



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**A GEOGRAFIA DA RECICLAGEM POPULAR: O ESPAÇO E A POLÍTICA  
MUNICIPAL NO PROGRAMA PRÓ-CATADOR**

**Tainá Labrea Ferreira**

Orientadora

Profa. Dra. Nelba Azevedo Penna

Tese de Doutorado

Brasília, julho de 2019

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**  
**Programa De Pós-Graduação Em Geografia**

**A GEOGRAFIA DA RECICLAGEM POPULAR: O ESPAÇO E A  
POLÍTICA MUNICIPAL NO PROGRAMA PRÓ-CATADOR**

Tainá Labrea Ferreira

Tese de doutorado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial.

Linha de pesquisa: Produção do Espaço Urbano, Rural e Regional.

Brasília, julho de 2019

**Tainá Labrea Ferreira**

(15/0100604)

**A GEOGRAFIA DA RECICLAGEM POPULAR: O ESPAÇO E A POLÍTICA  
MUNICIPAL NO PROGRAMA PRÓ-CATADOR**

Tese de doutorado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial.

Aprovado por:

---

Profa. Dra. Nelba Azevedo Penna (UnB) – Orientadora – Presidente

---

Prof. Dr. Maurício de Carvalho Amazonas (CDS-UnB) – Membro Titular Externo

---

Prof. Dr. Pedro Henrique Isaac da Silva (IFB) – Membro Titular Externo

---

Prof. Dr. Neio Lucio de Oliveira Campos (UnB) – Membro Titular Interno

---

Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho (UnB) – Membro Suplente

---

Prof. Dr. Juscelino Eudâmidas Bezerra (UnB) – Membro Suplente

Brasília-DF, 30 de julho de 2019

**FERREIRA, TAINÁ LABREA.**

A geografia da reciclagem popular: o espaço e a política municipal no Programa Pró-Catador. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Linha Produção do Espaço Urbano, Rural e Regional, Universidade de Brasília. 2019.

Tese de doutorado– Universidade de Brasília – Instituto de Ciências Humanas - Departamento de Geografia.

1. Planejamento urbano;
2. Catadoras e catadores;
3. Política pública;

4. Autonomia;
5. Descentralização

I – UnB - GEA

II -

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

**Tainá Labrea Ferreira**

Ao amor que toma forma de companheira evolutiva, que partilha os sonhos, que aceitou sentir, mudar e caminhar, que aceitou trançar as linhas da compaixão e trazer ao mundo nosso novo companheiro; aos meus amores Jéssica e Nhanderú.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a todas as catadoras e todos catadores com quem tive contato em toda a jornada até aqui, os melhores professores sobre escuta e linguagem.

Agradeço à orientadora Nelba Penna pela orientação, pela paciência, pelas oportunidades, pela parceria e tutoria em sala de aula e por todos os cuidados muito além da orientação. Obrigado ao me acalmar nos desesperos da vida que insistem em seguir enquanto paramos para fazer pesquisa.

Agradecimento à banca, Prof. Maurício Amazonas, Prof Pedro Henrique Silva e Prof. Neio Campos, pela disponibilidade da avaliação da pesquisa, deslocamentos e contribuições, por todo tempo dedicado.

Agradeço à minha amada companheira Jéssica e ao nosso filho Nhanderú pela compreensão das ausências, dos olhares contemplativos, das conversas sobre crítica radical aos processos sociais em todos horários. Muito me ajudou com o compartilhamento de referências, revisões, experiências, críticas e momentos que fazem todo esforço ter sentido. Deu a todo caldo da existência mais um sentido.

Agradeço à minha mãe e professora Denise pelas orientações, revisões, inspirações e amor, que nunca mediu esforços para nos atender, e nos ensinou que só é possível dar o amor que algum dia se recebeu. Agradeço à Jadica por ser nossa motivação na construção de um mundo melhor, e por ser uma pessoa melhor para esse mundo que não conseguimos mudar tão rápido quanto gostaríamos.

Agradeço aos grandes amigos Raiza e Pablo do coletivo Ventre pela construção conjunta e a construção amorosa e fraternal de uma nova forma de fazer ciência e construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Agradeço novamente ao Pablo Poeta pela revisão dedicada. Agradeço aos amigos Augusto de Carolina e Maria Clara pela relação festiva, amorosa e familiar que tanto nos fortalece.

Agradecimento à Fundação Unitrabalho e aos colegas Aline, Danielle, Jairo Jr, RONALDA, Marlon, Letícia, João, Sandra, Suelen, Andréa e Pedro pela construção conjunta nestes 4 anos de muito trabalho, muita luta e muita conquista. Agradecimento também à equipe do

Coletivo Áudio Visual de Uberlândia, Thaneressa, Bertha e Rodrigo pelo registro das experiências e construção conjunta nesse período, como também a todos os parceiros que abriram a porta de seus grupos para nos receber.

Agradecimento ao MNCR em especial a todos os membros do comitê gestor Pró-Catador, Dudu meu incansável companheiro de viagens e assessoramento, João Paulo e as prolongadas conversas sobre projetos e como agir melhor no mundo, Maria Madalena e a inspiração guerreira na fala precisa e compassiva, Carlos Alencastro e a compreensão dos processos políticos, Patrícia, Charliany e Severino.

Preciso agradecer também a todas as pessoas com quem tive contato durante o projeto. Catadoras, catadores, facilitadores de entidades de apoio e universidades, servidores dos municípios, estados e da SENAES. Sem a contribuição de todos as compreensões propostas nessa tese não seriam possíveis.

A todos os amigos e familiares que partilharam das lutas nesse período, que comemoraram, discutiram e se indignaram com as injustiças que o mundo nos desafia a solucionar

Agradecimento ao Centro de Estudos Budistas Bodisatva, que mesmo sem saber muito me auxiliou na compreensão do meu papel no mundo, em acalmar as questões fundamentais sobre sofrimento, compaixão, liberdade e felicidade.

Agradecimento à UnB e à Capes pelo apoio institucional e pela bolsa de pesquisa, sem a qual não seria possível dar prosseguimento aos trabalhos, e pelo apoio financeiro à publicações. A academia é um espaço fértil e próspero, e vai resistir a todos ataques que tem sofrido. Resistindo, estimo que consigamos prosseguir para a valorização do papel do pesquisador no processo de construção de uma universidade e de uma sociedade melhor.

Quem me dera ao menos uma vez  
Explicar o que ninguém consegue  
entender:  
O que aconteceu ainda está por vir  
E o futuro não é mais como era  
antigamente

Quem me dera ao menos uma vez  
Provar que quem tem mais do que  
precisa ter  
Quase sempre se convence que não  
tem o bastante  
E fala demais por não ter nada a dizer

Quem me dera ao menos uma vez  
Que o mais simples fosse visto como o  
mais importante  
Mas nos deram espelhos  
E vimos um mundo doente

### **Legião Urbana - Índios**

*Soy... Soy lo que dejaron  
Soy toda la sobra de lo que se robaron  
Un pueblo escondido en la cima  
Mi piel es de cuero, por eso aguanta cualquier clima*

*Soy una fábrica de humo  
Mano de obra campesina para tu consumo  
Frente de frío en el medio del verano  
¡El amor en los tiempos del cólera, mi hermano!*

*Soy el sol que nace y el día que muere  
Con los mejores atardeceres  
Soy el desarrollo en carne viva  
Un discurso político sin saliva*

*Las caras más bonitas que he conocido  
Soy la fotografía de un desaparecido  
La sangre dentro de tus venas*

*Soy un pedazo de tierra que vale la pena  
Una canasta con frijoles  
Soy Maradona contra Inglaterra  
Anotándote dos goles  
Soy lo que sostiene mi bandera  
La espina dorsal del planeta es mi cordillera*

*Soy lo que me enseñó mi padre  
El que no quiere a su patria, no quiere a su madre  
Soy América Latina  
Un pueblo sin piernas, pero que camina  
¡Oye!*

*Tú no puedes comprar al viento  
Tú no puedes comprar al sol  
Tú no puedes comprar la lluvia  
Tú no puedes comprar el calor*

*Tú no puedes comprar las nubes  
Tú no puedes comprar los colores  
Tú no puedes comprar mi alegría  
Tú no puedes comprar mis dolores*

### **Calle 13 - Latinoamérica**



## RESUMO

Para reduzir a vulnerabilidade do trabalho e da vida de catadoras e catadores de materiais recicláveis, o Governo Federal brasileiro atendendo às demandas do movimento organizado da categoria, lançou o Programa Pró-Catador, que reconhece junto à Política Nacional de Resíduos Sólidos a importância destes profissionais para a reciclagem e demais manejos de resíduos sólidos no Brasil. O presente estudo se propõe a analisar seis projetos de descentralização de recursos da federação para os municípios com a finalidade de inclusão socioprodutiva de catadoras e catadores por meio dos princípios da economia solidária, e a dinâmica de planejamento e gestão de resíduos sólidos destes municípios. Para atingir este objetivo empregamos a pesquisa-ação dentro do ciclo da política pública, na posição de assessoria técnica, bem como a análise documental, com o suporte teórico e metodológico da geografia crítica e do estudo da produção do espaço (SANTOS, 1996; SOUZA, 1988; CORRÊA, 2011; SERPA, 2011; E SOUZA, 2013), economia solidária e políticas públicas (SINGER, 2003; e ARRETCHE, 1999). Para que os recursos públicos investidos resultem em reais efeitos na melhoria da qualidade de vida e de trabalho destes catadores é necessária a ação congruente de diferentes agentes: prefeitura, governo federal, catadores locais, movimento nacional de catadores, universidades, entidades de terceiro setor e empresas executoras, que, por vezes, não se comportam de maneira harmônica e cujos conflitos podem se tornar barreiras para o desenvolvimento dos catadores, enquanto classe de trabalhadores e coletivo autônomo. As prefeituras, responsáveis por elaborar os planos municipais de gestão de resíduos sólidos e saneamento básico apresentam em seu planejamento conflito com os programas de inclusão produtiva. A principal ferramenta para alcançar a coleta seletiva solidária, ou a reciclagem popular, seria por meio da contratação de empreendimentos solidários de catadoras e catadores para a prestação do serviço público. Mas as prefeituras, como titulares do serviço, têm preferido manter esse serviço com empreiteiras em contratos volumosos, relegando aos catadores a triagem não remunerada de material extremamente contaminado. Entre as soluções possíveis, estão o fortalecimento de instâncias colegiadas e deliberativas de decisão, a articulação entre planejamento e programas de descentralização, e a participação dos beneficiários em todas as fases do ciclo da política pública.

**Palavras Chave:** planejamento urbano; catadoras e catadores; política pública; autonomia; descentralização.

## ABSTRACT

In order to reduce the vulnerability of labor and life of recyclable pickers, the Brazilian Federal Government, attending to the claims from organized social movement of this professional category, launched the Pró-Catador Program, which recognizes, together with the National Solid Waste Policy, the importance of these professionals for recycling and solid waste management in Brazil. The present study proposes to analyze six projects of federal resources decentralization for municipalities with the purpose of social-productive inclusion of waste pickers through the principles of solidarity economy, and also to analyze the dynamics of solid waste planning and management of these municipalities. To reach this goal we use the research-action methodology within the public policy cycle, in the position of technical advisory, as well as documental analysis, with the theoretical and methodological support of critical geography and the study of production of space (SANTOS, 1996; SOUZA, 1988; CORRÊA, 2011; SERPA, 2011; e SOUZA, 2013), solidarity economy and public policies (SINGER, 2003; e ARRETCHE, 1999). For the public resources invested to result in real effects in the improvement of the quality of life and work of these waste pickers, it is necessary to have a coherent action of different agents: city hall, federal government, local pickers, national pickers movement, universities, third sector entities and companies which do not behave in a harmonic way and whose conflicts may be a barrier for those pickers development, as labor class and autonomism collective. The city halls, responsible for elaborating municipal plans for the management of solid waste and sanitation, present some conflicts in their planning with the productive inclusion programs. The main tool to achieve solidarity selective garbage collection, or popular recycling, would be through the hiring of shared business ventures of pickers for the provision of public service. But municipalities, as the service holders, have preferred to maintain this service with contractors in bulky contracts, relegating to the pickers the unpaid sorting of extremely contaminated material. Among possible solutions are the strengthening of collegiate and deliberative decision-making bodies, the articulation between planning and decentralization programs, and the participation of beneficiaries in all phases of the public policy cycle.

**Key-words:** urban planning, women and man pickers, public policy, autonomy, decentralization.

## RESUMEN

Para reducir la vulnerabilidad del trabajo y de la vida de las recolectoras y recolectores de materiales reciclable, el Gobierno Federal Brasileño asistiendo a las demandas del movimiento organizado de la categoría, lanzo el Programa Pró-Catador, que reconoce junto a la Política Nacional de Residuos Sólidos la importancia de estos profesionales para el reciclaje y otros manejos de residuos sólidos del Brasil. El presente estudio se propone a analizar seis proyectos de descentralización de recursos de la federación para los municipios, con la finalidad de inclusión socioproductiva de recolectoras y recolectores mediante de los principios de la economía solidaria, e la dinámica de planificación y gestión de residuos sólidos de estos municipios. Para lograr este objetivo empleamos la investigación-acción dentro del ciclo de la política pública, en la posición de asesoría técnica, como también la análisis documental, con el soporte teórico y metodológico de la geografía crítica y del estudio de la producción del espacio (SANTOS, 1996; SOUZA, 1988; CORRÊA, 2011; SERPA, 2011; y SOUZA, 2013), economía solidaria y políticas públicas (SINGER, 2003; y ARRETCHE, 1999). Para los recursos públicos invertidos resulten en reales efectos en la mejoría de la cualidad de vida y del trabajo de estos recolectores es necesaria la acción congruente de diferentes agentes: alcaldía, gobierno federal, recolectores locales, movimiento nacional de recolectores, universidades, entidades del tercer sector y empresas ejecutoras, que, a veces, no si comportan de manera armónica, y cuyos conflictos pueden ser limitantes para el desarrollo de los recolectores, esto cuanto clase de trabajadores y colectivo autónomo. Las alcaldías, responsables por elaborar los planes municipales de gestión de residuos sólidos y saneamiento básico presenta en su planificación conflictos con los programas de inclusión productiva. La principal herramienta para lograr la recolección selectiva solidaria, o el reciclaje popular, seria por medio de la contratación de los emprendimientos solidarios de recolectoras e recolectores para la prestación de servicio público, pero las alcaldías como titulares ten preferido mantener estos servicios con los contratistas em contratos voluminosos, dejando a los recolectores solo la triaje no remunerada del material demasidamente contaminado. Entre las posibles soluciones, están el fortalecimiento de instancias colegiadas y deliberativas de decisión, articulación entre planificación y programas de descentralización, y participación de los beneficiarios em todas las fases del ciclo de la política pública.

**Palabras-llaves:** planificación urbana, catadoras e catadores o recolectores, políticas públicas, autonomía, descentralización.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Fluxo do Capítulo 1: os métodos .....	37
Figura 2 - As abordagens propostas .....	46
Figura 3 - Fluxo esquemático da delimitação da pesquisa .....	52
Figura 4 - Relatório da 6ª Reunião do Comitê Gestor SENAES Pró-Catador em 25 e 26 de junho de 2015, Brasília-DF .....	63
Figura 5 - Sistema de conceitos .....	97
Figura 6 - Cerimônia no Palácio do Planalto para anúncio de projetos, 31 de setembro de 2013 .....	129
Figura 7 - Linha do tempo do planejamento urbano no Brasil e participação popular.....	131
Figura 8 - Da não-participação à participação autêntica – uma escala de avaliação.....	134
Figura 9 - Tira de André Dahmer sobre democracia recente brasileira .....	143
Figura 10 - Catador Severino (MNCR-RN) falando ao público do III Seminário Nacional SENAES Pró-Catador, ao lado do professor Pedro Isaac, da professora Sonia Marise, do professor Paul Singer e representante da FBB em 17/08/2015 .....	148
Figura 11 - Entrega do PRONAREP pelo MNCR ao Governo Federal, em 20 de agosto de 2014 .....	153
Figura 12 – Infográfico do mercado de limpeza urbana por macrorregião, Brasil, 2016 .....	162
Figura 13 - Mapa da destinação final de RSU por município, Brasil, 2015 .....	165
Figura 14 - Mapa dos municípios que apresentavam Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, Brasil, 2015 .....	170
Figura 15 - Catadoras e catadores trabalhando no Lixão do Aurá, Ananindeuas-PA.....	173
Figura 16 - Catadores apresentando o Galpão da Rede CATANORTE em visita do MNCR, Governo do Estado e Unitrabalho, localizado dentro do lixão municipal, Porto Velho-RO, 2016 .....	174
Figura 17 – Outra geografia - Chamada reportagem da Folha de São Paulo sobre catadores e o serviço de coleta seletiva .....	180
Figura 18 - Gestão de resíduos per capita e taxa de urbanização nas principais regiões do mundo .....	183
Figura 19 - Posicionamento do Programa Pró-Catador em relação a outras políticas públicas nacionais relacionadas e órgãos responsáveis .....	190
Figura 20 - Fluxo do objetivo e ações da política de apoio a catadores de materiais recicláveis no Brasil .....	195

Figura 21 - Registros CoopCent ABC do I Seminário SENAES Pró-Catador, Brasília-DF, 2013 .....	200
Figura 22 - Reunião do Comitê Gestor SENAES Pró-Catador 28 e 29 de janeiro de 2015	201
Figura 23 - Manifestação política e cultural das catadoras e catadores durante a Conferência Temática de Economia Solidária de Catadores, Brasília-DF, 2014 .....	203
Figura 24 - Reuniões de trabalho em diferentes áreas de concentração para construção de propostas durante a Conferência Temática de Economia Solidária de Catadores, Brasília-DF, 2014.....	204
Figura 25 - Catadores da Rede CoopCent ABC no Palácio do Planalto para o lançamento do Programa CataForte III .....	208
Figura 26 - A cidade na mão das catadoras.....	235
Figura 27 - Sistema de representação das relações entre os agentes no programa Pró-Catador SENAES .....	242
Figura 28 - Mary Help da entidade Centrac conversando com a catadora Edilane da Silva no lixão de Queimadas-PB .....	252
Figura 29 - Fiscal Jéssica Martins na Reunião do Comitê Gestor SENAES Pró-Catador 28 e 29 de janeiro de 2015, Brasília-DF.....	254
Figura 30 - Dona Inair (à direita) e Marta Ceccato (à esquerda) apresentando a experiência da Prefeitura de Rio Claro e da CooperViva durante o III Seminário Nacional Pró-Catador SENAES, Brasília-DF, 2015.....	255
Figura 31 - Jerônimo da Coopmarc falando sobre formalização de EES e comercialização em rede durante a Oficina Regional Norte/Nordeste, durante apresentação de Rejane Paredes sobre o tema, Salvador-BA, 2014 .....	258
Figura 32 - Apresentação do projeto Catar para Transformar pela primeira vez em 04/11/2013, com a formação do Comitê Gestor.....	260
Figura 33 - Reunião com equipe da empresa executora, servidores da prefeitura, catadores locais, Eduardo Ferreira do MNCR-SP e assessoria Unitrabalho, Contagem-MG, 2016....	265
Figura 34 - Evento de “entrega de caminhões” pelo prefeito aos catadores, Contagem-MG, 2016 .....	268
Figura 35 – CooperMundi, CooperNatuz; e galpão atual em construção da CooperAreis, Contagem-MG, 2018 .....	272
Figura 36 - Caminhão utilizado na coleta seletiva, Osasco-SP, 2018 .....	282
Figura 37 - Servidora e catadoras(es), em registro fotográfico na nova Unidade de Reciclagem Sul, SAS, Joinville-SC, 2014/2015.....	288

Figura 38 - Catadoras da COOPERANTI Joinville em esteira de triagem, ao fundo bandeira do MNCR, Joinville-SC, 2014 .....	290
Figura 39 - Fachada COOPERANTI e Caminhão compactador/semicompactador utilizado na coleta seletiva por empresa privada, Joinville-SC, 2014 .....	292
Figura 40 - Foto de EES da Rede Reciclamp tirada durante projeto CataForte III .....	298
Figura 41 - Reunião do Comitê Gestor local do projeto Pró-Catador, Campinas-SP, 2016	299
Figura 42 - Manifestação: "Catadores de Campinas lutam pela contratação e por direitos iguais!", Campinas-SP, 14/12/2015.....	309
Figura 43 - Caminhão comprado com recursos da FBB pela Cooperativa Antônio Costa Santos, Campinas-SP, 2017 .....	311
Figura 44 – Catadoras da CooperViva em atividade de triagem, Rio Claro-SP, 01/12/2014 .....	315
Figura 45 - Cadastramento de catadores (esquerda) e Oficina de economia solidária para catadores (direita), pela executora Bio-Vida, Rio Claro-SP, 2014/2015 .....	317
Figura 46 - Aterro (lixão) de Rio Claro-SP durante visita executora Bio-Vida, 2014 .....	317
Figura 47 - Reunião durante a fiscalização SENAES em Rio Claro, março de 2015.....	319
Figura 48 - Cooperados da CoopeViva trabalhando na nova esteira de triagem. Rio Claro-SP, 2017.....	320
Figura 49 - Foto de dirigentes da Rede Anastácia e assessoria no CataForte III, que inclui Rio Claro-SP.....	321
Figura 50 - Entrega de 3 triciclos e da mesa de triagem à Associação Novo Tempo, Rio Claro-SP, 2018 .....	323

## **ILUSTRAÇÕES NAS CAPAS DE CAPÍTULOS**

**Introdução** – Citação de Carolina Maria de Jesus, Quadro de despejo: diário de uma favelada (1960).

**Capítulo 01** – Fotos da exposição “Eu Catador”, com fotos tiradas pelos catadores do Lixão da Estrutural, Distrito Federal.

**Capítulo 02** – Citação de Alex Cardoso (MNCR -RS) - Documentário Catadores de História, de Tânia Quaresma – 2018.

**Capítulo 03** - O Estado e os catadores - reportagens e fotos de manifestação.

**Capítulo 04** - Fotos de grafites de MUNDANO em carrinhos de catadores, pelo projeto Pimp My Carroça.

**Análise Ampliada** - Foto de Greta Thunberg retratada em grafite Jody Thomas, mural de 15m em Bristol – Inglaterra (foto do Jornal Independent, 2019).

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Resumo dos convênios SENAES/MTE edital n04/2011 estabelecidos com prefeituras municipais em estudo.....	26
Quadro 2 - Relação de visitas técnicas realizadas nos projetos pelo pesquisados e pela equipe Unitrabalho nos projetos em estudo .....	61
Quadro 3 - Relação de eventos nacionais e regionais realizados pelo pesquisador e pela equipe Unitrabalho e que participaram os projetos em estudo .....	62
Quadro 4 - Relação de eventos que o pesquisador participou organizados pelos catadores.....	63
Quadro 5 - Relação de documentos coletados sobre convênios estabelecidos entre SENAES e Prefeituras Municipais no âmbito do Programa Pró-Catador, Edital nº04/2011, 2018 .....	71
Quadro 6 - Convênios estabelecidos entre SENAES e Prefeituras Municipais no âmbito do Programa Pró-Catador no Edital nº04/2011, sua vigência e valores investidos, 2018.....	76
Quadro 7 – Quadro-resumo de objetivos, metodologias e resultados esperados.....	91
Quadro 8 - Síntese sobre PMGIRS, PMSB e coleta seletiva.....	218
Quadro 9- Relação de galpões que a Secretaria de Assistência Social de Joinville relaciona para receber o material da coleta seletiva.....	289
Quadro 10 - Relação de empreendimentos componentes da Rede Cooperhorizonte no programa CataForte III.....	293
Quadro 11 - Relação de EES de catadores em Caminas-SP.....	297
Quadro 12 - Síntese sobre Cultura Cívica dos projetos .....	337
Quadro 13 - Síntese sobre Política Pública Ativa dos projetos.....	339
Quadro 14 - Síntese sobre Auto-Organização e Empreendimentos Econômico Solidários .....	341
Tabela 1 - Taxa de municípios e estados com conselhos deliberativos, consultivos ou paritários implantados (Em %) .....	132
Tabela 2 - Condição da destinação final de resíduos sólidos dos municípios brasileiros, por classe populacional de municípios, 2015.....	167
Tabela 3 - Convênios SENAES/MTE edital 04/2012 estabelecidos com prefeituras municipais.....	199
Tabela 4 - Descrição financeira aprofundada dos projetos Pró-Catador com as prefeituras e caracterização geral do município.....	248



## LISTA DE SIGLAS

ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ACOOOP	Associação das Cooperativas e Associações de Catadores da Região de Campinas
ANCAT	Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis
ASMAC	Associação de Catadores Autônomos de Materiais de Contagem
ASSECREJO I e II	Associação Ecológica de Catadores Recicladores de Joinville
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CADÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CG	Comitê Gestor
CIISC	Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis
COOPERCATA	Cooperativa de Catadores de Contagem
CooperLIN	Cooperativa de Materiais Recicláveis do Litoral Norte
COOPERMUNDI	Cooperativa De Catadores Preservando Mundo (Osasco-SP)
COOPERNATUZ	Cooperativa De Catadores Cooperando Com A Natureza (Osasco-SP)
COOPERPAR	Cooperativa de Recicladores do Paranaguamirim
COOPERVIVA	Cooperativa de Trabalho dos Catadores de Material Reaproveitável de Rio Claro
COOPMARC	Cooperativa de Materiais Recicláveis de Camaçari e Prestação de Serviços
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
EcoSol	Economia Solidária
EES	Empreendimento Econômico Solidário
FBB	Fundação Banco do Brasil
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GF	Governo Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCid	Ministério das Cidades
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MNCR	Movimento Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis
MP	Ministério Público
MTb	Ministério do Trabalho (2016-2018)
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Finalidade Pública

OGRs	Óleos Graxos Residuais
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento (Governo Federal)
PEV	Ponto de Entrega Voluntária
PMGIRS	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PP	Política Pública
PPP	Parceria Público Privada
PRONAREP	Programa Nacional de Investimentos na Reciclagem Popular
RDO	Resíduos Sólidos Domiciliares
RPU	Resíduos Públicos Urbanos
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária (MTE, MTb – Governo Federal)
SGR	Secretaria Geral da Presidência da República
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
SIPES	Sistema de Informações de Projetos de Economia Solidária
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UNITRABALHO	Fundação Interuniversitária de Pesquisa e Estudo sobre o Trabalho
VUC	Veículo Urbano de Carga

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	17
INTRODUÇÃO.....	20
Objetivos .....	27
Justificativa .....	29
CAPÍTULO 1: GEOGRAFIA DA RECICLAGEM POPULAR.....	36
1.1 Problema de pesquisa, abordagens e escopo.....	38
1.2 Pesquisa-ação e coleta de dados.....	54
1.3 Procedimentos e instrumentos de pesquisa .....	84
CAPÍTULO 2: PLANEJAMENTO URBANO E CATADORES NO BRASIL .....	94
2.1 Territórios, agentes e escalas.....	98
2.2 O planejamento e o urbano, autonomia e economia solidária .....	104
2.3 Política pública e descentralização.....	113
2.4 Políticas públicas, planejamentos e gestões .....	118
2.5 Planejamento, gestão e manejo municipal de resíduos sólidos no Brasil: agentes, escalas e processos.....	156
CAPÍTULO 3: PROGRAMA PRÓ-CATADOR SENAES E PREFEITURAS MUNICIPAIS ..	180
3.1 Política pública ativa: o Programa Pró-Catador e seu contexto .....	186
3.2 Ferramentas de planejamento municipal: PMGIRS e PMSB .....	213
CAPÍTULO 4: RECICLAR A CIDADE E A POLÍTICA PÚBLICA .....	235
4.1 Projetos municipais, economia solidária e autonomia: espaço dos catadores, da prefeitura, da sociedade civil, das empresas e da universidade .....	236
Camaçari-BA: “Catar para transformar” .....	257
Contagem-MG: Implantação da Coleta Seletiva com Inclusão de Catadores .....	263
Osasco-SP: Economia Solidária organizando catadores no combate à miséria .....	270
Joinville-SC: Organização e reconhecimento dos “trabalhadores de material reciclável”	286
Campinas-SP: Capacitar catadores para ampliar a reciclagem.....	296
Rio Claro-SP: Cooperação e desenvolvimento sustentável – valorização do trabalho dos catadores .....	314
ANÁLISE AMPLIADA.....	332
CONCLUSÕES E PROPOSTAS .....	354
REFERÊNCIAS .....	362

## APRESENTAÇÃO

A cidade é o lócus da sociedade pós-moderna/hipermoderna, é um organismo vivo dotado de espacialidade e temporalidade, e seu metabolismo demanda energia, matéria e pessoas, e resulta em efluentes, resíduos e impactos no modo de vida e trabalho. Neste contexto desenvolvemos a nossa trajetória profissional e acadêmica, desde 2009, iniciada junto às catadoras e aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no Núcleo de Coleta Seletiva da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Uberlândia-MG. Durante essa atividade apoiamos a construção da base do que seria o primeiro Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Uberlândia, quando então a temática de catadores e resíduos sólidos urbanos encontrou-se com o planejamento e a gestão urbana e ambiental.

Em 2010 foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº12.305/10), junto a outras ações, como a criação do programa Pró-Catador (Decreto nº7.405/10) e a regulamentação da Lei de Diretrizes para o Saneamento Básico (Decreto nº7.217/10), alterando o cenário público e privado do planejamento, da gestão e do manejo de resíduos no Brasil. Um dos principais pontos de alteração seria a regulamentação da logística reversa de resíduos especiais, tema que nos propomos a estudar na monografia “*Resíduos da mobilidade: a geração de pneus inservíveis em Uberlândia-MG e as formas de mitigação de seus impactos*”, defendida em 2011 no Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia. O estudo buscou compreender a dinâmica dos pneumáticos inservíveis no município, a partir dos cidadãos, do poder público e das empresas de transporte público, tentando compreender se o planejamento e a gestão desse resíduo são importantes para a mobilidade sustentável.

Posteriormente, em 2012, iniciamos pesquisa junto ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, com foco em cidades, transportes, desenvolvimento sustentável, metabolismo urbano, produção e consumo. Em 2014, defendemos a dissertação de título “*Avaliação do Ciclo de Vida do transporte rodoviário de cargas: impacto das emissões do transporte de veículos ciclomotores na rota Belém-Goiânia*”, que teve por objetivo identificar o impacto da atividade na saúde humana, durante as diferentes fases do ciclo de vida dos produtos utilizados para o transporte.

Essas e outras experiências acadêmicas e profissionais nos levaram à coordenação técnica na elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Formosa-GO, concluído no ano de 2014, em parceria com a Cooperativa Recicla Formosa, presidida então pelo sr. Hildeu Álvares. Durante o suporte ao planejamento municipal foi possível adotar a metodologia do planejamento participativo, buscando identificar todos

agentes envolvidos com a geração e manejo de cada tipo de resíduo, trazendo-os para a elaboração de uma política pública mais equânime. Neste período foi possível aprender muito com as catadoras e catadores, tanto em cooperativas, quando trabalhando em lixões, quanto realizando coleta ambulante nas ruas.

Concomitante, as experiências prévias com catadores nos levou em 2013 a ingressar na equipe da Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas Sobre o Trabalho, a UNITRABALHO, para desenvolver o projeto “*Articula(Ação): Integração e Apoio às Entidades Parceiras das Ações de Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos*”, em parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (que passou a ser Ministério do Trabalho, e terminou por ser incorporado em 2019 ao Ministério da Economia), no âmbito do Programa SENAES/Pró-Catador, parte também integrante do Programa Brasil Sem Miséria. O objetivo deste projeto foi assessorar e articular os 54 (cinquenta e quatro) parceiros SENAES/Pró-Catador, o que englobou universidades, entidades de apoio, redes de cooperativas, governos estaduais e governos municipais, sendo estes últimos o foco da presente tese.

O contato direto com os projetos e os principais atores nacionais e locais sobre o tema permitiu a obtenção de conhecimento empírico vital para as análises dos processos espaciais das propostas neste estudo. Do total de parcerias, 7 (sete) delas foram firmadas junto a prefeituras municipais, e é esta parcela nosso objeto de análise. A proposta de tese toma forma no momento em que é possível reunir os conhecimentos empíricos da dinâmica dos empreendimentos econômicos solidários formados por catadoras e catadores, o conhecimento prático do planejamento urbano e as experiências acadêmicas sobre geografia urbana, cidades sustentáveis e planejamento e gestão.



...Eu tenho tanto dō dos meus filhos. Quando eles vê as coisas de comer eles brada:

-Viva a mamãe!

A manifestação agrada-me. Mas eu já perdi o habito de sorrir. Dez minutos depois eles querem mais comida. Eu mandei o João pedir um pouquinho de gordura a Dona Ida. Ela não tinha. Mandei-lhe um bilhete assim:

-“Dona Ida peço-te se pode me arranjar um pouco de gordura, para eu fazer uma sopa para os meninos. Hoje choveu e eu não pude ir catar papel. Agradeço.  
Carolina.”

...Choveu, esfriou. É o inverno que chega. E no inverno a gente come mais. A Vera começou pedir comida. E eu não tinha. Era a reprise do espetáculo. Eu estava com dois cruzeiros. Pretendia comprar um pouco de farinha para fazer um virado. Fui pedir um pouco de banha a Dona Alice. Ela deu-me a banha e arroz. Era 9 horas da noite quando comemos.

E assim no dia 13 de maio de 1958 eu lutava contra a escravatura atual – a fome!

**15 de maio.** Tem noite que eles improvisam uma batucada e não deixa ninguém dormir. Os vizinhos de alvenaria já tentaram com abaixo assinado retirar os favelados. Mas não conseguiram. Os vizinhos das casas de tijolos diz:

-Os políticos protegem os favelados.

Quem nos protege é o povo e os Vicentinos. Os políticos só aparecem aqui nas épocas eleitorais. O senhor Cantídio Sampaio quando era vereador em 1953 passava os domingos aqui na favela. Ele era tão agradável. Tomava nosso café, bebia nas nossas xicaras. Ele nos dirigia as suas frases de viludo. Brincava com nossas crianças. Deixou boas impressões por aqui e quando candidatou-se a deputado venceu. Mas na Câmara dos Deputados não criou um projeto para beneficiar o favelado. Não nos visitou mais.

...Eu classifico São Paulo assim: O Palácio, é a sala de visita. A Prefeitura é a sala de jantar e a cidade é o jardim. E a favela é o quintal onde jogam os lixos.



**Carolina Maria de Jesus**

**Quarto de despejo: diário de uma favelada (1960)**

## INTRODUÇÃO

A compra de uma mercadoria na gôndola de um supermercado é apenas um dos elos de um complexo(s) sistema(s) mássico, energético e ideológico, com fortes aspectos espaciais, sistemas que por vezes apresentam circularidade e, por outras, linearidade, mas, em todas, há marcante unicidade. Com a cidadania incompleta, o consumo se transforma em uma das principais engrenagens motrizes deste sistema, e assim que a mercadoria chega à mão do *citadino* são gerados *resíduos* provenientes do seu descarte, do seu acondicionamento e transporte, da sua transformação e da sua produção primária.

Neste espectro, o reuso e a reciclagem de resíduos são alguns dos caminhos para transformar sistemas lineares em sistemas um pouco mais circulares, pelo aumento do tempo de vida dos produtos. No Brasil, a reciclagem destes materiais, provenientes do descarte, do acondicionamento e do transporte, depende principalmente de *catadores e catadoras*, e não em poucos casos é viabilizada pelas precárias *condições de trabalho e renda* destes trabalhadores.

Não obstante, o volume de resíduos gerado, diretamente proporcional ao consumo, e destinação adequada destes, é tema de difícil solução para o *planejamento e gestão no poder público municipal*, agravado pela situação de *risco* em que se encontram os catadores e o ambiente urbano. A cidade se alimenta do campo, enquanto o capital se alimenta do trabalhador.

As catadoras e os catadores brasileiros, e demais latino-americanos, fazem parte de uma população expropriada urbana, oriunda da marginalização da população negra, da exclusão das populações tradicionais, da expulsão dos trabalhadores dos campos e dos rios, da inclusão periférica dos trabalhadores urbanos, e de uma variedade de vulnerabilidades sociais. Frente a exclusão promovida contra estas populações (SILVA, 2015), estes trabalhadores conseguiram alternativa para se manter e manter suas famílias por meio de um trabalho digno na catação de materiais reutilizáveis e recicláveis nas sobras da modernidade (ZANETI, 2003).

A atividade de catação não é recente, e tem sua intensificação no atual formato no território brasileiro marcada no início do século 20 com o desenvolvimento da indústria gráfica, a indústria de garrafas de vidro e o comércio de sucata ferrosa. Sua organização coletiva formalizada para o trabalho possui grande marco na fundação da Associação de Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis (ASMARE), em Belo Horizonte-MG, a partir de 1987, com apoio da Pastoral de Rua (SILVA, 2015). Desde então, parte das catadoras e catadores brasileiros tem se reunido em associações e cooperativas para enfrentarem as

dificuldades de inserção não periférica no mercado da reciclagem e poderem se fortalecer frente a outros agentes dos setores privados e públicos. Neste processo de organização, o maior marco é a fundação do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNRC), no ano de 2001.

Frente a isso, o Governo Federal estabeleceu parcerias para a descentralização de recursos para municípios, com o objetivo de melhorar a qualidade de trabalho e renda destes trabalhadores via estratégia de economia solidária, para a realização de mobilização, agremiação, capacitação e fornecimento de equipamentos básicos para estes catadores. Este conjunto de parcerias faz parte do Programa Pró-Catador, sendo executadas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária, a SENAES.

No Brasil, a partir de meados da década de 90 até o final da primeira década dos anos 2000, floresce o interesse em oferecer soluções legais para os problemas relacionados ao planejamento, gestão e manejo de resíduos sólidos, regulando as atividades públicas e privadas. Em 2010, a relação de forças entre os diversos agentes pendeu para o lado da regulação, encontrando uma *janela de oportunidade* (HOWLETT et al, 2013), que culminou com a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em diversos marcos legais. A partir daí, o Governo Federal apresentou ações para mitigar e resolver os diferentes tipos de problemas existentes nesse tema, ligados ao encerramento de lixões, recuperação de materiais, controle de tratamento e destinação final e redução de desigualdades. Dentre as ações do governo, está a promulgação do Programa Pró-Catador, que tem por objetivo:

Art 1º. (...) integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento. (BRASIL, 2010c)

No âmbito do Programa Pró-Catador a SENAES, como um dos órgãos responsáveis por executar esta política pública, estabeleceu parcerias com governos estaduais, prefeituras municipais, universidades e entidades da sociedade civil, entre os anos de 2011 a 2017, para implementar as ações previstas. Estas parcerias surgiram dos grupos organizados de catadores, que em articulação nacional conseguiram pautar suas demandas junto ao poder executivo e angariar recursos para os investimentos nos moldes da economia solidária.

Para tanto, a presente tese foi batizada de “Geografia da Reciclagem Popular”, não sem motivo. Buscamos atender ao respeito da autodeterminação dos povos, considerar que a produção de saberes, e a sua importância, não estão restritas aos muros da academia, e



propomos assim nessa pesquisa a união entre as contribuições da **geografia** e o **conhecimento dos catadores**. A partir dessa união procuramos entender as dinâmicas espaciais segundo as categorias de análise da geografia, nos parâmetros que a população interessada, as catadoras e catadores beneficiários dos projetos de intervenção estatal, estabelecidos como ideais para seu modo de trabalho e vida, e utilizamos como referência o Programa Nacional de Investimento na **Reciclagem Popular** (PRONAREP).

Nesse sentido, nosso objetivo na presente tese é avaliar se a cultura cívica, a auto-organização, a política pública ativa e o planejamento e a gestão municipal afetam os projetos SENAES Pró-Catador firmados junto a prefeituras, bem como o papel dos diversos agentes envolvidos nas diferentes escalas.

Buscamos responder aos questionamentos que nos propomos com aporte das teorias da geografia crítica, da geografia urbana, do planejamento autonomista, da economia solidária e do estudo da descentralização de políticas públicas sociais, através da pesquisa-ação, da observação participante e da análise documental. As principais contribuições à pesquisa são advindas dos métodos empíricos, que *suleiam* não apenas a teoria e as ferramentas, como a justificativa política do presente estudo acadêmico.

Para compreender o contexto da pesquisa buscamos analisar as rugosidades espaciais deixadas no processo de urbanização no Brasil. A urbanização no Brasil se acentuou entre 1940 e 1980, transformando cidades em metrópoles. Aliado ao final da segunda grande guerra mundial, período em que a indústria ganhava forças e as tecnologias bélicas eram transferidas para os setores sociais, iniciou-se a franca expansão da indústria de bens de consumo (ANTP, 1999). Para Kempf (2007), o período que segue inicia com o aprofundamento da concentração urbano-perversa, segue para a perda de qualidade de vida, caminha um pouco mais para a criação de novas necessidades, soma-se à ampliação dos riscos, que culmina em maior consumo. Assim, o crescimento da população somado ao crescimento do consumo resultou na ampliação vertiginosa da geração de resíduos urbanos, dentre eles os materiais passíveis de reciclagem.

Os agentes hegemônicos e hegemonzantes desempenharam papel crucial para a configuração territorial brasileira no processo de transição do período técnico-científico para o período técnico-científico-informacional. Sobre as dinâmicas recentes no território nacional e os processos espaciais mais gerais, o professor Milton Santos (1998) nos traz algumas contribuições:

O uso do território no Brasil é resultado do embate de interesses econômicos das grandes empresas nacionais e transnacionais. Essas empresas ao se

instalarem num dado território, criam uma ordem para elas, porque é a partir dessa ordem que elas ampliam o seu lucro. Mas, antes desorganizam as demais ordens pré-estabelecidas e as convoca a funcionarem a partir dos seus interesses. É por isso que os municípios são ingovernáveis, que os Estados são ingovernáveis e o nosso país, como um todo, é ingovernável. A ingovernabilidade das nações é resultado da introdução das empresas globais nas decisões políticas, apoiadas pelo sistema de informações da mídia que legitima essas ações e que conduz, erradamente, a santificar-se essas formas de ação. (SANTOS, 2008)

Os municípios correspondem ao território administrativo em que as ações políticas se materializam. Em última instância, toda a perda do poder do Estado mediador para o seu formato neoliberal se materializa na ingovernabilidade dos processos em âmbito municipal. As prefeituras não conseguem autonomia sobre as grandes empreiteiras prestadoras de serviço de saneamento básico, sobre as grandes mineradoras, sobre as grandes indústrias, sobre os grandes produtores agrícolas. O poder econômico exerce seu poder político de forma a retirar a autonomia coletiva das comunidades, desestruturar os *territórios* e nesse processo de fragilização, as populações mais vulneráveis são as primeiras afetadas, com o decréscimo das políticas sociais e perda de postos de trabalho com melhor remuneração, como é a prestação de serviço de coleta seletiva.

A cidadania incompleta da população perde ainda mais força com a priorização do papel do consumidor. Seguindo o processo, a falta de responsabilidade pela poluição nas diferentes fases dos ciclos produtivos exime as empresas de se responsabilizarem por suas ações nos territórios, deixando nos municípios toneladas de resíduos domésticos, pneus inservíveis e resíduos perigosos para prefeituras de baixo orçamento resolverem. Neste processo, os trabalhadores que lidam diretamente com estes resíduos, seja em coletas ambulantes, seja em lixões, seja em cooperativas, acabam por ser as últimas opções de preocupação pública. A renda dos catadores é então definida pela sua força frente a grandes sucateiros e atravessadores, que se aproveitam da sua vulnerabilidade para reduzir ainda mais o valor pago pelos materiais recicláveis.

Um material ganha a qualidade de reciclável quando a capacidade técnica se encontra com as condições sociais e econômicas adequadas. Alta vulnerabilidade da população marginalizada, alta do preço de insumos de origem primária, novos valores sociais e legislação reguladora são algumas destas condições. Desta forma, catadoras e catadores enfrentam em seu trabalho, aparentemente simples, forças hegemônicas de caráter local, regional e global.

Por meio de coletivos de trabalhadores os catadores conseguem se fortalecer política e produtivamente, reestruturando, assim, redes territoriais de proteção e articulando interlocutores nas esferas privadas e públicas. Desde 2003, os catadores conseguiram registro profissional, com reconhecimento de sua ocupação pelo Ministério do Trabalho, na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) nº 5192-05<sup>1</sup>, como catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, nas suas diferentes atividades, que vão desde atividades administrativas até a manobra de veículos pesados e direção de caminhões que transportam os materiais já beneficiados.

Estas estratégias coletivas de associação para o trabalho são formas de sobrevivência que populações expropriadas e segregadas encontram, evitando o retrocesso ainda maior da concentração de renda, situação que se agrava no Brasil a partir de 2015.

Em grande parte, essa piora nas condições de vida, sobretudo da parcela mais pobre, advém do aumento do desemprego e da precarização das condições de trabalho, conforme recentemente divulgado pelo IBGE (2018): no quarto trimestre de 2017, a taxa de subutilização da força de trabalho (que agrega os desocupados, os subocupados por insuficiência de horas e os que fazem parte da força de trabalho potencial) ficou em 23,6%, o que representa 26,4 milhões de pessoas. Por outro lado, entre 2016 e 2017, segundo o relatório da Oxfam Internacional (2018), enquanto o patrimônio dos bilionários brasileiros cresceu 13%, os 50% mais pobres tiveram sua participação na renda nacional reduzida de 2,7% para 2%. (SILVA e SILVA, 2018,p.139).

Os locais e as condições onde estes trabalhos têm sido desenvolvidos estão dentre os mais marginalizados no espaço urbano. Parte dos catadores realiza seu trabalho nos locais de destinação final inadequada, os lixões, em áreas de transbordo e fundos de vale. Outra parte realiza em zonas comerciais, zonas residenciais e zonas de alta atividade turística, por meio da coleta ambulante, muitas vezes reunindo materiais em suas residências. Suas condições de trabalho estão altamente relacionadas a graves acidentes de trabalho, trabalho infantil, doenças crônicas e agudas, falta de acesso a políticas públicas e a trabalhos análogos ao escravo, quando explorados por sucateiros. Atualmente, estima-se que entre 2% a 3% da população brasileira sobreviva total ou parcialmente da coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis (MNCR, 2012). Muitos dos catadores apresentam outras ocupações, como

---

<sup>1</sup> Uma classe dentro da classificação "Trabalhadores de coleta e seleção de material reciclável", "Catam, selecionam e vendem materiais recicláveis como papel, papelão e vidro, bem como materiais ferrosos e não ferrosos e outros materiais reaproveitáveis." (MTE), correspondente código internacional de ocupações da OIT CIUO 2008 nº 9611 – *recolectores de basura y material reciclable*.

pedreiros, pescadores, donas de casa, domésticas, prestadores de serviços gerais, agricultoras, varredores, garis, entre outros.

Visto isso, pesquisas como a proposta neste trabalho, que buscam identificar potencialidades e fragilidades da atuação municipal quanto ao planejamento e gestão, podem contribuir com a maior compreensão sobre a gama de ações para a modificação da realidade. A situação enfrentada por catadores se reproduz em todos os municípios brasileiros, tanto em grandes cidades como em cidades de pequeno porte, estando elas no litoral ou no interior, respeitando especificidades e graus de fragilidade diferentes. Não obstante, para além do Brasil, a situação frágil de profissionais que sobrevivem da coleta e venda de materiais recicláveis pode ser vista em diversos países tardiamente industrializados (RUIZ, 2013, p. 41).

Considerando a importância deste segmento social e a gravidade dos riscos que esta população está submetida, o Governo Federal, com recursos do Programa Brasil Sem Miséria, alocados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e executados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), via Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), realiza investimentos que visam a melhoria das condições de trabalho e renda dos catadores.

Assim, foi lançado o edital de chamada pública Nº 004/2011 SENAES-MTE, que selecionou 54 entidades entre governos estaduais, governos municipais, universidades e entidades sem fins lucrativos, para investir no “apoio e fortalecimento de redes de cooperação constituídas por empreendimentos econômicos solidários em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo sustentáveis e solidários”.

O edital estabeleceu diretrizes e ações principais a serem seguidas. As ações estão dentro do âmbito da economia solidária, sendo que o apoio aos catadores deu-se através da: identificação e mobilização de catadores avulsos; formação; encaminhamento para políticas públicas; incubação e assessoramento técnico; formação de novos grupos; estruturação de empreendimentos. Quanto ao público alvo, os recursos deveriam beneficiar 70% de catadores avulsos, e 30% de catadores organizados, de acordo com negociação realizada com o Movimento Nacional dos Catadores e o Governo Federal. Quanto à vigência, os projetos deveriam ser executados em um prazo máximo de 36 meses, prorrogáveis por mais 12 meses.

Parte dos convênios foi estabelecido junto a governos municipais, onde estes recursos deveriam integrar recurso de outras fontes, compondo os investimentos em planejamento, gestão e manejo de resíduos sólidos do município de forma participativa. Porém, estes projetos enfrentaram dificuldades para serem executados, seja pela falta de diálogo entre os diferentes atores no nível municipal, disputa de interesses entre agentes econômicos, falta de

vontade política, falta de controle social e gestão participativa, ou ainda, dificuldades técnicas da equipe.

O Programa Pró-Catador apresenta diálogo direto com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS - Lei nº 12.305/2010), estando previsto dentro da mesma e sendo regulamentado em conjunto. Em um nível acima, está a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), contendo a PNRS, que prevê pontos como a dispensa de licitação para a contratação de cooperativas e associações de catadores para a prestação de serviço de coleta seletiva. Por mais que haja essa ligação direta na esfera nacional, a ligação na esfera municipal por vezes é frágil, dependendo da vontade dos agentes políticos e técnicos envolvidos. Caso as políticas municipais de saneamento (dentre elas resíduos sólidos) não estejam diretamente ligadas com o Programa Pró-Catador local, a eficiência tanto das políticas quanto do programa poderá ficar comprometida.

Considerando a forte conexão que estes investimentos têm com o planejamento e gestão urbana e ambiental, como também na possibilidade da melhoria das condições de vida dos catadores, o escopo da pesquisa foi delimitado pelos convênios estabelecidos diretamente entre a SENAES-MTE e os governos municipais. Do total de 54 (cinquenta e quatro) convênios estabelecidos pelo órgão para a finalidade de apoio, fortalecimento e organização das Redes de Cooperação Solidárias, 7 (sete) foram firmados com governos municipais, dos quais 6 (seis) nos propomos a pesquisar na presente tese. Especificamente, o projeto não englobado pelo nosso escopo foi firmado com a Prefeitura Municipal de São Paulo, devido à sua complexidade e cronograma, ficando como proposta de continuação de estudos posteriores. Esta delimitação foi definida com o objetivo de avaliar o planejamento e a gestão municipal sobre o tema, não cabendo então avaliar a execução dos projetos geridos pelas universidades, governos estaduais ou entidades de apoio.

As prefeituras conveniadas, o número dos convênios e o montante total do repasse estão demonstrados no Quadro 1, sendo o montante do repasse relativo ao número de catadoras e catadores a serem beneficiados:

**Quadro 1 - Resumo dos convênios SENAES/MTE edital n04/2011 estabelecidos com prefeituras municipais em estudo**

Nº	Nome da Entidade	UF	Nº do Convênio	Valor do Repasse
01	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAÇARI	BA	771428/2012	R\$ 1.000.000,00
02	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS	SP	771510/2012	R\$ 2.000.000,00
03	PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM	MG	769453/2012	R\$ 500.000,00

Nº	Nome da Entidade	UF	Nº do Convênio	Valor do Repasse
04	PREFEITURA MUNICIPAL DE JOINVILLE	SC	765248/2011	R\$ 875.000,00
05	PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO	SP	765200/2011	R\$ 1.000.000,00
06	PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO CLARO	SP	769779/2012	R\$ 500.000,00

Fonte: SENAES/MTE, 2014

O público beneficiário principal do Programa Pró-Catador SENAES são os catadores avulsos que desenvolvem atividade de catação em lixões ou de forma ambulante. Segundo desenho da política, 70% dos recursos do programa deveriam beneficiar diretamente estes catadores. Os catadores já organizados em empreendimentos econômico solidários (EES) seriam então beneficiados com 30% dos recursos, sendo também pivôs da inclusão social e produtiva dos demais catadores, por meio da estruturação dos EES já existentes, e a incorporação de novos catadores às atividades coletivas. O desenho do público é definido pela fonte do recurso, o Programa Brasil Sem Miséria, que busca apoiar aquelas famílias que possuem renda per capita de então R\$70 por mês.

Podemos, desse modo, compreender a questão de pesquisa como: de que forma os esquemas de planejamento e gestão urbano e ambiental utilizados nos municípios brasileiros apoiados pelo Programa Pró-Catador de 2011 a 2018 têm contribuído para melhoria da condições de trabalho destes profissionais?

## Objetivos

O objetivo geral da presente pesquisa é avaliar se e como a cultura cívica, a auto-organização, a política pública ativa e o planejamento e a gestão municipal<sup>2</sup> afetam os projetos Pró-Catador SENAES firmados junto às prefeituras. Em outras palavras, buscamos avaliar se os recursos descentralizados para os municípios, através do programa Pró-Catador SENAES-MTE pelo edital nº04/2011, geraram melhoria nas condições de trabalho de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, trabalhadores expropriados urbanos, e, se

---

<sup>2</sup> Estes são quatro argumentos estruturantes de nossa tese, e sua descrição, definição de desenvolvimento para elementos de análise são melhor trabalhados nos capítulos 01 e 03, e em especial no capítulo 04.

essa melhoria e sua intensidade é influenciada pela forma com que o planejamento e gestão são realizados pelos agentes espaciais envolvidos, em diferentes escalas.

Nesta perspectiva, temos como objetivos específicos:

1. Analisar o Programa Pró-Catador SENAES e os principais agentes envolvidos, suas ações e efeitos transescalares bem como o processo de geração de resíduos sólidos urbanos, sua reciclagem e destinação final nas cidades brasileiras;
2. Analisar o processo de planejamento e gestão municipal de seis municípios do Programa Pró-Catador SENAES, nos temas de resíduos sólidos e saneamento básico, seu rebatimento nas condições de trabalho de catadoras e catadores e nos Projetos Pró-Catador;
3. Analisar a experiência de construção e execução dos projetos Pró-Catador nos seis municípios selecionados, segundo parâmetros comuns, buscando os pontos de avanço e fatores críticos.

## Tese

Compreendemos por Tese uma afirmação não conclusiva, que sintetiza a linha argumentativa principal da pesquisa, como também o conduíte principal dos resultados esperados, já não mais hipotéticos.

Assim, nossa tese é de que o meio, as condições e o produto do planejamento e gestão, nas diferentes escalas de ação, são fatores cruciais no resultado da política pública como produção da inclusão socioproductiva das catadoras e dos catadores.

Em outras palavras, defendemos que a desconexão entre a política municipal de resíduos sólidos, a política municipal de saneamento básico e o Programa Pró-Catador afeta a capacidade de interferência no espaço das três ferramentas, principalmente quanto à melhoria das condições de trabalho dos catadores. Não obstante, a fragilidade das instâncias colegiadas de decisão, principal formato de participação popular real adotado, faz com que os resultados dos programas fiquem dependentes da força e da agenda de agentes espaciais específicos, que não ocorrem em coincidência ou de forma homogênea nos territórios.

## Justificativa

*É preciso, pois, debruçar-se sobre essas centralidades nos espaços urbanos residuais e intersticiais, nas “sobras” e nos “restos” de cidade não “aproveitados” pelas estratégias dos agentes hegemônicos de produção do espaço. (SERPA, 2011, p. 104)*

Por que uma pesquisa sobre os investimentos públicos na inclusão socioprodutiva de catadores deve ser realizada com base nos conceitos geográficos? O perfil de atuação do intelectual-profissional geógrafo muda conforme o tempo, respondendo às necessidades e realidades presentes. Metaforicamente, Ruy Moreira enfatiza:

Na Idade Média, a influência da Igreja leva a geografia a ser uma forma de visão que referenda o imaginário bíblico (...). Por isso, a geografia medieval é uma extensão da Bíblia e o geógrafo um cartógrafo do fantástico. (MOREIRA, 2008, p. 14)

Da mesma forma, a atual conjuntura denota uma nova organização urbana espacial da sociedade moderna, que reforçou a conglomeração de pessoas em áreas restritas, bem como a produção no/do espaço dos grandes centros industriais. Ao mesmo tempo: produzem bens; demandam trabalhadores; e criam demanda para seus produtos. Esse processo desigual, constante e intencional exclui importante parte da população à margem, submetendo-as a diversos riscos ligados às inadequadas condições de moradia e trabalho. Surge então uma nova demanda para o profissional geógrafo: compreender as contradições urbanas que submetem estas populações aos riscos, e ser capaz de agir de forma crítica, potencializando e criando alternativas para superar estas contradições.

O aumento da entropia urbana, o incremento na necessidade de consumir (FENZL & MACHADO, 2009) e a urbanização perversa (SOUZA, 2013a) geraram conflitos sérios, que se materializaram na elevação da produção de lixo, ampliação das desigualdades sociais (KEMPF, 2007) e o consequente surgimento do profissional catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (PINHEL et al., 2013), que tiram o seu sustento e de suas famílias das “sobras da modernidade” (ZANETI, 2003). Neste parágrafo são citados intencionalmente diversos autores, cada um com sua contribuição, para auxiliar na amarração de diversos conceitos que serão importantes para a tese. Este grupo de autores, engatilhados nessa sequência, contribuem principalmente para compreender qual a situação em que os catadores estão submetidos, e sobre quais riscos as políticas públicas pretendem atuar. Ainda, essa



sequência de autores desenha uma ótica sobre o objeto que compreende os riscos sociais como consequência de organização civilizatória e econômica.

Os fatores relacionados à produção de resíduos e ao aumento do risco social da população mais fragilizada se materializa nos territórios municipais, onde cabe à gestão pública municipal o planejamento e manejo de todos os resíduos de natureza doméstica, bem como a inclusão socioproductiva de catadores e catadoras (BRASIL, 2010b). Território, neste sentido, pode ser compreendido como espaço de gestão e de resolução de conflitos de ordem pública, considerando a multiescalaridade – nacional, estadual e municipal - do tema (SAQUET, 2007).

Não obstante, as prefeituras se veem em uma dinâmica de redução do poder do Estado nas diferentes jurisdições, assim como de sua capacidade de planejar (VILLAÇA, 2006; SOUZA, 2013, MONTE-MOR, 2006) com o crescimento do neoliberalismo. A sociedade vítima da perversidade dos processos globais, com materialidade local (SANTOS, 2015[2000]) busca outras formas de organização coletiva e autônoma (SINGER, 2003) para viver e trabalhar. E a geografia, não pouco ousada, busca entender estes processos e como agem os agentes espaciais nas diferentes escalas (CORREA, 1995).

Deveria a geografia se meter a estudar políticas públicas? Não se voltaria a universidade a uma mera ferramenta do Estado caso isso se torne uma prática? Parece importante fugir da força que o Estado corporativo faz de voltar a universidade a mera produtora de mão de obra subserviente a ele, para o "interesse nacional", ou seja, para preservar e fortalecer o *status quo* (HARVEY, 2017[1974]). Nesse sentido, Harvey (2017[1974], p.496) ainda propõe uma diferença entre Estado corporativo e Estado incorporado, sendo que a política pública promotora de autonomias e preocupada com "as condições sociais da existência de modo essencialmente humano" estaria mais próxima do segundo.

Da mesma forma, geografia por geografia não confere autoridade moral ou acadêmica para a pesquisa ou para as ações aqui engendradas e analisadas, sendo talvez um dos melhores contraexemplos o General Pinochet, geógrafo de formação, o que não impediu suas atrocidades. Para pensar moral e eticamente sobre isso utilizamos o texto do professor David Harvey escrito em 1974, um ano após a derrubada do governo eleito de Salvador Allende pela junta militar do general.

Especificamente sobre nossa pesquisa, que tem na autonomia, na autogestão e na solidariedade características de qualidade da política pública, o exemplo toma aspecto diretamente grave. O general Pinochet foi responsável por dissolver os Conselhos Comunitários de Saúde (realizando também assassinatos e prisões), centros criados no governo Allende para a democratização do acesso ao sistema de saúde das classes mais

pobres, que apresentaram além de atenção à saúde, controle comunitário e fortalecimento político das comunidades.

A geografia procura no estudo da elaboração e do aprimoramento das políticas públicas como uma das formas de incrementar as "técnicas e os mecanismos da gestão [e planejamento] urbana, regional e ambiental" (HARVEY, 2017[1974] - [comentário nosso]). Assumimos o papel da segmentação entre "urbana, regional e ambiental" proposta por Harvey, sem nos olvidarmos que a viríamos superada posteriormente com os conceitos de Espaço proposto pelo professor Milton Santos (1996). Nesse processo a geografia, e @ geógraf@, encontra uma missão, uma responsabilidade profissional:

E dentro da geografia existem algumas tarefas pequenas, mas bastante significativas. Para começar, há essa tradição de racismo, etnocentrismo e paternalismo condescendente — um resíduo da era imperial — que tem que ser expurgada de nossos livros didáticos. Existe a tarefa de construir uma literatura genuinamente humanista que colapse os dualismos artificiais (quase esquizofrênicos) entre fato e valor, sujeito e objeto, homem e natureza, ciência e interesses humanos. A obrigação moral do geógrafo, qua geógrafo, é confrontar diretamente a tensão entre a tradição humanista e as necessidades do Estado corporativo, para elevar nossa consciência da contradição e, desse modo, aprender como explorar a contradição dentro da própria estrutura do Estado corporativo. (HARVEY, 2017[1974], p.497)

Compreendendo estes fatores se faz importante o papel do olhar geográfico sobre os conflitos que se materializam nestes espaços, e principalmente sobre as medidas adotadas pelas entidades governamentais para mitigá-los ou saná-los. Da mesma forma é necessária a compreensão e o aprimoramento das medidas de planejamento e gestão fomentadas pelos recursos do Programa Pró-Catador (2010d), através dos repasses SENAES/MTE nº04/2011, voltadas às entidades municipais.

Por serem recursos limitados e pontuais, no sentido de serem voltados a um objetivo específico, é vital para o processo de inclusão socioprodutiva de catadores que os investimentos consigam atingir as mudanças espaciais a que se propõem. Por sua vez, o planejamento das intervenções espaciais adequados à EcoSol (economia solidária) não deve apresentar a intencionalidade de atores *hegemonizantes*, mas sim apresentar forma participativa e multidisciplinar, o que infelizmente tem sido características raramente atribuídas à gestão pública municipal.

Ainda sobre o tema do investimento federal, os recursos são representativamente delgados, principalmente quando comparados a outros programas federais. O Programa Pró-

Catador SENAES, em especial na figura do Edital nº04/2011, prevê o investimento de R\$2.500,00 por catador beneficiado no projeto, a ser executado com identificação, formação, mobilização e equipamentos, ao longo de 3 a 4 anos. Com isso, os projetos para beneficiar 200 catadores apresentam valores estimados de R\$500 mil, ao passo que outras ações como a Copa do Mundo Fifa 2014 (Brasil), que apresentou investimento aproximado de R\$8,3bilhões em 64 jogos (R\$ 129,7 milhões por jogo)<sup>3</sup>, ou ainda, investimentos do BNDES na campeã nacional JBS do mercado de proteína animal, no valor de R\$8,1bilhões<sup>4</sup> (R\$67,5mil por trabalhador da JBS). Não que outros investimentos não gerem retornos para a sociedade brasileira, mas o desenvolvimento pode ser questionado frente à estes montantes, sobretudo quando pensamos que um catador vale para os poderes hegemônicos e hegemonzantes menos que uma cabeça de gado, e representativamente menos que um jogo de futebol.

Desta forma, as políticas para EcoSol e catadores precisam estar na pauta da academia e receber o maior aporte possível de análises, especialmente de perspectivas críticas, para que tenham cada vez mais ferramentas para se aprimorar e fortalecer. A redução da desigualdade, a redução dos impactos ambientais e sociais das sociedades urbanas deve ser preocupação constante da academia, que deve também realizar esforços na identificação dos agentes-chave e seus papéis no processo de construção de uma sociedade mais justa.

Assim, o tema a ser estudado possui importância para a sustentabilidade da cidade e da sociedade como um todo. A reciclagem popular realizada pelos catadores possui grande importância ambiental, mas é resultado de um processo de exclusão econômica histórica, reforçada pelos riscos sociais a que esta população é submetida. Assim, estratégias que consigam potencializar o serviço prestado pelos catadores, ao mesmo tempo que melhoram suas condições de vida e trabalho, possuem elevada relevância para a comunidade.

As recorrentes contradições ambientais existentes no espaço urbano ganham destaque quando as cidades, enquanto conjunto de sistemas complexos (FENZL & MACHADO, 2009), começam a entender a importância dos fluxos mássicos e energéticos relacionados à cadeia da reciclagem popular. Existem hoje diversas pesquisas acadêmicas sobre os catadores, suas condições de vida e trabalho, e sobre suas estratégias de organização coletiva em associações, cooperativas e cooperativas de segundo grau. Mas ainda existem poucas pesquisas avaliando a eficiência dos recursos públicos investidos para a melhoria da realidade dos catadores, apesar de o Tribunal de Contas da União (TCU) ter criado ferramentas interessantes de avaliação qualitativa das políticas públicas. Assim, uma

---

<sup>3</sup> “Custo dos estádios da Copa do Mundo de 2014 teve aumento real de 20%” (Folha de São Paulo 06/01/2015)

<sup>4</sup> “Investimentos do BNDES na JBS entram na mira da Polícia Federal” (Valor Econômico 12/05/2017)

pesquisa como a aqui proposta pode contribuir não apenas com a construção acadêmica, como também com o aprimoramento da utilização destes recursos.

Da mesma forma, o recorte proposto (para o estudo de 6 dos 54 convênios existentes oriundos do edital 04º/2011 SENAES-MTE) permite analisar com consistência os fatores envolvidos nos sucessos e fracassos dos convênios, sem deixar de ser representativo quanto às políticas públicas voltadas para o setor. O recorte permite ainda identificar quais foram as ações específicas que conseguiram fornecer execução para as metas inicialmente propostas em cada projeto.

## Estrutura da tese

A presente tese está estruturada em quatro capítulos, não contabilizadas as partes pré-textuais, a introdução, as análises ampliadas e as conclusões.

O primeiro capítulo de título “Geografia da reciclagem popular” reúne a estrutura metodológica do estudo e as concepções que deram base para sua formulação. São descritos nele os passos metodológicos adotados, apresentando inicialmente as abordagens, o escopo do estudo e o problema, depois os métodos de coleta das evidências – principalmente a pesquisa-ação e a coleta de dados documentais -, e posteriormente os procedimentos de sistematização, análise e escrita. Ao final deste capítulo, o leitor encontrará uma planilha relacionando os procedimentos e instrumentos com os objetivos da tese.

O segundo capítulo de título “Planejamento urbano e catadores no Brasil” se dedica a discorrer de forma mais aprofundada nas bases teóricas da tese, por meio das quatro abordagens que adotamos sobre o tema: Agentes, escalas, processos e categorias analíticas da geografia; Pesquisa-Ação e observação participante; Políticas públicas e processo de descentralização; e Planejamento urbano, autonomia e economia solidária. Propomos uma retomada do histórico do planejamento urbano no Brasil, com foco principal na compreensão da participação da população no processo de planejamento e gestão. Frente às compreensões do planejamento crítico, buscamos compreender e complementar com a proposta da economia solidária, estratégia sobre a qual está estruturada a política pública foco da análise. Nesse capítulo, nos aprofundamos também na perspectiva das catadoras e catadores brasileiros, traçando o curso até chegar à proposta do Programa Nacional de Investimento na Reciclagem Popular, elaborado pelo MNCR e utilizado por nós como um dos parâmetros. Ao final do capítulo, nos debruçamos sobre a compreensão do "Planejamento, gestão e manejo municipal de resíduos sólidos no Brasil: agentes, escalas e processos",

elencando os principais agentes e suas práticas espaciais, a realidade brasileira no tema de resíduos sólidos e os conflitos presentes na inclusão social e produtiva dos catadores.

O capítulo três, de título "Programa Pró-Catador SENAES e Prefeituras Municipais" se dedica ao escopo da tese em si. Busca compreender o Programa Pró-Catador e o seu braço de execução SENAES, bem como o ambiente institucional e demais programas que o contém. Posteriormente, sistematiza a análise feita sobre os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS) e os planos municipais de saneamento básico (PMSB), com o objetivo de compreender como foram as abordagens nas ferramentas de planejamento municipal sobre o tema de catadores, coleta seletiva e encerramento de lixões, que fornecerá posteriormente base para a análise mais aprofundada dos projetos em cada município.

O quarto capítulo, de título "Reciclar a cidade e a política pública" se dedica inicialmente a compreender os principais agentes nacional e locais, suas práticas, relações e conflitos, bem como compreender de forma mais dedicada a dinâmica financeira dos projetos Pró-Catador SENAES em cada município. Posteriormente, como fruto das pesquisas até então relatadas, o capítulo apresenta os argumentos principais da tese, que são utilizados como base para os elementos de análise, utilizados no capítulo 3 e de forma mais aprofundada no capítulo 4. A partir dos argumentos dedicamos especial atenção a cada um dos projetos, buscando compreender os processos que foram desenvolvidos no decorrer de sua vigência, o ambiente pretérito e as possíveis consequências posteriores. São tratadas também as especificidades de cada projeto, após o esforço de sistematização dos dados da pesquisa-ação e comprovações documentais.

Posterior ao capítulo quatro, está a "Análise ampliada", que sintetiza os elementos de análise adotados nos capítulos 3 e 4 para a compreensão dos processos que existem entre os municípios. Após, estão as "Conclusões e propostas", que buscam, esperamos que fortuitamente, realizar o fechamento dos objetivos, compreender as principais contribuições e apontar dificuldades encontradas, caminhos futuros de pesquisa, caminhos futuros para a política pública e para a estruturação da Reciclagem Popular.

# Exposição Eu catador

29/09 a 28/10  
de 2016 19h às 22h

Local: A Casa da Luz Vermelha - Clube ASBAC  
SCES Trecho 2 Conjunto 31 Brasília - DF



Fotos tiradas pelas próprias catadoras(es) e sua dinâmica de trabalho no Lixão da Estrutural-DF (2016)

Organizada pelo fotógrafo Kazuo Okubo com patrocínio do INESC



## CAPÍTULO 1: GEOGRAFIA DA RECICLAGEM POPULAR

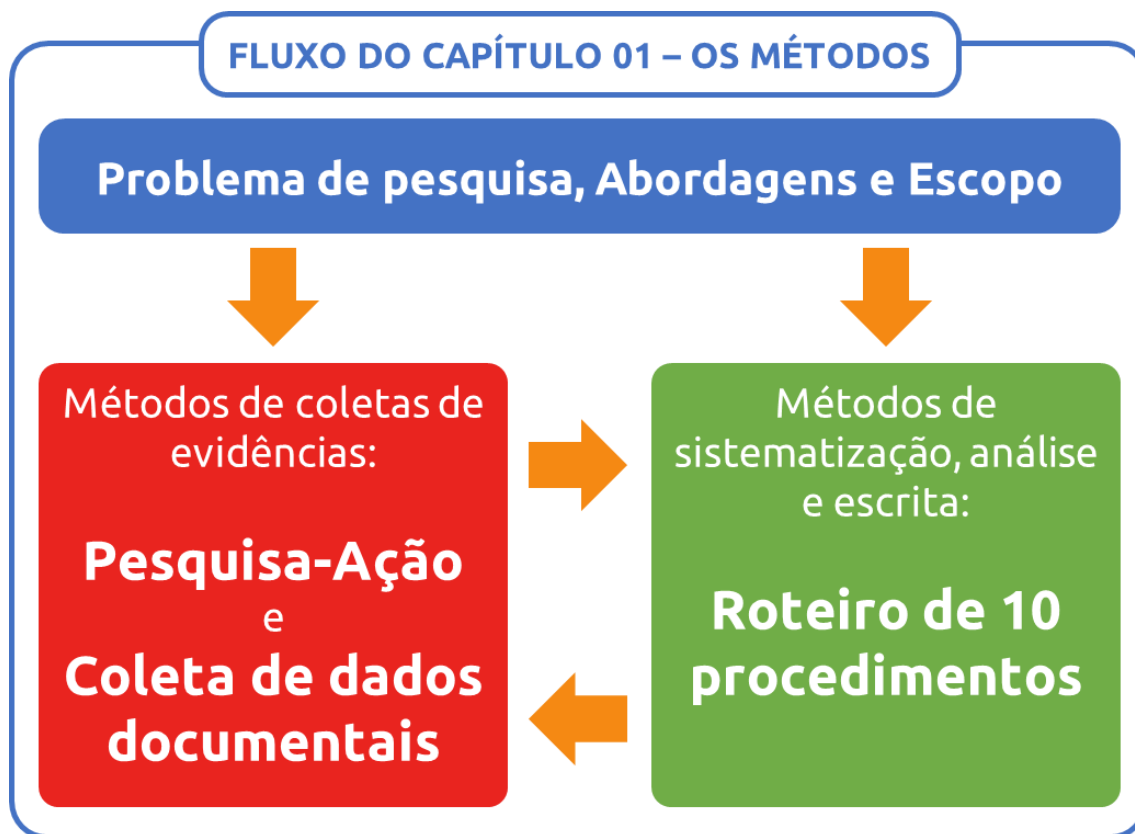
*La afirmación es brutal. Reformulémosla: frente a las turbulências que nacen de la crisis ecológica y la crisis social mundiales, y a fin de preservar sus privilegios, la oligarquía elige debilitar el espíritu y las formas de la democracia, es decir, la libre discusión de las decisiones colectivas, el respeto de la ley y sus representantes, la protección de las libertades individuales frente a la usurpación del Estado o de outros grupos constituidos.<sup>5</sup> (KEMPF, 2007)*

Neste primeiro capítulo, de título “Geografia e a reciclagem popular”, desenvolvemos a abordagem metodológica. Nele buscamos uma aproximação dos métodos da geografia para a compreensão da reciclagem popular e da política pública voltada ao seu fomento. A reciclagem popular é um processo ativo, e que encontra diversas barreiras espaciais para a sua efetivação e dispersão no território brasileiro.

Elaboramos a Figura 1 para apresentar os aspectos metodológicos discutidos durante o capítulo 01 que embasa a pesquisa tema em questão. A primeira parte apresentada é composta pela descrição do problema de pesquisa, das abordagens adotadas que *suleiam* a metodologia, e a delimitação e o escopo de pesquisa – até onde nos propomos ir. A segunda parte expressa os métodos adotados para a coleta de evidências, sendo a imersão no formato de *Pesquisa-Ação* e a concomitante *Coleta de Dados* documentais utilizados, esta que também compõe a base de dados para as discussões na fase de análise. A terceira parte expressa a sistematização de dados adotada, a estrutura das análises realizadas e a estruturação da escrita de tese, organizados em um roteiro de 10 procedimentos, que por sua vez apresentam correspondência direta com os objetivos.

---

<sup>5</sup> A afirmação é brutal. A reformulemos: frente às turbulências que nascem da crise ecológica e da crise social mundiais, e a fim de preservas seus privilégios, a oligarquia decide debilitar o espírito e as formas da democracia, em outras palavras, a livre discussão das decisões coletivas, o respeito à lei e seus representantes, a proteção das libertades individuais frente à usurpação do Estado e de outros grupos constituídos. [nossa tradução livre]



**Figura 1 - Fluxo do Capítulo 1: os métodos**

Fonte: (elaboração própria)

Este é o capítulo estruturante da tese, pois metodológico. Nele, estão as bases para dar o suporte dos demais tópicos teóricos e analíticos. Nosso principal destaque está na ligação direta do fluxo apresentado na Figura 1 com os argumentos da tese, que serão apresentados no capítulo 03, e destes argumentos com os parâmetros de análise que fazem o fechamento de nosso texto.

Ao final do presente capítulo, também será apresentado um quadro síntese contendo a relação entre os objetivos e os 10 procedimentos de sistematização, análise e pesquisa.



## 1.1 Problema de pesquisa, abordagens e escopo

*Vamos celebrar os preconceitos; O voto dos analfabetos  
Comemorar a água podre; E todos os impostos; Queimadas, mentiras e sequestros  
Nosso castelo de cartas marcadas; O trabalho escravo; Nosso pequeno universo  
Toda hipocrisia e toda afetação; Todo roubo e toda a indiferença  
Vamos celebrar epidemias: É a festa da torcida campeã.  
Legião Urbana - Perfeição*

### Definição do problema

Neste tópico, debateremos o problema motivador da pesquisa, que precede a questão de pesquisa, que é: “*De que maneira as formas de planejamento e gestão urbano e ambiental utilizados nos municípios brasileiros apoiados pelo Programa Pró-Catador de 2011 a 2018 têm contribuído para melhoria da renda e condições de trabalho?*”.

Assim, os elementos, processos e agentes a serem abordados no problema de pesquisa serão considerados não só nas escalas elencadas no escopo da pesquisa em si, mas também na escala global que o tema se apresenta. Ampliar horizontes é necessário para construir coerência com o aporte metodológico utilizado. O professor Milton Santos (2014[1996]) nos chama a compreender a dinâmica nacional e local como interdependente das dinâmicas mundiais, cujo esquecimento é falha tanto comum quanto grave à elucidação dos processos espaciais que se pretende, falha que nos propomos a audácia de não cometer.

Por mais que a abordagem seja voltada para políticas públicas e planejamento e gestão municipal, não se pode esquecer que os catadores são, em representativa parte, uma população em situação de risco, resultado de diversos processos desiguais no nível intra-urbano, de nível social, de nível macro e micro-econômico. Neste tópico, buscamos elucidar um pouco sobre quais processos a política pública (PP) busca agir, quais fatores influenciam as escolhas dos gestores públicos e a adequação das ações propostas pelas políticas públicas frente à dinâmica espacial.

Atualmente, os catadores enfrentam quatro limitações importantes de serem discutidas no espectro do planejamento e gestão municipal: 1) baixa remuneração dos catadores (instituída) e de suas entidades produtivas colegiadas; 2) precariedade da infraestrutura de coleta seletiva e triagem; 3) baixa quantidade de materiais recicláveis coletados, principalmente pela pequena abrangência da coleta seletiva (LIMA et al., 2013), e baixa qualidade do material, com conseqüente menor valor de mercado; e 4) alta vulnerabilidade mercadológica às flutuações regionais, nacionais e globais. Estes fatores são conseqüência da desigual relação entre os catadores e os demais atores, da abstenção dos poderes

públicos em diferentes níveis frente sua responsabilidade de saneamento, e do risco historicamente imposto a esta população.

Comercialmente os principais elos da cadeia de materiais recicláveis são: 1) catadores; 2) aparistas/sucateiros/atravesadores; 3) beneficiadores; 4) indústrias recicladoras. Nesse sentido, o processo de “verticalização da cadeia produtiva” pelos catadores é uma das principais estratégias incentivada pelas políticas públicas para mudar o quadro atual em que: os catadores são o elo que retém a menor porção do valor produzido na cadeia da reciclagem, mesmo sendo o maior número de trabalhadores nela (IPEA, 2012).

Esta conjuntura pode ser definida como a cidade (concentradora de pessoas, consumo e, por conseguinte, resíduos) enquanto campo de luta entre as classes sociais, onde existem “diferenciações gritantes impostas [...] pelo processo de produção espacial determinada pelas necessidades e objetivos da lógica da reprodução ampliada do capital.” (CARLOS, 2013). Assim, catadoras e catadores, além de enfrentarem conflitos dentro da própria cadeia, enfrentam outros agentes espaciais da cidade em demais aspectos da vida, como baixa capacidade aquisitiva enquanto precariado, fragilidade habitacional frente aos agentes especulativos e baixo acesso aos serviços públicos enquanto cidadãos periféricos.

Neste ponto acreditamos ser importante tomar o conceito de precariado, enquanto um recorte da classe trabalhadora proletária, direcionado à compreensão das estruturas e forças que promovem a precarização da atividade de catação, ponto em que nos aproximamos da abordagem de Gonçalves:

A precariedade do trabalho da catação revela-se para nós como fundamental para os ganhos dos demais agentes do circuito, já que o cumprimento das leis trabalhistas e os contratos formais de trabalho dos catadores, tornariam a reciclagem dos resíduos menos rentável e economicamente inviável para as indústrias. Neste caso, seria preferível ao capital produzir mercadorias a partir de matérias-primas virgens, o que é sempre uma opção, à medida que haja contratempos que encareçam o processo de reciclagem nos moldes existentes atualmente. É a lucratividade e não propriamente a tomada de consciência dos capitalistas, no que diz respeito a problemas ambientais relativos ao lixo, que estimula a atividade industrial da reciclagem (GONÇALVES, 2006, p.23)

Uma das estratégias para reduzir a fragilidade trabalhista ao passo que se melhora o serviço de saneamento municipal é a prestação de serviço de coleta seletiva pelos catadores. Entretanto, como o problema do lixo envolve diversos fatores e urge por soluções, os gestores públicos acabam optando por alternativas falsamente mais eficientes, a exemplo da

incineração, da coleta seletiva privada e da triagem mecanizada, mesmo a despeito da legislação favorável aos catadores. Da mesma forma, são feitas opções organizacionais que favorecem os consórcios municipais e as parcerias público-privadas (PPPs). Estas escolhas direcionadas, muitas vezes por meio de acordos ilícitos, acabam por enfraquecer a atividade dos catadores, que veem seu direito à prestação de serviço de coleta seletiva retirado, bem como lesados seus princípios de inclusão social e economia solidária.

O quadro legal e normativo de meio ambiente, de saneamento básico e de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos confere prioridade aos empreendimentos econômicos solidários (EES) de catadores nas ações de coleta seletiva, triagem, beneficiamento e destinação final ambientalmente adequada dos materiais recicláveis. De forma que:

Esse quadro normativo representa um passo significativo para o reconhecimento pelos serviços ambientais e urbanos prestados pelos catadores, mas ainda não lhes assegura a proeminência na escolha de tecnologias que vão compor o sistema integrado de gestão de resíduos sólidos urbanos (GIRSU) municipais. (LIMA *et al.*, 2013)

Mesmo assim, existem disparidades relevantes nas disputas de forças entre os diferentes agentes: governo e catadores; empresas de limpeza urbana e catadores; e indústrias e catadores. Principal parte da diferença de forças é a acumulação primitiva de capital, seja ele financeiro, seja ele conhecimento sobre os processos. Outra parte da disparidade é dada pela falta de reconhecimento do serviço prestado. Outra ainda é devido à dificuldade que catadores enfrentam em dominar de forma coletiva o conhecimento e tecnologias necessárias para implementar grandes sistemas de coleta seletiva universal e de logística reversa, independentes do poder público. Sobre esse último ponto vale ressaltar: empresas privadas também não possuem este conhecimento, mas encontram os caminhos internos às prefeituras para sua obtenção, recebem perdão nos casos de falhas de prestação de serviço, ou se fazem da falta de transparência para escondê-las. Benefícios que EES de catadores não apresentam, por estar no cerne dos conflitos e do interesse de grandes empresas pelos largos contratos de prestação de serviço de coleta seletiva.

Estas são as dificuldades que os investimentos SENAES-MTE buscam sanar por meio dos convênios. Entretanto, a execução destes projetos enfrenta outros problemas ligados à esfera administrativa, à esfera política e à organização coletiva. Foram dados passos muito tímidos em relação à descentralização de políticas públicas sociais, principalmente no campo do trabalho, de forma com que as novas PP têm dificuldade de encontrar caminhos preferenciais e encontram resistências institucionais. De forma mais grave, foram dados passos ainda mais tímidos em relação à democracia participativa, o que fez cidadão e poder

público a ficarem pouco acostumados com a dinâmica de interferência direta nos processos de interesse coletivo, uma demanda radical da EcoSol para o resultado das ações. A terceira timidez do metafórico caminhar da sociedade brasileira está na solução das questões de resíduos sólidos, que encontra dificuldades financeiras e operacionais em mais da metade dos municípios brasileiros, seja na fase de coleta, na fase de tratamento quanto na fase de destinação final. Sobre a questão municipalista e os problemas recentes do estado brasileiro Moro Júnior nos relata:

A constituição federal de 1988 e o neoliberalismo da década de 1990 garantiram um parcial aumento de autonomia aos municípios e reforçaram a ilusão do protagonismo municipal na resolução de questões estruturais e conjunturais brasileiras. O discurso municipalista, entre outras mazelas, se apropriara de termos oriundos da livre tradução dos manuais técnicos das agências internacionais de fomento, como por exemplo 'poder local', 'atores' ou 'planejamento estratégico'. O contraponto ao enfraquecimento do Estado ou ainda à face possível do Estado 'mínimo' foi a valorização do voluntarismo municipal equivocada, cujo alcance, em um contexto de acumulação travada, restringiu-se, por origem, nas limitações do arranjo federativo e alguns de seus desdobramentos, como por exemplo a guerra fiscal, a lei de responsabilidade fiscal ou o Estatuto da Cidade. (MORO JUNIOR, 2008, p.172)

A sociedade e o pensar a cidade se viram pressionados entre o neoliberalismo e o tecnocratismo de esquerda entre os anos de 1988 e 2016 (SOUZA, 2008). Os diferentes atores envolvidos nos projetos municipais apresentam por vezes baixas interlocuções, ou ainda representam interesses de grupos econômicos interessados nos valores gerados pela cadeia de materiais recicláveis. A falta de coesão entre as secretarias municipais, a disputa de poder entre os atores dentro de um município e o difícil diálogo a ser estabelecido entre os catadores organizados e o poder público constituem as principais dificuldades para a execução dos projetos.

Por fim, outras dificuldades estão relacionadas a deficiências de comunicação entre municípios e SENAES, falta de participação e controle popular dos processos de investimento municipal, e ainda a falta de vontade política de alguns administradores executivos municipais. Desta forma, é possível ter uma breve perspectiva da problemática que o tema está envolto, e a partir desse desenho traçar procedimentos de investigação mais adequados.

## Aspectos metodológicos iniciais

Além da discussão ampliada do problema, neste tópico serão desenvolvidos com maior propriedade os aspectos metodológicos de toda a pesquisa, compreendendo a articulação dos conceitos e categorias de análise elencados frente aos nossos objetivos. Estão presentes neste tópico também a descrição final da coleta de dados, com a atualização da situação dos documentos disponíveis e do andamento dos projetos em estudo, bem como sua prestação de contas, fonte importante para nosso estudo.

Tivemos a preocupação de estruturar uma metodologia científica, que é diferente de uma avaliação de política pública. Mesmo assim, tanto os caminhos como os resultados da presente investigação fornecem – ou tem a pretensão de – importantes elementos para a avaliação de políticas públicas, seja na formulação de novas políticas no tema, reformulação das existentes, ou, ainda mais veemente em tempos de transição de regimes mais democráticos para regimes mais autoritários, registrar com rigor os avanços promovidos pelas ações, bem como seus pontos de melhoria.

Na metodologia da presente tese, nos deparamos com um desafio recente, enfrentado ainda por não muitos pesquisadores deste campo do conhecimento. Buscamos por meio das ferramentas empíricas e por meio das metodologias sócio-espaciais, em especial críticas, compreender problemáticas espaciais tratadas não somente pela geografia mas também por outras áreas do conhecimento, caixas temáticas de limite difuso. Como exemplo temos as políticas públicas e as instituições, tratados também pelas ciências políticas; os expropriados urbanos e trabalhadores marginais (pois à margem do sistema produtivo e social), campos que poderiam ser entendidos como próprios da sociologia e da economia; e consumismo, esgotamento de recursos naturais e poluição, o que por sua vez poderia ser considerado campo da ecologia.

Sem temer, a geografia responde a esta pergunta epistemológica sobre o “objeto geográfico” pelas elaborações de Milton Santos, que elucida:

(...) A partir do entendimento que tivermos do que deve ser o objeto da disciplina geográfica, ficamos em condições de tratar, *geograficamente*, os objetos encontrados. Mas esta proposição restará tautológica, se não buscarmos as categorias analíticas que permitam rever o todo como realidade e como processo, como uma situação e como movimento. Trata-se de formular um sistema de conceitos (jamais um só conceito!) que dê conta do todo e das partes em sua interação. Pensamos que nossa proposta atual de considerar o espaço geográfico como a soma indissolúvel de sistemas de

objetos e sistemas de ações pode ajudar esse projeto. (SANTOS, 2014[1996], p. 49)

Desta forma, nos propomos a estudar *geograficamente* a política pública para inclusão socioprodutiva de catadores, o planejamento municipal e sua relação com a melhoria da qualidade de renda e condições de trabalho. Para tanto, buscamos decifrar o que implica estudar os sistemas de ações e os sistemas de objetos, o *Espaço*, frente às limitações cognitivas que os recortes implicam:

Os objetos que constituem o espaço geográfico são obrigatoriamente contínuos e a população de objetos considerada pelo geógrafo não resulta de uma seleção, ainda que sábia e metódica, do pesquisador. (idem, p.46)

Estas limitações nos levam por outro lado a compreender as demandas tanto para o escopo quanto para as abordagens a serem utilizadas. Ou seja, compreender a importância de relacionar os sistemas de objetos no tempo, com sua causação original, e sua lógica na atualidade, seu funcionamento e significação, reconhecer nos objetos então seu valor social, e compreender o significado de sua geograficidade, pela sua continuidade, seja formando extensão contínua ou sistemicamente interligados, e o papel desempenhado por eles no processo social (todos indivisíveis, na realidade e na análise) (idem, p. 38-56).

Temos assim que o estudo de políticas públicas de descentralização de recursos federação-município para inclusão socioprodutiva deve compreender em maior ou menor grau: a dinamicidade das catadoras e catadores em suas articulações políticas nacionais, latino-americanas e transoceânicas; sua importância para a viabilidade da recuperação de materiais recicláveis no nível local, com efeitos globais sobre a utilização de materiais de segunda geração; a fragilidade do preço do reciclável frente às flutuações de preços de comódites, alheamente definidas; ou ainda a vulnerabilidades no urbano associadas à expropriação rural, expropriação no trabalho, expropriação residencial. Para citar apenas parte dos processos que têm como agente central os catadores, que, apesar de serem os mais importantes para o estudo, não são os únicos agentes.

O avanço da comunicação e da informática ampliou a interdependência entre os eventos, característica proeminente no meio técnico-científico informacional, mesmo aqueles em outra escala, o que se materializa tanto nas instituições quanto nas relações pessoais. Assim, estudos empíricos em geografia ganharão força quando conseguirem compreender os novos fatores do nível mundial, mesmo em estudos no nível local, regional ou nacional.

Fatores que envolvem novas formas e localização da indústria e extração mineral, novas modalidades de produção de energia, importância da circulação no processo produtivo, pelas migrações, pela terceirização e pela urbanização extremamente hierárquicas. (SANTOS, 1994, p. 124)

Desta forma, o professor Milton Santos especializa a base metodológica para que possamos tomar os passos transversais necessários para explicar os processos que pretendemos, mesmo com as imersões propostas, em suas múltiplas abordagens.

[Por sua vez] A ação é um processo, mas um processo dotado de propósito, segundo Morgenstern (1960, p.34), e no qual um agente, mudando alguma coisa, muda a si mesmo. Esses dois movimentos são concomitantes. Trata-se, aliás, de uma das ideias de base de Marx e Engels. Quando, através do trabalho, o homem exerce ação sobre a natureza, isto é, sobre o meio, ele muda a si mesmo, sua natureza íntima, ao mesmo tempo em que modifica a natureza externa. (SANTOS, 2014[1996], p. 50)

## Abordagens

Neste tópico, estão desenvolvidas as abordagens metodológicas nas quais estão assentados os procedimentos metodológicos. A abordagem alicerce é aquela proposta por Santos (2014[1996]), presente transversalmente ao longo de toda pesquisa, suporte às demais quatro abordagens propostas para responder aos desafios de cada objetivo.

É indispensável encontrar outros pontos de partida. Considerar o espaço como esse conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações, assim como estamos propondo, permite, a um só tempo, trabalhar o resultado conjunto dessa interação, como processo e como resultado, mas a partir de categorias susceptíveis de um tratamento analítico que, através de suas características próprias, dê conta da multiplicidade e da diversidade de situações e de processos. (idem, p.40)

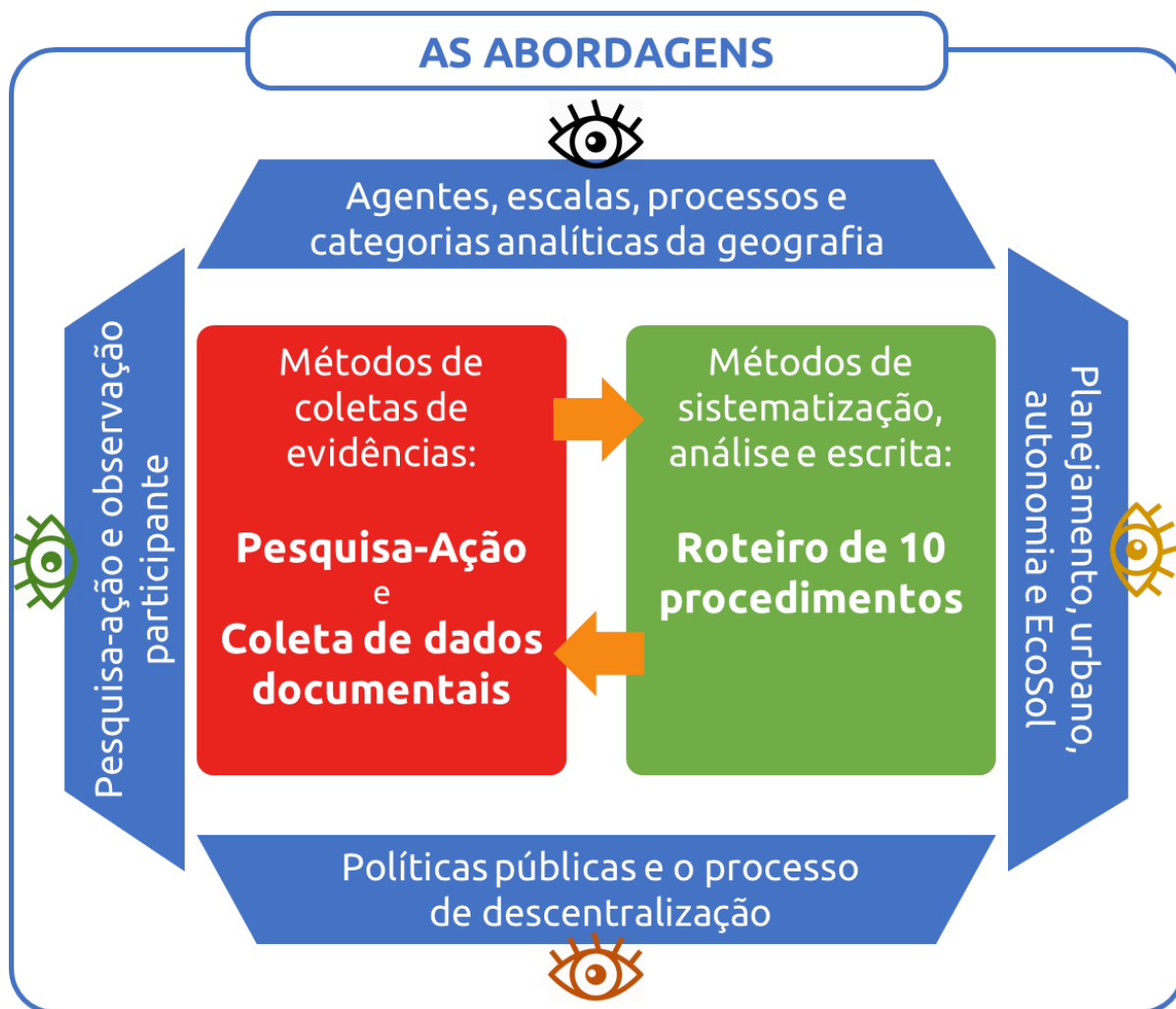
O autor ainda nos anistia do crime da infidelidade, incentivando nossa emancipação por meio das múltiplas abordagens, o que considera importante para responder às problemáticas. Assim, mais como um avô teórico do que como um guru, nos exige que

compreendamos o espaço como: totalizante, híbrido e sistêmico; uno, indissociável e complexo; e ainda solidário, contraditório e instável.

Desta forma, respeitando os valores desta ética teórica, nos esforçamos para que a metodologia, com suas múltiplas abordagens, componha um uno, solidário e indissociável, assim como o espaço, o menos contraditório e conflituoso possível.

Assim, adotamos aqui, além da teoria sócio-espacial de Santos, quatro abordagens principais, não hierarquizadas, não lineares, porém coesas. A primeira abordagem diz respeito ao método da pesquisa-ação, importante fundamento da pesquisa aqui desenvolvida, tanto na obtenção dos dados nos formatos necessários quanto na forma de análise a que nos propomos. A segunda diz respeito às questões sobre agentes, escalas e categorias analíticas da geografia, importante para compreender as ações, antigos e novos agentes espaciais, como movem os processos e que função desempenham na produção do espaço. A terceira apresenta o aporte teórico e metodológico do planejamento, do urbano, da autonomia e da economia solidária, tema e lente de análise da pesquisa, igualmente transversais às outras abordagens, indivisíveis na compreensão dos sistemas complexos a que nos debruçamos. A quarta abordagem nos auxilia diretamente na compreensão do objeto em estudo, versando sobre as políticas públicas e o processo de descentralização, compondo em parte importante a lógica formal dentro da lógica dialética com a qual nos propomos a problematizar. Neste tópico, abordaremos brevemente as primeiras duas, sendo a terceira e quarta abordagem detentoras de espaço reservado no capítulo 02. A posição esquemática das abordagens em relação aos métodos pode ser vista na Figura 2:





**Figura 2 - As abordagens propostas**

Fonte: (elaboração própria)

Com estas abordagens buscamos produzir um sistema, tanto dos conceitos quanto dos processos concatenados sobre quais versam. Buscamos dessa forma nos afastar das abordagens demasiadamente adjetivais e metafóricas, de forma a transcender a disciplinaridade sem transgredir (SANTOS, 2014[1996], p.10-11).

O mundo é um só. Ele é visto através de um dado prisma, por uma dada disciplina, mas, para o conjunto de disciplinas, os materiais constitutivos são os mesmos. É isso, aliás, o que une as diversas disciplinas e o que para cada qual, deve garantir, como uma forma de controle, o critério da realidade total. Uma disciplina é uma parcela autônoma, mas não independente, do saber geral. É assim que se transcendem as realidades truncadas, as verdades parciais, mesmo sem a ambição de filosofar ou de teorizar. (idem, p.11)

### *Pesquisa-ação e observação participante*

Compreendendo previamente o problema e a complexidade envolvida, acreditamos que não poderia ser diferente a escolha da abordagem metodológica adotada. Apesar de não ser única e estrita, a pesquisa-ação – ou, por vezes, a pesquisa participante devido suas congruências – é um importante pilar dos estudos aqui realizados.

A pesquisa-ação foi introduzida principalmente por antropólogos, e compreende um conjunto de técnicas e métodos de pesquisa social, das quais a observação participante é uma das principais técnicas. Esta, por sua vez, pode assumir duas principais formas: *natural*, que ocorre quando o pesquisador pertence ao meio que se investiga; ou *artificial*, quando o pesquisador realiza inserção programada com o objetivo da pesquisa (GIL, 2012). O presente estudo apresenta característica das duas formas, uma vez que o pesquisador realizou imersão no campo de estudos, desempenhando papel central na solução do problema em estudo, mas não representa diretamente nenhum dos agentes-chave envolvidos, pois não apresenta papel de catador, cooperativa, prefeitura municipal, governo federal, universidade conveniada ou entidade de terceiro setor conveniada.

Outro ponto que nos fez optar por esta abordagem foi o objetivo geral a que se presta a metodologia. A pesquisa participante, convergente com o radical do conceito de “participação popular” utilizado, é a pesquisa:

(...) que responde especialmente às necessidades de populações que compreendem operários, camponeses, agricultores e índios – as classes mais carentes nas estruturas sociais contemporâneas – levando em conta suas aspirações e potencialidades de conhecer e agir, é a metodologia que procura incentivar o desenvolvimento autônomo (autoconfiante) a partir das bases e uma relativa independência do exterior. (FALS BORBA, 1983 apud GIL, 2012) [grifo nosso]

Não apenas pelo grupo que se busca estudar, como também pela dinâmica da política pública de promoção de desenvolvimento endógeno a que estes grupos estão submetidos, nos levam a acreditar que a escolha da pesquisa participante auxiliará a responder importante parte das questões por nós realizadas. Nossa proposta é buscar produzir conhecimento a partir do nosso lugar, buscando explicações para os processos a partir do (re)conhecimentos e indicativos/indicadores no lugar.

Este movimento da pesquisa social não é recente, e surge em parte como resistência ao pensamento positivista, que mesmo em sua empiria, afastou a academia da sociedade, situação que as novas formas de abordar os problemas nas ciências sociais têm tentado aprimorar. A assunção de uma postura dialética frente ao problema busca por outro lado

compreender a realidade em seu dinamismo, privilegiando “o lado conflituoso da realidade social” (GIL, 2012, p.31), que pode ser compreendido em outras palavras como contraditório e solidário. Buscaram, e buscamos, através da pesquisa-ação estabelecer relação estreita entre a pesquisa, os agentes-chave da situação e a resolução do problema coletivo.

Não diferente dos demais, o método apresenta vantagens e desvantagens que merecem atenção. Como principais vantagens, o método fornece possibilidade de rápido acesso aos dados sobre o funcionamento do sistema, a partir da intra-visão proporcionada pela imersão do convívio; fornece a possibilidade também de acesso a dados de difícil obtenção e/ou delicados, dos quais não estariam disponíveis para análise e sistematização se não fosse a imersão; permite ainda esclarecimento de informações a partir da fala dos diferentes grupos observados, não sendo restrito à visão do pesquisador, também proporcionado pelo convívio em espaços não formais. Não obstante, o método também apresenta desvantagens que são “determinadas pela assunção de papéis pelo pesquisador”, pois tendem a promover uma observação restrita a este papel assumido (Idem).

Em casos de extrema estratificação social o pesquisador poderia encontrar dificuldades de permeabilidade. Apesar de apresentar papel transversal como assessor técnico gerido por catadores, o pesquisador assume que a estratificação presente no contexto da política pública apresenta, sim, importante estratificação, apesar de menor do que em outras realidades. Assim, encontramos maior dificuldade em permear os meios dos corpos técnicos de prefeituras municipais, baixa dificuldade em permear o meio do governo federal, e pouca ou nenhuma dificuldade de permear o meio de catadores, pela natureza da atividade. Maiores dificuldades de permeabilidade seriam encontradas caso o pesquisador fosse catador, que enfrentaria preconceito por parte dos gestores municipais, ou caso fosse gestor municipal, enfrentando resistência por parte de catadores. O pesquisador poderia ainda encontrar nenhuma permeabilidade em nenhum dos grupos, caso fizesse parte de empresas atravessadoras ou concessionárias de serviço público de saneamento, o que não é o caso.

Mesmo assim, devido a estas desvantagens acreditamos ser importante realizar declaração de transparência, que é um tipo de comunicado comum em pesquisas sérias da área da saúde e em pesquisas de jornalismo investigativo, e que transpomos para este estudo em geografia. Dependendo do interesse econômico da pesquisa e dos envolvidos este tópico pode vir a ser chamado de “Declaração de Conflitos de Interesse”, o que não é o presente caso.

Com um nome simbólico para o presente tema dos aspectos metodológicos, no ano 2000, Milton Santos e mais um grupo de dezoito pesquisadores publicaram um manifesto intitulado “O papel ativo da geografia”. Nele, os pesquisadores propõem como os geógrafos podem construir possibilidade de intervenção válida no processo de transformação da

sociedade, por meio da compreensão do espaço total, enquanto território usado e espaço banal. A proposta tem no seu cerne a aproximação do profissional do cidadão, que consiga compreender e utilizar os conceitos que convidam a pensar de forma sistêmica a relação entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo (LABOPLAN, 2000). Na nossa compreensão a pesquisa-ação é ferramenta fundamental para tanto.

### *Questões sobre agentes, escalas e categorias analíticas*

Este subtópico apresenta duas abordagens principais, de Corrêa (2016[2011]) e Souza (1988), que contribuíram para a definição dos aspectos metodológicos.

Retomando a compreensão sobre a indivisibilidade do espaço, dos processos sociais e a complexidade dos agentes, vemos essencial discutir agentes e escalas de ação, pivôs de nossas análises.

Sobre escalas e agentes produtores do espaço, Corrêa (2016[2011]) oferece importante contribuição, que utilizamos como luz para compreensão. Segundo ele, é preciso compreender os agentes em suas estratégias e práticas, considerando que é possível que distintos agentes podem apresentar um mesmo comportamento, por vezes solidário, enquanto um único agente pode se comportar de forma contraditória.

Ainda segundo ele, a produção do espaço é decorrente da ação de agentes sociais concretos e históricos, com papéis não rigidamente definidos, portadores de interesses, contradições e práticas espaciais, que ora são próprios de cada um, ora são comuns. Em diferentes temporalidades e em diferentes espacialidades o Estado, por exemplo, pode interpretar diferentes papéis, expresso na presente pesquisa entre dois agentes principais, sendo o Estado Federal e o Estado Municipal, dotado de múltiplos papéis e gerador de conflitos, como agente e como espaço de disputa. Por vezes, podendo ser entendido pelo trinômio Estado-mercado-cidadão; por vezes, como fator perpetuador da desigualdade na balança (*idem*).

Destaca ainda o comportamento e escala de ação dos novos agentes sociais, que com sua permeabilidade financeira alcançam diferentes espaços, e agem sobre eles de formas diferentes. Para o nosso tema, os principais exemplos seriam as corporações de produtos de gôndola; grandes empreiteiras agentes do mercado imobiliário urbano e ao mesmo tempo dos serviços públicos urbanos; a indústria e a agroindústria; os cidadãos cada vez mais transfigurados em consumidores; e, principalmente, as catadoras e os catadores que se empoderaram quando se coletivizam em movimentos políticos e conjuntos produtivos (*idem*).

Por meio destes conceitos, temos alguns indicativos sobre a abrangência que a metodologia adotada aqui pode adquirir, e quais são seus limites de extrapolação. Por questões de escala de ação dos agentes, a metodologia e ferramentas aqui propostas não

podem ser transportadas sem alteração para os estudos dos projetos Pró-Catador firmados com governos estaduais, e não com prefeituras municipais. Estes exigiriam, além de uma dinâmica imersiva diferente, uma análise mais abrangente da macropolítica partidária nacional, diferentes compreensões sobre o orçamento no pacto federativo, e a importância dos planejamentos de saneamento e de resíduos estadual para os territórios e populações.

Do mesmo modo, mas por outras razões, a estrutura metodológica aqui apresentada não pode ser transportada para projetos firmados diretamente com a sociedade civil, universidades e cooperativas. Estes projetos apresentam um nível de real democracia na participação popular mais elevado do que os projetos firmados com governos municipais, segundo os conceitos de planejamento autonomista que serão vistos nos próximos tópicos, mas não apresentam a abrangência ou resiliência temporal (construção de rugosidades espaciais de menor vulnerabilidade), devido às questões de planejamentos municipais e prestação de serviço público. No entanto, por ora não nos delongaremos neste assunto, uma vez que tais menções foram trazidas neste momento apenas para auxiliar a compreensão circular dos rebatimentos metodológicos na abrangência da análise.

### Delimitação do tema e escopo

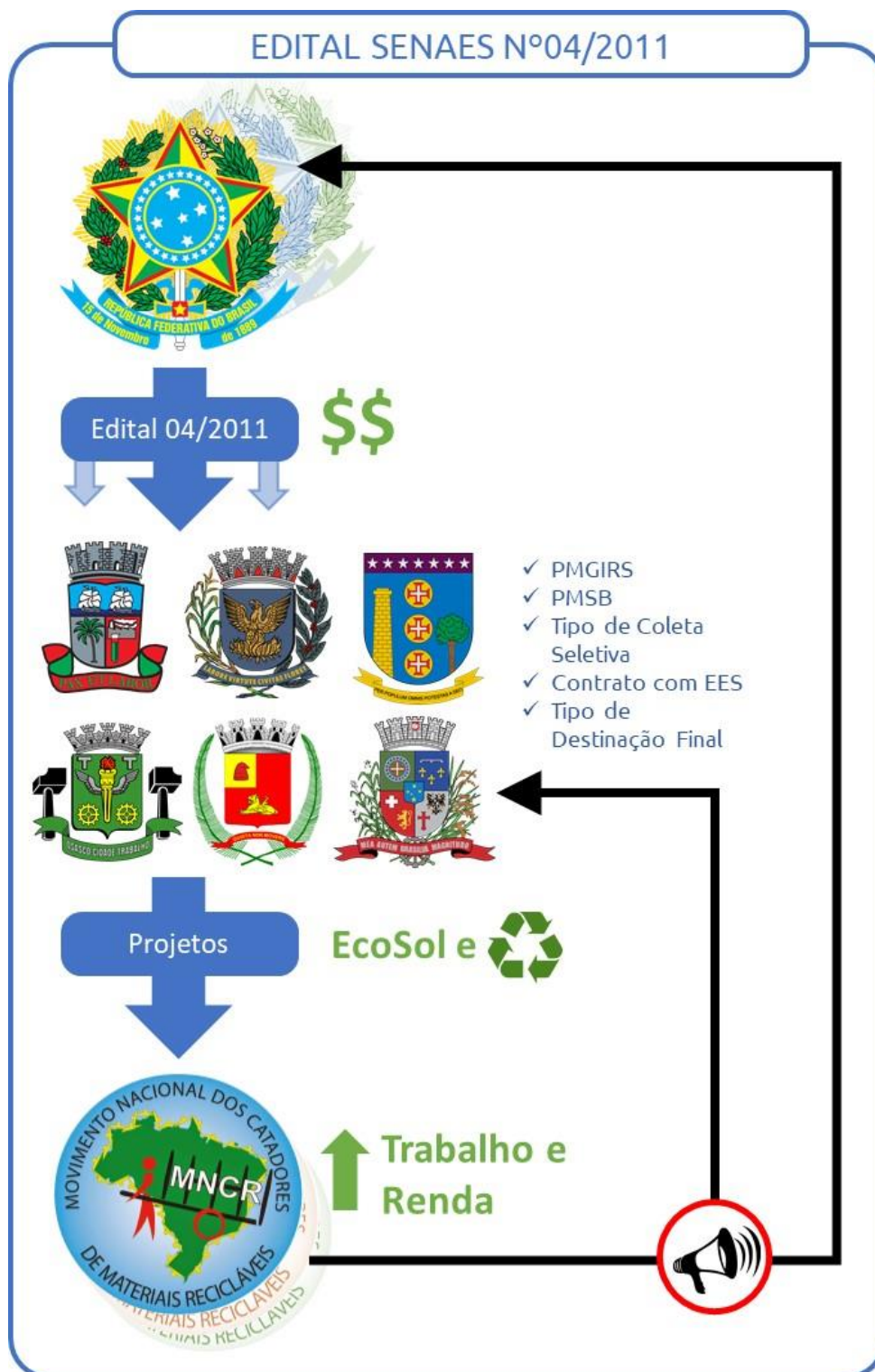
O escopo deste estudo é construído considerando os formatos de abordagens e aspectos metodológicos elencados, principalmente frente às compreensões de escalas. Assim, estão estudados os convênios estabelecidos entre o governo federal, na figura da SENAES-MTE e seis prefeituras municipais e, na categoria resíduos sólidos, que visam a inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis. Os convênios estudados foram estabelecidos com as prefeituras dos seguintes municípios: Camaçari-BA, Contagem-MG, Rio Claro-SP, Campinas-SP, Osasco-SP e Joinville-SC.

Os seis convênios representam maior parte dos convênios da categoria estabelecido com municípios no Edital de Chama Pública SENAES nº04/2011, ficando de fora da análise apenas o convênio estabelecido com o município de São Paulo, como discutido a seguir no tópico de coleta de dados. Os demais 47 convênios que fazem parte deste mesmo programa foram estabelecidos com governos estaduais, entidades da sociedade civil e universidades, obedecem a dinâmicas diferentes e não fazem parte do escopo do presente estudo. O período de análise vai de 2011 a 2018, período em que as ações foram executadas, e período em que os municípios teriam para apresentar seus Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e encerramento de suas zonas de destinação final inadequada de resíduos

(como os lixões), segundo a Lei nº12.305/2010, já considerando seus adiamentos políticos e jurídicos.

Esta definição de escopo tem o objetivo de compreender o ciclo de políticas públicas, em seu processo de descentralização, a relação dos agentes envolvidos nas diferentes escalas e as correlações com os temas transversais de planejamento municipal, resíduos sólidos, economia solidária, desenvolvimento e redução de desigualdades.

A Figura 3 ilustra a delimitação do tema e a relação dos elementos principais:



**Figura 3 - Fluxo esquemático da delimitação da pesquisa**

Fonte: elaboração própria

Na Figura 3 estão representados os principais agentes envolvidos diretamente no Edital SENAES nº04/2011, uma política pública de descentralização de recursos com objetivo de inclusão socioprodutiva de catadores. O primeiro agente é o Governo Federal,

representado pelo brasão nacional com suas diferentes composições solidárias e ao mesmo tempo contraditórias. O segundo agente é a prefeitura municipal, representado pelos seis brasões das prefeituras em estudo. De forma acessória, são apontados, ao lado do segundo grupo de agentes, algumas de suas principais características a serem analisadas: o PMGIRS, o PMSB, o tipo de coleta seletiva adotado pelo município (caso existente); existência e qualidade do contrato estabelecido junto à EES para a finalidade de coleta seletiva; e tipo de destinação final de resíduos sólidos adotados. O terceiro agente é composto pelos catadores, representados pela bandeira do MNCR, mas não restritos às articulações nacionais de catadores, mas principalmente os catadores locais, inclusive aqueles que ainda desempenham trabalho avulso.

Entre os agentes, estão posicionados fluxos qualificados pelo seu tipo de comunicação/ação, expressos em setas grandes os recursos descentralizados, a política ativa e os projetos; em setas delgadas, o processo de pressão/participação/autonomia exercido pela base, sobre as prefeituras e sobre o governo federal. Ao lado dos fluxos estão apontadas suas características principais, sendo a primeira a transferência de recursos, a segunda o formato e metodologia da aplicação destes recursos, e o terceiro o objetivo dos recursos, base principal dos resultados. Os processos têm potencial cíclico, caso assim aponte nossa análise, por meio da pressão/participação/autonomia.



## 1.2 Pesquisa-ação e coleta de dados

O método da pesquisa-ação foi escolhido pois casa diretamente com a proposta e o tema de pesquisa, sendo a forma mais adequada para organizar os dados e evidências coletadas na experiência empírica em campo. É utilizada em diferentes áreas do conhecimento, passando pela antropologia, sua casa original, pela medicina, sociologia, serviço social, como também geografia.

Em contraponto com a linearidade cartesiana, a pesquisa-ação, segundo sistematizado por Thiollent (2011), propõe uma estrutura analítica e dissertativa cíclica, com setas relacionais entre os procedimentos de vai-e-vem, mesmo sentido e direção simultaneamente opostos. “Há sempre um vaivém entre várias preocupações a serem adaptadas em função das circunstâncias e da dinâmica interna do grupo de pesquisadores no seu relacionamento com a situação” (idem, p.55)

Um dos importantes princípios para este ciclo metodológico é o de situação de pesquisa. Ele compreende que os agentes envolvidos contribuem ativamente para: a recolocação do problema; na reconfiguração da coleta de dados; na criação de novos problemas, com o questionamento constante do saber formal do especialista, frente ao saber informal do usuário; elaborar plano de ação; e propor formato para divulgação de resultado. A imersão, bem como a coleta de dados e a análise na presente pesquisa encontra este princípio em três momentos importantes: configuração, decisão e coassessoria do Comitê Gestor Pró-Catador; no conteúdo do PRONAREP; e na ação dos catadores nos Comitês Gestores de cada projeto.

Cada um dos três momentos elencados no parágrafo anterior se molda à estrutura da pesquisa de modo diferente. O Comitê Gestor Pró-Catador se conforma como uma instância onde diversos grupos são reunidos na figura de representantes eleitos, com balanceamento de poderes de decisão, contando com a composição de seis catadores, público principal do projeto (alvo e executor), dentre os doze membros. A leitura dos cenários, a definição de prioridades de territórios, temas e recursos são moldados pelas decisões desse grupo e moldam, por sua vez, o escopo da presente pesquisa, linhas de ação tomadas, e decisão de pontos de análise cruciais e/ou gargalos. Neste sentido também está o conteúdo do PRONAREP, dos quais as prerrogativas são consideradas nos parâmetros de análise dos projetos, compreendendo sua adequação às vontades e pretensões de ações ideais segundo a vontade do principal agente espacial envolvido. Não obstante, outros catadores – aqueles que compõem os comitês gestores locais de cada projeto, com comportamento e escalas diferentes dos catadores do comitê gestor – são os pilares dos movimentos de comunicação de onde surgiram oportunidades de visitas locais, definição de pautas de reunião de

assessoria, e de onde surgem muitas das informações acerca das configurações dos processos espaciais sobre os quais nos debruçamos.

Thiollent nos propõe doze elementos para a estruturação do roteiro de pesquisa, assim como Santos (1996) não como camisa de força, mas como elementos que os pesquisadores precisam se atentar para conseguir trabalhar com o volume de dados proposto, de forma organizada. Destes 12 elementos do roteiro não foram trabalhados dois por não se adequarem à realidade estudada, e o elemento “coleta de dados” foi transferido para o final, dada sua necessidade de aprofundamento.

### Fase exploratória

Consiste principalmente no diagnóstico da situação do escopo nas diferentes escalas. Busca a identificação dos agentes, dos problemas prioritários, ações em curso, previstas ou abandonadas. Adicionalmente, para compor o diagnóstico é necessário identificar apoios e resistências à imersão proposta, ao papel que o pesquisador ocupa.

Neste ponto reside a primeira resistência enfrentada durante a execução da imersão. O pesquisador ocupou papel por vezes compreendido como ambíguo, sendo suspeito de atuação “infiltrada” como fiscal do Governo Federal, agente financiador, ao invés de assessor técnico, mudando o comportamento dos demais agentes locais. Parte da dificuldade foi superada com ganho de confiança de dois grupos de apoio principais: os catadores locais e a equipe técnica das prefeituras municipais mais próximas aos catadores. Outras vezes ainda essa confusão foi utilizada pelos catadores para se fazerem ouvidos e alterar o balanço de forças frente às instâncias de decisão coletiva. Nos casos das visitas em que houve a presença de coassessoria, do assessor (pesquisador) e do catador do MNCR, essa dificuldade foi minimizada.

Outro lugar que encontramos resistência foi em algumas bases (traduz-se local de trabalho dos catadores, seja em galpões, lixões ou ruas). O fato do pesquisador ter a pele mais clara que a maioria dos catadores, predominantemente negros, e ter pouca idade em comparação com os mesmos, o acunhado “menino branco acostumando com escritórios de Brasília” precisou comprovar capacidade de real ação para ter permeabilidade, tanto para coleta de dados quanto para as ações.

Assim, parte importante para a execução da pesquisa-ação foi a reconquista dos agentes principais, que são o destino e a origem das ações, por meio de eventos não locais, conversas, elaboração de pautas em conjunto, conversas em lugares informais, e

principalmente adequação de canais (com destaque principal para o aplicativo Whatsapp<sup>6</sup>) e linguagem.

Dentre os seis municípios selecionados houve especificidades de convergências e divergências, posições otimistas e pessimistas. Resistências ao acesso direto somam três casos, por razões diferentes:

- Caso de Camaçari-BA: a utilização de recursos para outras finalidades no projeto gerou uma relação conflituosa entre Prefeitura de Camaçari e a SENAES, o que acabou por afastar também a assessoria. Devido aos conflitos também, e à vontade política deste agente, não foram formadas instâncias colegiadas de decisão local, o que não criou canais laterais de acesso ao projeto. Foi possível inserção indireta por meio da intermediação de outros agentes ligados ao Governo do Estado da Bahia, sediados em Salvador-BA, e, ainda sim, com restrições de informações diretas;
- Caso de Osasco-SP: por ser um dos polos de ações solidárias no Brasil, berço de muitas iniciativas, a equipe da Prefeitura Municipal de Osasco-SP se fechou para assessoria externa, inclusive de catadores. O contato com a experiência de forma empírica foi possível através de eventos e uma visita técnica de tempo curto, propiciado pelo estabelecimento de relação pessoal entre a equipe de assessoria e a equipe executora. A vontade do agente Prefeitura limitou a interação entre o local e o nacional aos repasses financeiros, e aos canais de prestação de contas e transparências tradicionais e impessoais;
- Caso de Joinville-SC: em Joinville a resistência ao acesso direto foi proporcionada por três pontos principais: desalinhamentos entre a coordenação do MNCR-SC e os catadores do interior de Santa Catarina; esgotamento contingente de pessoal atuante na prefeitura municipal no tema; e falta de vontade política, reduzindo a possibilidade de fazer imersões de assessoria, quando a equipe lutava contra o tempo para atender às demandas mais emergenciais destes projetos e outros de temas semelhantes. Foi possível uma imersão, mas apesar da necessidade não foi possível realizar uma segunda ou terceira imersão.

---

<sup>6</sup> Os catadores são uma categoria profissional composta em representativa parte de pessoas que tiveram pouco acesso a estudos formais, com baixa taxa de membros com nível superior completo ou incompleto. O histórico de preconceito linguístico e exclusão os fizeram resistentes a alguns canais de comunicação como ligação telefônicas e e-mails. O que constatamos que a informalidade do veículo de mensagens instantâneas Whatsapp se consolidou como uma ferramenta imprescindível de comunicação, permitindo inclusive àqueles trabalhadores com maiores dificuldades com as letras enviar mensagens instantâneas de áudio, com todas as informações pertinentes para a execução do projeto.

Para alinhamento de linguagens, mediação de conflitos e aproximação com os agentes espaciais foram realizados eventos temáticos e territoriais com a finalidade de assessoria e articulação. Nestes eventos parte dos problemas de comunicação, fossem de linguagens ou canais, puderam ser sanados, de forma a melhorar o diagnóstico dos processos em que a equipe de ação estava imersa. A descrição de cada um dos eventos e sua importância será feita posteriormente.

Outra delimitação metodológica recomendada por Thiollent (2012) é quanto a quem está envolvido na pesquisa, quem age e quem pesquisa, e quais seus interesses. A equipe de ação foi composta por pessoas posicionadas em diferentes grupos de agentes, por vezes associado à entidade de terceiro setor Unitrabalho, ao órgão federal fomentador SENAES e à instância de gestão colegiada Comitê Gestor Pró-Catador, organizadas nessa sequência da menor para maior ordem hierárquica de instituições. O poder exercido pela SENAES está relacionado ao repasse de recursos e à proximidade com o movimento social, exercendo não só o poder de fiscalização e burocracia mas também de institucionalização dos conflitos. A Unitrabalho foi então uma entidade conveniada à SENAES com a finalidade de assessoria e articulação dos projetos, exercendo a secretaria executiva do Comitê Gestor, sendo membro integrante ao mesmo tempo que subordinada às das decisões do Comitê. Não obstante exerce poder técnico, por mediar a relação entre os projetos e concentrar equipe especializadas nas áreas de logística reversa, coleta seletiva, cooperativismo e associativismo, incubação de empreendimentos econômicos solidários e planejamento e gestão de resíduos sólidos. Por sua vez o Comitê Gestor é hierarquicamente superior à Unitrabalho e à SENAES, no que se refere aos projetos, sendo composto por 12 integrantes, dos quais 6 catadoras e catadores.

Por outro lado, a equipe de pesquisa está circunscrita ao assessor, associado à Unitrabalho, de forma que a equipe de ação exerce influência apenas indireta no formato e execução da pesquisa-ação. Por isso existe um grande esforço para compilação e análise de todos os dados disponíveis, além do dispêndio de esforço para encontrar os dados de acesso restrito, ou com barreiras políticas.

Por mais que em nós resida a responsabilidade solitária de transcrição das ações em pesquisa, solidários não são a ação nem o diagnóstico. O diagnóstico é, como nas demais fases do método, participativo, com destaque às potencialidades e iniciativas dos agentes-chave, de forma a não ser elaborado à revelia dos interessados: os catadores. Da mesma forma estamos protegidos de antemão dos erros mais comuns de diagnóstico neste e em outros métodos: compreender a população, ou grupo de agentes, pela sua falta, e não por suas fortalezas e potencialidades. Em outras palavras: não identificamos os catadores como trabalhadores carentes e precarizados, mas como agentes de suas próprias histórias, ativos

na busca de seu interesse e materializadores de suas vontades, capazes de se articular em grupos para fortalecimento frente a outros agentes. Nos cabe ainda identificar os catadores como uma categoria profissional contínua ao espaço em que estão inseridos, entendidos diante da totalidade que compõem, sejam enquanto moradores das periferias, seja como agentes ambientais da sustentabilidade do ciclo de vida dos materiais, seja como categoria de trabalhadores associada que compõe um grupo de ação junto com outras categorias como MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto), do MST (Movimento Sem Terra), do MNPR (Movimento Nacional da População em Situação de Rua) e do CNES (Conselho Nacional de Economia Solidária). Assim, em congruência com o que propõe Thiollent (idem) de uma “perspectiva de aprendizagem da participação”, buscamos solucionar estas faltas que porventura a “eu-quipe” poderia gerar, criando uma forma de colaboração ativa entre os diferentes agentes e o pesquisador.

### Tema de Pesquisa e colocação dos problemas

Este tópico nos solicita que atentemos à designação do problema prático e à área de conhecimento de pesquisa. Nossa área de conhecimento é a geografia e sua compreensão sobre planejamento e gestão do território, sendo o problema prático os instrumentos de intervenção espacial, os agentes, suas intencionalidades, as escalas de suas ações e o espaço. Assim, o problema prático poderia ser traduzido por: como melhorar a renda e as condições de trabalho dos catadores brasileiros? Ou ainda em outra perspectiva: como aprimorar os instrumentos de intervenção espacial, os planos e os programas, como também sua integração, para gerar desenvolvimento para a categoria?

Segundo a classificação sugerida por Thiollent (idem), as formulações do tema de pesquisa podem ser descritivas ou normativas, sendo a primeira voltada ao escopo setorial ou espacial estudado, e a segunda agregando juízo de valor à primeira. Para o tema estabelecido neste roteiro de pesquisa-ação podemos adotar a classificação “normativa”, pois de já incluem o juízo sobre o mérito. Por conseguinte, como a ação que se estuda é orientada conforme um conjunto de normas, de forma que a descrição e a clareza destas é vital para estabelecermos os critérios da pesquisa. Para Thiollent, critério e norma são sinônimos neste quesito, de forma que as normas a que se refere não são as legislações, como também não estabelece paralelo com o conceito de normal no cotidiano para Lefebvre.

Assim, na presente pesquisa os critérios estabelecidos são: justiça, redução de desigualdade, melhoria das condições de trabalho, autonomia individual e coletiva (libertarismos); papel estrutural do desenvolvimento setorial e territorial na redução de desigualdades; melhoria do seu formato de ação na compreensão do Estado como instância

de disputa de interesses, pois “o tema é escolhido em função de um certo tipo de compromisso entre a equipe de pesquisadores e os elementos ativos da situação a ser investigada” (idem, p.59-60). São elencados estes critérios, ou normas, pois são explicitamente reconhecidos pelos múltiplos agentes envolvidos na pesquisa. Estes critérios são melhores debatidos no decorrer do texto.

O segundo ponto que este tópico nos solicita atenção é a definição do escopo. Na presente pesquisa está definido pelo projeto Pró-Catador SENAES em suas parcerias via convênio com as prefeituras.

No quesito de escopo Thiollent nos pede especial atenção às ambiguidades, às delimitações empíricas e às delimitações conceituais. Parte das repostas a estas perguntas foram construídas no campo, no ambiente de pesquisa, e outra parte foi repensada na fase de análise dos dados e sistematização dos resultados. O ponto de avaliação exigiu em algum grau um mínimo distância da demanda do trabalho diário dos catadores, devido à necessidade de compreender também a partir de uma escala mais abrangente de análise que nos permitisse identificar outros agentes e melhor compreender os instrumentos.

Neste tópico também nos é demandada clareza na colocação do problema em sua totalidade, a partir do cerne em que a investigação será desencadeada, ou, em outras palavras: compreender em que campo o tema está, em que problemática. Segundo o autor “Em pesquisa social aplicada, e em particular no caso da pesquisa-ação, os problemas colocados são inicialmente de ordem prática” (idem, p.62), e para alcançar a materialidade dos processos que buscamos compreender nos coloca algumas diretrizes básicas:

- a) análise e delimitação da situação inicial: compreensão da situação dos catadores e sua organização para o trabalho nos municípios antes do início das ações;
- b) delineamento da situação final, em função de critérios de desejabilidade e de factibilidade. Neste contexto, argumentos são formas de solução para transformar uma situação observada;
- c) Identificar todos problemas a serem resolvidos para permitir a passagem de “a” para a situação “b”: conflitos entre os diferentes interesses dos agentes espaciais; conflitos com demais agentes; limitações entre a expectativa e os recursos investidos; troca de agentes;
- d) Planejamento de ações correspondentes, e sua execução: práticas espaciais de cada grupo;
- e) Avaliação das ações: situação dos catadores e sua organização posterior ao projeto.

As variáveis que nos propomos a compreender não podem ser isoladas da realidade, o que nem seria positivo para compreender o território usado em sua totalidade. Buscamos

compreender as práticas espaciais dos agentes envolvidos, questionando o formato dos modelos tecnológicos adotados, não ignorando a dinamicidade dos sistemas de objetos e sistemas de ações, pois nesses territórios estão em curso outros processos diretamente impactantes para os catadores que não só os projetos em estudo. Deste modo, os problemas a serem resolvidos pelo item “c” devem compreender os gargalos que existem: na distância do espaço da norma<sup>7</sup> e o território usado; na ignorância da totalidade das questões espaciais que envolvem o manejo de resíduos sólidos; a condição histórica de expropriados urbanos dos catadores; e a multiplicidade de projetos de intervenção espacial simultâneos em cada uma das cidades estudadas.

Dentre os formatos propostos por Thiollent, a pesquisa se aproxima do caso comparativo de colocação do problema. Neste caso é necessária “observação, constatação, descrição e comparação das analogias, semelhanças ou diferenças existentes entre duas [ou mais] situações reais” (idem p.63). Assim, a transformação das situações deve ser compreendida em função da estratégia, ações e/ou interesses dos agentes. Estes precisam ser traduzidos nos critérios, que por sua vez precisam ser constantemente evidenciados.

### Lugar da teoria

Quão menos evidente são os problemas e soluções, mais necessária é a estruturação teórica da pesquisa-ação. Para entender o quadro que o escopo estabelece é importante compreender o que já se sabe sobre o processo em que ele está inserido. Desta forma não é possível, sem reduções nocivas ao entendimento, construir um alicerce teórico monotemático, dada a imersão que a pesquisa nos pede. Assim a teoria deve “gerar ideias, hipóteses ou diretrizes para orientar a pesquisa e as interpretações” (idem p.64), de forma que os resultados concordarão ou conflitarão com parte ou todo da teoria estabelecida, minimizando as limitações das informações circunstanciadas. Aqui de forma concisa, a teoria será melhor trabalhada em outros tópicos posteriores.

### Seminário

O seminário é uma técnica importante dentro do método de pesquisa ação, sendo o ponto central para grandes grupos de pesquisa. Nesta fase, passamos para as informações já reunidas nos formatos de ata, relatórios de campo, relatórios dos projetos, relatórios e notas de fiscalização, além da vivência do pesquisador condutor da pesquisa.

---

<sup>7</sup> Aqui espaço da norma não coincide com a “norma” de Thiollent, mas refere-se sim ao espaço normado, aquele sobre o qual determinado grupo de poder no território cria legislações, regulamentações, cristalizando intencionalidades de um agente ou grupos de agentes, pretendendo doutrinar a prática de outros agentes e, quando couber, “vigiar e punir”.

Cabe levantar a limitação da presente pesquisa, não integralmente amarrada ao método de Thiollent, apesar de sua grande contribuição. Por mais que as ações tenham sido desempenhadas por diversos agentes, a pesquisa em sua forma escrita foi conduzida apenas por um pesquisador. Desta forma a figura do seminário está materializada na coleta de dados amplos e pulverizados, na construção do alicerce teórico e na reconfiguração metodológica segundo os interesses dos agentes-chave.

Por mais que adotemos a modalidade individual de sistematização, alguns princípios do procedimento devem ser ressaltados: aprendizado do coletivo; estreitamento de relações entre pesquisador e demais participantes; reflexão global; diversidade de interlocutores; papel argumentativo da presença física nos espaços de estudo.

De acordo com a teoria geral da argumentação, a presença física dos participantes, deliberadamente ou não, exerce um efeito argumentativo sobre o que está sendo discutido e sobre as eventuais conclusões (PERELMAN, 1976, p.154 ss.). Dando um exemplo, podemos imaginar que dentro de uma sessão de estudos sobre a fome os argumentos apresentados por famintos de verdade exerceriam um efeito seletivo muito mais convincente do que qualquer leitura de dados numéricos dos anuários estatísticos oficiais. O efeito argumentativo ligado à presença física dos interlocutores ou testemunhas é bem conhecido dos juízes e advogados nos tribunais. Nas sessões do seminário de pesquisa ação esses efeitos também existem. (idem p.69)

Compreendendo isso, sistematizamos a seguir, no Quadro 2, todas as imersões realizadas:

**Quadro 2 - Relação de visitas técnicas realizadas nos projetos pelo pesquisados e pela equipe Unitrabalho nos projetos em estudo**

Visitas técnicas presenciais e visitas da equipe (relatórios)	Data
Relatório Equipe Prefeitura de Joinville-SC	24 de janeiro de 2014
Relatório Equipe Prefeitura de Contagem-MG	03 de junho de 2014
Visita 01 a Prefeitura de Campinas-SP	25 de junho de 2014
Visita a Prefeitura de Rio Claro-SP	26 de junho de 2014
Relatório Equipe Prefeitura de Osasco-SP	26 de janeiro de 2015
Visita a COOPMARC em Camaçari-BA	30 de outubro de 2015
Visita 02 a Prefeitura de Campinas-SP	26 de abril de 2016
Visita a Prefeitura de Contagem-MG	05 de maio de 2016

Fonte: elaboração própria



As assessorias presenciais que motivaram estas visitas nas sedes e beneficiários dos projetos são acompanhadas de assessorias à distância. A atuação do pesquisador foi focada principalmente nos temas de coleta seletiva, logística reversa, política de resíduos sólidos e execução dos projetos, durante o período de setembro de 2013 a fevereiro de 2017. Em todos as assessorias não realizadas diretamente por nós houve participação com assessoria indireta, na discussão dos casos, busca de soluções conjuntas, contatos à distância e articulação entre os projetos.

A seguir, no Quadro 3, estão sistematizadas outras formas importantes de imersão, que foram a organização de eventos nacionais e regionais:

**Quadro 3 - Relação de eventos nacionais e regionais realizados pelo pesquisador e pela equipe Unitrabalho e em que participaram os projetos em estudo**

Realização de eventos nacionais
I Oficina Nacional – Gestão e implementação da Política Nacional de Economia Solidária de Fomento a Organização de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis (Brasília-DF abril 2014)
Conferência Temática de Economia Solidária – Catadores (Brasília-DF abril de 2014)
III Seminário Nacional SENAES Pró-Catador (Brasília-DF 21 a 24 de julho de 2015)
Realização de eventos regionais
08 reuniões com Comitê Gestor Pró-Catador, 6 em Brasília-DF e 01 em São Paulo-SP, de 2013 a 2017
03 Seminários Regionais (Belo Horizonte-MG; Salvador-BA, Foz do Iguaçu-PR) 2013 e 2014
10 Oficinas interestaduais sobre gestão de cooperativas, tributação e política nacional de resíduos sólidos (João Pessoa-PB, Belém-PA, Salvador-BA, Florianópolis-SC, São Luiz-MA, Brasília-DF, Osasco-SP, Curitiba-PR) 2015.
06 Reuniões interestaduais (Brasília-DF, São Paulo-SP e Florianópolis-SC) 2016

Fonte: elaboração própria



**Figura 4 - 6º Reunião do Comitê Gestor SENAES Pró-Catador em 25 e 26 de junho de 2015, Brasília-DF**

Foto: FERREIRA, Tainá Labrea, 2015

Fonte: Relatório Unitrabalho, 2015

Os eventos foram organizados em parceria com o Comitê Gestor e sob sua orientação. Agendas, pautas, participantes e formatos, bem como prestação de conta dos resultados, eram realizados nesse coletivo, que se reuniu periodicamente entre 2013 e 2017, sendo um dos encontros ilustrados na Figura 4.

Outros eventos importantes para a presente pesquisa são os eventos que não foram organizados pelo pesquisador ou equipe de trabalho, mas por outras entidades, principalmente os eventos ExpoCatadores, organizado pelo MNCR.

**Quadro 4 - Relação de eventos que o pesquisador participou organizados pelos catadores**

Participação em importantes eventos nacionais organizados por outras entidades
(Cáritas, Instituto Arthur Andrade e Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Minas Gerais) 12º Festival Lixo e Cidadania (Brasília-DF outubro de 2013)
(ANCAT-MNCR) 5ª Expo Catadores (São Paulo-SP dezembro de 2014)
(ANCAT-MNCR) 6ª Expo Catadores (São Paulo-SP dezembro de 2015)

Fonte: elaboração própria

Paralelas às visitas e simultâneas aos eventos foram realizadas conversas informais onde muitas informações vitais para o andamento dos projetos, e por conseguinte para a presente pesquisa, são obtidos. Denúncias, percepções sobre articulação de forças contrárias, grandes projetos nocivos aos catadores são captados pela a assessoria nestes momentos, sendo então momentos vitais da imersão, inclusive para a adequação da linguagem.

### Campo de observação, amostragem e representatividade qualitativa

A primeira e mais forte representatividade é em relação aos municípios apoiados por meio de projetos SENAES Pró-Catador que tem as prefeituras como receptoras de recursos do programa Pró-Catador, pois representam quase a integralidade do grupo, excetuando o município de São Paulo-SP, apesar de não excetuar sua megalópole, como é o caso de Osasco-SP.

O segundo é para o grupo dos projetos apoiados pelo edital nº04/2011, do qual também é expressivamente representativo, sendo 6 dos 34 projetos. É igualmente representativo em relação ao total de projetos, 6 dentre 54 projetos. Entretanto neste segundo grupo são necessárias maiores ressalvas qualitativas, pois os resultados não podem ser transpostos e generalizados, devido ao desenho diferente que os projetos voltados aos governos estaduais apresentam, tanto em montante de recurso quanto critérios, o que faz com que as prefeituras ocupem uma posição diferente no campo de forças da execução, quando comparado com os recursos voltados para os estados.

Uma terceira extrapolação é possível para compreender a força do Programa Pró-Catador e do planejamento do manejo de resíduos sólidos em colaborar com a construção do projeto de reciclagem popular. Esta possivelmente é a extrapolação mais abrangente, que move a pesquisa como perspectiva. A partir dela surgem outros questionamentos: a estratégia de política pública ativa de descentralização de recursos sociais funciona para esta temática? As estratégias que unem EcoSol e o investimento no trabalho e meio ambiente produzirão a amplitude dos resultados desejados? São algumas perguntas complementares que nos propomos a, se não responder, fornecer contribuições importantes, de forma que a definição do campo de observação e abordagem nos conduz assim a pensar na estrutura prévia das análises mais consistentes e nas conclusões.

Outra pergunta ainda sugerida por Thiollent (idem) é: Que tipo de amostragem é realizada na pesquisa? Em relação ao primeiro campo em que está imersa a pesquisa é sem amostra, no espectro dos municípios apoiados pelo Pró-Catador, por representar na prática o universo deste campo. Segundo as categorias estabelecidas pelo autor a presente pesquisa

se enquadraria no tipo “amostra intencional”, o que traduz o objetivo qualitativo da pesquisa e as limitações das extrapolações quantitativas para demais projetos. Mesmo não sendo generalizável, a informação produzida apresenta condições de compreender a substância dos processos em estudo e como se relacionam os diferentes agentes espaciais e qual o produto resultante de suas relações. O grupo então é selecionado pela sua representatividade socioespacial do contexto estudado: prefeituras demandantes de recursos descentralizados pela união para finalidade social/ambiental/sanitária. E esta seleção foi realizada com critérios definidos e percebidos dentro da conjuntura.

Por isso as pesquisas baseadas em amostras estatisticamente representativas têm tendência a dar uma visão bastante “conformista” da realidade, seus critérios são falsamente igualitários quando postulam que cada indivíduo vale por um e que cada opinião é equivalente a qualquer outra. Os critérios numéricos podem chegar a fazer desaparecer as minorias. A nosso ver, a representatividade política dos grupos e das ideias que veiculam dentro de uma certa conjuntura ou movimento. Trata-se de chegar a uma representação de ordem cognitiva, sociológica e politicamente fundamentada, com possível controle ou retificação de suas distorções no decorrer da investigação. (Idem p.73)

Assim, a amostra intencional apresenta qualidade espacial para compreender os processos a que os municípios brasileiros podem apresentar na relação federação-prefeitura no tema de coleta seletiva solidária. Por outro lado, é amostra insuficiente para generalizações conclusivas em relação aos municípios brasileiros, por mais que seu aprendizado possa ser extrapolado.

## Aprendizagem

O tópico de aprendizagem é mais recorrente em vertentes que utilizam o método de pesquisa-ação na área de educação ou comunicação. Na presente pesquisa este tópico toma o formato da divulgação dos resultados em linguagem e tamanho adequados aos grupos envolvidos. Para isso é preciso responder algumas questões: 1- as informações geradas são capazes de auxiliar a tomada de decisão? 2- é efetiva no planejamento de atividades a curto e longo prazo? 3- a sistematização é uma forma de registrar o aprendizado dos grupos, evitando regressos nas ações futuras a serem desenvolvidas por outros grupos? 4- em outras palavras, é possível contribuir com a resiliência da estrutura de aprendizagem conjunta?

## Saber formal/Saber informal

A abordagem sobre saber formal/saber informal é uma das razões que nos fizeram optar pela adoção do método de pesquisa-ação, que considera dentre outros pontos a importância da interação entre a pesquisa e a realidade estudada. Assim, este tópico é transversal aos demais e não poderia ser diferente, pois está no cerne da presente pesquisa: o conhecimento geral pelos catadores; a desvalorização por parte de outros agentes deste conhecimento; a tentativa frequentemente errônea da academia de aproximação; o aprendizado da academia com o amadurecimento de alguns grupos e seu firmamento enquanto ponto axial de desenvolvimento.

Costumeiramente o tópico é descrito como um problema a ser resolvido, como relata Thiollent (idem). No nosso caso é a solução de maior força contra os principais gargalos da ação e da pesquisa, tomando o formato das ações de: -Assessoria técnica/política/social conjunta; -Adoção de lugares informais e queda de barreiras de linguagem; -Estruturação de comitês gestores para tomada de decisão e fiscalização; e -Construção de roteiros, demandas e orientações bilaterais.

Assim, compreendemos a importância de quebrar a hierarquia do conhecimento que desqualifica determinados agentes, e que agentes diferentes, incluindo o pesquisador, são dotados de saber informal e formal, ambos vitais para a percepção dos processos espaço.

Deixamos de lado o fato que os especialistas também possuem saber informal e que os participantes 'leigos' têm, frequentemente, alguma faculdade de emitir hipóteses ou de generalizar. Todavia, o fato é que existe o problema da diferença dos dois universos, que se manifesta em dificuldades de compreensão mútua. (idem, p.77)

Desta forma, qualquer forma de hierarquização, desvalorização ou preconceito é incompatível com a orientação ativa, ativa e alternativa proposta pela pesquisa ação.

O participante comum conhece os problemas e as situações nas quais está vivendo. (...) De modo geral, quando existem condições para sua expressão, o saber popular é rico, espontâneo, muito apropriado à situação local. Porém, sendo marcado por crenças e tradições, é insuficiente para que as pessoas encarem rápidas transformações. (idem, p.77)

## Plano de ação

O tópico final proposto no roteiro de Thiollent para a pesquisa-ação é a estruturação dos elementos anteriores em passos concretos que sintetizem: ação planejada, objetivo de análise, deliberação e avaliação. O plano de ação é exigência fundamental, do mesmo modo que a inserção no grupo, seja como agente principal ou não, característica principal da pesquisa-ação.

Para isso o autor nos recomenda a definição de subpassos deste roteiro, de forma a cobrir minimamente o conteúdo de um plano de ação adequado ao método.

a) *Quem são os agentes ou unidades de intervenção:* catadores e catadoras; associações e cooperativas de catadores, além de grupos informais ou em processo de formalização; prefeituras municipais e suas autarquias constituintes; entidades executoras, privadas ou terceiro setor; entidades de apoio, universitárias, sociedade civil organizada ou coletivos de acompanhamento e gestão; governo federal; e MNCR. Em menor grau temos: prestadores de serviço de limpeza urbana privados; atravessadoras e recicladores que compram material de catadores; grupos de interesse; comunidade local difusa.

b) e c) *Como se relacionam: convergências, atritos conflitos abertos, e quem toma decisões:* Uma das preocupações principais da pesquisa, assim como os arranjos de poderes, participação e tomada de decisão, formato destas instâncias e suas características colegiadas. Projetos de intervenção espacial e intencionalidades dos diferentes agentes envolvidos. Será trabalhada ao longo de todo o texto.

d) *Quais são os objetivos tangíveis da ação, e quais os critérios para avaliar:* Os objetivos da ação em estudo é apoiar a elevação da renda, melhoria das condições de trabalho e melhoria da organização social dos catadores. Complementarmente, nos cabe responder se todos os agentes e instrumentos conspiram para este objetivo, ou ainda se outros objetivos são competitivos a esse, ainda de forma a compreender o conflito de interesses entre os agentes e as formas de mediação propostos pelas ferramentas de intervenção espacial em estudo.

Estes objetivos traçados correspondem a um conjunto de ações interligadas, movidas por vezes pelos menos agentes e por vezes por outros, tendo em comum o foco no desenvolvimento da categoria dos catadores e principalmente na promoção do projeto de reciclagem popular. Assim, a ação em estudo é não isolável da realidade, do espaço, de forma que ela acontece enquanto meio, condição e produto, como processo espacial, e por isso indivisível ou isolável. Desta maneira nos propomos a estudá-lo, com as vantagens e

desvantagens que isso acarreta para a compreensão dos processos. Trata-se então de uma escolha metodológica, de forma a promover o casamento entre a pesquisa-ação e os demais métodos da geografia a partir de onde intervimos e estudamos a realidade.

e) *Como dar continuidade nas ações, apesar das dificuldades*: de forma sucinta elencamos alguns pontos que serão retomados nos capítulos de fechamento:

- Promoção de desenvolvimento endógeno pelo programa, com busca principal pela contratação de cooperativas e associações para a prestação do serviço de coleta seletiva;
- Agenda política para atenção à outros municípios;
- Fortalecimento dos projetos de economia solidária;
- Estruturação dos catadores pela organização coletiva e solidariedade;
- Melhorar posicionamento nas redes nacionais de reciclagem, seja por meio da reorganização para redistribuição dos valores gerados pela reciclagem na cadeia, ou por instrumentos regulatórios para a promoção de desenvolvimento sustentável como, por exemplo, o Acordo Setorial da Logística Reversa de Embalagens em Geral<sup>8</sup>;
- E principalmente: planejamento municipal. É neste ponto que entram a importância dos planos de Resíduos Sólidos e Saneamento e a forma de planejar e operacionalizar na escala municipal esta estratégia de intervenção espacial.

f) *Como assegurar a participação da população e incorporar suas sugestões*: Outra questão que tem protagonismo na presente pesquisa. Juntamente com o o tópico sobre os saberes formais e os saberes informais, a participação da população é não só meio como fim dos nossos estudos, estando presente desde o título “Geografia da Reciclagem Popular”, passando pelos argumentos, pela execução da pesquisa, até a conclusão. Assim, as sugestões da população não tomam um caráter marginal na pesquisa, assessorio, mas sim central, formador dos questionamentos. De certa forma é um privilégio poder desenvolver este estudo com um grupo politicamente tão maduro, que fez de sua organização territorial fortaleza para pautar as demandas que a categoria considerava importante. Cabe a nós então, pesquisadores acadêmicos, ampliar a capacidade que estes grupos têm de se desenvolverem, por meio da análise de conjunturas mais amplas e compreensão dos efeitos de ações espaciais na alteração da materialidade.

---

<sup>8</sup> A despeito de suas controvérsias, das quais a complexidade é merecedora de investigação mais aprofundada.

g) *Como controlar o conjunto do processo e avaliar os resultados*: Para poder compreender o conjunto de processos envolvidos adotamos o monitoramento via documento desde o início de sua formação, com a construção de políticas, normas, chamamentos públicos, atas de resultado, planos de trabalho apresentados, pareceres e diagnósticos iniciais de beneficiários e EES. Adotamos também instrumentos documentais de acompanhamento das ações e de ações corretivas: relatórios de execução, relatórios de acompanhamento, relatórios de assessoria, relatórios de fiscalização, atas de reunião. Ainda, adotamos também instrumentos que avaliam os processos depois de finalizados: relatórios de prestação de contas; relatórios finais de execução; pareceres de fiscalização final; e informações SIPES. O conjunto de evidências coletados neste coletivo de documentos são complementares à imersão do pesquisador, dos catadores que fizeram assessoria conjunta, da equipe de assessoria e do comitê gestor das ações.

## Coleta de dados

Este é um dos itens do roteiro proposto por Thiollent (idem), que transferimos para o final, dada sua extensão e necessidade de maior detalhamento. Este é um inventário de informações, pensado e elaborado com base na crítica de Milton Santos que propõem superar a antiga geografia, utilizando o maior número de dados possível para entender a realidade complexa, para fornecer rugosidades mais concretas sobre as quais buscaremos compreender criticamente os processos espaciais.

Buscamos neste tópico construir um inventário de informações, de forma a utilizar o maior número de dados possíveis para entender a realidade complexa, una e indivisível. Assim, os documentos aqui listados fornecem elementos complementares às experiências de pesquisa-ação e observação participante, bem como às demais fontes de pesquisa.

Neste tópico são descritos os principais documentos que servirão como fonte de dados para a pesquisa, bem como os procedimentos de coleta e sua periodização. Complementarmente buscamos inicialmente relacionar as diferentes fontes de informação, compreender sua qualidade e densidade, e planejar o esforço de análise e síntese. Ainda são retomadas as fontes de informação e a importância da posição delas na sequência de pesquisa e revisitação.

A coleta de dados foi dividida em várias fases pela dinamicidade da política pública em estudo. Como os projetos e grupos estudados estavam em fase de execução no período de realização da pesquisa, foram necessárias coletas de informações complementares ao longo do período de pesquisa. Alterações de equipes técnicas nas prefeituras municipais e federais



também demandam a coleta de dados em várias fases, tanto pela abertura na obtenção das informações quanto pela construção e reconstrução, no movimento dialético da pesquisa e da realidade. Assim, a fase de coleta de dados foi realizada em cinco grandes fases, descritas a seguir.

A **primeira fase** de coleta de dados foi realizada em 2015, voltada para reunir os documentos iniciais que pautaram o programa. Foram reunidos os projetos básicos de todos os convênios em estudo – responsáveis pelas diretrizes gerais das ações a serem realizadas pelas prefeituras municipais -, o edital de seleção SENAES-MTE nº04/2011 – contendo o escopo da seleção, valores, linhas gerais, critérios e princípios-, o Relatório final da seleção realizado pela comissão – contendo não só o descritivo da composição da comissão como também a argumentação para a seleção das entidades-, o “Guia de orientações para órgãos e entidades públicas estaduais e municipais na execução de convênios” – principal ferramenta federal para direcionar a política pública com caráter ativo-, e complementarmente o Guia de Atuação Ministerial publicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público para orientar o encerramento dos lixões e a inclusão socioproductiva de catadores, e o “Documento Final da Conferência Temática de Economia Solidária como estratégia de inclusão socioproductiva de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis”. Os principais canais de coleta de dados foram o portal de convênios SICONV, o sítio oficial do MTE e a participação em eventos de assessoramento técnico e articulação onde foram veiculados o Guia Ministerial para encerramento de lixões e o Guia de Orientações SENAES.

A **segunda fase** de coleta de dados foi realizada em 2016, voltada para conseguir dados sobre o andamento dos projetos. Durante este ano foram reunidos Relatórios de Acompanhamento elaborados pela entidade Unitrabalho, além de dados de execução física e financeira dos convênios, como reformulações de planos de trabalho, licitações, contratos e sub-convenimentos, notas técnicas e demais documentos desta natureza. Os documentos de execução foram obtidos através do portal SICONV, enquanto os relatórios de acompanhamento foram obtidos através de solicitação direta à entidade e à SENAES.

A **terceira fase** foi realizada no início de 2017, com o objetivo de reunir mais documentos sobre a execução de convênios, principalmente daqueles projetos que já haviam finalizado sua execução, estabelecendo o mesmo procedimento realizado em 2016. Complementarmente foram solicitados os dados dos beneficiários e EES envolvidos no programa, reunidos previamente para a formação do Sistema de Informações de Projetos de Economia Solidária (SIPES), informações fornecidas pelas prefeituras após finalizado o projeto em fase de finalização.

A **quarta fase** foi realizada no início de 2018, direcionada para coletar os dados de parte dos convênios com atividades já finalizadas, além de coletar informações sobre a

repactuação de valores e vigências realizadas. Durante o período de 2016-2018 houve contingenciamentos que levaram o governo federal a retirar recursos de parte dos projetos, principalmente daqueles que atrasaram suas execuções. A nova configuração dos projetos pode ser coletada na íntegra durante esta fase, apesar de ainda faltarem informações dos relatórios de execução final de parte dos convênios.

O Quadro 5 traz a sistematização dos dados obtidos até a quarta fase de coleta de dados, relacionando os principais documentos de cada um dos projetos analisados:

**Quadro 5 - Relação de documentos coletados sobre convênios estabelecidos entre SENAES e Prefeituras Municipais no âmbito do Programa Pró-Catador, Edital nº04/2011, 2018**

Nome da Entidade Documentos Disponíveis	Camaçari - BA *	Campinas - SP	Contagem - MG	Joinville - SC**	Osasco - SP	Rio Claro - SP	Autoridade Municipal De Limpeza Urbana - SP
Projeto Base / plano de trabalho	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Alterações no plano de trabalho	Amarelo	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Contrato ou convênio executora	Vermelho	Verde	Verde	Amarelo	Verde	Verde	Verde
Relatório de atividade parcial	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarelo
Relatório de execução final	Verde	Amarelo	Amarelo	Vermelho	Verde	Verde	Vermelho
Demais contratos	Vermelho	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarelo
Relatório de acompanhamento	Amarelo	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarelo
Informações SIPES	Vermelho	Verde	Vermelho	Verde	Verde	Verde	Vermelho

Legenda: documentos integralmente obtidos (verde); documentos parcialmente obtidos (amarelo); documentos não obtidos (vermelho)

\*Outros documentos: Relatório de devolução de recursos

\*\*Outros documentos: Publicações

Fonte: Elaboração própria

Não obstante, foi realizada uma **quinta fase** de coleta de dados, entre meados de 2018 e início de 2019. Essa fase está focada na coleta das informações remanescentes dos convênios, tanto planilhas SIPES quanto dados de execução física e financeira dos projetos via SICONV; bem como na coleta de dados completos sobre as ferramentas de planejamento

apresentadas pelos municípios em estudo, principalmente os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e os Planos Municipais de Saneamento Básico.

A Prefeitura de Camaçari-BA aparece no Quadro 5 com o maior número de documentos ausentes ou parcialmente ausentes. Isso deve-se principalmente porque o convênio foi cancelado sem que fosse finalizada sua execução, sendo devolvido o valor integral repassado pelo governo federal. Este é um dos projetos que apresentou o maior número de conflitos e menor resultado, questões que serão discutidas com maiores detalhes nos capítulos 03 e 04.

A prefeitura de São Paulo também aparece com diversos documentos parcialmente disponíveis ou indisponíveis. Os documentos indisponíveis são principalmente relacionados ao final da fase de execução, e isso deve-se porque o convênio teve início mais tardio em relação aos demais projetos, como também apresenta a mais distante data prevista para o final da vigência, em 2019. Esta e outras características fizeram com que definíssemos o escopo excluindo o município de São Paulo da análise.

Em relação aos relatórios finais de execução, documento mais ausente dentre os documentos listados, adotamos providências caso a caso, pois este relatório contém(riam) informações importantes para nossos objetivos. No caso da prefeitura de Joinville realizamos as análises com os dados parciais disponíveis e pesquisas publicadas por outras fontes, e ainda pesquisas prévias da prefeitura, visto que na quinta fase de coleta o convênio não havia sido finalizado<sup>9</sup>. No caso da prefeitura de Contagem foi realizamos contato direto com a empresa executora, que disponibilizou o seu relatório final, sendo a informação mais direta dos empreendimentos e catadores beneficiários, apesar de faltar parte as informações de execução financeira e física da prefeitura municipal. E a prefeitura de Campinas apresentou uma situação intermediária entre Contagem e Joinville, apresentando parte dos resultados finais na extensa documentação de acompanhamento, mas sem publicar o documento final contendo o relatório de execução, tento como referência a data marco o final quinta fase de coleta.

Grande parte dos dados dos dados foram obtidos através do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), via “acesso livre”, que é um perfil no sistema que permite ao público acesso de parte das informações de convênios, tanto informações do conveniente (principalmente o Governo Federal, e no caso específico desta pesquisa o Ministério do Trabalho), quanto do conveniado (na presente pesquisa, as prefeituras municipais). O sistema, apesar de ser também uma plataforma de transparência, não possui estrutura mais amigável ao usuário, restringindo grande parte do público que

---

<sup>9</sup> Ou iniciado propriamente, como veremos no capítulo 04.

poderia acessar as informações simplesmente pelo formato e caminhos do sistema, sendo inclusive uma das principais barreiras enfrentadas pelas equipes de prefeituras municipais no planejamento de característica tática e execução da política pública de descentralização. Contudo, quando familiarizado o SICONV oferece uma gama de informações muito ampla, de suma importância para o acompanhamento civil das políticas públicas e para as pesquisas, como nosso caso. Por mais que parte dos dados apresentem sinistro e sejam restritos a determinados usuários, como fiscais, gestores e conveniados, os dados disponibilizados permitem que o público via acesso livre acompanhe processo de licitação, alterações de projetos, pagamento de empresas, diárias, viagens e todo tipo de movimentação financeira e processual.

Nem todas as informações necessárias foram obtidas através do SICONV, sendo que para obtenção de parte dos dados foi necessária formalização de pedido à SENAES. Todas as informações disponibilizadas diretamente pela SENAES foram submetidas à assinatura de um Termo de Compromisso, prevendo que os dados não sejam utilizados para outras finalidades que não pesquisa acadêmica, obrigatoriedade de citar a SENAES-MTE como fonte de dados, fornecer cópia do trabalho à SENAES, não transferir a terceiros informações individualizadas de beneficiários e empreendimentos e de assumir responsabilidade técnica pelas análises, além de resguardar às regras de sigilo estatístico.

Cada documento reúne determinado conjunto de informações necessárias para a compreensão dos processos, agentes e escalas envolvidos. Os documentos são os registros oficiais das relações estabelecidas entre instituições e grupos, sendo dotados de discursos específicos, objetivos e interesses, oferecendo assim, cada um à sua forma, indicativos para compreender os papéis de cada agente, pontos críticos para o funcionamento das engrenagens da política ativa e agentes vitais no dinamismo da participação popular e descentralização. Assim, cabe uma rápida explanação de cada um dos documentos, seus contextos e conteúdos, que serão esmiuçados posteriormente conforme a necessidade da construção dos argumentos.

Inicialmente são quatro documentos que fazem questão a todos os projetos em estudo: o Edital de Seleção SENAES MTE nº04/2011; Relatório Final do Resultado da Seleção, com recursos; Guia de orientações para conveniados; e Documento final da Conferência Temática de Economia Solidária – Catadoras e Catadores, todos já reunidos.

O primeiro conjunto de documentos que merece maior atenção é composto pelo edital de seleção SENAES MTE nº04/2011, e pelo Relatório do Comitê Avaliação. O edital de título *“Fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis”* consiste em um instrumento do Programa Pró-Catador SENAES para a seleção

de entidades dispostas a receber os recursos descentralizados para a promoção desta agenda. Foi elaborado em conjunto entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)<sup>10</sup> e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>11</sup>, sendo o recurso disponibilizado para descentralização oriundo do Plano Brasil sem Miséria, especificamente do seu braço voltado à melhoria das condições de trabalho dos públicos prioritários, dentre eles catadoras e catadores.

Esta chamada pública recebeu apresentação de projetos entre 22 de setembro e 23 de outubro de 2011, sendo voltada para selecionar: universidades, prefeituras com municípios com mais de 100mil habitantes, ou consórcios municipais que contenham em seus territórios tal contingente populacional; entidades sem fins lucrativos do terceiro setor; e redes de cooperativas de ESS de catadores. Os projetos aprovados não poderiam apresentar territórios de abrangência coincidentes, não correndo o risco de investir duplamente em um mesmo beneficiário. O edital contou também com cláusulas de benefício aos projetos apresentados nas regiões Norte e Nordeste, como uma estratégia de diminuir a desigualdade territorial histórica do investimento público.

Esta ferramenta ativa de descentralização de recursos desenha sua seleção para que os projetos atendam a no mínimo 70% de catadores e familiares em situação de extrema pobreza, conceituado no Plano Brasil Sem Misérias como "aquela população com renda familiar per capita mensal de até R\$70,00" e que estivessem exercendo trabalho avulso, ou seja, não ligados a associações ou cooperativas. Os 30% restantes do público beneficiário poderia ser composto por catadores e catadoras que já desempenhavam seu trabalho organizações em empreendimentos econômicos solidários. Estas orientações de escopo devem-se pela concatenação entre as diferentes ações da política pública federal voltada a catadores.

O programa foi desenhado em negociação com movimentos sociais, com destaque especial ao MNCR, para compor uma gama de ações que compõe o Programa Pró-Catador. O desenho desta ação busca não coincidir com outras ações do mesmo órgão e de outras autarquias, ampliando o escopo de beneficiários, dado a restrição de investimentos disponibilizados pela federação para esta finalidade. Esta ação pode ser caracterizada como uma política pública ativa, que busca não só o desenvolvimento do beneficiário como também

---

<sup>10</sup> O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) até 2016, quando passou a se chamar Ministério do Trabalho - MTb), de acordo com o Decreto Nº 8.894, de 3 de novembro de 2016, passando também pelo nome de Ministério do Trabalho e Previdência Social, em um período intermediário (BRASIL, 2018b)

<sup>11</sup> "Em setembro de 2016, com a publicação da Lei 13.341, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004 para tratar da superação da pobreza e da fome, foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Com a medida provisória nº 782, de maio de 2017, o Órgão passa a ser nomeado como Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)." (BRASIL, 2018a)

a melhoria dos selecionados no planejamento e gestão de ações dessa natureza, e com estes princípios. Os selecionados no edital deveriam desempenhar ações segundo este desenho (BRASIL, 2011):

- A) Identificação, sensibilização e mobilização de catadoras(es) avulsos, trabalhando de forma precária em lixões ou de forma ambulantes;
- B) Formação/qualificação social e profissional com em média 200 horas;
- C) Incubação de EES realizada por equipe multidisciplinar, com acompanhamento sistemático;
- D) Assessoria técnica a empreendimentos e redes de cooperação, em aspectos técnicos, sociais, políticos e culturais;
- E) Disponibilizar infraestrutura para EES e redes;
- F) Realizar parcerias com órgãos públicos e entidades da sociedade civil para tratar dos Planos de Gestão Resíduos Sólidos;
- G) Criar estratégias de participação e controle social e garantir o envolvimento de EES de catadores na formulação, implantação, execução e avaliação dos resultados;
- H) Capacitar gestores públicos para formulação e implantação dos planos de gestão de resíduos sólidos, programas e outras ações para inclusão socioeconômica de catadoras(es);

Ainda, dentro dos objetivos “A)” e “H)” é obrigatória a articulação entre a entidade selecionada e outros órgãos com a finalidade de realizar a inclusão das famílias beneficiárias do Cadastro Único do Governo Federal (CADÚnico).

A comissão avaliadora mista foi composta por 16 servidores SENAES-MTE e 5 servidores do MDS, coordenados por Manoel Vital de Carvalho Filho, diretor do departamento de Fomento a economia solidária da SENAES, sendo averbada pelo Secretário Nacional de Economia Solidária desde a criação da secretaria, Paul Singer, que também é importante autor utilizado na presente pesquisa.

Foram recebidas 93 propostas, das quais 32 eram prefeituras municipais. Parte dos inscritos foi desclassificada por apresentar coincidência de áreas (competição entre projetos que visam beneficiar o mesmo território/público), por não atender itens mínimos do edital (como por exemplo ser município ou conjunto de municípios com mais de 100mil habitantes); por não atenderem outros pré-requisitos, como ações prévias com catadores; dentre outras questões. Depois de alguns recursos e procedimentos de análise-contestação-reanálise, foram selecionados 31 projetos, dos quais 6 eram prefeituras municipais: Neste momento ainda não havia sido selecionada a Prefeitura Municipal de São Paulo, projeto que foi estabelecido posteriormente com recursos não capitaneados pelo Governo do Estado de São Paulo.

No Quadro 6 estão descritos os projetos de prefeituras municipais selecionados, bem como o valor de repasse previsto, o valor executado, ou em execução, e final da vigência posteriores aos aditamentos de prazo.

**Quadro 6 - Convênios estabelecidos entre SENAES e Prefeituras Municipais no âmbito do Programa Pró-Catador no Edital nº04/2011, sua vigência e valores investidos, 2018**

Nº	Nome da Entidade	UF	Nº do Convênio	Valor do Repasse	Valor do projeto com repactuação, contrapartida e rendimentos	Final da vigência (com aditamentos)
1	Prefeitura Municipal De Camaçari	BA	771428/2012	R\$ 1.000.000,00	R\$ (60.906,03)	30/07/15
2	Prefeitura Municipal De Campinas	SP	771510/2012	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.220.093,33	05/05/18
3	Prefeitura Municipal De Contagem	MG	769453/2012	R\$ 500.000,00	R\$ 543.478,30	04/07/18
4	Prefeitura Municipal De Joinville	SC	765248/2011	R\$ 875.000,00	R\$ 995.000,00	15/12/18
5	Prefeitura Municipal De Osasco	SP	765200/2011	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.080.000,00	30/06/16
6	Prefeitura Municipal De Rio Claro	SP	769779/2012	R\$ 500.000,00	R\$ 625.640,00	09/03/17
7	Prefeitura Municipal De São Paulo - Autoridade Municipal De Limpeza Urbana	SP	794991/2013	R\$ 5.250.000,00	R\$ 6.041.242,17	31/07/19

Fonte: SICONV, 2018 – Elaboração Própria

As vigências relacionadas na última coluna do Quadro 6 nos levam primeiro a uma reflexão metodológica sobre a presente pesquisa. Por ter um caráter empírico forte, como comum em muitas pesquisas no campo da geografia, apresenta vantagens e desvantagens no campo da produção do conhecimento. As vantagens estão associadas à possibilidade de analisar dados recentes sobre a dinâmica dos processos em estudo, com a possibilidade de compreender a flutuação e forma dos agentes no tempo, bem como a permeabilidade dos processos a eventos externos, como flutuações políticas e macroeconômicas. Por outro lado, as desvantagens estão associadas à dessincronia entre o tempo da pesquisa de doutorado e a temporalidade da execução dos projetos na esfera Estatal. Inicialmente os projetos, com vigência máxima prevista de 36 meses, estavam previstos para serem encerrados todos em 2016, inclusive os mais tardiamente estabelecidos, como é o caso de São Paulo. Entretanto,

com os atrasos nos repasses federais e na execução das prefeituras alguns projetos chegam a apresentar vigência final para meados de 2019, 3 anos depois do previsto<sup>12</sup>.

A vantagem da proximidade temporal da análise com o objeto já pode ser vista na compreensão dos valores a serem descentralizados, questão importante na democratização territorial e social do investimento público. A partir do ano de 2016, com o Governo Temer, e posteriormente com o Governo PSL, o Governo Federal iniciou uma nova série de ações para o contingenciamento de gastos, reduzindo o orçamento dos ministérios, e por conseguinte aprisionando parte dos recursos já previstos a serem investidos. Assim como tantos projetos, os convênios do Programa Pró-Catador foram afetados, e de forma mais grave do que outros projetos, pelas escolhas políticas realizadas pela gestão PT, antes do golpe de 2016, e gestão PTB, pós golpe 2016. Ao contrário de outros convênios, como é o caso dos convênios com governo estaduais, não houve redução no valor dos projetos pelo contingenciamento de recursos federais, pois os projetos conseguiram execução mínima para solicitar demais parcelas do repasse antes das definições de contingenciamento previstos nos orçamentos anuais seguintes.

Quanto aos valores, a ferramenta foi desenhada para que o repasse para o prazo de 36 meses de projeto obedecesse uma proporção de R\$2.500,00 por catadoras ou catador beneficiado, devendo a proposta ser desenhada para beneficiar entre 200 catadores, resultando em projetos de valor mínimo de R\$500.000,00, e 800 catadores, resultando em valor máximo de R\$2.000.000,00. O aumento de valores visto é relativo ao valor repassado pela federação somados ao valor da contrapartida investida no tema pelos municípios e pelos rendimentos de aplicação obrigatórios aos recursos públicos enquanto não investidos na finalidade. Assim, estes limites estão relacionados somente aos repasses realizados pelo governo federal, que deverão posteriormente ser adicionados dos valores de contrapartida, regidos pela lei federal nº12.309/2010, variando para os municípios de referência entre 4% a 8% do valor do repasse federal.

No Quadro 6 o valor do projeto previsto para o município de Camaçari-BA está no primeiro momento previsto para R\$1.000.000,00, e no segundo momento aparece com valor negativo de R\$60.906,03. Como dito anteriormente sobre os documentos ausentes ou incompletos, o projeto de Camaçari-BA foi cancelado pelas ações terem fugido à finalidade e ao formato acordados no projeto, o que levou a prefeitura a ser obrigada a devolver o valor dos repasses já realizados, bem como os rendimentos relativos ao valor, ficando com o prejuízo dos valores gastos de maneira inadequada. Neste momento estes valores são

---

<sup>12</sup> Em abril de 2019 durante a redação final da presente pesquisa alguns dados precisaram de novas coletas no SICONV, e percebemos que alguns projetos sofreram novos aditamentos que levaram as vigências para meados e finais de 2019, com solicitações para aditamento de vigências para 2020.



representados com sinal negativo porque quem perdeu este valor foi o campo da política pública que ficou sem os investimentos, os catadores, que além de não ter acesso à descentralização de recurso, não foi beneficiada pelos recursos erroneamente aplicados pela prefeitura. Assim como os documentos o caso do projeto de Camaçari será melhor discutido em capítulo específico.

Seguindo na compreensão dos documentos base para o estudo, o segundo conjunto de documentos a ser analisado também concerne a todos os projetos, e é composto pelo Guia de Orientações SENAES os municípios, e pelo Documento Final da Conferência Temática de Catadores.

O “*Guia de orientações para órgãos e entidades públicas estaduais e municipais na execução de convênios - volume II*” foi elaborado pela equipe técnica da SENAES, com complementos do MDS, com objetivo de embasar a ação das entidades conveniadas sobre como agir com o recurso federal no processo de execução “na ponta” da política pública. Foi organizado considerando tanto a execução física quanto financeira dos projetos, orientando: a contratação de serviços e aquisição de bens; gestão dos recursos financeiros e de bens e patrimônios; monitoramento, acompanhamento e supervisão; ajuste no Plano de Trabalho e Termos Aditivos; publicidade e divulgação do convênio; e prestação de contas. Alguns elementos de grande importância quanto princípio e ações estão presentes no Guia e não estão presentes no edital. Um destes pontos é o objetivo das ações de “Contribuir com a erradicação do trabalho infantil e valorização do trabalho da mulher”, ponto crítico na estratégia da economia solidária e na geração de autonomia das comunidades.

O documento final da “*Conferência Temática de Economia Solidária como estratégia de inclusão socioprodutiva de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis*” é resultado do evento de mesmo nome, sendo um dos eventos preparatórios para a “3ª Conferência Nacional de Economia Solidária – CONAES: Construindo um plano nacional de economia solidária para promover o direito a produzir e viver de forma associativa e sustentável”. Nele estão contidos os “desafios e conquistas dos catadores de materiais recicláveis no Brasil”, apresentando discussões acerca da autogestão e economia solidária na categoria; e sobre o contexto das políticas públicas para inclusão dos. Estão contidas também as discussões realizadas sobre os “desafios e perspectivas da inclusão dos catadores organizados EES na PNRS”, focados nas abordagens sobre encerramento das atividades dos Lixões; sobre a prestação de serviços de coleta seletiva, pagamento de serviços ambientais e logística reversa; e sobre a educação, assessoramento técnico e tecnologias sociais. Foi construído de forma participativa, elaborado pelos 150 participantes, dos quais 50% catadoras e catadores.

O terceiro grupo de documentos reunidos compreende os documentos individuais de cada projeto, produzidos pelas prefeituras conveniadas e seus parceiros diretos. Estão inseridos neste grupo os documentos listados no Quadro 5, com exceção das planilhas SIPES, que preferimos classificá-las como pertencentes ao grupo de documentos seguinte.

O projeto básico e o plano de trabalho são os principais documentos elaborados pelas prefeituras municipais, que atenderam tanto à demanda do edital, sendo base de avaliação para seleção de propostas, quanto de base para a estruturação das ações do projeto. O Plano de Trabalho contém o diagnóstico inicial, construído com pelo menos uma reunião contendo beneficiários que o aprovassem, como demanda do edital. O Projeto Básico contém a estimativa financeira principal para a operacionalização do projeto, estimando não só os recursos de custeio como também de investimento, sendo este de maior interesse dos catadores já em organizações.

Conforme o avançar nas fases de planejamento para a execução, os projetos encontram alterações do cenário, seja ele financeiro, composição dos agentes, ou mudança de interesse dos agentes. Por isso, são necessárias alterações nos planos de trabalho, benéficas quando participativamente construídas para a adequação das ações para melhor atendimento dos objetivos. Outras vezes as alterações podem ocorrer de forma avessa ao beneficiário, quando um dos agentes – com principal destaque à prefeitura municipal – concentra as decisões e realiza as alterações apenas em benefício próprio, voltando os recursos para equipamentos para prefeitura, custos de viagens dos funcionários e outros gastos pouco ou nada benéfico aos catadores.

No geral prefeituras não possuem equipe, especialidades ou ferramentas jurídico-administrativas que as permitam operacionalizar o projeto com estas demandas, sendo inclusive a capacitação dos servidores municipais um dos objetivos. Por isso, os municípios optam por realizar a contratação de uma entidade para a execução das ações, podendo ser restrita a entidades de terceiro setor, a universidade ou abertas a empresas privadas com fins lucrativos. A natureza da executora e outras características como prazo, hierarquia de decisões, metodologia de execução e contratação de catadores deverão constar no termo de referência, base para a realização da chamada pública, descentralização de recursos ou outra ferramenta jurídica que couber. No processo de elaboração dos termos de referências prefeituras encontram muitas dificuldades e neste período de aprovar um termo de referência adequado e aceito pelo jurídico municipal são concentrados maior parte do tempo em que o projeto não tem contato com o objetivo final ou com os beneficiários. Outras vezes ainda prefeituras optam por constituir seus comitês gestores antes da elaboração do termo de referência, sendo este grupo um suporte político e técnico para as decisões, evitando contratempos posteriores.

No decorrer do projeto tanto a entidade executora quanto a prefeitura municipal precisam prestar contas das suas atividades à conveniente, a SENAES. Essa prestação de contas acontece por meio dos Relatórios parciais de atividade, que possuem periodicidade semestral, quando o relatório final de execução, confeccionado pela prefeitura após o fim do projeto. Nestes documentos estão informações importantes sobre o andamento dos projetos, e vitais para as análises necessárias na presente pesquisa. Estes documentos são enviados para a SENAES oficialmente por meio do SICONV, e no sistema constam também os pareceres de fiscais, gestores e responsáveis financeiros, que também fornecem importantes indicativos sobre o desenvolvimento da política ativa de descentralização de recursos para a promoção do trabalho. Os relatórios finais são os documentos com a menor disponibilidade nos projetos em estudo, pois parte dos projetos apresentam final da vigência posteriores ao período de realização da presente pesquisa. Nestes casos as análises serão baseadas nos relatórios parciais e demais documentos.

Os relatórios são o compilado de ações realizadas pela entidade, mas por vezes não contém todas as informações e detalhes que podem explicar parte dos arranjos sociais e institucionais no planejamento e gestão desta política pública. Parte das informações estão contidos em contratos com entidades executoras e contratos de compras de equipamentos e materiais de serviço. O formato das contratações, bem como o seu conteúdo, traz a informação material de como estão estruturadas as ferramentas do Estado municipal para a intervenção planejada. No contrato com a entidade executora é possível encontrar se os princípios e decisões do comitê gestor foram atendidos, ou se as prerrogativas da economia solidária demandados pela SENAES também. Nos contratos de equipamentos é possível compreender se a demanda dos grupos de catadores foi atendida, no sentido de adequar a compra às necessidades dos grupos demandantes.

O quarto e último grupo de documentos é composto por materiais diretamente relacionados aos beneficiários, que são os Relatórios de Acompanhamento Unitrabalho; informações das planilhas SIPES e os documentos diretamente relacionados à formação e operação dos comitês gestores.

Os Relatórios de Acompanhamento Unitrabalho são uma das principais fontes de informação para compreender a relação entre os diferentes agentes que agem sobre o espaço neste tema, dentro e fora da política pública. Os relatórios são de autoria da entidade Fundação Unitrabalho, conveniada à SENAES com o objetivo de articular e dar suporte técnico aos projetos do programa Pró-Catador. Estes documentos registram as visitas técnicas realizadas pela equipe de assessoramento desta entidade, que têm o principal objetivo de diagnosticar a situação da execução na ponta, identificando as principais fragilidades e gargalos que impedem a execução das ações, ou a relação participativa com

os demais agentes. Os relatórios contêm também registro de visita aos EES de catadores organizações ou em processo de organização, beneficiários dos recursos descentralizados e pilares da inclusão socioprodutiva dos demais catadores avulsos. Neste material podem ser encontrados também registros fotográficos dos espaços e reuniões.

Por sua vez, o Sistema de Informações de Projetos de Economia Solidária (SIPES) é um banco de dados elaborado pela SENAES para sistematizar os EES e pessoas beneficiadas pela política pública de economia solidária. O preenchimento das planilhas SIPES é uma das obrigações dos conveniados, que devem coletar as seguintes informações dos beneficiários: data nascimento, idade, gênero, escolaridade, ocupação principal, outra atividade profissional complementar, anos de atuação na ocupação principal, renda pessoal do beneficiário, renda familiar do beneficiário, quantidade membros da família, se tem bolsa família, valor mensal do bolsa família, se é beneficiário de outro programa, valor recebido do outro programa, qual fase do projeto participou, e se faz parte de algum EES; além do registro civil completo, informações direcionadas ao CADÚnico. Quanto aos empreendimentos são solicitadas as seguintes informações: forma de organização, número de pessoas físicas associadas, número de pessoas jurídicas associadas, atividade econômica predominante, faturamento mensal, situação da sede e dos equipamentos, e em que fase do projeto foi beneficiada, como também caracterização para identificação formal.

Por último e não menos importante estão os documentos relativos à criação e funcionamento dos comitês gestores. O comitê gestor é uma das principais estratégias de controle social e participação “considerando o envolvimento das organizações de mobilização e representação de catadores e catadoras de materiais recicláveis e de demais parceiros locais na formulação, implantação da proposta, execução das atividades previstas e avaliação dos resultados” (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2011). Os documentos que envolvem o comitê gestão são atas de criações, regulamento interno, atas de reunião e pareceres conjuntos. Nestes documentos está um dos principais focos da análise da presente pesquisa, por registrarem as ações dos coletivos na decisão sobre o projeto, sendo também o espaço onde os diferentes agentes entram em conflito e, por conseguinte onde são manifestadas suas forças.

Ainda, para compreendermos se a quantidade de informação contida nestes documentos, que brevemente acabamos de descrever, é satisfatória para alcançarmos nossos objetivos, se faz necessária a compreensão do volume de dados. O volume de dados a serem analisados também baliza as ações da pesquisa, compreendendo a metodologia adotada exequível ao no tempo de estudo proposto. Vejamos então uma breve quantificação das laudas e teor geral dos grupos analisados, já considerando nosso escopo que não inclui o projeto estabelecido com a Prefeitura Municipal de São Paulo.

O primeiro e o segundo conjunto de documentos, aqueles que concernem a todos os projetos, apresentam aproximadamente 180 páginas de conteúdo para serem analisadas, excluindo as planilhas de custo detalhadas. Estes documentos serão revisitados durante toda a pesquisa, contrastando as propostas da política pública federal de descentralização, a visão da sociedade civil e beneficiários, e a execução dos projetos.

O terceiro conjunto de documentos, compostos pelos projetos básicos, alterações nos planos de trabalho e demais documentos referentes a cada um dos projetos analisados em si possuem o volume de 200 a 300 páginas por convênio analisado, algo totalizando como 1200 a 1800 páginas. Neste grupo nos demoramos mais, como também foi o grupo que demandou maior tempo de coleta de dados, demandando maior atenção aos detalhes e narrativas.

O quarto conjunto de documentos, relativo aos relatórios de acompanhamento, possui menor volume de páginas, mas maior qualidade e densidade de informações, por representar o contato direto agentes chave: catadores, entidade de apoio, grupos de controle, prefeituras e empresas executoras. O total de páginas deste grupo está por volta de 90 páginas, contendo a informação de aproximadamente 12 reuniões, 6 a 8 visitas a EES de catadores beneficiários dos recursos, e contato aproximado com 30 agentes chave. As planilhas SIPES já disponíveis ou parcialmente disponíveis, componentes também desse conjunto de documentos, contém a informação de aproximadamente 1000 beneficiários, e 15 EES diferentes, mesmo sem as informações de Contagem e Camaçari.

Na quinta fase de coleta, voltada ao levantamento dos PMGIRS e PMSB estimamos a reunião de aproximadamente 1200 páginas de documentos, que contém informações não só do objetivo em questão mas também de outros fatores, reduzindo a quantidade de material a ser analisada, mas demandando maior dedicação na seleção do conteúdo.

Com este escopo de informações, somadas à Pesquisa-Ação, que propiciou vivências com os grupos em questão, e a bibliografia de referência consideramos previamente suficiente material para a realização da pesquisa. As análises aqui realizadas possuem apenas caráter prévio com finalidade descritiva, que posteriormente se expandirá para compor o argumento completo.

A proposta é que a análise não tenha sido realizada de forma linear, ou seja, os documentos serão visitados e revisitados segundo a necessidade de compreender os processos que nos propomos a analisar. Por vezes os projetos foram analisados regionalmente, como é o caso dos projetos do estado de São Paulo, resgatando suas comprovações de execução para entender o percurso, como por exemplo prévio a execução do projeto de Rio Claro e Campinas pela mesma empresa privada. Outras vezes, os projetos foram analisados isoladamente, para compreendermos suas especificidades, como é o caso

de Camaçari-BA. Por estes motivos também não consideramos que estas fontes de informação são estanques, podendo ser ampliadas conforme a necessidade da pesquisa.

Após esta descrição minuciosa da coleta de dados e dos demais passos da pesquisa, passamos para a discussão dos passos metodológicos associados aos instrumentos de análise, de forma a enriquecer as ações propostas e compreender melhor os processos espaciais sobre os quais nos propomos debruçar.

### 1.3 Procedimentos e instrumentos de pesquisa

Considerando as abordagens propostas, os argumentos iniciais e demais aspectos metodológicos, para atingir os objetivos da presente pesquisa propomos a atividade em dez procedimentos principais. O processo de construção discursiva-argumentativa da tese obedece uma ordem cronológica com caráter parcialmente dedutivo, de forma a complementar a forma com que a pesquisa foi realizada em campo, que por sua vez apresenta caráter parcialmente indutivo. Desta forma pretendemos, sem camisa-de-força mas com espinha dorsal bem estabelecida, desenvolver a tese da forma mais totalizante e menos negligente possível.

Neste tópico são propostos 10 procedimentos para sistematizar, analisar e escrever o relatório de pesquisa materializado no presente texto, com base nos dados obtidos por meio da pesquisa-ação e da coleta de dados documentais. Os procedimentos de coleta de dados são transversais pois atendem a todos os procedimentos de análise e escrita, por mais que tenhamos relacionado eles antes deste tópico. Da mesma forma estão de forma transversais aos procedimentos, tanto de coleta quanto de análise, os desenvolvimentos teóricos e metodológicos nos temas principais de geografia urbana, catadores, resíduos sólidos, reciclagem popular, planejamento crítico, economia solidária, políticas públicas desenvolvimento e desigualdade.

Assim, sem prejuízo aos dez procedimentos de análise, a imersão no ambiente de estudo foi condição fundamental para o desenvolvimento da pesquisa-ação, desde a identificação do problema, passando pela construção dos argumentos, dos objetivos, até a viabilização do acesso aos dados. A vivência que permitiu a pesquisa-ação foi realizada entre setembro de 2013 a fevereiro de 2017. O cargo desempenhado foi de assessor técnico em logística e coleta seletiva, em uma entidade de terceiro setor de natureza universitária e sem fins lucrativos, assessorando o governo federal, as prefeituras conveniadas e os beneficiários do programa. A atividade de assessoria ainda foi realizada sob orientação de uma instância colegiada formada por catadoras e catadores, governo federal e entidades conveniadas, que discutiremos melhor ao longo do estudo. Assim, força e fragilidade da pesquisa-ação, muitas das visões apresentadas serão a partir da visão técnica, mesmo que ponderada pela crítica essencial ao trabalho. Neste ponto é importante destacar este fator pois a falha da visão técnica sobre a dinâmica da atividade de catação é uma das principais reclamações dos catadores para as universidades e gestores públicos, de forma que manter essa recorrente falha em mente nos permite maior zelo em evitá-la.

Ressaltamos ainda que a imersão realizada neste campo de trabalho foi determinante para a pesquisa-ação, pois permitiu acompanhar os agentes principais do escopo do presente estudo, bem como acesso às informações e documentos centrais para as análises.

A seguir são descritos sucintamente os dez procedimentos previstos. Em seguida apresentamos o Quadro 7, com o resumo dos procedimentos, sua relação com os objetivos e com os resultados esperados. Logo após nos dedicamos com maiores detalhes à coleta de dados realizada, o conteúdo dos documentos analisados, suas subdivisões internas e agrupamentos, seus teores e fragilidades.

Os conjuntos de procedimentos desenvolvidos a seguir respondem diretamente a um objetivo.

- Para atender ao primeiro objetivo - *Analisar o Programa Pró-Catador SENAES e os principais agentes envolvidos, suas ações e efeitos transescalares bem como o processo de geração de resíduos sólidos urbanos, sua reciclagem e destinação final nas cidades brasileiras* - foram propostos dos três primeiros procedimentos (**1.3.1** ; **1.3.2** ; e **1.3.3**).
- Para atender ao segundo objetivo - *Analisar o processo de planejamento e gestão municipal de seis municípios do Programa Pró-Catador SENAES, nos temas de resíduos sólidos e saneamento básico, seu rebatimento nas condições de trabalho de catadoras e catadores e no Projetos Pró-Catador* - foram propostos os seguintes três procedimentos (**1.3.4** ; **1.3.5** ; e **1.3.6**).
- Para atender ao terceiro objetivo - *Analisar a experiência de construção e execução dos projetos Pró-Catador nos seis municípios selecionados, segundo parâmetros comuns, buscando os pontos de avanço e fatores críticos* - foram propostos quatro procedimentos (**1.3.7** ; **1.3.8** ; **1.3.9** ; e **1.3.10**).

Esta estrutura, bem como os resultados esperados de cada procedimento, pode ser vista no Quadro 7, presente imediatamente ao fim da explanação dos dez procedimentos.

### 1.3.1 Resíduos sólidos, reciclagem e destinação final: identificar os principais agentes em escala nacional, regional e local e suas ações

O primeiro procedimento de pesquisa consiste em compreender o processo em que o objeto de estudo está mais proximamente relacionado, através da identificação dos principais agentes nas diferentes escalas, e a abrangência do efeito de suas ações para a política pública em estudo e para a reciclagem popular.



Buscamos construir essa discussão com bases firmes, a partir de onde possam ser firmados os alicerces das análises seguintes. As estratégias adotadas são principalmente pesquisa documental em legislações, publicações oficiais, notícias e documentos pelo MNCR, pesquisa em bases de dados do MMA, MTE, MCid e IBGE, pesquisa em bases de dados de associações empresariais, como CEMPRE e ABRELPE, além de extensa pesquisa bibliográfica em diferentes áreas, sobre o tema (sendo principalmente: WIRTH e OLIVEIRA, 2016; SPOSITO, 2016; ABRELPE, 2016; GODOY, 2015; ORTIGOZA, 2009; ENGENHEER, 2009; WILSON, VELIS e CHEESEMAN, 2006; SEABRA, 2003).

Pretendemos que este procedimento culmine, com sua devida discussão: no desenho mais claro do processo de planejamento, gestão e manejo de resíduos sólidos no Brasil; na espacialização atualizada da situação do planejamento municipal de resíduos no país; na espacialização da condição atualizada da destinação final de resíduos no país; na espacialização da natureza econômica da limpeza pública; e na localização dos agentes em suas relações principais.

### 1.3.2 Analisar a condição de trabalho e renda de catadores e catadoras, o Programa Pró-Catador nacional, e suas ações dentro da SENAES

O segundo procedimento busca compreender um dos arcos mais próximos ao objeto de estudo, que discrimina um dos passos iniciais da política pública social de descentralização para a inclusão socioeconômica de catadores, o Programa Pró-Catador, e posteriormente suas diretrizes dentro da política pública de economia solidária, na SENAES-MTE. Este procedimento permitirá identificar de forma mais clara os agentes na escala federal, governamentais ou não, que influenciaram o surgimento da política e seu desenho para descentralização, com rebatimento direto na indução da prática nos municípios.

Desta forma, busca também compreender a atividade de catação e a condição de trabalho e renda das catadoras e catadores nos municípios. Parte dessa fundamentação é proveniente da compreensão da condição dos catadores em território nacional, importante não apenas para compreender os agentes locais, como também para compreender os processos nacionais e globais a que os agentes e suas ações em escalas mais abrangentes. É então de fundamental importância para aprimorar a discussão sobre as propostas de intervenção no espaço engendradas pela política pública e seus agentes. A compreensão desta condição histórico-espacial será construída com a contribuição de autores de diferentes áreas, sendo eles principalmente: SANT'ANA e MAETELO (2016); SILVA (2015); PINHEL et al. (2013); LIMA et al. (2013); UNITRABALHO (2012); GONÇALVES-DIAS (2009); GONÇALVES (2006); BESEN (2006); e ZANETI (2003).

### 1.3.3 Edital SENAES nº04/2011: analisar o processo de seleção dos municípios

O terceiro procedimento completa o primeiro conjunto com foco de atender ao primeiro objetivo. No entanto é importante ressaltar que esta divisão por grupo de procedimentos não é estanque, de forma que estas fontes de informação serão retomadas em outros momentos do trabalho, atendendo tanto a necessidade de compreensão dos sistemas complexos e dos processos contínuos, quanto do ciclo de políticas públicas que nos propomos a pesquisar.

Assim, busca compreender o desenho da política pública em si, as ferramentas adotadas e o resultado delas na seleção dos municípios em específico. Consiste principalmente na análise do Edital SENAES nº04/2011, nas atas da banca de seleção e na resposta aos reclames dos participantes. Como resultado deste procedimento buscamos a avaliação dedicada da política pública ativa, seu desenho e seu escopo, compreendendo suas etapas, os agentes chave e os horizontes paradigmáticos que apresentavam na construção do plano de intervenção.

Mais sobre os documentos estão descritos no tópico de “coleta de dados”, e estão designados como “primeiro conjunto de documentos”.

### 1.3.4 Analisar as políticas municipais de saneamento e resíduos sólidos, por meio de seus instrumentos (PMSB, PMGIRS) e implantações

O quarto procedimento possui como objeto principal as ferramentas de planejamento nos temas de resíduos sólidos e saneamento básico dos seis municípios em estudo, tanto os documentos executivos como suas políticas legalmente estabelecidas. O objetivo é compreender a construção das propostas de intervenção a partir dos seus resultados, buscando como foram construídos os diagnósticos e cenários, como foram tomadas as decisões, e qual foi a abordagem dada para o tema da reciclagem e dos catadores. A atividade consiste em reunir todos os instrumentos, caso existentes (mesmo que parciais ou em processo de construção), e debatê-los à luz de nossas abordagens e objetivos. De forma auxiliar, serão utilizadas também para o debate as ferramentas de orientação federal e estaduais, bem como as legislações relativas, para compreender quais princípios e ações foram adotados, quais foram retoricamente adotados, e quais foram abandonados.

Como resultado, buscamos desenvolver uma discussão sobre a construção das políticas, os ciclos de planejamentos locais, a dinâmica espacial e a intencionalidade dos agentes envolvidos e, posteriormente, construir um quadro comparativo das políticas dos seis municípios, a fim de elucidar sua influência na política pública descentralizada de inclusão socioeconômica de catadores.

### 1.3.5 Analisar as condições dos municípios sobre serviços de saneamento e resíduos sólidos

O quinto procedimento consiste em coletar dados sobre a condição do manejo de resíduos dos municípios em questão, principalmente nos temas de coleta seletiva, limpeza urbana, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, principalmente na categoria de Resíduos Sólidos Urbanos, e deles com maior contribuição dos resíduos de natureza doméstica e comercial. Serão acessadas bases de dados oficiais dos municípios, dos estados e da federação para a coleta destas informações, para complementação/confrontação dos dados disponíveis nos diagnósticos apresentados nas ferramentas de planejamento.

Como resultado pretendemos discutir tanto a condição espacial, frente aos agentes locais e o público beneficiário da política, que infelizmente não são necessariamente coincidentes. A partir desta pesquisa buscamos que seja possível a construção de um quadro comparativo entre a condição espacial dos municípios.

### 1.3.6 Analisar condições de trabalho dos catadores antes do projeto Pró-Catador

O sexto procedimento é diretamente complementar ao anterior, tendo a divisão apenas para finalidades de exposição clara da pesquisa, pois não é possível separar a compreensão da coleta seletiva e demais questões de resíduos de um município da questão dos catadores. Ele é também o fechamento do segundo grupo de procedimentos, que tem o objetivo como um todo de “Analisar o processo de planejamento e gestão municipal de seis municípios do Programa Pró-Catador SENAES, nos temas de resíduos sólidos e saneamento básico, seu reatamento nas condições de trabalho de catadoras e catadores e no Projetos Pró-Catador”.

Especificamente, o objetivo desta abordagem é analisar a condição de trabalho que apresentam os catadores em cada município, os projetos anteriores voltados aos catadores realizados pelas prefeituras ou outras entidades e as principais problemáticas enfrentadas por esses agentes. O foco temporal deste recorte é principalmente (mas não apenas) ao período anterior ao início do projeto Pró-Catador, ou seja, até 2011, de forma a criar ponto de avaliação prévio à execução da intervenção espacial dos projetos.

### 1.3.7 Analisar os projetos Pró-Catador municipais, os planos de trabalho e suas atualizações no decorrer do projeto

O sétimo procedimento inicia a fase de mergulho nos projetos municipais, e consiste principalmente na análise de documentos produzidos pelos projetos, pelas assessorias

técnicas, pelo governo federal e pelas comissões colegiadas ao projeto. Neste procedimento em específico o foco é voltado aos documentos iniciais das propostas de intervenção espacial, consistindo principalmente dos projetos, planos de trabalho e modificações. É também a base de análise para os demais pontos, e estratégia importante de identificação dos gargalos e teste dos argumentos mais complexos.

Em relação ao grupo de procedimentos que se iniciam neste, compreendidos do sétimo ao décimo procedimento, maiores descrições estão presentes no tópico de coleta de dados, onde estão discriminados os documentos analisados, seus conteúdos e sua capacidade de responder aos nossos questionamentos.

#### 1.3.8 Analisar os relatórios de acompanhamentos, de assessoramento e eventos

O oitavo procedimento tem o objetivo principal de discutir os conflitos na execução dos projetos, o papel dos agentes e demandas dos catadores, identificados principalmente através dos relatórios de acompanhamento de entidades de terceiro setor, em relatórios de eventos e em atas de reunião de comitês gestores, quando for o caso. A escala de ação de cada agente e as engrenagens construídas para solucionar os conflitos serão identificados principalmente neste grupo de documentos, constituindo elemento importante para compreendermos com maior clareza o sistema de ações envolvidos nesta política pública.

Neste procedimento também estão as informações principais dos trabalhos de campo, realizados diretamente com EES de catadores e com os gestores públicos, com capacidade de colher impressões dos agentes e do pesquisador.

#### 1.3.9 Analisar os relatórios de andamento, contratos, relatórios finais e prestação de contas

O nono procedimento é focado no comportamento das prefeituras municipais na execução da política pública, onde será possível compreender um pouco melhor os formatos de planejamento e gestão e a integração entre temas dentro do governo municipal. O produto cume deste procedimento é a discussão sobre a autonomia coletiva dos grupos (tanto beneficiários quanto gestores), conflitos presentes nas inadequadas/não-interessantes propostas no projeto inicial e redesenhos, negociações e cumprimento de demandas e metas.

### 1.3.10 Analisar os dados SIPES e de bases secundárias sobre condições de trabalho e renda

O décimo procedimento é o fechamento do terceiro objetivo específico da pesquisa, que busca “Analisar a experiência de construção e execução dos projetos Pró-Catador nos seis municípios selecionados, segundo parâmetros comuns, buscando os pontos de avanço e fatores críticos”. Nele residem os instrumentos de pesquisa focados na captação de elementos que nos elucidem sobre os resultados reais dos projetos nas condições de trabalho e vida das catadoras e catadores beneficiários do programa. Para tanto será necessário acessar os dados do SIPES e de bases secundárias voltadas a compreensão das condições de trabalho dos catadores.

O objetivo deste procedimento é, além de construir uma discussão parcial da conclusão da pesquisa, construir um quadro comparativo sobre a situação de trabalho e renda dos catadores de cada município, compreendidos relativamente aos contextos espaciais também de cada município, suas vulnerabilidades remanescentes/novas e adaptabilidades construídas/perdidas.

**Quadro 7 - Quadro-resumo de objetivos, metodologias e resultados esperados**

OBJETIVO	PROCEDIMENTOS, INSTRUMENTOS E INDICADORES	RESULTADOS ESPERADOS
<p>Analisar o Programa Pró-Catador SENAES, identificar os principais agentes envolvidos, suas ações e efeitos transescalares e discutir o processo de geração de resíduos sólidos urbanos, sua reciclagem e destinação final nas cidades brasileiras;</p>	<p><b>01.</b> Resíduos sólidos, reciclagem e destinação final: identificar os principais agentes em escala nacional, regional e local e suas ações;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenho e discussão do processo de planejamento, gestão e manejo de resíduos sólidos no Brasil;</li> <li>• Mapa da situação PMGIRS em municípios brasileiros, atualizado;</li> <li>• Mapa de destinações finais em municípios brasileiros, atualizado;</li> <li>• Cartograma da natureza da limpeza pública brasileira, atualizada;</li> <li>• Cartograma da relação dos agentes principais;</li> </ul>
	<p><b>02.</b> Analisar a condição de trabalho e renda de catadores e catadoras, o Programa Pró-Catador nacional, e suas ações dentro da SENAES;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussão sobre o Programa Pró-Catador Nacional, seu braço na SENAES-MTE a atividade de catação e a condição de catadoras e catadores;</li> </ul>
	<p><b>03.</b> Edital SENAES nº04/2011: analisar o processo de seleção dos municípios;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussão sobre a política ativa e os escopos definidos para os municípios;</li> <li>• Desenho do ciclo da política pública para catadores;</li> </ul>
<p>Analisar o processo de planejamento e gestão municipal de seis municípios do Programa Pró-Catador SENAES, nos temas de resíduos sólidos e saneamento básico, seu reatamento nas condições de</p>	<p><b>04.</b> Analisar das políticas municipais de saneamento e resíduos sólidos, por meio de seus instrumentos (PMSB, PMGIRS); 2.3</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussão sobre a construção das políticas, ciclos de planejamento locais a dinâmica espacial e a intencionalidade dos agentes;</li> <li>• Quadro comparativo das políticas municipais;</li> </ul>
	<p><b>05.</b> Analisar as condições dos municípios sobre serviços de saneamento e resíduos sólidos;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quadro comparativo da condição nos municípios;</li> <li>• Discussão sobre agentes locais e público beneficiário;</li> </ul>

OBJETIVO	PROCEDIMENTOS, INSTRUMENTOS E INDICADORES	RESULTADOS ESPERADOS
trabalho de catadoras e catadores e no Projetos Pró-Catador;	<b>06.</b> Analisar condições de trabalho dos catadores antes do projeto Pró-Catador;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussão sobre o trabalho de catadores em cada cidade, projetos anteriores e problemáticas enfrentadas;</li> </ul>
Analisar a experiência de construção e execução dos projetos Pró-Catador nos seis municípios selecionados, segundo parâmetros comuns, buscando os pontos de avanço e fatores críticos;	<b>07.</b> Analisar os projetos Pró-Catador municipais, os planos de trabalho e suas atualizações no decorrer do projeto;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussão sobre formato das ferramentas;</li> </ul>
	<b>08.</b> Analisar os relatórios de acompanhamentos, de assessoramento e eventos;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussão sobre os conflitos na execução dos projetos, o papel dos agentes e demandas dos catadores;</li> </ul>
	<b>09.</b> Analisar os relatórios de andamento, contratos, relatórios finais e prestação de contas;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussão sobre autonomia coletiva dos grupos, desenho dos projetos e redesenho, cumprimento de demandas e metas;</li> </ul>
	<b>10.</b> Analisar os dados SIPES e de bases secundárias sobre condições de trabalho e renda;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quadro comparativo da situação de trabalho e renda dos catadores em cada município;</li> </ul>

**Fonte:** elaboração própria

Com esta descrição minuciosa da coleta de dados de dos procedimentos metodológicos passamos para a discussão dos aspectos teóricos, que nos fornecerão melhores bases para cumprir estas ações e melhor compreender os processos que nos propomos debruçar.



Há 14 anos atrás os catadores estariam lá fora, onde ninguém olhava, ninguém via, mas agora passaram para parte da frente.

Eu mesmo nasci num carrinho. Minha vó catadora, minha mãe catadora, eu nasci catador, não consegui nem concluir o primeiro grau. Mas voltei pro supletivo agora, logo né, eu voo (risos).

E agora a gente está nessa nova etapa da vida, e a gente entendeu que além de ser um cidadão, nós sabemos a contribuição que damos para nosso país e para nosso planeta.

Nós conseguimos entender primeiro quem somos nós, qual o sujeito, qual o agente social disso tudo. porque sozinho sabemos o que acontece lá na rua. É o mundo selvagem, é o capital selvagem, que persegue, mata, destrói tudo que se quer construir diferente da forma do capital selvagem. E a gente se organizando de forma coletiva agente consegue dar uma resposta para isso.

É muito mais difícil estar caminhando junto, principalmente juntando pessoa que nunca tiveram nada, e a gente tem que responder a pergunta: "porque estamos se juntando se nós não temos nada? O que que nós vamos ganhar com isso?" E aos poucos nós vamos mudando nossa própria história, nossa própria realidade, e se transformando em sujeitos, se transformando em **agente** quando **a gente** consegue organizar um movimento.



*Alex Cardoso (MNCR -RS) - Documentário Catadores de História, de Tânia Quaresma - 2018*



## CAPÍTULO 2: PLANEJAMENTO URBANO E CATADORES NO BRASIL

*Os ventos do Norte não movem moinhos (...) minha vida, meus mortos,  
meus caminhos tortos, meu sangue latino, minha alma cativa –*

Sangue Latino, Ney Matogrosso.

No segundo capítulo, de título “Planejamento urbano e catadores no Brasil”, daremos continuidade à discussão da conjuntura em que a problemática está envolta. Neste capítulo nossas análises se restringirão ao escopo definido, com o foco de compreender o planejamento municipal brasileiro, a condição do manejo de resíduos sólidos e o trabalho de catadoras e catadores no território nacional.

São subtópicos do segundo capítulo: *“planejamento municipal: urbano, ambiental e resíduos sólidos”*; *“planejamento, gestão e manejo municipal de resíduos sólidos no brasil: agentes, escalas e processos”*; e por fim *“catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e desenvolvimento, desigualdade, economia solidária e política pública”*.

Foram selecionados os principais autores sobre os temas em questão, bem como as publicações das principais entidades que tem trabalhados empíricos com a inclusão socioprodutiva de catadores através do fortalecimento das Redes de Cooperação Solidárias.

A base bibliográfica utilizada para alcançar os objetivos esperados está dividida em quatro áreas/temas, que contribuirão no devido momento para pesquisa.

O primeiro grupo de autores se remete à construção social, política, espacial e organizacional dos catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, bem como seus respectivos empreendimentos econômico-solidários. A pesquisadora Zaneti (2003) relaciona a situação dos catadores no espaço urbano sobre a perspectiva das “sobras da modernidade”, com contribuições principais sobre o modo de vida de catadores em lixões e o início da formalização de EES. O grupo de pesquisadores da entidade INSEA representados por Lima et al (2013) reúne de forma prática experiências de aprimoramento da organização coletiva de catadores e sua estruturação para a prestação de serviço de coleta seletiva, bem como o grupo de Pinhel et al (2013), que focou seus trabalhos na estruturação de cooperativas de catadores. Já a instituição UNITRABALHO (2012) contribui com uma metodologia de fortalecimento das cooperativas de primeiro e segundo grau de catadores na estruturação dos planos de logística solidária. Todos estes materiais, por vezes acadêmicos e por vezes técnicos, são importantes para qualificar o planejamento e a gestão municipal, bem como planejadores/gestores, que buscam estruturar de forma sustentável a gestão de resíduos da

cidade. Este grupo recebe os maiores aportes de Silva (2015), Besen (2006), Godoy (2015) e Silva e Silva (2018).

O segundo grupo de autores contribui com sua visão crítica e sistemática sobre o planejamento e a gestão urbana e ambiental, enquanto outros contribuem com a crítica sobre os conflitos sociais, as desigualdades urbanas e as estratégias de gestão destes conflitos. O principal autor deste grupo é Souza (2013a), que propõe um planejamento e gestão críticos para o espaço urbano, comparando outras formas de planejamento e o processo histórico que ocasionou o surgimento de alguns deles. Sobre planejamento e seu histórico e conflitos nos fazemos das contribuições de Penna (2008), Penna & Ferreira (2014), Villaça (2002), de Ferreira (1979) e de Monte-Mor (2006), não menos importante. Deste grupo faz parte também o autor Petrocchi (1998) que, apesar de escrever sobre planejamento e gestão voltados para o turismo, é um importante teórico da metodologia do planejamento estratégico e participativo, como também da utilização pela gestão pública da “Matriz FOFA” (identificação de fraquezas e fortalezas, oportunidades e ameaças).

O terceiro grupo, com espectro menor, aborda as políticas públicas, suas fases e desenvolvimento utilizamos principalmente Arretche (1999) e Howlett et al (2008), sendo a primeira autora com importante contribuição principalmente para o tópico de aspectos metodológicos e o segundo com contribuições sobre conceitos básicos de políticas públicas e planejamento. Associado a eles e com ligação direta com os conceitos autonomistas está o autor Singer (2004, 2002a, 2002b, 1998[1973], et al 2008) com importantes contribuições sobre a economia solidária, autogestão e heterogestão, o papel do Estado e políticas públicas para o setor.

O quarto e mais expressivo grupo de autores a contribuírem com nosso sistema de conceitos se ocupa em discutir processos espaciais e temas ligados às condições sociais, razões das desigualdades, questões urbanas e econômicas e papel do pensamento geográfico como modificador da realidade. O principal autor deste grupo é Santos (2015[2000]; 2014[1996]; 2013[1978]), que traz importantes contribuições sobre o globalitarismo a compartimentação e fragmentação do espaço; sobre o método geográfico e a importância da abordagem abrangente e multiescalar e sobre os ciclos econômicos urbanos e aborda de forma crítica a pobreza na cidade, respectivamente. Outras contribuições importantes deste e outros autores de sua linha de pesquisa está na publicação LABOPLAN (2000), de grande importância teórica e política para a geografia do século XXI.

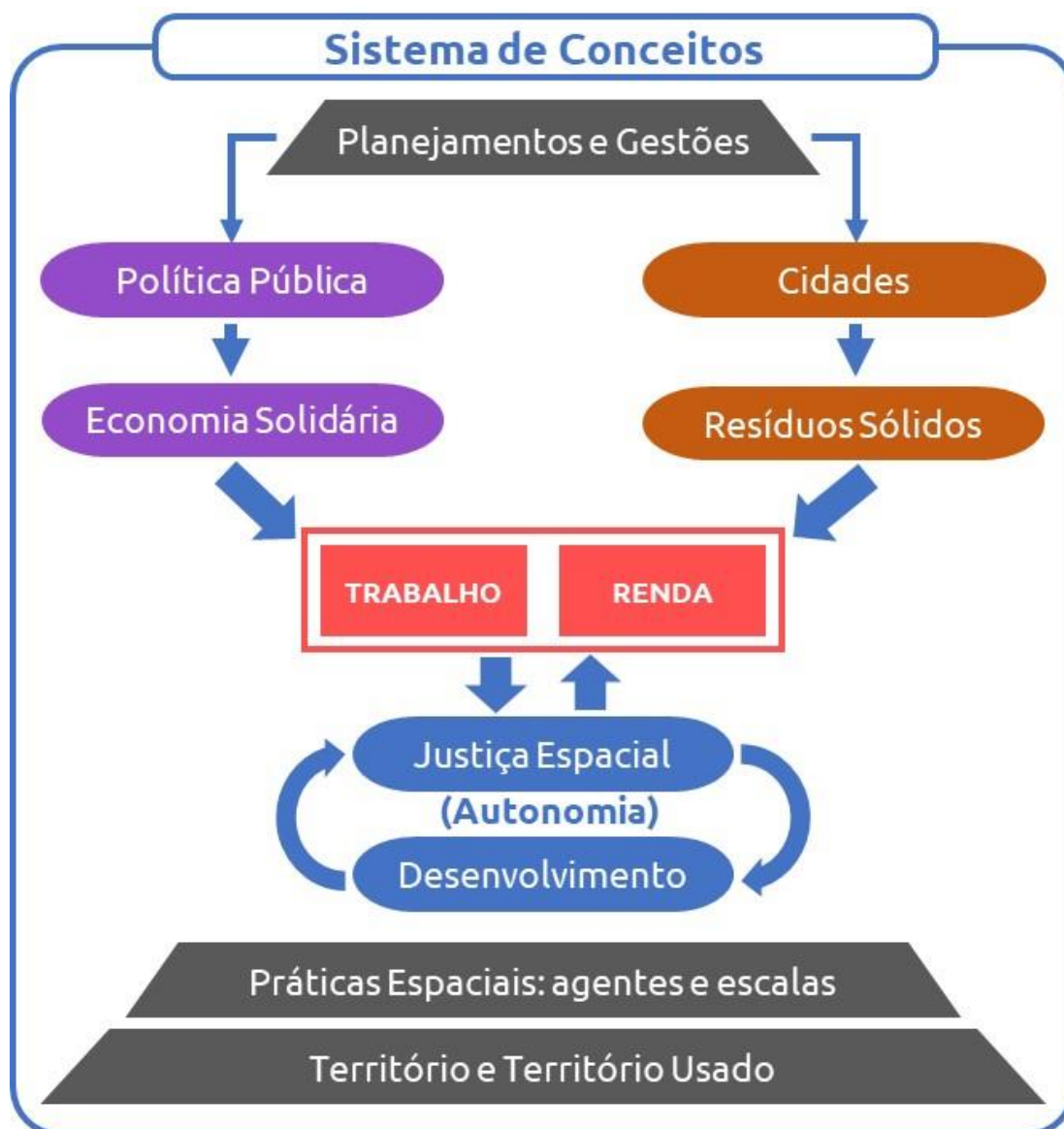
Também oferece contribuição às discussões o autor Moreira (2008), sobre a função do pensamento geográfico como contribuição para intervir no espaço de forma crítica, fornecendo inclusive bases epistemológicas antigas e recentes sobre o papel do geógrafo no atual contexto profissional. Não menos importantes são os autores Carlos (2013) e Pochmann

(2013), que discutem a questão urbana e os diferentes conflitos que ocorrem nestes espaços, oriundos de interesses, desigualdades e processos micro e macroeconômicos. Para compreender estes conflitos e processos, os lugares e as centralidades, recorreremos às contribuições do autor Serpa (2016[2001]), da autora Souza (1988) e do autor Corrêa (2016[2011]), este último com maiores contribuições aos aspectos metodológicos da pesquisa, pelos seus subsídios nos temas de abordagem escalar e agentes espaciais. Importante nome neste grupo também é Seabra (2003), que nos traz a compreensão sobre os horizontes paradigmáticos sobre meio ambiente dos tomadores de decisão.

Por fim, serão utilizadas de forma intensa as bases legais federais, que definem o papel dos governos municipais e das entidades federativas fomentadoras das políticas na inclusão socioproductiva de catadores nos municípios a serem estudados (BRASIL, 2007, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d). Preferimos nas referências deixar as legislações destacadas, facilitando o catálogo e busca por estas regulamentações.

Na sequência, traduzimos um pouco desta introdução em um sistema de conceitos, devido à importância de compreender as perspectivas que contribuirão para a elucidação dos processos, e como cada conceito ou categoria de análise se relaciona uns com as outras.

A coerência interna da construção teórica depende do grau de representatividade dos elementos analíticos ante o objeto estudado. Em outras palavras, as categorias de análise, formando sistema, devem espousar o conteúdo existencial, isto é, devem refletir a própria ontologia do espaço, a partir de estruturas internas a ele. (SANTOS, 2014[1996], p.19)



**Figura 5 - Sistema de conceitos**

**Fonte:** elaboração própria

Nós elaboramos a Figura 5 na tentativa de nos aproximar do que Santos (idem) chamou de sistema de categorias. Os conceitos basilares, destacados por trapézios, são: práticas espaciais, agentes e escalas; território e território usado; e planejamentos e gestões.

Cada um destes conceitos e categorias são melhor trabalhados nos tópicos à seguir, dentro de três grandes temas: agentes e escalas, políticas públicas, planejamentos e gestões e planejamento autonomista e economia solidária.

## 2.1 Territórios, agentes e escalas

Na base da Figura 5 não por acaso está posicionado o conceito de território e território usado, basilares para compreensão espacial a que nos propomos. A importância destes conceitos para a presente pesquisa se estende desde a concepção de território administrativo no pacto federativo, passando pela área de poder as políticas públicas sociais, por onde se materializam as forças dos agentes espaciais principais até os aspectos mais detalhados do modo de trabalho e vida dos catadores nas cidades brasileiras. Para Santos:

O território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência. (SANTO, 2007, p.13)

A materialidade do território nos é importante para perceber as rugosidades do espaço, que são importantes indícios base para os processos que buscamos compreender. Se o espaço pode ser compreendido como meio, condição e produto (CARLOS, 2013), as rugosidades materiais e imateriais do território trazem à perspectiva geográfica importante contribuição para compreender as instituições e as intenções dos agentes espaciais em estudo.

E a partir desse ponto ele nos conduz à compreensão necessária sobre a diferença entre *território* e *território usado*:

O território tem que ser entendido como o território usado, não como território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 2007, p.14)

Nosso objetivo não é realizar desenvolvimento conceitual sobre as categorias de análise da geográficas, por isso nos esforçamos para selecionar as mais adequadas e embasadas contribuições de autores que já o fizeram antes de nós. Nosso objetivo é sim elaborar um sistema de conceitos para compreender da melhor forma possível os nossos processos em estudo: as políticas públicas de descentralização de recursos para municípios com finalidade de fortalecimento de EES de catadoras e catadores.

A compreensão do território usado que recebe importante contribuição de aspectos fenomenológicos diminui a obtusidade do nosso olhar frente aos processos tão institucionalizados, onde não caberiam teoricamente os aspectos da vida. Os agentes envolvidos nesse conjunto de processos transescalares apresentam horizontes paradigmáticos não apenas diferentes mais conflitantes, e o território usado nos ajuda a compreender estes entraves importantes para o desenvolvimento da política pública, estruturas de controle e gestão coletivas, formatos de democracia direta e outras ferramentas de resiliência social.

O território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Daí o vigor do conceito, convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo. (LABOPLAN, 2000, p.3)

Nesse sentido, *território* não é sinônimo do conceito de *espaço*, mas o conceito de *território usado* se aproxima muito. É também resultado do processo histórico formando a base material e social das novas ações humanas. Santos nos conduz à compreensão de espaço geográfico como *espaço banal*, ou seja, o espaço de todos, todo o espaço. Estes caminhos de conceitos convidam a pensar de forma sistêmica as relações entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo. Por “espaço banal” Santos e equipe de pesquisadores compreendem que:

Trata-se do espaço de todos os homens, não importa suas diferenças; o espaço de todas as instituições, não importa a sua força; o espaço de todas as empresas, não importa o seu poder. (LABOPLAN, 2000)

O objetivo das abordagens totalizadoras é compreender a unidade do mundo real, compreender agentes hegemônicos e agentes hegemonzados. Para os primeiros, o território é visto como recurso, meio e condição de seus interesses particulares. Já:

Os atores hegemonzados têm o território como um abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares. É nesse jogo dialético que podemos recuperar a totalidade. (idem)

A coesão das redes internas dos territórios são base para a formação, em alguma medida, de todos nossos argumentos principais da tese. Pelo caminho do território usado Santos continua nos guiando por um caminho interessante, que nos levará a compreender posteriormente a diferença entre “dinheiro” e “renda”, este segundo conceito mais caro a nós. O professor aponta dois polos da vida contemporânea "o dinheiro, que tudo busca desmanchar, e o território, que mostra que há coisas que não se podem desmanchar." (SANTOS, 2007).

Em um primeiro momento:

O dinheiro aparece em decorrência de uma vida econômica tornada complexa, quanto o simples escambo já não basta e, ao longo do tempo, acha se impondo como um equivalente geral de todas as coisas que existem e são, ou serão, ou poderão ser, objeto de comércio. O dinheiro pretende ser a medida do valor que é, desse modo, atribuído ao trabalho e aos seus resultados (SANTOS, 2007, p.14).

Deste conceito surge a pergunta inevitável: Porque a atribuição de valor aos catadores e seu trabalho é tão baixa, já que os resultados são tão notáveis? Com benefícios expressivos nos ciclos baixos da economia, ampliação do ciclo de vida dos materiais, economia de energia e matéria nos sistemas complexos, melhoria do metabolismo urbano, redução de vulnerabilidade social e fortalecimento da rede de proteção são apenas alguns dos resultados, para os quais o dinheiro não atribui valor.

Posteriormente, com a estruturação da acumulação capital flexível e globalitarista o deslocamento do papel de uso dos territórios, para o comando do papel de troca. O dinheiro toma cada vez mais espaços sob a lei do valor, definido pela produção e sua possibilidade de circulação, de forma que a segunda ganha comando sobre a primeira e, portanto, comando sobre a vida. Neste momento surge o Estado como limite, com a produção, a distribuição, as garantias de trabalho, garantias de solidariedade e na busca de excelência. O Estado é, assim como a nação está para o território usado, territorial. Nesse sentido também, a existência de modalidades de dinheiro e montante, em um território e base para a classificação de desigualdade, de forma que "esse dinheiro fluído, que também é invisível, um dinheiro tornado praticamente abstrato, um dinheiro global e um dinheiro despótico." (idem, p.17).

Uma das formas de compreender este despotismo do dinheiro e a desigualdade de sua classificação é compreender a vulnerabilidade da renda dos catadores, maiores em lugares menos centrais e menores (mas não tão menores) em lugares centrais, frente à flutuação do preço de commodities primas nas diversas bolsas de valores, com efeito direto

sobre o preço dos materiais de segunda geração daquelas commodities. O dinheiro ganha autonomia, ao passo que os territórios perdem.

Hoje, sob a influência do dinheiro, o conteúdo do território escapa a toda regulação interna, trazendo aos agentes um sentimento de instabilidade, essa produção sistemática de medo que é um dos produtos da globalização perversa dentro da qual vivemos, esse medo que paralisa, esse medo que nos convoca a apoiar aquilo em que não cremos apenas pelo receio de perder ainda mais." (SANTOS, 2007, p.18)

Recorrente na nossa discussão está o conceito de brechas espaciais, trazido por Angelo Serpa (2011), que o discute frente às categorias de lugar e centralidade nas metrópoles. O conceito ainda nos é mais caro pela sua discussão com a ênfase na relação entre os agentes, escalas e conflitos, onde encontramos base comum.

Todos os lugares são de alguma forma centros, envolvidos em uma hierarquia de centralidades que, dependendo da forma com que são lidas, algumas se mostram mais luminosas que outras, de forma que a leitura por outra ótica é uma forma de perverter o conceito clássico de centro-periferia (idem). Para tanto a centralidade da EcoSol está no lugar do feminino, e no caso da reciclagem o foco está nas cooperativas e nas associações de catadores.

O entendimento de tais centralidades, nas chamadas periferias metropolitanas, depende necessariamente da constituição de outro olhar sobre os espaços onde a vida cotidiana se realiza, especialmente sobre os espaços públicos urbanos e suas características nos bairros populares das metrópoles. Esses espaços se compõem como um "sistema" nas periferias metropolitanas e têm funcionamento similar e integrado à lógica do circuito inferior da economia [SANTOS, 1979] nas áreas populares das metrópoles. É a lógica da invisibilidade e do não reconhecimento pelos agentes hegemônicos da produção do espaço urbano que vai determinar, em última instância, a possibilidade de surgimento de centralidades nestas áreas. (SERPA, 2011, p.104) [grifo nosso]

São formadas então redes solidárias (no conceito amplo e menos estrutural) e sobrepostas, pelas quais se articulam os moradores das áreas populares, ou seja, nestes vazios capitalistas deixados de lado por não serem lucrativos. A força hegemônica, seja produtiva ou cultural, age diferentemente sobre os espaços, hierarquizando-os. Outros



agentes, em maior ou menor parte hegemônicos, produzem o espaço frente à valorização provocada por essa diferenciação, gerando e aprofundando desigualdades. Naqueles espaços em que as forças se diluem é que um outro tipo de organização surge e se fortalece, formando redes com outras brechas espaciais não contíguas, gerando assim centralidades na “periferia” nos aspectos da vida e do cotidiano. De forma que:

Essas brechas espaciais são multifacetadas em forma e conteúdo, quebram a hierarquia da desigualdade centro-periferia e proporcionam contatos entre diferentes. (SERPA, 2011, p.107).

Neste contexto de metropolização, fragmentação e homogeneização, das metrópoles que negam os lugares (idem), é que a EcoSol floresce, principalmente nos espaços urbanos residuais e intersticiais, onde estão presentes populações que sofrem o lado perverso da desigualdade. No caso das “sobras da modernidade”, a catação de materiais recicláveis, a EcoSol se posta como alternativa em inúmeros lugares do mundo.

A proeminência das novas centralidades destes espaços atrai tardiamente a cobiça das forças hegemônicas, pois para as novas questões emergentes, como a poluição, a degradação ambiental, o precariado e as mudanças climáticas, estas populações já encontraram alternativas. Diferente do que se esperaria das grandes corporações, o capital apresenta enormes dificuldades de perceber as necessidades coletivas, principalmente no longo prazo, ainda mais quando se trata de investimentos com benefícios difusos. Este comportamento pode ser identificado na cidade com as questões de resíduos sólidos e energia, que acabam se tornando um por meio da reciclagem e o reaproveitamento de materiais; ao passo que no campo pode ser visto como os modelos de agricultura menos nocivas à saúde humana e ambiental, menos venenosa apesar de ligeiramente menos produtiva na avaliação marginal.

A discussão das brechas espaciais encontra grande intercessão com as práticas espaciais, agentes e escalas, posicionada na Figura 5 próximo ao território usado. Para compreender a demanda atual pela coleta seletiva solidária, também chamada de reciclagem popular (vide PRONAREP), faz-se vital a compreensão do conceito de práticas espaciais. Para Corrêa (1995, p. 35) práticas espaciais são ações que impactam diretamente o espaço, alterando ou preservando-o, no todo ou em partes. Neste ponto é importante ressaltar o destaque dado pelo autor às ações direcionadas à preservar a organização espacial, que consiste no esforço empreendido por determinados grupos, a se ressaltar os hegemônicos e dominantes, para a cristalização das relações espaciais.

No caso da coleta seletiva solidária estes grupos seriam grupos empresariais de coleta, e os gestores públicos por eles influenciados. Ressalta-se ainda a força do paradigma tecnicista apresentado por gestores públicos, que por mais que não influenciados diretamente pelos agentes empresariais apresentam condicionantes de defesa deste grupo, agindo assim em confluência para manter as relações espaciais existentes.

Ainda segundo Corrêa (1995) "as ações contribuem para garantir os diversos projetos. São meios efetivos através dos quais objetiva-se a gestão do território, isto é, a administração e o controle da organização espacial em sua existência e reprodução". Assim, os projetos dos agentes realizam práticas espaciais diretamente pela ação dos grupos de interesse, ou indiretamente, através de ferramentas de planejamento e gestão, ou ainda normativas legais, quando angariam apoio dos representantes legislativo do Estado. Entram então em conflito em três momentos: agente-agente; instrumento-instrumento; e instrumento-agente. Como exemplo para nosso tema de pesquisa:

- *agente - agente*: negociações entre catadores e prefeito; negociação entre equipe técnica municipal e prefeito; parceria/conflito catadores e vereadores;
- *instrumento - instrumento*: contratos de coleta seletiva firmados antes de 2010, ainda vigentes, que entram em conflito com as normativas federais de maior hierarquia (Lei nº12.305/10 e Lei nº11.445/07, e suas regulamentações).; lei nacional e planejamento municipal; Planejamento municipal e projeto;
- *instrumento - agente*: planejamento que não prevê contratação de catadores e/ou coleta seletiva; contratos firmam coleta seletiva junto às empresas; planejamento municipal e empresário do ramo.

O conceito de práticas espaciais ainda nos auxilia a compreender como são motivadas as ações nestes municípios em estudo, e a força dos seus agentes. Segundo Correa (1995) as práticas geram consciência sobre diferenciação espacial, que por sua vez está ancorada em padrões culturais e na técnica (e por sua vez no tempo), fornecendo significado distinto à natureza e à organização espacial previamente já diferenciada. Em outras palavras: uma determinada prática espacial é tomada pelos agentes entenderem, pela cultura e pela técnica, que determinada porção do espaço em que eles buscam atuar pode vir a ser diferente, visto que outra determinada porção o é.

Nos casos de estudo isso se materializa da seguinte forma: os catadores, entidades da sociedade civil e agentes públicos sensibilizados tomam conhecimento que a gestão da coleta seletiva em outros determinados municípios é de outra forma, com a participação dos catadores e todas as características dessa coleta que já destacamos anteriormente.

Considerando cultural e tecnicamente viável as modificações agem com o projeto de transformar esta porção do espaço para que se assemelhe então com o de referência.

Um dos fatores técnicos que permite viabilidade é o investimento financeiro federal na ação, que pode ser considerado um meio espacial para tanto. Outro meio ainda é apresentando quanto os catadores pela sua rede de informações e contatos acabam por estabelecer trocas com outros projetos municipais de maior retorno financeiro e maior eficiência operacional, o que os motiva a perceber na sua cidade tem possibilidade de mudança.

## **2.2 O planejamento e o urbano, autonomia e economia solidária**

A primeira abordagem que traça os caminhos metodológicos da análise é guiada pelas contribuições da geógrafa Maria Adélia de Souza (1988). A autora indica que é essencial para os estudos sobre o espaço brasileiro e seu planejamento que estes, ou seja, o planejamento do espaço, seja avaliado frente a quais/que benefícios ele trouxe para aquele espaço (entendido como espaço social, humano e geográfico). Até 1982 a autora indicada, segundo seus estudos publicados em 1988, que o balanço entre as propostas de alteração espacial do planejamento e os benefícios eram decepcionantes. No tópico de Fundamentação Teórica propomos uma retomada da compreensão do planejamento brasileiro compreendendo sua dinâmica e eventos, para podermos compreender quais alterações para as análises agora feitas para o ano de 2018, de políticas públicas em curso desde 2010.

A autora propõe avançar a crítica na compreensão no paradoxo existente entre o espaço e a sociedade, em especial para países de terceiro mundo, em quatro categorias analíticas:

- 01 – O capital e sua estratégia de reprodução, coisificação no[do] espaço;
- 02 – o Estado, pelas mediações que realiza e pelo instrumento que gera, implicando diretamente na produção e apropriação do espaço (sistemas de planejamento, legislação urbana, etc);
- 03 – a renda da terra, onde o espaço é assumido como uma mercadoria, o que dizem investir no espaço e agregar-lhe valor (neste sentido, fica mais fácil entender e delimitar o perímetro de atuação insistente do Estado e do grande capital na produção do espaço – quantos projetos já houve, por exemplo, para Avenida Paulista? E para Sé? E para o Anhangabaú?).

04 – e, finalmente, a luta de classes, manifestada na cidade sob múltiplas formas: violência, invasões, resistências, apropriações “indébitas” de espaço (do público pelo privado, e vice-versa). (SOUZA, 1988)

Apesar de não nos propormos aqui a utilizar o materialismo histórico dialético, ou ainda o materialismo espacial, nos sentimos indiretamente influenciadas por eles pela trajetória que a geografia crítica tem tomado até então. Por isso, vemos como importante considerar os avanços e debates realizados por geógrafos dessa linha até então, dentre eles as quatro categorias de análise, e suas contribuições para os presentes aspectos metodológicos. Na primeira e segunda categoria proposta encontramos respaldo para analisar o processo através dos agentes, suas ferramentas e ações, bem como o uso que fazem de sua institucionalidade e diferentes tipos de capitais, além de seus conflitos, contradições e intencionalidades. O segundo ponto tem contribuição especial por nos indicar a necessidade de compreender a cristalização da intencionalidade passada por meio de legislações e normas, como se refere Santos (2014[1996]), a tentativa de parte dos agentes em materializá-la, parte em aprimorá-la e outra parte ainda em combatê-la ou perverte-la.

O terceiro ponto nos reforça a necessidade de compreensão destes municípios em espacial como recebedores dos recursos para esta finalidade, compreendendo o seu fator de demandante do convênio como apto a receber o recurso segundo critérios decididos colegiadamente pelos diversos agentes que então compunham a iniciativa de catadores no governo federal.

O quarto e provavelmente mais importante ponto para contribuição para delineamento das contribuições sobre essa abordagem é compreender a relação da classe trabalhadora das catadoras e dos catadores e sua relação com o Estado em diferentes níveis, com as entidades do terceiro setor, e com as coletividades das próprias entidades de classe, com o objetivo de compreender o efeito deste processo nos projetos de descentralização de recursos para a economia solidária e reciclagem popular nos municípios.

O manejo, gestão e planejamento de resíduos sólidos são questões eminentemente urbanas, pelo seu volume, sua natureza e pela escala da sua cadeia. Está na cidade também, devida a sua centralizada política, econômica e cultural, o centro de tomada de decisões e os agentes que em sua rede se articularão sobre o problema. Os resíduos sólidos em sua materialidade são gerados em aproximadamente dois terços no espaço urbano, e um terço no espaço rural, para a dinâmica atual de maior parte das cidades brasileiras de pequeno e médio porte. Entretanto, estão submetidos a manejos coletivos apenas aqueles resíduos gerados de forma concentrada e com elevado potencial nocivo à saúde humana e do ambiente, ou seja, o urbano.

Não obstante, catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis são uma questão eminentemente urbana, pelo seu modo de vida e pelo seu modo de trabalho. Encontram a oportunidade de exercer sua atividade no ambiente urbano, onde existe geração concentrada daquele tipo de resíduos com elevador valor de recuperação, os materiais recicláveis, sejam eles de origem industrial, comercial, da atividade pública ou residencial, sendo todas as origens também dinâmicas diretamente definidas pelo urbano.

Entretanto, não incorremos no erro de considerar estas questões exclusivamente urbanas, pois de nenhuma forma são. Não deixamos de considerar que “o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistema de ações” (SANTOS, 2014[1996], p.63). Os catadores por vezes têm sua situação de vulnerabilidade no espaço urbano originada de uma expropriação da vida e do trabalho rural, podendo ainda desenvolver concomitantemente, de forma intermitente ou não, atividade no espaço rural. O mesmo ainda pode acontecer com outras atividades não agrícolas também desenvolvidas em espaços não urbanos, como a pesca, a atividade de populações tradicionais, indígenas e quilombolas.

As dinâmicas ainda estão longe de se restringirem a apenas uma cidade, ou apenas a um município. A dinâmica de resíduos sólidos possui relação sistêmica com a região, sendo altamente influenciada por outras cidades (avizinhadas ou em rede), seja pela atividade econômica ou pela relação direta de envio ou recebimento de algum tipo de resíduo. Da mesma forma a dinâmica de catadores, que por vezes se veem obrigados a migrar de um município para outro, e uma região para outra, frente as políticas públicas aplicadas no lugar, combativas ou acolhedoras dessa população, como o fechamento de lixões sem ações compensatórias e de adequação necessárias, e no outro extremo municípios com bons projetos de inclusão socioproductiva, com contratos justos e assistência social e técnica à dinâmica da reciclagem popular.

Por estes fatores precisamos em nossa construção metodológica de categorias e parâmetros de análise que nos balize para compreender os processos que estão envoltos na política pública e no planejamento dos municípios em estudo. Sobre o tema Penna (2008) nos traz importantes contribuições, levando a compreensão para horizontes mais amplos que encontrem de forma um pouco mais próxima a totalidade do espaço, ao mesmo tempo que compreende as consequências de diferentes escalas e agentes no urbano.

Destaca a nova segmentação centro-periferia que as cidades brasileiras estão submetidas, com acirramento das segmentações já existentes, com marcada estratificação social, definidas então pela renda. Esta segregação intra urbana não é consequência apenas da escala local, precisando compreender a dinâmica regional e global. A Globalização por sua vez, é compreendida como processo não acabado, se dá de forma contraditória, desigual e

com efeitos seletivos sobre o território, de forma que “no atual processo de urbanização a cidade acaba se tornando uma peça fundamental no desenvolvimento de uma economia de mercado” (PENNA, 2008, p.197).

A autora ainda busca elucidar ainda os sujeitos responsáveis pelas ações, no processo de transformar atores em agentes, ações passivas em ações ativas, tanto na dinâmica pontual quanto no processo em que estão envolvidas. A política pública, e a batalha entre os municípios para receber recursos descentralizados não estão alheios às dinâmicas do empresariamento do planejamento e da gestão públicos, ou da estrutura competitiva estabelecida entre municípios e entre estados, de forma que:

A estratégia empresarial busca inserir a cidade de forma competitiva na busca por investimentos, o que acaba transformando para a cidade atributos próprios das empresas. (PENNA, 2008, p. 197)

Paradigma qual que influencia tomadores de decisão sobre contratos de prestação de serviço de coleta de lixo e aterramento, da mesma forma que os influencia sobre os contratos de coleta seletiva, em paralelo que influencia na tomada de recurso federal não-reembolsável (“a fundo perdido”, como é chamado em algumas ocasiões) para a construção de alguma infraestrutura como para a tomada de recursos para a inclusão socioprodutiva de catadores. E por não fazerem, por vezes, a diferença entre uma situação e outra, acabam aprofundando ou perpetuando problemas como a vulnerabilidade social de catadores, o superfaturamento do manejo de resíduos municipais, ou ainda a inadequada destinação e tratamento de resíduos sólidos.

Nesta perspectiva, compreendendo o estado neoliberal e as implicações para o planejamento e gestão, optamos por abordar o planejamento e a política pública através da perspectiva autonomista, principalmente segundo as contribuições de Souza (2013a), pois encontra diversas congruências com os conceitos de economia solidária, base para a estruturação da política pública em estudo, e com contribuições principais de Singer (2002a; 2002b; 2004; 2005), que discutiremos a seguir.

Por planejamento crítico adotamos as contribuições principalmente do geógrafo Marcelo Souza (2013a), que operacionaliza o conceito de autonomia de Cornelius Castoriadis (1922-1997), com contribuições de Jürgen Habermas (1929-\_\_\_\_), de Nicos Poulantzas (1936-1979), de Sherry Arnstein (1930-1997) e com críticas às contribuições de Amartya Sen (1933-\_\_\_\_). Assim, quando retomamos o conceito de planejamento crítico nos referimos ao mesmo tempo ao planejamento e gestão, utilizado como sinônimo de planejamento autonomista.

O conceito de autonomia construído por Castoriadis busca superar os limites apresentados pela autonomia da economia marxista, onde as necessidades coletivas se constroem em detrimento aos direitos individuais, e ao mesmo tempo autonomia da economia liberal, onde os direitos individuais muitas vezes se constroem em detrimento das necessidades coletivas. Estas duas tentativas de autonomia geraram ao longo das últimas décadas suicídio ecológico, alienação cultural e declínio cultural, cerceamentos de liberdades em diversas áreas, espectros de neofascismo, autoritarismos e ameaças de totalitarismo e novas formas de segregação e desigualdade socioespacial (SOUZA, 2017).

Entretanto, Castoriadis não se propôs a compreender o projeto autonomista em uma perspectiva espacial, negligenciando essa importante fase da transição civilizatória.

Castoriadis largely failed to recognize that autonomy is only possible if conceived and implemented 'through' (geographical) space. [...] They include efforts to: refunctionalize and re-structure material space; re-signify places; challenge and reshape territories; build spatial networks and new scales of identity; and develop strategies for a 'politics of scale. (SOUZA, 2017)

Este conceito pode ser entendido como as demais linhas (planejamento comunicativo, planejamento participativo, planejamento físico-territorial clássico, planejamento sistêmico, etc.) como prática quanto como pesquisa científica aplicada. De forma sucinta, sua ideia força central está voltada à autonomia individual e a autonomia coletiva como elementos inseparáveis, ou inclusive insignificantes se separadas, sendo juntas meio para a democracia direta. Assim a autonomia seria o poder explícito, a radicalização da democracia (CASTORIADIS, 1990, apud SOUZA, 2017)., de forma que a autonomia coletiva é a única forma de participação social real nos processos decisórios, não só como caminho para a democracia como para o exercício da cidadania plena, em um processo de superação dos principais fatores limitantes para a integração: o preconceito e a pobreza (SOUZA, 2013a).

Participar, no sentido essencial de exercer a autonomia, é a alma mesma de um planejamento e de uma gestão que queiram se credenciar para reivindicar seriamente o adjetivo democrático(a). (SOUZA, 2013a, p.335)

Versamos aqui, assim com os autores supracitados, sobre o modelo de desenvolvimento da sociedade, entretanto voltados principalmente para a discussão do planejamento e gestão do público e dos processos de decisão coletiva. Assim, o Estado é compreendido não só compreendido como limitado ao conceito de governo, mas sim como espaço de disputa, ou ainda como uma “condensação de uma relação de forças entre classes

e frações de classe” (POULANTZAS, 1985 apud SOUZA, 2013). Como aqui nos detemos a discussão dos aspectos metodológicos a discussão mais detalhada sobre o Estado, o governo, modelos de planejamento e a transição da democracia representativa para a democracia direta estão discorridas durante o tópico de fundamentos teóricos.

Nossa preocupação aqui é e então compreender quais os aspectos que essa abordagem influencia nos nossos passos metodológicos. Dentro da abordagem autonomista buscamos identificar as autonomias nas relações de descentralização da política pública social, relação governo federal e prefeitura municipal; a relação catadores locais e catadores nacionais; na relação entidades de apoio, entidades executoras e catadores, a relação governo federal e catadores, e a relação prefeitura e catadores.

Compreendemos ainda como o conjunto de conceitos mais adequados para analisar o processo de descentralização de uma política pública social que adota a estratégia e conceitos da economia solidária, sendo assim justaposta para a compreensão dos processos de forma mais ampla e com a variedade de agentes envolvidos. Nos parece ainda a abordagem adequada para avaliação da constelação de forças, de forma a expor interesses manifestos ou latentes de diferentes grupos sociais, como posicionamentos, convergências e divergências, possibilidades de aliança e a estabilidade de coalizões e suporte político.

Não obstante, as iniciativas amplas e generalizadas de uma democracia direta são ao mínimo de difícil implementação. Por isso há de se valorizar iniciativas pontuais que caminham nesse sentido, com grande potencial político pedagógico, possibilitando experiências mais totalizadoras posteriormente. Neste ponto que se situam as iniciativas de economia solidária, dentre elas das cooperativas e associações de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, foco do processo estudado.

Em um casamento não marcado o planejamento autonomista encontrou na economia solidária uma parceira ilustre, posicionada nas brechas espaciais<sup>13</sup>. A partir de 2003 a EcoSol brasileira encontrou espaço também no planejamento e gestão federal, fruto da disputa de parte importante da sociedade de áreas como agricultura familiar, artesanato, extrativistas, empresas recuperadas, cooperativas de crédito, associação de mulheres e catadores. Para compreender um pouco melhor como a EcoSol se apresenta para nós como objeto e como aspecto metodológico nos cabe alguma discussão sobre seus principais conceitos.

Talvez o primeiro fundamento importante a compreendermos dentro da economia solidária é a competição em contraposição com a solidariedade. No primeiro caso existe a competição por venda em diferentes territórios, a disputa por vagas de empregos e vagas na universidade por muitos pretendentes, competição por qual agenda política receberá mais

---

<sup>13</sup> O conceito de brechas espaciais de Angelo Serpa (2011) é importante para a discussão e será melhor discutido no tópico teórico



recursos, qual tema de pesquisa receberá maiores investimentos. Esta competição apresenta duas vantagens: permite alguma escolha dos consumidores dentro da possibilidade custo/benefício (limitada pela condição); permite que o melhor vença (maiores vendas, maior lucro/sucesso e renome) e o pior perca (perca clientes e feche/reprove) (SINGER, 2003).

Mas "A apologia da competição chama a atenção apenas para os vencedores, a sina dos perdedores fica na penumbra" (idem). Perdedores podem ser empresários, empregados, trabalhadores autônomos, estudantes, idosos demais, jovens e inexperientes demais, mulheres com filhos, negros e tantas outras pechas normalistas que o status quo possa apresentar dentro do seu escopo de regras. Estudantes deixam de estudar, trabalhadores ficam inempregáveis, empresários impossibilitados de qualquer empreendimento. E as relações da sociedade faz com que o legado do indivíduo passe para sua família e para sua comunidade, onde os vencedores acumulam vitórias e as passam para seus filhos, da mesma forma que as derrotas passam para os descendentes, vizinhos, correligionários, categoria de trabalho. De que forma continuar competindo? Na economia capitalista "os ganhadores acumulam vantagens e os perdedores acumulam desvantagens nas competições futuras" (idem).

A inovação tão pouco confere equiparação de vantagens. Empresários falidos não conseguem empréstimos em bancos, desempregados tendem a assim se manter quanto mais tempo continuem sem emprego, assim como idosos, e estudantes quanto mais tempo longe das condições de estudo mais se afastam dela, e já não alcançam o investimento de tempo e recursos para tanto. É um processo contínuo e extremo de polarização entre ganhadores e perdedores, crescimento da desigualdade (idem).

Como o nome nos indica, a EcoSol busca uma economia que predominasse a solidariedade dos participantes, que cooperam para alcançar os objetivos, com divisão do trabalho entre empresas e dentro de das empresas, permitindo a especialização e complementariedade das atividades. Essa solidariedade seria então possível por uma organização igualitária em decisões daqueles que decidem se associar para produzir, comercializar, consumir ou poupar. Nesta dinâmica, os associados em uma cooperativa de produção têm a mesma parcela do capital, tendo o mesmo direito de decisão, incluindo a eleição de responsáveis por outras instâncias ou especialização de decisões. Lucros e prejuízos divididos igualmente. Nesta dinâmica o Estado tem papel regulador destes conglomerados, que por vezes acumularão mais vantagens em relação a outros conglomerados (idem).

São princípios da EcoSol: propriedade coletiva ou associada do capital; liberdade individual; distribuição de poderes; Estado redistribuidor de renda, garantidor de renda mínima, regulador periódico da dinâmica empresarial; autogestão X heterogestão; redução de

desigualdade de renda intraempresarial; função social do empreendimento; e auto investimento cíclico em educação (idem).

A diferença entre heterogestão e autogestão se assemelham não só na grafia à diferença entre heteronomia e autonomia.

No primeiro elemento do primeiro par dialético, a hierarquia é elemento principal, com níveis sucessivos de autoridade cujas ordens fluem de cima para baixo, e onde os trabalhadores estão no nível mais baixo. Conforme a hierarquia desce também se dissipam as informações da atividade, sendo a base a categoria mais alheia. Esta análise é elucidativa mas parcialmente irrealista, pois as empresas não são blocos homogêneos e estáveis, existindo competições internas, em que diferentes setores entram em conflito por divergências, com diferentes poderes, por mais que o objetivo comum de todos integrantes deste grupo seja o aumento do lucro da companhia. Da mesma forma que a informação não descende na hierarquia da empresa, as informações também não são compartilhadas totalmente entre setores da mesma empresa que competem, de forma que a alta direção precisa controlar a competição para que seja "sadia", pois esta precisa ser mantida para obter o esforço máximo dos empregados. Assim, as estratégias que as empresas tomam para se proteger das competidoras também é utilizado internamente entre setores "rivais" (idem), o que leva em maior ou menor grau às consequências como as da fábula da tragédia dos comuns.

Na heterogestão a competição exigida entre diferentes empresas é contraditória à cooperação necessária para o sucesso da empresa. Nesta lógica quebrada estão os trabalhadores, que temem por seus empregos e almejam a melhor eficiência do seu setor. Por outro lado, na autogestão a competição é desincentivada tanto dentro como fora dos empreendimentos. São adotados modelos horizontais de decisão e de trabalho, para evitar a competição e permitir a circulação de informação, componente principal para a coesão do empreendimento. Em empresas solidárias de grande porte são adotadas eleições de delegados para tomar decisões de rotina, com certeza hierarquia, exatamente oposta à lógica da heterogestão, de forma que o poder decisório flui de baixo para cima, e não o inverso. O espaço consagrado do poder é a assembleia, onde são tomadas as decisões a serem adotadas durante período determinado (idem). São dinâmicas diferentes para objetivos diferentes, em condições diferentes e promovidas por grupos com diferentes espacialidades, como nos ensina professor Paul Singer:

São duas modalidades de gestão econômica que servem a fins diferentes. A heterogestão parece ser eficiente em tornar empresas capitalistas competitivas e lucrativas, o que é o que donos almejam. A autogestão promete ser eficiente em tornar empresas solidárias, além de

economicamente produtivas, centros de interação democráticos e igualitários (em termos), que é o que seus sócios precisam." (SINGER, 2003, p. 23)

A necessidade de informação sobre a empresa e sobre o ambiente é vital que seja difusa entre os sócios, de forma que soluções complexas podem vir até a afetar diferentemente setores da empresa. Nestes casos os conflitos de opinião, interesse e relacionamento podem ameaçar a solidariedade entre eles. Nestes casos é necessário na dinâmica da autogestão um maior esforço dos partícipes: além de desempenhar suas funções, é necessário que todos se preocupem com a empresa e com o outro. Este esforço adicional é um dos principais produtos da empresa autogestionária, pois gera maior determinação em cumprir prazos, eliminar defeitos e cumprir objetivos comuns, de forma a ampliar significativamente a resiliência da empresa frente a problemas internos e externos (idem).

Assim, o maior risco para a estratégia associativa é o desinteresse dos partícipes, o que inviabiliza esse esforço adicional que substitui o esforço da competição e do medo, de forma que "O perigo de degeneração da prática autogestionária vem, em grande parte, da insuficiente formação democrática dos sócios" (SINGER, 2003, p.21). Da mesma forma que os recursos financeiros representam poder decisórios sobre o caminho dos fluxos de materiais e territórios a serem investidos, a informação é igualmente empoderadora, possibilitando melhores decisões, controle de processos mais amplos e identificação de melhores oportunidades e ameaças. Esta dinâmica ao longo do tempo faz com que aqueles personagens dentro das entidades, inclusive das autogestionárias, que concentram maior quantidade/qualidade de informação acabam por concentrar poder, que ocasionalmente acaba sendo utilizado para benefício individual e não coletivo, variando conforme a formação democrática do grupo.

O ponto inicial de participação nas entidades também não é homogêneo. E a EcoSol floresce nas brechas espaciais, onde as forças hegemônicas tem baixa atividade, sendo ocupadas então por um tipo de economia alternativa muitas vezes desempenhada por populações com expressivo grau de vulnerabilidade.

Acontece que, até agora, grande parte dos cooperados se insere na economia solidária enquanto modo de produção intersticial, ou seja, para se reinserir à produção social e escapar da pobreza. (SINGER, 2003, p.21)

Não distante desta realidade estão as catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, muitas vezes expropriados urbanos e rurais que desempenham a recentemente

chamada “mineração urbana” para garantir seu sustento e de suas famílias, como primeira ou segunda fonte de renda, ou ainda como renda sazonal complementar.

Estes pontos retomados sobre a EcoSol neste tópico de aspectos metodológicos tem o objetivo de configurar os parâmetros de análise que serão traçados para compreender a política pública, os projetos, as dinâmicas espaciais de cada município e dos agentes locais. Como abordamos anteriormente, a EcoSol não é apenas a patrona da política pública social em estudo, mas o conjunto de conceitos pelos quais, aliados à outros conceitos alicerces, buscaremos compreender os processos do fortalecimento de EES de catadores e a inclusão de novos catadores no sistema produtivo.

### **2.3 Política pública e descentralização**

Após compreender um pouco melhor as abordagens sobre o urbano, os planejamentos, a EcoSol e as diferentes escalas, precisamos nos dedicar um pouco melhor a compreender as políticas públicas sociais e os fatores de descentralização no território nacional. Essa perspectiva nos auxiliará a compreender indicativos da PP, formatos de avaliação e aspectos metodológicos de como estudar os projetos de inclusão socioprodutiva de catadoras e catadores, em interface com outras políticas e planejamentos e gestões urbanos em outros temas.

Assim, a terceira abordagem que contribui para a estruturação dos aspectos metodológicos são as pesquisas desenvolvidas por Marta Arretche e autores associados (1999, 2004 e 2012), que fornecerão contribuições também em outras partes de nossa análise. Seus estudos sobre ciclo de políticas públicas no Brasil são referência, voltados a estudar a descentralização de políticas públicas sociais: previdência, educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular, que forneceram importantes indicações sobre os aspectos metodológicos por nós adotados.

O Brasil apresentava, segundo a autora, sistema de proteção social completamente centralizado ao longo dos anos 60 e 70, e assim continuou fortemente até a reestruturação do Estado federativo em 88 com a carta magna, quando os municípios passam a ser politicamente autônomos. Isso porque, durante a ditadura militar, prefeitos de capitais e de 150 cidades de médio e grande porte foram destituídos de base própria de autonomia, selecionados por eleições indiretas dominadas pela indicação da cúpula militar, onde a autoridade não era derivada do voto popular (ARRETCHE, 1999).

A ultra centralização moldou uma das principais características do sistema brasileiro de proteção social: centralização financeira e administrativa. Onde as políticas são formuladas, avaliadas e financiadas por agências federais, executadas por agências locais a elas subordinadas, e por vezes por organizações semi-autônomas privadas. Apenas em 88 os municípios são declarados entes federativos autônomos, fortalecidos pela transferência automática de recursos fiscais, parcela dos tributos federais (idem)

Já em 1997 os municípios e estados estavam aptos a gerir a descentralização de recursos, em representativa composição apesar das diferentes velocidades de redefinição de atribuições e competências:

(...) pelo menos 33% dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), 2 e 69% das consultas médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais, sendo que, destas, 54% eram prestadas pelos municípios. (ARRETCHÉ, 1999)

Se na presente tese um dos argumentos pelos quais buscamos compreender o processo da política pública de catadores federação-município é a necessidade da autonomia dos agentes, a autonomia também do poder público municipal se faz premente. Principalmente no conjunto de políticas que compõe o campo dito social, que apresenta umbilical influência na vulnerabilidade das populações marginalizadas urbanas, dentre elas os catadores.

O avanço da autonomia dos municípios se deu de forma desigual e seletiva no território, tanto por temas quanto pela geografia. Importante ainda ressaltar que as políticas sociais analisadas por Arretche ocorrem em escala nacional e abrangente, considerando o conceito de políticas sociais definidos ou cancelados pelos agentes do Estado, excluindo e incluindo segundo interesse temas e formatos dentro de cada uma das áreas da política. Afinal, qual seria o alcance da descentralização em cada uma dessas políticas, e como isso se materializaria no território?

Em resposta, a autora busca demonstrar no primeiro argumento de sua tese de doutoramento que atributos estruturas das unidades locais de governo, como capacidade fiscal, administrativa e cultural cívica local tem peso determinante para a descentralização. Entretanto, continua ela o argumento, o peso de cada fator varia de acordo com os requisitos (im)postos pelas políticas: legado de políticas prévias, regras constitucionais e engenharia

operacional de cada política social. Apresenta ainda outro contraponto, cobrindo a autocrítica do possível determinismo da análise:

(...) a ação política deliberada, vale dizer, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas, pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional. Tais estratégias de indução, por sua vez, podem ser analiticamente apreendidas por meio do exame da regulamentação dos programas e seu modo efetivo de implementação. (ARRETICHE, 1999, p.112)

A partir destas análises a autora vai definindo as variáveis para a compreensão do ciclo das políticas públicas sociais e seu grau de descentralização em diferentes partes do território nacional, um dos tópicos importantes também na nossa pesquisa. Para ela, além da expressiva desigualdade (que aqui tentaremos compreender como sócio espacial) de natureza econômica, social e política, existem atributos estruturais das unidades locais de governo e suas capacidades. São elas: cultura cívica; capacidade fiscal e administrativa; legado de políticas prévias; engenharia operacional da política social; e regras constitucionais.

Um dos fatores elencados por Arretche nos chamou atenção pelo formato e pelo resultado: a cultura cívica. A autora compreendeu cultura cívica por participação política, com base na hipótese das sociedades fortes (PUTNAM, 1993 apud ARRETICHE, 1999), considerando o número de afiliações políticas e em associações civis, e a partir dessa compreensão encontrou que para sua amostra este fator não foi determinante para a descentralização para PP sociais. Compreendemos que a escolha do fator de análise foi acertada, e que sim apresenta importante característica se não para a descentralização da política, para a sua real execução junto à comunidade local. Compreendemos ainda que a cultura cívica não é uma característica da unidade local de governo, mas sim uma característica espacial, do lugar, não restrita a uma autarquia, não podendo ser medida exclusivamente por seu grau de institucionalidade, e não podendo ser compreendida separadamente do tema em questão.

Este fator deu forma então a uns dos fatores críticos identificados em campo, transformados posteriormente em argumentos, como gargalos ou engrenagens principais para o processo da política pública. Mantivemos o nome do argumento em “Cultura Cívica”, batizando-o de “Fator Mary Help”<sup>14</sup>, que consiste na presença de pessoas no local,

---

<sup>14</sup> Este é um dentre quatro argumentos/fatores centrais, e estão descritos de forma detalhada no capítulo 4, junto à análise dos projetos.

empoderadas da causa e da força dos agentes, principalmente do público alvo, que por sua vez são altamente influenciadas pela presença de instituições públicas de ensino superior, além de entidades do terceiro setor no tema em questão.

Por outro lado, não é apenas a descentralização fiscal que promove a transferência de competências de gestão planejamento da federação para outros entes federados, mas também a ação política deliberada de forma eficiente que produziu bons resultados, conceituado como *política pública ativa*. O formato ativo que marca a mudança de paradigma da gestão pública, executada agora por adesão e por isso necessitando de provocação por níveis superiores na hierarquia federal, tem a capacidade de superar as questões estruturais e institucionais que impem a descentralização (*idem*).

Um dos processos descritos por Arretche nos elucidam sobre a precária situação da política social no Brasil na década de 90, com forte influência na conjuntura atual. Os estados federativos com sistema partidário competitivo promovem disputa de recursos institucionais, o que cria conflitos intergovernamentais que buscam com dinâmicas longe da ética, seja dentro ou fora da legalidade, a transferência de recursos e a capitalização dos benefícios. No caso dos programas sociais que visam a redução da pobreza e outras fragilidades, como a dimensão da questão no Brasil é elevada, e os recursos aplicados insuficientes, este é um caso que tende a trazer pouco retorno político, tendendo então a ser empurrada para outros níveis de governo. Apresentam assim maior tendência de descentralização, mais motivadas pelo fisiologismo político do que pela real intenção de melhoria da qualidade de vida e trabalho do público alvo. O que pode ser visto pelos núcleos mais progressistas da política pública como fator benéfico para a promoção de autonomia institucional, coletiva e individual. Por outro lado, políticas constitucionalmente universais, como o caso de saúde e educação, nesse sentido tendem a sofrer mais, por exigir maior aporte de recursos, com custos políticos caso não produzi-las na escala compatível.

Uma das políticas sociais que apresentam maior grau de negligência na descentralização foi o saneamento básico, incluindo no bojo o manejo de resíduos sólidos, fazendo assim os catadores duplamente excluídos, como cidadãos e como trabalhadores. Em 1997 o Brasil não apresentava nenhum processo significativo de municipalização para o tema quanto à recursos federais, sendo prestados quase que exclusivamente por empresas públicas estaduais, detentoras de contratos de concessão. Ainda segundo a autora, diversos fatores influenciaram na inércia da centralização, sendo que institucionalmente o crescimento da autonomia política dos municípios não foi acompanhado de autonomia financeira, o que colocou em cheque prefeituras pelo investimento inicial necessário para os serviços de saneamento, repletas de endividamento. A falta de autonomia financeira contribuiu também para a permanência de limitações jurídicas para a descentralização, como falta de equipe

técnica no corpo fixo das prefeituras (idem). Dinâmica qual que contribuiu significativamente para as baixas taxas de melhoria no saneamento básico apresentadas na década de 90 e início dos anos 2000.

Esta dinâmica nos fornece não apenas indícios metodológicos, mas como compreensão prévia da potencialidade das políticas públicas de descentralização ativas, principalmente de cunho social. Leva-nos a compreender que a política de inclusão socioproductiva de catadores de forma descentralizada visa beneficiar não só os catadores na melhoria da sua qualidade de vida e trabalho, como também a capacidade de gestão dos municípios para políticas de reciclagem popular e de economia solidária.

As perguntas elaboradas por Arretche no processo de descentralização das políticas são diferentes das propostas aqui, mas nos oferecem sólido ponto de partida: onde ocorrem e onde não ocorrem; e porquê. No presente estudo nossa pergunta se destina para aquelas políticas de descentralização ativas já em curso, já computadas nos macro indicadores, sendo nosso cerne o questionamento se a proposta de intervenção no *espaço* e a institucionalização da proposta foi capaz de modificar o *cotidiano*, o *lugar*, do público beneficiário alvo. Ou ainda se foi possível incentivar os sistemas municipais, enquanto espaço de disputa e mediador de conflitos, à autonomia no tema dos resíduos sólidos, economia solidária e reciclagem popular.

Assim, a autora encontra que existe expressiva variante na descentralização de políticas públicas entre os estados, com grandes diferenças macrorregionais na capacidade que cada estado apresenta para descentralizar recursos e responder por programas sociais. Por este e outros fator a autora encontrou maior taxa de municipalização dos serviços do que de estadualização, fator influenciado também pela importância dos tópicos para representantes políticos no nível local (idem). Entretanto, apenas o histórico de descentralização apresentado por cada região não responde à presença e ausência de programas para inclusão socioeconômica de catadores, uma política social de trabalho, e complementarmente de saneamento e meio ambiente.

Seus resultados indicam ainda que a riqueza econômica de cada ente federativo também não é um indicador de descentralização de programas sociais, ou ainda que a população total dos municípios também não é um fator para tanto. O que não significaria, segundo a autora, que estes fatores não influenciem na distribuição territorial da descentralização, mas sim que isoladamente estas duas variáveis não explicam o comportamento de autonomia estadual ou municipal. Assim, estes resultados nos fornecem alguns parâmetros para compreensão das condições dos municípios em estudo, de forma que será importante sua caracterização geral quanto arrecadação, população e atividade econômica, mas não será ponto central da avaliação, ou não esperamos que seja um dos gargalos para o alcance dos objetivos da política e desenvolvimento local.



De forma complementar a este ponto, cabe compreender a política Pró-Catador enquanto uma política social com finalidade de trabalho, dado seu desenho. Para as PP desta categoria Arretche (1999) identifica que são aquelas que menos exigem dos municípios investimentos de capital (endividamentos) iniciais, fazendo com que este ponto não seja um fator de preterimento, como é o caso das PP de saneamento, saúde e educação.

## 2.4 Políticas públicas, planejamentos e gestões

Neste subtópico serão apresentadas as discussões acerca do planejamento e gestão municipais brasileiros, seu histórico e sua descentralização. A discussão principal sobre os modelos e práticas de planejamento adotados nos municípios brasileiros tem objetivo de nos conduzir para a análise da importância que o ambiente aparece nas decisões, e em especial o tema de saneamento básico e resíduos sólidos.

A situação de negligência com o tema do planejamento destes temas apresenta rebatimento direto na qualidade de vida e trabalho das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis, que em situação de vulnerabilidade encontram neste espaço hostil a oportunidade de trabalho para seu sustento e de suas famílias. Assim, compreender o planejamento dos municípios é de vital importância para compreender a capacidade que as políticas públicas sociais descentralizadas tem de realmente causar o desenvolvimento que se propõe.

Para a presente pesquisa adotamos o conceito de política pública, seu ciclo e subsistemas com base nas contribuições de Howlett et al (2013). Inicialmente os autores utilizam a expressão “política pública determina o comportamento político” (apud COLEBATCH, 2002) para diferenciar o conceito de política pública e política, que na língua inglesa pode ser traduzido respectivamente como *policy* e *politics*, evitando assim o erro da tradução literal de política e política. Entretanto, em outros momentos *policy* pode ser traduzida apenas como política, como no caso do *policy actors*, que em tradução literal seria atores políticos, mas mais adequadamente devem ser compreendidos como agentes-chave da política pública, já trazendo para nossa abordagem.

Apesar da estranha e provavelmente inadequada incapacidade de separação linguística-conceitual dos autores, seus conceitos trazem importante luz para o presente objeto. Segundo eles, o processo de construção de política pública pode ser entendido como:

(...) a *policy-making* trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”. Identificar os problemas e aplicar (...) as soluções encontradas (...) envolvem a articulação de objetivos políticos por meio de deliberações e discursos, além do uso de instrumentos políticos (*policy tools*), numa tentativa de atingir esses objetivos. (HOWLETT et al, 2013, p.6-7)

Ou ainda, de forma mais concisa mas não mais simples, política pública pode ser entendida como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972 apud HOWLETT et al, 2013), ou seja, conjunto de ações do governo, consciente na escolha e na negligência, frente a um objetivo politicamente definido, frente a um problema politicamente identificado.

Os conceitos subjacentes de políticas públicas (PP) que são utilizados na administração e nas ciências políticas serão utilizados aqui de forma complementar. Alguns desses conceitos são: ciclos de PP; sistemas e subsistemas de PP; atores, objetivos e ideias; estruturas, condições e ferramentas; tomada/tomadores de decisão; poder/poderes; e quadros de referência (*framework* – conjunto de modelos e técnicas). Podemos neste apanhado encontrar termos similares na geografia, mas por vezes não são sinônimos, e buscamos quando assim não forem fazer a diferenciação. Assim, preferimos aqui utilizar para a compreensão do processo o conjunto de categorias de análise propostos pela geografia humanista, que são tanto formadores de nossa base metodológica como de nossa visão de mundo.

Sem temer, faz-se imprescindível compreender o planejamento e a gestão para entender a dinâmica entre Estado e Sociedade – se essa dicotomia realmente houver - e suas repercussões espaciais, reforçado ainda pelas multiescalaridades da política pública em estudo e seu público alvo.

Os diálogos sobre o planejamento apresentam diferentes formatos dependendo da área de conhecimento pela qual é abordado. O termo toma feições sobre as quais não nos cabe construir consensos, mas compreender minimamente para sobre ele construir bases sólidas de nossa pesquisa.

Para Petrocchi (1998) planejamento “é a definição de um futuro desejado e de todas as providências necessárias à sua materialização”, de forma que o ato de planejar implica em determinar previamente o curso de um grupo de ações, tomada de decisões conjuntas, continuadas e determinantes umas das outras e é ainda atividade prévia à tomada de decisão.

Nesta perspectiva o autor aborda três tipos de planejamento: estratégico, com maior amplitude territorial, temporal e basilares; tático, criador de objetivos específicos para programas e projetos, voltado para decisões de médio prazo; e operacional, com maior preocupação nas atividades de curto prazo. Nesta abordagem o escopo é a principal característica, utilizado no caso do autor para o planejamento estratégico do turismo, mas tem como base os administradores que absorveram os conceitos militares durante o século 19 e início do século 20.

Esta descrição de Petrocchi nos é interessante pela sua abrangência, mas não ainda não comporta a especificidade da política pública e do planejamento urbano a que nos propomos debruçar. Sobre as contradições da intencionalidade, indo de forma mais crítica ao processo de planejamento e seus agentes, a autora Arlete Moysés nos traz que planejamento:

Trata-se de uma condição da produção compulsiva e viciosa da modernidade. O planejamento setorial, territorial, urbano, rural, ambiental visa a um mundo de ordem, de formas “adequadas” de apropriação do território, da produção do espaço. Tem como meta do desenvolvimento, o progresso [o que quer que queiram dizer estes dois conceitos]. (RODRIGUES, 2008) [comentário nosso]

Parte da crítica da autora se refere principalmente ao planejamento tradicional, que incorpora determinada porção do cientificismo característico da modernidade para que grupos hegemônicos com grande interferência no Estado conseguissem emplacar suas intencionalidades. Muito deste planejamento era – e por vezes é, ainda – focado na alteração da forma, negligenciando o processo e o conteúdo, retirando da agenda decisória a população a ser hegemonzada.

Esta crítica não se aplica apenas ao planejamento, mas também à gestão, que preteriu a primeira no processo de fortalecimento do Estado neoliberal e fortalecimento das corporações globalizantes. No crescimento do Estado neoliberal e sucateamento do estado estruturalista o planejamento foi dando lugar à gestão, sendo por vezes ainda terceirizado o planejamento – nos seus mais diferentes níveis e temas - para os grupos de empresariais de poder internos a ele, ou por vezes ainda contratando empresas para fazê-lo, mesmo quando esta atividade é indelegável como no caso brasileiro a partir de 1988.

Por mais estes dois temas, planejamento e gestão, pareçam apresentar diferenças dicotômicas, podemos compreender de outra forma, de modo que:

Planejar implica em tentar simular os desdobramentos de um processo, como o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou,

inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios” (SOUZA, 2013a)

Ao passo que “gerir significa administrar uma situação com os recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (idem). Nesta abordagem o autor Marcelo de Souza destaca uma principal diferença: o horizonte temporal, e nada mais. Nesta abordagem a gestão aparece próxima ao conceito de planejamento operacional descrito por Petrocchi, de forma o planejamento é atividade inseparável do processo de *autocriação* (CASTORIADIS, 1975 apud SOUZA, 2013a), pois:

[s]e planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceita-lo seja ele qual for (MATUS, 1996 apud SOUZA, 2013a, p.47)

É preciso ressaltar assim que o planejamento não é atividade exclusiva do Estado. Entretanto, nos estudos sobre o planejamento e o sobre o espaço urbano o Estado é agente recorrente porque é um dos principais agentes, por instituir leis e normas, pelo uso legítimo da força, pela capacidade de investimentos em volume e concentração. Assim, pode se postar como agente de redução de disparidade e promotor de desenvolvimento, ou pode agir como concentrador e perpetuador das vulnerabilidades e baixas adaptabilidades (SOUZA, 2013a).

Na Geografia Econômica distingue-se entre recurso, que carrega um potencial, e riqueza, que surge quando há condições econômicas, tecnológicas etc. para extrair e utilizar efetivamente os recursos. Pois bem: instrumentos e planos, mesmo quando respaldados em leis, são, em princípio, apenas recursos, que só se converterão em riquezas efetivas quando houver condições de implementação eficaz desses mesmos instrumentos e planos (idem, p.321)

Poderemos ver melhor estes elementos no processo de compreensão da história do planejamento urbano recente brasileiro. O autor Villaça (2002) aborda o planejamento urbano como a “ação do Estado sobre a organização do espaço intraurbano”, conceitos que nos parece adequado ao objetivo de sistematizar o histórico de ação deste agente, sem que tenhamos a intenção de reduzir planejamento urbano exclusivamente à esta esfera.

A retomada do autor sobre o histórico do planejamento urbano brasileiro na história recente nos parece adequada, e compreende o em três grandes períodos: *até 1930*,

compreendido pelo urbanismo com destruição do colonial, construção de cidades monumentais e embelezamento; *de 1930 até 1990*, com forte expressão planejamento cientificista dominado pela visão das classes dominantes/doras; e *de 1990 em diante*, com planejamento chamado de reação.

O primeiro período do planejamento urbano recente, como concebemos hoje, está marcado pelo urbanismo sendo utilizado para sobrepujar a fisionomia colonial das grandes cidades. Estão presentes neste período grandes planos de embelezamento urbano, que apresentavam forte cunho higienista e contavam com desapropriações em massa de ocupações populares, para darem lugar a chamada modernidade, ou seja, ampla valorização estética de áreas a serem aproveitadas pelas camadas privilegiadas, principalmente para a finalidade especulativa (VILLAÇA, 2002).

Neste período ocorreu grande concentração de recursos nacionais em cidades específicas, centralidades do poder político, que concentravam os principais projetos: Rio de Janeiro e São Paulo. Este processo de capitaneamento dos recursos brasileiros está no cerne de desigualdades territoriais presentes até 2018, e continuam a ocorrer em alguma medida, se nos é permitido aqui este adendo para compreender o difícil processo de descentralização das políticas públicas sociais mais recentes.

São iniciadas neste período também a implantação no Rio de Janeiro, com Pereira Passos, os primeiros processos sistemáticos de planejamento e replanejamento municipal, por volta de 1875. Entre este ano e 1906 ocorre a ascensão dos planos de melhoramento e embelezamento no Rio de Janeiro, ao passo que entre 1906 e 1930 passa-se período de declínio, promovido por sua vez em grande parte pelo grande interesse das classes dominantes sobre estes planos (idem). Início do planejamento brasileiro com forte aspecto do que Francisco Withtalker (1979) veio a nomear “os planejadores” de “fazedores de planos”, neste caso especificamente não pela inadequação do conteúdo às necessidades, mas pela desinteresse das classes dominantes pelo seu resultado.

Simultaneamente a Pereira Passos, Aarão Reis em Belo Horizonte, e Saturnino de Brito, e Prestes Maia em Manaus, empregaram os princípios da engenharia urbana de Haussmann, caracterizado por uma alteração espacial de cima-para-baixo, com destruição parcial de áreas tradicionais da cidade, com viés sanitarista centralizador (MONTE-MOR, 2006).

Na sequência cronológica, o segundo período, compreendido entre 1930 e 1990, é marcado pelo planejamento cientificista, que se propõe a resolver os problemas causados pelo crescimento caótico do período. Diferente do autor Villaça, buscamos chamar de planejamento cientificista ao invés de científico, porque apesar do nome guarda apenas o formato e a linguagem científica, não o conteúdo ou o método. A visão sobre o que é ou não

é caótico está assentado na visão de classes dominantes sobre os problemas – habitação, transportes, saneamento e meio ambiente -, tendo como objetivo ocultar a real origem destes problemas e por conseguinte o fracasso daquelas classes dominantes e do Estado em resolvê-los, facilitando assim a dominação ideológica, ferramenta garantidora da hegemonia e da sobrevivência da classe dominante (VILLAÇA, 2002).

Este é o período histórico em que a burguesia urbano-industrial substituiu parcialmente a aristocracia rural no poder das cidades. Houve abandono das obras de embelezamento do período anterior e a adoção de obras de infraestrutura voltadas à produção e a especulação, pouco voltadas a questões sociais como habitação ou saúde (idem).

Marca deste recorte temporal é o abandono dos grandiosos planos-monumento. Seu declínio se deu quando as intervenções propostas pela classe dominante não poderiam mais ser anunciadas previamente, pois estariam sujeitas à contestação, principalmente nos setores viários e imobiliários, de forma que “Não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular” (VILLAÇA, 2002).

Os planos-monumento então tomaram ar intelectual, recheado de boas ideias, certos tecnicamente e contedores e toda a verdade, fazendo a transição da “cidade bela” para a “cidade eficiente”. Em busca das formas mais racionais de organização social, com a ideologia da supremacia da razão, buscou-se nomes mais palatáveis como “planejamento local integrado”, mas ainda aplicando a velha racionalidade clássica e positivista (idem).

Por outro lado, a Carta de Atenas, produzida na década de 1920, influenciou grupos mais progressistas em anos subsequentes, com alguma influência em territórios e períodos específicos brasileiros. A carta reuniu propostas e conclusões de urbanistas e arquitetos modernistas, que compreendiam que as funções básicas do homem - habitar, trabalhar, circular e cultivar o espírito e o corpo, segundo eles - deveriam ser compreendidas em zonas estruturadas e organizadas, tendo seu maior exemplo no Brasil a cidade de Brasília, construída na década de 1960 (MONTE-MOR, 2006)

Em outro momento a hegemonia da burguesia buscou uma nova racionalidade que construísse ordem e disciplina ao espaço urbano, com o objetivo de minimizar os potenciais conflitos das intersecções entre classes, etnias e credos, segregando determinados grupos segundo hierarquia da "divisão técnica do trabalho na fábrica" (MONTE-MÓR, 2006). No Brasil essa segregação gerou uma suburbanização periférica, onde as classes trabalhadoras foram deslocadas para sub-habitações e áreas sem serviços urbanos, iniciado nas grandes metrópoles como Rio de Janeiro e São Paulo.

Uma das ferramentas de maior renome deste período são os planos diretores, que quando feitos, não eram utilizados. Mesmo sendo uma atividade meio das prefeituras, sem

nenhuma demanda popular sobre eles, com diagnósticos suntuosos e multidisciplinares (frequentemente corretos), foram abandonados. Por quê? Se este conhecimento prévio é indispensável para a correta ação do Estado sobre o espaço, por que nas décadas seguintes eles foram abandonados (VILLAÇA, 2002)?

De 1930 a 1965 o Brasil viu a transição do planejamento embelezador e elitizado, que minimamente era executado, para o planejamento-discurso. Uma das razões é a identificação do planejamento com a Ditadura, que buscou legitimação técnica da ação do Estado, já que não apresentava legitimidade popular (idem). O formato do planejamento era então com base positivista, visão forte na Escola Militar da Praia Vermelha, uma das mais importantes à época depois da Guerra do Paraguai e da proclamação da república (ordem e progresso em flâmula – mas sem amor, no caso, diferente de Auguste Comte) (BUENO, 2013).

Como característica principal apresentou centralização do planejamento e dos recursos no período militar, com grande influência nos municípios na não necessidade de planos diretores para averbarem as modificações pretendidas pelos grupos locais de poder. Chamados agora não mais de planos diretores, os planos locais integrados, novo nome dos planos urbanísticos, eram escritos em francês ou em inglês, feitos por escritórios estrangeiros e em escritórios estrangeiros. Apresentavam proporções “desmedidas”, os “super planos”, com grandes pesquisas - que até tocaram problemas reais e de pouco interesse das classes dominantes, o que os distanciaram da aplicação. Apesar do distanciamento dos núcleos decisórios, o planejamento serviu neste período não apenas para legitimação das ações do Estado, mas também para ocultar as suas ações, e os interesses por trás destas ações (VILLAÇA, 2002).

O distanciamento do planejamento dos tomadores de decisão e da população promoveu o surgimento no período de 1971 a 1988 da “fase dos planos sem mapas” – sem diagnóstico, composto de generalidades. Sendo simplista, ao invés de apenas simples, eliminou a compreensão de discórdias e conflitos de interesse, sendo utilizado então como novo instrumento “das facções da classe dominante na esfera urbana para contemporizar as medidas de interesse popular” (idem).

Cabe neste momento um comentário sobre a primeira tentativa de utilizar o novo conceito de “planejamento participativo”, em 1977, mas teste receberá melhor atenção mais adiante. Em plena Ditadura a prefeitura do Rio de Janeiro tentou utilizar o conceito então na moda, e realizou pesquisa de opinião para identificar problemas de cada área. No momento os órgãos apresentavam autonomia - então se imagine os cidadãos - gerada não só pelo controle técnico e político, como pela centralização financeira federal e estadual. Esta é então mais uma fase que forneceu a acunha para os planejadores urbanos no Brasil de “fazedores de planos” (FERREIRA, 1979), ou seja, atividade desvinculada de políticas públicas e de

ações completas, sendo então ferramentas ideológicas para justificação das ações do Estado, e por vezes, para sua ocultação.

Exceção feita ao zoneamento – único aspecto do planejamento urbano brasileiro que tem sido vivo e consequente, embora sabidamente elitista –, o planejamento urbano no Brasil tem sido fundamentalmente discurso, cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses dominantes na produção do espaço urbano. (VILLAÇA, 2002)

No século XIX tanto cidades núcleo do capital quanto periféricas viram com o advento da industrialização o crescimento exponencial da população urbana, o alargamento das manchas urbanas sobre as periferias, problemas de moradia, os problemas sanitários e de transporte explodirem, exigindo por meio da figura social Estado soluções normativas e executivas. Que por sua vez foram realizados de forma a garantir a hegemonia dos grupos dominantes, garantindo às classes trabalhadores o mínimo para a reprodução da sua força de trabalho, moradias simples e transporte público casa-trabalho-casa, com deficiências em todos os demais aspectos urbanos, inclusive saneamento, segundo estratégia de classe (MONTE-MÓR, 2006).

O desenvolvimento das cidades toma também importância regional, sendo polo econômico e núcleo de aproveitamento/exploração do trabalho e do ambiente, ganhando importância para as políticas de desenvolvimento nacional, principalmente no período pós-guerra. No Brasil a Marcha para o Oeste é um dos melhores exemplos, com o deslocamento da capital para Brasília, a estruturação de Goiânia e Palmas, e o fortalecimento de outras cidades nós regionais como Campinas-SP, Manaus-AM e Campina Grande-PB. Não obstante:

A influência dos organismos internacionais, particularmente a CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina -, e do ILPES - Instituto Latino-Americano para a Pesquisa Econômica e Social - sobre o planejamento regional, a criação da SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - e a organização do Estado para o planejamento foi significativa em várias partes do país." (MONTE-MOR, 2006, p.72)

Seguindo, o terceiro período proposto pelo autor é compreendido de 1990 em diante, com aspectos presentes, porém ainda frágeis, do planejamento de reação popular. Para compreender este período é necessário olhar com atenção para a formação e fortalecimento



do Movimento Nacional pela Reforma urbana, no período de 1970 a 1980, em luta contra a separação da cidade entre duas: “de um lado a legal, equipada e moderna, e de outro a clandestina, miserável e atrasada” (idem). A resposta ao movimento foi o mesmo dado pela Ditadura: abafamento das demandas por meio dos planos diretores. No período o movimento se fortaleceu, propuseram uma Emenda Popular à Constituição com 160mil assinaturas e aglutinaram diversos movimentos nacionais que discutiam os problemas urbanos. Obtiveram sucesso notável, porém ponderado e limitado, com a Constituição de 1988, com o capítulo de política urbana, iniciado no art. 182 (idem).

Em 1990 começaram a ser vistos planos diretores contendo princípios de justiça social e reforma urbana, contando com instrumentos como solo criado, concessão onerosa do potencial construtivo, fundo municipal de urbanização/desenvolvimento urbano, regularização fundiária, urbanização de favelas e a definição de zonas especiais de interesse social. Começaram a ser vistas também ações efetivas de participação, como discussão prévia, levantamento de demandas, com entidades da sociedade civil organizada e individual, mesmo encontrando oposição de setores do empresariado e grupos próximos. Entretanto, neste processo muitos projetos não chegaram a ser efetivados, morrendo nas fases de elaboração ou de discussão legislativa (idem).

O período é marcado pela politização da população e elevação da capacidade de reivindicação, com readequação dos temas, princípios e métodos de planejamento. O rechaço aos longos e demagógicos diagnósticos continuou, e ganhou espaço o diagnóstico popular e a consulta à população sobre a percepção dos problemas espaciais. O diagnóstico técnico serviria então à posteriori, para compreender melhor a realidade a ser interferida frente aos posicionamentos políticos discutidos entre os grupos. Ainda setores mais progressistas sugeriram que o município deveria interferir no setor imobiliário, tendo condições não só para influenciar na produção de riquezas do setor como também na sua distribuição, fazendo com que os planos compusessem um instrumental de natureza urbanística, tributária e jurídica (idem)

Uma das grandes diferenças desta fase de planejamento é que o aspecto que vinha sendo ocultado pela ideologia dos antigos planos diretores começava a aparecer: os interesses de grupos sobre o espaço urbano. Não diferente de outros períodos, nos grandes centros urbanos ao menos, do processo de negociação e elaboração dos planos quem saiu vitorioso foram as forças do atraso (idem).

### Rugosidades do planejamento e da participação popular brasileira

Intermeada à história do planejamento no Brasil temos a história da participação popular no planejamento e na gestão. Iniciamos essa narrativa quando a participação

apresentou nível negativo, período compreendido entre 1964 e 1975, os “anos de chumbo”, marcados pela deposição de João Goulart e a promulgação do Ato Institucional nº5 (AI 5), e o final do governo de Emílio Médici. Este turvo tempo foi marcado pela retirada de direitos (civis, políticos e militares – no caso de grupos opositores), remoção de pessoas<sup>15</sup>, torturas, assassinatos, censura à imprensa e estado de sítio (SOUZA, 2013a). O autor Bueno (2013), historiador reconhecido porém não acadêmico, aponta que os anos mais repressivos e duros à população foram de 1937 a 1945, período do Estado Novo, instaurado depois do golpe militar coordenado por Getúlio Vargas, que teriam se não igualmente nocivos, mais, à participação popular.

O próximo marco é dado pelo ano de 1975 e vai até 1988, quando inicia a chamado “período de distensão”, ainda chefiado pelos militares até 1985 com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney, marcado pela reorganização de parte do movimento social para a retomada da elaboração da constituição, promulgada em 1988, como o Movimento Nacional da Reforma Urbana, como abordamos anteriormente (SOUZA, 2013a).

Com o início do orçamento participativo em Porto Alegre inicia-se um novo período da participação popular no planejamento brasileiro, compreendido entre 1990 e 1996. Mudanças nos movimentos sociais iniciam de forma sistêmica não apenas criticar o governo e fazer demandas, mas proativamente desenvolver planos alternativos e estratégias, sejam eles apesar ou contra do poder Estatal ou demais poderes, num processo de ativismo emancipatório (idem).

O período que segue, de 1996 a 2005, é marcado pela expansão das rotinas participativas, com maior destaque para as iniciativas de Orçamento Participativo, tendo como maior símbolo ainda a cidade de Porto Alegre – RS (idem). A taxa de expansão do orçamento participativo se assemelha muito à taxa de expansão de contratos de coleta seletiva com EES de catadores. No período de 1993 a 1996 passava de 30 o número de prefeituras com OP, e entre por volta de 1997 e 2000 aproximadamente 140 prefeituras já apresentavam essa estratégia.

A despeito das iniciativas do orçamento participativo e sua expansão, o Brasil desde o final dos anos 70 investida dos modelos neoliberais de gestão estatal. O principal destaque está para os governos pós constituição cidadã, que receberam grande influência dos organismos internacionais com adoção total ou parcial do Consenso de Washington.

---

<sup>15</sup> Em abril de 1964 foi preso Milton Santos em Salvador, junto com muitos outros intelectuais, mesmo sendo avisado por amigos. Seu irmão Nailton Santos conseguiu ser acolhido na casa de Celso Furtado, e depois fugir para o México. Em cárcere Milton recebeu vários convites de universidades francesas, e em dezembro, depois de um início de derrame, conseguiu ser solto com o apoio do prof. Van der Haegen, cônsul honorário da França, e ir para o seu país para lecionar na Universidade de Toulouse Le Mirail (SILVA, 2006).

A “boa governança”, tal como estendida pelos sucessivos governos que, no Brasil recente, aplicaram o receituário liberal, abdicando de sua responsabilidade para com as políticas sociais, com a educação e o meio ambiente, é aquela, conseqüentemente, que instituiu a figura do “bom pobre” – invisível e que assume a si próprio e aos seus sem nada pedir à coletividade -, que subordinou a saúde da população à saúde dos bancos e a sustentabilidade do meio ambiente à sustentabilidade dos fluxos financeiros especulativos. (ACSELRAD, 2006, p.21)

A desigualdade da política nesse período gerou não um esperada emancipação e autonomia da sociedade civil, mas sim a terceirização da política. Este pensamento foi marca do período da “privataria Tucana” até 2003, mas persistiu no modo de gerir de muitos grupos econômicos ligados à partidos de esquerda e da direita brasileira.

Economiza-se, com efeito, a política através de metáforas econômicas da “cidade-empresa” para as políticas urbanas, do “funcionário-empresendedor” para a gestão dos programas de investimento público, da “competitividade da nação” para a inserção internacional do país, da atribuição de preços aos elementos não-mercantis do meio ambiente, da consideração da capacidade de venda como expressão do valor do conhecimento produzido nas universidades etc. (ACSELRAD, 2006, p.22)

Após os anos dourados do OP dá-se início ao período de gestão com caráter mais progressista, compreendido entre 2005 a 2014, nomeado de “fase de avanços e autoenganos. Este foi o período em que o empresarismo urbano e o tecnocratismo de esquerda ganhou força, ou seja, valorização das leis e planos formais em detrimento aos espaços de diálogo e colaboração com movimentos sociais (o que culminou com a redução da base do poder político que o Partido dos Trabalhadores[PT] apresentava, a ponto críticos em 2016 com a maior adoção da forma de gestão neoliberal da economia). O autor Souza (2008) trás um cenário ainda mais nocivo para participação, que contou a partir de 2003 a despeito da expectativa, com cooptação e decepção, que acabou por agravar o quadro já fragilizado em órgãos federais importantes da política urbana, como o do Ministério das Cidades, principal alvo dos interesses partidários no fisiologismo do presidencialismo de coalizão (PASSARINHO, 2018).

O que pode ser visto não só nos movimentos urbanos, como também nos camponeses; o planejamento crítico encontrou uma conjuntura mais favorável, maior espaço, em governos

progressistas, com maior destaque às gestões do PT a partir de 2005, sobre a abertura de Gilberto Carvalho, Teresa Campello e Paul Singer, para citar alguns dos principais pilares dentro da máquina estatal federal no período para o tema.



**Figura 6 - Cerimônia no Palácio do Planalto para anúncio de projetos, 31 de setembro de 2013**

Fonte: EBC, 2013

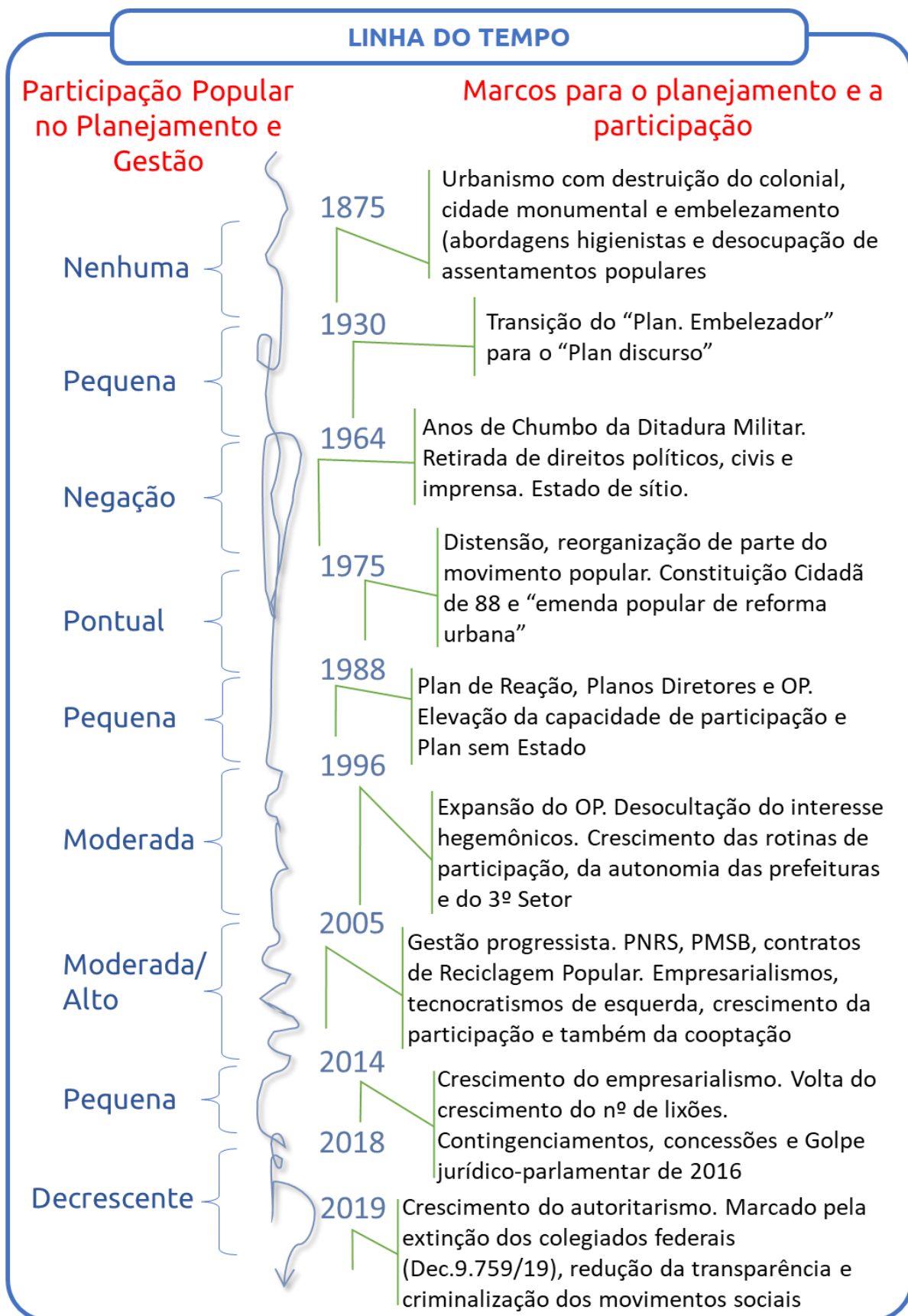
A Figura 6 apresenta um registro de um dos momentos representativos para nosso tema de estudo: o lançamento do “programa CataForte III – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias”, pelo então ministro da SGPR, Gilberto Carvalho, sentado ao lado do catador Alex Cardoso, no Palácio do Planalto. O programa CataForte é uma das partes do Programa Pró-Catador SENAES, como o Edital SENAES nº04/2011, escopo do presente estudo, tendo também forte participação popular na sua formulação.

Em outros temas pode ser visto também na escala municipal o crescimento de conselhos deliberativos sobre saúde, educação e meio ambiente (este com menor poder orçamentário), entretanto com representativo recuo de iniciativas de orçamento participativo (SOUZA, 2008).

Ainda neste período de gestão ocorreram avanço da elaboração de políticas públicas, em especial destaque à política de resíduos sólidos, que após 11 anos de negociação conseguiu ser promulgada com representativos avanços quanto à participação popular. Foram instituídas ferramentas como responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, grupos de trabalho temáticos para negociação de acordos setoriais de logística reversa, comissão gestora e grupo de sustentação para os planejamentos municipais, fortalecimento de empreendimentos econômico solidários de catadoras e catadores; contratação direta de catadoras e conseqüente redução do poder de empreiteiras e do fisiologismo na política municipal.

Neste período houve em real possibilidade de redução de desigualdade, mesmo com as controversas ações protagonizadas pela gestão PTista e seus aliados, e considerando as ressalvas apontadas por Medeiros et al (2015) na representativa estabilidade na desigualdade de renda no período de 2006 a 2012.

Para elucidar um pouco melhor a complexidade do desenvolvimento do planejamento no Brasil e a presença da participação popular ao longo do curso de sua história moderna, elaboramos uma linha do tempo (longe de ser linear, como representado), presente na Figura 7, contendo o marco do planejamento e da participação, e o apontamento do grau de participação popular no planejamento e na gestão de cada período representado.



**Figura 7 - Linha do tempo do planejamento urbano no Brasil e participação popular**

Fonte: elaboração própria, com base principalmente em Villaça (2002) e Souza (2013a)

Parte do processo de participação da população no planejamento e nas decisões da sociedade podemos, entre os períodos principalmente de 1988 a 2012, podemos ver na compilação dos dados do MUNIC do IBGE realizado pelo IPEA (2013):

**Tabela 1 - Taxa de municípios e estados com conselhos deliberativos, consultivos ou paritários implantados (Em %)**

	Brasil			Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	1996	2006	2012	1996	2006	2012	1996	2006	2012	1996	2006	2012	1996	2006	2012	1996	2006	2012
Abaixo de 100 mil	4	24	62	0	14	56	1	13	49	4	24	58	11	46	86	4	20	73
Entre 100 mil e 500 mil	7	31	94	20	67	82	2	15	94	7	32	96	7	33	100	0	20	86
Entre 500 mil e 1 milhão	10	52	100				14	43	100			100			100	0	50	100
Entre 1 mi e 5 mi	17	42	100	50	100	100	0	33	100	0	33	100	0	50	100	50	50	100
Acima de 5 milhões	0	50	100							0	50	100						
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>24</b>	<b>64</b>															

Fonte: Munic (IBGE, 1996; 2006; 2012) apud IPEA

Obs: Foram considerados os municípios que indicaram a existência de conselhos das cidades, de habitação e/ou transporte. Para o Conselho de Habitação de 2012, foi utilizada a informação de 2011

Segundo a compilação, Tabela 1, ocorreu uma expansão geral das estratégias participativas nos municípios. Ocorreu de forma mais lenta nas macrorregiões Norte e Nordeste, principalmente nos municípios com população abaixo de 100mil habitantes, e com a persistência representativa da falta deste formato de democracia direta. Nesta categoria populacional o Sudeste, com representativa população e detentor de duas megalópoles, também apresenta uma conservadora resistência aos conselhos. Destaca-se a região Sul, e o crescimento dos conselhos em todas as categorias de municípios.

Novamente, temos que olhar com parcimônia os dados autodeclaratórios dos municípios, e compreender que a existência de um conselho não significa necessariamente repartição dos poderes decisórios sobre os rumos de determinado tema. Entretanto, nesta escala de análise, os dados são um importante indicador para percebermos o quão as estratégias coletivistas foram adotadas pelos municípios brasileiros nas diferentes regiões e diferentes arranjos populacionais.

Como vimos, é de extrema relevância para compreender a política pública para catadores conseguir clarear o processo de centralização/descentralização e a participação popular no planejamento brasileiro. A Figura 7 que elaboramos para este fim relaciona a participação popular no planejamento e na gestão entre negativa, nenhuma, pontual,

pequena, moderada e alta, respectivamente em uma escala de menor participação para maior participação.

Adicionalmente no período marcado pelo início de 2019 a participação é classificada não de forma definitiva, mas sim processual, como 'decrecente'. O período iniciado em 2019 é marcado pelo crescimento do autoritarismo e redução drástica da participação popular, marcado principalmente pelo decreto federal nº9.759/2019, que extingue conselhos, comitês, comissões, grupos de trabalho, juntas, fóruns e outros tipos de colegiado, impondo limitações severas na participação da sociedade civil nas decisões do governo federal. Não obstante é marcado também pela criminalização dos movimentos sociais, em movimentos tanto políticos quanto administrativos da gestão executiva iniciada em 2019.

Não obstante, para compreender o quê esta classificação pode contribuir com a presente pesquisa vemos a necessidade de compreender os tipos de planejamento, o grau de participação que cada um e o porquê da escolha do planejamento crítico e economia solidária como abordagem metodológica.

O autor Souza (2013a) estabelece oito critérios para poder avaliar e comparar diferentes linhas de planejamento e gestão urbanas, podendo assim compreender os avanços e contextos aos quais estão inseridos. São os critérios:

1. *Ideia-força central*: consiste no objetivo da modalidade de planejamento, na atitude em face ao mercado e no horizonte político-filosófico;
2. *Filiação estética*: aplicada à modalidades de planejamento mais arquiteturas, preocupadas com traçados e estilos, como Urbanismo e Urban Design;
3. *Escopo*: variando entre "físico-territoriais" a "social abrangente";
4. *Grau de interdisciplinaridade*: variando entre muito pequena a muito grande, ou seja, entre correntes urbanísticas exclusivas de profissão de arquiteto, à perspectiva autonomista, amparada em uma visão transdisciplinar, ou mesmo adisciplinar;
5. *Permeabilidade em face da realidade*: abordagem apriorística (onde o diagnóstico serve meramente para contextualizar intervenção pré-concebida e normativa), abordagem semiapriorística (diagnóstico fundamentam ajuste dos princípios e balizamentos normativos, mas a pesquisa em si não é rigorosa em encontrar mais do que se pretende) e abordagem reconstrutivista (diagnósticos precede a proposta de intervenção, e é refeito no processo conforme necessidade);
6. *Grau de abertura para com a participação popular*: compreendida em oito escalas, como demonstrado na Figura 8, onde as categorias parceria, poder delegado e controle cidadão constituem a autêntica participação com modo de planejamento e gestão fortemente democrático; as categorias cooptação, consulta e informação



constituem incompletas ou falsas participações; e as categorias de manipulação e coerção são manifestações explícitas de tecnocratismos;



**Figura 8 - Da não-participação à participação autêntica – uma escala de avaliação**

**Fonte:** Souza, 2013a, com base em ARNSTEIN, Sherry 1969 – (adaptação nossa)

7. *Atitude face ao mercado:* compreende a aceitação sem restrições, criticismo moderado (planejamento regulatório do Estado keynesiano); forte criticismo (anticapitalista), sendo este subdividido em “aceitação tensa” (disciplinamento do mercado e da propriedade para maior justiça social); “aceitação tática” (superação do modelo social capitalista para maior justiça social); rejeição pura (reorganização sócio-espacial pós-revolucionária);
8. *Referencial político-filosófico:* podendo ir do ultraconservadorismo neoliberal, passando por social-democracia e liberalismo de esquerda, até as perspectivas de superação do modelo capitalista.

Na Figura 8 o Estado é representado com a caricatura da Acrópole de Atenas, em um processo simplificado para fins didáticos sobre o Estado, variando de maior presença, na posição 1, para menos presença, na posição 8. As formas de participação limitadas, como a Informação, a Consulta e a Cooptação são apenas concessões parciais, manifestações diretas da sociedade heterônoma (idem). É expressão direta da demagogia do Estado conciliador em que a sociedade deve ser ouvida, mas não atendida.

Neste ponto cabe um exemplo para assentar os pés de nosso aporte teórico. Esta prática está presente no “discurso competente”, sendo essa narrativa - especialmente para o tema em estudo – a mais nociva para a ampliação dos contratos de prestação de serviço de coleta seletiva com EES de catadores. Este argumento se cristaliza em regulamentações legais criando barreiras normativas à novas formas de organização social e soluções coletivas, como é o caso das restrições de “aptidão” presentes nas Diretrizes Nacional de Saneamento Básico (Lei nº11.445/2007) e em suas regulamentações, que utiliza o argumento do discurso competente para desqualificar EES, burlar as orientações para coleta seletiva e continuar beneficiando os agentes tradicionais do manejo urbano, frequentemente envolvido em casos escusos.

Seguindo para a discussão dos modelos de planejamento, é necessário partir da compreensão que sua caracterização não é estanque, ainda segundo o autor Souza (2013a), e não se comportam na dinâmica espacial como blocos fechados e homogeneamente aplicados. São sim iniciativas de diferentes grupos que conseguem permeabilidade em determinados espaços de decisão, compondo uma gama de procedimentos que acabam por interferir no espaço de forma não contínua, territorial e temporalmente.

O primeiro modelo destacado pelo autor é o *Planejamento Físico-Territorial Clássico*, que apresenta como ideia-força central a modernização da cidade, ordenando e racionalizando os espaços, altamente associada ao movimento modernista. Apresenta como seu referencial teórico o planejamento regulatório keynesiano. É um modelo pouco interdisciplinar, e alcança no máximo formas de pseudoparticipação, ou nem isso como no caso do Urbanismo Corbusiano, oscilando entre posições mais ou menos autoritárias. Frente ao mercado este modelo se posta como crítico moderado, com busca de dominar parcialmente seu funcionamento, fazendo com que intervenção Estatal desagrade conjuntamente indivíduos, e parte da classe dominante, para a melhor reprodução do espaço no modelo civilizatório capitalista. Pode ser identificado em parte nos governos militares brasileiros até o golpe de 1964 (idem).

O segundo modelo a ser descrito é o *Planejamento Sistêmico*, que muito se aproxima do planejamento físico-territorial quanto à ideia-força central modernista e referencial político-filosófico regulatório intervencionista. O marco neste modelo é o alto grau de interdisciplinaridade, voltado para uma abordagem tecnocrática-cientificista, com olhar reconstrutivistas mais próximo do positivismo do que da dialética, e, por sua vez, com baixo grau de participação popular. Na prática o modelo sistêmico buscou modelar de forma abrangente as cidades, alimentando o sistema com o maior número de dados quantificáveis possíveis, oferecendo assim suporte para decisões afetadas por maior número de variáveis. Segundo o autor, por ser matemático-dependente, demandando um tipo muito específico de

profissional, acabou não tendo força para desbancar o planejamento clássico “copi-cola” (tradução livre nossa do inglês *blueprint planning*) (idem).

O terceiro modelo a ser trazido para a discussão é o *Planejamento do Mercado*, que tem como principal característica a quebra com o planejamento regulatório. Possui abordagem empresarialista, voltada à desregulamentação, desestatização e a estabelecimento de parcerias público-privadas. É caracterizado por apresentar forte dimensão política no planejamento, ou seja, interferência estatal em prol de grupos de interesses e suas agendas, nesse caso neoconservador e neoliberal, hegemônico desde os anos 80. Apresenta estética pós-modernista, e em outros casos pode apresentar outros padrões mais adequados à dinâmica do capital imobiliário, geralmente associado a ações higienistas. Suas intervenções podem ser compreendidas como semi-apriorísticas, ou seja, não lastreadas na realidade social e espacial, apresentando contraditoriamente relevante grau de interdisciplinaridade, baseando suas ações interesses emitidos pelo mercado ou por grupos com demandas específicas, sendo que a participação se restringe, na melhor das hipóteses, à pseudoparticipação. No Brasil um dos grandes exemplos deste modelo de planejamento é a gestão municipal do prefeito João Dória Júnior, em São Paulo-SP, de 2017 a 2020 (idem).

O país foi sendo, assim, introduzido gradualmente no modelo que Rancière chamou de “pós-modernidade consensual”, caracterizado pelo encobrimento dos litígios, pelo “desaparecimento da política” e pela designação de certos segmentos sociais como aptos a negociação com o Estado na nova condição de “parceiros”. (ACSELRAD, 2006, p.23)

As formas de democracia direta, como os conselhos consultivos/deliberativos e fóruns em espaços de “parcerias”, onde sentariam poluidores e poluídos, acabando por diluir a responsabilidade dos primeiros. Mesmo nestes espaços a responsabilidade privada continuou negligenciada, de forma que poluidores, a exemplo, continuarão não dando transparência sobre o risco de suas atividades e menos ainda submetendo-as ao controle social. Desta forma a participação é substituída pela política-espetáculo (ACSELRAD, 2006).

As agendas internacionais, como as definidas pelo Banco Mundial que define como sua missão principal a redução da pobreza, merece maior atenção nossa. A principal estratégia adotada para tanto é o financiamento de operações urbanas de governos locais, com objetivo de tornar cidades mais “habitáveis” e combatendo “nos pobres o sentimento de que são destituídos de poder” (WORLD BANK, 1992 apud ACSELRAD, 2006). A intenção seria não inserir os pobres na política, mas aumentar neles alguma confiança na representatividade, pois o sentimento de despossessão pode ser danoso “para a confiabilidade econômica e financeira das cidades – peça central para a inserção das mesmas

na economia global” (ACSELRAD, 2006). A tradução direta desta iniciativa é a influência para construir “cidades de alta produtividade, competitivas e empresariais, aptas a integrar o mercado global (idem), ou globalitário, como nos diz Milton Santos. É compreender diretamente que a cidade “sustentável” é aquela “bancável”, ou seja, que não apresenta riscos para o sistema financeiro.

Na sequência, o quarto modelo a ser retomado para análise é o *Planejamento New Urbanism*, que tem como principal marco a reintegração dos componentes da vida na dinâmica citadina moderna. Apesar do seu escopo físico-territorial, a ideia-força central está na modernização da cidade com a preservação dos valores comunitários e a escala humana, com resistência aos desenhos das cidades subúrbios e das cidades desenhadas para os automóveis individuais. Possui abordagem conservadora e estética pós-moderna, apresentando frente ao mercado apenas crítica moderada, com comportamentos tipo “*form follows finance*”, sendo por conseguinte pouco interdisciplinar e amplamente representado por arquitetos-urbanistas. O grau de abertura à participação popular é restrita às modalidades de pseudoparticipação, com comportamento classificado pelo autor como “liberalismo de esquerda” (idem).

O quinto modelo é o *Planejamento para o Desenvolvimento Urbano Sustentável* e o *Planejamento Ecológico*, que representa um campo de abordagem amplo, complexo e contraditório, com diferenças internas entre subgrupos que por vezes os distancia diametralmente. Assim, para este ponto preferimos utilizar as discussões em que o pesquisador já contribuiu anteriormente (PESSOA, FRAGA e FERREIRA, 2017), cuja discussão foi abordada de forma mais dedicada. Diferente da abordagem do autor Souza (2013a), as discussões são voltadas aos modelos de cidade, que apesar de forte congruência não coincide com as intervenções do planejamento e gestão urbanos.

Inicialmente a sustentabilidade não é compreendida como um bloco fechado e definido, mas sim como um campo cambiante de forças onde estão presentes disputas. A base paradigmática que radica os pensamentos expressos nas práticas de planejamento e gestão urbanas deste modelo está na preocupação com a terra, variando na preocupação com a ameaça à Terra em si, passando pela ameaça à vida na Terra, e chegando ao contraponto de preocupação com a ameaça à vida humana na Terra, e finalmente em uma posição menos radical preocupação com às condições de vida humana na Terra (PESSOA, 2014).

Para focar o debate do planejamento urbanos sustentável aos “submodelos” mais emblemáticos os autores selecionam três principais: as *cidades corrigidas*, as *cidades reformadas* e as *cidades autônomas*. O primeiro submodelo a ser trazido para a discussão é intitulado *Cidades Corrigidas*, sendo o principal representante do pensamento próximo ao *status quo*. Se propõe a intervenções no mercado para corrigir ineficiências, realizando

interferências relacionadas, por exemplo, ao princípio do poluidor-pagador, e incluindo estratégias de readequação de preços voltados principalmente a recursos naturais exauríveis. Apresenta forte preocupação com a saúde do mercado, e menor preocupação na transformação das cidades para as pessoas.

O segundo submodelo de planejamento sustentável é intitulado Cidades Redesenhadas, cuja principal marca reside na compacidade da cidade, com o enfrentamento dos grandes traslados e ao rodoviarismo individual, construindo assim busca por maior eficiência material e energética para a cidade. Busca elevar a densidade, valorizar os espaços públicos e buscar em suas intervenções investimentos em tecnologias poupadoras, redesenho de sistemas hidráulicos e soluções residenciais individuais para mitigação de impactos com resíduos (compostagem) e energia (placas fotovoltaicas). Apresenta criticismo moderado à estrutura de sociedade capitalista, e por mais que procure o novo modelo de “cidade para pessoas” não incorpora discussões sobre a insustentabilidade imposta pela desigualdade social e espacial.

O terceiro modelo dentro do planejamento urbano sustentável são as Cidades autônomas, com relevante congruência com o planejamento crítico e a abordagem autonomista, como o próprio nome sugere, mas em outras bases teóricas. Apresente forte influência das linhas econômicas do decrescimento e do bem-viver (*Buen-vivir*) (LATOUCHE, 2009). Dentre os submodelos de planejamento sustentável apresenta a maior interdisciplinaridade, atraindo a atenção de biólogos, geógrafos, sociólogos, jornalistas, engenheiros ambientais e arquitetos, buscando realizar as intervenções com base regional e local, utilizando o conceito de planejamento por biorregião e de capacidade de suporte dos ambientes urbanos. Apresenta como principal marca a forte crítica ao modelo de sociedade capitalista e às características perversas da dinâmica das economias globalizadas.

De certo modo os modelos de *Planejamento Sustentável* estão parcialmente inseridos em outros modelos, como no *New Urbanism* e o planejamento clássico, mas com suas vertentes ambientais destacadas. Quanto a permeabilidade à participação popular os modelos de planejamento apresentam comportamento próximo ao seu relativo com pouca preocupação ambiental: as cidades corrigidas não apresentam participação, as cidades reformadas apresentam no máximo pseudoparticipação, enquanto as cidades autônomas estariam baseadas na participação integral. Retomando a avaliação sobre as limitações dos modelos podemos compreender que:

A abordagem autonomista encontra problemas no balanço de poderes dos agentes sociais, que tendem a destituição gradual das decisões equitativas. Ao passo que o redesenho minimiza a dinâmica social, sua espacialidade e historicidade, passando ao largo da complexidade do conteúdo que as formas

ensejam. E, ainda, as cidades corrigidas, mais próximas à dinâmica do *status quo*, apontam insuficiência na tentativa de travar a ampliação do abismo social e da ampliação e aprofundamento das frentes de conflito ambiental. (PESSOA, FRAGA e FERREIRA, 2017)

Retomando a sequência mais ampla, o sexto modelo a receber atenção é o *Planejamento comunicativo/colaborativo*, que possui como ideia-força central o consenso entre grupos sociais, questionando o conceito de eficiência do planejamento clássico por meio da importância do consenso entre os grupos. O modo de intervenção estruturado no processo de: surgimento de demandas particulares; que passam por sua vez por críticas, rejeições e aceitações; e posteriormente para a construção de acordos voluntários de cooperação. Apresenta crítica moderada ao mercado, não questionando ou abraçando a modernização capitalista, característica que, segundo autor, impõe dificuldades na sua principal estrutura que é a participação popular, pois enfrenta tendências a banalização e descrédito popular por produzir mudanças limitadas nas estruturas de poder e condições de vida. Sua principal limitação está na mediação dos conflitos de interesse presentes na sociedade, de forma que o trinômio argumentação-consenso-colaboração só seriam possíveis caso os indivíduos e coletivos tivessem autonomia garantida antes da ocorrência do “consenso pela comunicação”. Assim, pela abordagem semi-apriorística, acaba por ser uma estratégia de contenção de movimentos de resistência e reivindicação (SOUZA, 2013a).

O penúltimo e sétimo modelo descrito pelo autor é o *Planejamento Social-reformista*. Suas características são melhor compreendidas através das ferramentas em que estão presentes, cujos principais exemplos estão nos novos planos diretores, nos orçamentos participativos, nos conceitos de reforma urbana presente na constituição cidadã, os conselhos municipais deliberativos para educação, saúde, meio ambiente e outros temas (idem).

Este modelo enfrentou/enfrenta forte resistência apresentada pelo planejamento clássico, cujas ferramentas e culturas estatais implementada conflitam diretamente. Não obstante, é a expressão da reapropriação do planejamento pela esquerda, sendo que contraditoriamente parte da resistência vem do tecnocratismo de esquerda, representado pelos grupos conservadores nas gestões de esquerda que apresentam o ideário keynesiano desenvolvimentista, fortemente presente no pensamento cepalino<sup>16</sup> de grande influência no Brasil (idem).

---

<sup>16</sup> Teoria desenvolvimentista keynesiana e a chilena CEPAL

## Planejamento autonomista e Economia Solidária

O caminho traçado principalmente por Souza(2013a), e aqui retomado por nós, serve para diferenciar o oitavo modelo, o *Planejamento Crítico e a Abordagem Autonomista*, dos demais modelos. Entretanto, antes de iniciar a discussão sobre o modelo, cuja abordagem será de grande contribuição na presente pesquisa, vemos como necessário retomar a história da participação popular no planejamento e gestão urbana no Brasil, reunindo pontos dos modelos de planejamento analisado e dos períodos de planejamento.

Talvez o primeiro ponto a ser debatido sobre a autonomia deva ser sobre o seu nome: por que não utilizar o termo “anarquia”, uma vez que apesar de não representar o mesmo conceito, tem influência de pensadores anarquistas? Isso se deve principalmente à carga adicionada ao termo ao longo dos anos, muitas vezes associados à falta de ordem ou mesmo em oposição à democracia, associados à ingenuidade de não reconhecimento do conceito de poder. Desta forma a “autonomia” promove uma discussão melhor para confrontar a democracia limitada promovidas no mundo neoliberal, sem precisar assumir o ranço originado das experiências autoritárias que a vertente hegemônica do socialismo tomou nas décadas de 70 a 90. Por isso, para das presentes condições, o termo “autonomia” se apresenta de melhor forma para discutir um modo radical de democracia, aliado à uma perspectiva do espectro político de esquerda liberal (SOUZA, 2017).

O pensamento de Castoriadis acerca da autonomia tomam forma com o processo de cisão entre os movimentos políticos da esquerda europeia. A primeira cisão estava contra o nacionalismo, o totalitarismo e a hierarquia do partido comunista, principalmente grego, movendo o pensamento e a militância para o movimento trotskista. Posteriormente os membros do partido comunista grego mataram todos que puderam do movimento trotskista, além dos membros dos partidos de direita, antes de 1944, o que levou a Castoriadis a se radicalar na França onde continuou a militância junto aos trotskistas daí, posteriormente abandonada (CASTORIADIS, 1997).

Em sua reflexão, tanto acadêmica quanto na prática política, o pensamento autonomista se separou do comunismo radical da mesma forma que se separou do anarquismo, e em relação a este em um ponto principal: os anarquistas ignoravam, por opção, a questão central da política – o poder. Para este autor não era possível existir uma sociedade sem Estado, apesar de que seu formato não deve ser daquele que interfere em todos os aspectos da vida social e a todo momento, incapaz de responder a nada. Por outro lado, a

proposta autonomista é a “deposição do poder”, não no sentido que ele deixe de existir, mas sim que ele seja de domínio da coletividade <sup>17</sup>(idem).

Partindo desta compreensão e mais recentemente, entre 2000 e 2017 ebuliram na América Latina iniciativas autogestionárias, que apresentam características marcantes das perspectivas autonomistas. Estas iniciativas apareceram nas configurações da heteronomia de movimentos conjugados que utilizam ao menos em parte a argumentação autonomista, como os movimentos *piqueteros* argentinos, *pobladores* chilenos, o Movimento Passe Livre brasileiro. Aparecem também nos novos movimentos indígenas latino americanos, com fortes aspectos de autonomia territorial, autonomia regional e trabalho territorial, este que busca o fortalecimento do trabalho coletivo local e melhoria qualitativa nas atividades da comunidade. As iniciativas buscaram construir, articuladas ou não, uma ética do coletivo, baseada no: “mandar obedecendo”, “caminhando aprendemos”, “propor e não impor”, “convencer e não vencer”, “descer e não subir” (MARCOS, 2011 apud SOUZA, 2017).

Outros formatos de heteronomia coletiva autonomista aparecem, como os *consejos ancianos*, *asambleas* e *cabildos populares*. Apesar de questionadores e demandantes de poder popular, o autor os considera insuficientes em uma perspectiva radical, por não se proporem a vencer outras barreiras de estratificação ainda presentes, com o machismo e o patriarcado (contradições internas, que precisam ser discutidas no processo de maturação destas práticas espaciais insurgentes). Um marco de grande força destes movimentos forma as novas formas de relações sociais e produtivas fora do capitalismo (SOUZA, 2017), sobrevivendo mesmo que a duras lutas contra a hegemonia, configurando mais um ponto de congruência com os movimentos de economia solidária brasileiros.

Parte dos movimentos caminharam no sentido de partidarização, espaços não usualmente férteis para a construção de movimentos autônomos. Entretanto, por vezes estes espaços foram necessários para acesso a outras esferas de decisão e enfrentamento direto de grupos hegemônicos instalados em espaços democráticos - mesmo que com a democracia incompleta (idem).

Existem ainda movimentos que pela sua estrutura caminham no sentido da heterogestão, e não da autogestão, mas com avanços regionais importantes dada sua influência e permeabilidade nas questões agrárias e fundiárias, como o caso do MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra) e do MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem

---

<sup>17</sup> Desta forma o conjunto de conceitos amarrados dentro da crítica autonomista buscava superar as limitações apresentadas pela utopia iludida partilhado por anarquistas e pelo comunismo marxiano: de que haverá um modelo de sociedade em que os grupos viverão em harmonia e que a coletividade não será chamada para resolver problemas em conjunto, sem transgressões sociais, onde todos estariam espontaneamente de acordo com todos, ou ainda, que cada um estaria de acordo consigo mesmo (CASTORIADIS, 1997)



Teto), que apresentam suas contradições, como pouco diluição dos poderes de decisão, comportamentos autoritários, competições internas e permeabilidade política com governo centro-progressistas, que acabam por minar a estruturação associativa e cooperativa.

É a partir da dinâmica destes movimentos que é necessário compreender a transição da democracia representativa para a democracia direta, um dos pilares da abordagem autonomista. Neste sentido, o primeiro instrumento a ser compreendido é a “Delegação executiva das ações públicas”, que difere da alienação total do poder de decidir presente na democracia representativa como vista no Brasil. Um delegado, em contraposição a um vereador, por exemplo, toma o papel de um porta-voz, não de um tomador de decisão pelo grupo. Os eleitos tradicionais têm o direito de decidir pelo povo que alienou seu poder a eles, não só sobre os meios de fazer como também sobre os fins, e essa posição se justifica sobre a égide de que os especialistas, políticos ou técnicos, com pensamento racional teriam condições de ser mais eficazes ou mais eficientes no processo decisório do que a participação ampla (idem). Importantes exemplos da democracia direta são os orçamentos participativos, os conselhos de desenvolvimento urbano e outros conselhos deliberativos.

Dessa discussão nascem alguns questionamentos que são em si os primeiros passos no processo transitório para a autonomia. O primeiro que ganha destaque é o problema da racionalidade estreita, da racionalidade instrumental, de forma que a otimização dos meios, assumindo uma presunção tática, substitui a preocupação em relação os fins, transformados automaticamente em manutenção do *status quo*, ou seja, banalizando a decisão sobre os fins e favorecendo a reprodução do sistema e seus processos de ampliação da desigualdade (idem).

Ainda nesse sentido o conservadorismo apresenta “a lei da razão”, como pretexto de garantir julgamentos imparciais que acabam por abafar a alteridade e oprimir, por operar com base em um conjunto ideal e homogêneo de cidadãos, impondo valores hegemônicos (sendo assim hegemonzantes) e oprimindo grupos fora da norma étnica, de gênero e de território. O pensamento autonomista volta à crítica ao discurso competente, que nega a autonomia, pois nesta:

(...) reside na convicção de que o usuário de um produto, e não o expert que o concebeu ou produziu, é o melhor e mais legítimo juiz de suas qualidades. (...) [O que não quer dizer que o juiz é infalível, mas], o que se sustenta é o seu direito de correr o risco de falhar em liberdade (SOUZA, 2013a).

Na democracia representativa do Estado neoliberal a falta de mecanismos efetivos de controle é preeminente. É escassa maior transparência, acesso a informações confiáveis, ou

ainda fácil revogabilidade dos mandatos, tanto do legislativo quanto do executivo, que se configuram como marcas claras do desligamento entre o povo e seus representantes, com decisões a portas fechadas. Esta é uma das ferramentas que restringem a liberdade, expressa um dia a cada 4 anos, de forma que a democracia representativa é, no fundo, uma oligarquia liberal (CASTORIADIS, 1999 apud SOUZA, 2013a).



**Figura 9 - Tira de André Dahmer sobre democracia recente brasileira**

Fonte: André Dahmer, 07 de maio de 2018

Para finalidade lúdica na presente discussão teórica regatamos a Figura 9, do artista André Dahmer, que utiliza a comédia para explicar que aquelas pessoas com mais de 60 anos já vivenciaram a restrição de liberdade que se cogita em 2018 frente ao fracasso econômico da política neoliberal brasileira e a volta às alianças mais próximas com os militares.

Nesta dinâmica o poder econômico é o grande influenciador das decisões legislativas e executivas, nos momentos da eleição e posteriores a ela. A consequência direta é a posições das elites sobrepujando a participação da população mais pobre sobre decisões acerca do curso da sociedade, invisibilizando-a por diversas desqualificações que tem, todas elas, fundo ideológico claro.

O que vemos é que a racionalidade neoliberal, tão nociva à autonomia individual e coletiva, não impõe-se apenas sobre o mercado, sobre parte das relações da sociedade e sobre o Estado oligárquico conservador: ela está presente também no Estado dito progressista e na produção do conhecimento acadêmico. Assim, é necessário enfrentar o discurso competente, inclusive presente no tecnocratismo de esquerda. A definição dos objetivos e dos problemas a serem superados devem ser originadas principalmente do debate lúcido e democrático, e secundariamente da genialidade de algum político ou intelectual. Esta deve ser uma discussão principalmente política, e menos técnica. É na discussão do COMO - quais os meios mais eficazes e eficientes – que está a maior necessidade de assessoramentos de técnicos e pesquisadores. No entanto, não se deve separar demais os dois, de forma que:

(...) os técnicos e pesquisadores, atuando como consultores a serviço da coletividade, dotados de senso crítico mas sem se imaginar pairando acima dos demais cidadãos, poderão emitir opiniões igualmente sobre os fins, especialmente quando considerarem relevante alertar sobre o que julgam identificar como riscos embutidos em certas metas ou contradições entre diferentes objetivos. (SOUZA, 2013a, p.179)

Como teoria, método e autocrítica precisamos refletir sobre o papel dos pesquisadores e técnicos, principalmente aqueles que dominam (ao menos parcialmente) as técnicas e instrumentos de planejamento e gestão. Não nos cabe:

(...) reivindicar sentir e pensar pela população, presumindo a racionalidade e a universalidade de suas próprias inclinações, de seus próprios gostos e suas próprias necessidades. (SOUZA, 2013a, p.179)

Por isso a importância do PRONAREP, da ação do MNCR no programa Pró-Catador e da Ecosol como ferramentas essenciais do planejamento e da gestão nos três níveis de governo, e fora dele. A definição das diretrizes e das demandas pelo público interessado devem ser apoiadas, e não definidas, por aqueles que dedicaram muito do seu tempo a compreender à dinâmica urbana, o espaço e os resíduos sólidos, de forma que a informação deve servir os coletivos para que, conscientes da problemática, possam decidir autonomamente sobre os rumos de suas vidas, pois são deles em primeira mão os riscos dos insucessos.

Longe de ser a perspectiva perfeita e infalível para mediar os interesses coletivos sobre o espaço, a perspectiva autonomista busca oferecer apenas uma abordagem mais abrangente e justa aos cidadãos, mesmo que apresente limites para efetivação deste formato de democracia direta, inerentes não ao método mas à sociedade em si. Cabe ressaltar ainda que as limitações a serem expostas a seguir não se configuram como constatações de processos da sociedade, mas sim discussão dialética tomando por base as narrativas daqueles que se apresentam contrários às perspectivas autonomistas.

A primeira limitação sobre a qual é necessário que joguemos luz é a de que está presente em alguns indivíduos a vontade de serem liberados do fardo dos negócios coletivos, abrindo mão do seu direito de decidir por comodidade. Isso é gerado não só pelos limites da virtude cívica de cada cidadão, pois a ojeriza a vida social não é inerente à humanidade, mas sim com desinteresse pela política marcada pela ação da mídia, intransparência e corrupção,

o que acabam por levar o cidadão a optar por práticas privatistas e relação social estrita ao consumo, com “declínio do homem público” (SENNETT, 1995 apud SOUZA, 2013).

Esta limitação causa refluxo no primeiro argumento da presente tese, da “Cultura Cívica – Fator Mary Help”, como gargalo/ponto-crucial/fator-de-sucesso, construídos em parte a partir das discussões de Arretche (1999). O ponto receberá maior atenção quando forem discutidos os casos empíricos estudados, dedica a especificidade de cada dinâmica local, o que nos previne de abordagens generalistas e reducionistas neste momento.

Na sequência, a segunda limitação se refere à incapacidade técnica e moral da população em tomar decisões coletivas. Sem temer, é preciso compreender que uma decisão tomada sem informação é uma decisão restrita e incompleta, de forma que a decisão ruim é consequência da falta de transparência e controle social, e não causa dela. Não obstante, o que salta aos olhos ainda é a estratificação da sociedade que cristaliza a distribuição desigual de informação, garantindo espaços decisórios às camadas mais ricas (SOUZA, 2013a).

Assim, a terceira limitação a abordarmos aqui, mas não que abranja todas as limitações da democracia direta, é a de que esta depende, em algum nível, de desconcentração territorial da decisão. Por se fazer de estratégias como delegação<sup>18</sup> e assembleias, a desconcentração territorial seria condição de participação efetiva do processo de decisório. Entretanto, a necessidade de radical redução dos territórios de decisão foi atenuada com o advindo das tecnologias de informação e seu acesso por amplo espectro da população, o que facilita tanto a consulta dos delegados ao público, quanto a prestação de contas (SOUZA, 2013a).

Após breve compreensão sobre os diferentes modelos de planejamento, sobre a história do planejamento e gestão no Brasil e sobre as diretrizes e limitações do planejamento e gestão críticos, somos levados a pensar que existe contribuição importante da abordagem autonomista na compreensão da dinâmica das políticas públicas ativas e de descentralização de economia solidária para a inclusão socioproductiva de catadoras e catadores nos municípios, através das ações das prefeituras municipais para tanto. O que se faz necessário então para embasar um pouco melhor esta malha de categorias de análise é retomar as discussões sobre a economia solidária, já iniciadas no tópico de aspectos metodológicos.

---

<sup>18</sup> Valendo relembrar a importante diferença entre delegado e o representante legislativo como temos atualmente, pois o delegado mantém estrito relacionamento com população que o outorga, fator garantido pela transparência das decisões e das prestações de contas e fácil revogabilidade do mandato, principalmente. Diametralmente diferente do representante legislativo, com destaque ao federal, que apresenta maior compromisso com os grupos de poder de interesse financeiro, imunidade de mandato e cadeira cativa.

Por incapacidade nos esforçaremos para fazer ao menos o mínimo que achamos para dar alguma firmeza para a pesquisa aqui desenvolvida. Gostaríamos de construir a teoria necessária como uma sala de estar, povoada pelas autoras e autores a nós mais caros, em franco debate. Mas na bem verdade o que fazemos é uma salada (saudável e orgânica, ao menos), picando as teorias conforme as dosagens que cremos mais adequadas, esperando que o resultado, apesar de bem picado, seja nutritivo e palatável.

Nesse sentido, poderíamos nós colocar em uma mesma sala Milton Santos, que tanto criticou a institucionalização do conhecimento e a falta de crítica da academia quando aportada por interesses de instituições financiadoras, e Paul Singer, membro honroso do CEBRAP e secretário nacional de economia solidária por 13 anos? Acreditamos que sim, sendo que o enfrentamento das ideias daquele, comprometido com a compreensão da realidade para identificar os problemas e propor soluções para reduzir a perversidade das hegemonias frente aos membros mais fragilizados da sociedade, e deste, que buscou durante estes 13 anos já depois do falecimento daquele, colocar em prática estratégias de redução destas hegemonias e fortalecimento da populações em seus lugares, e de suas estratégias nas brechas espaciais.

Os anos 80 foram marcados pela ação do então já desenvolvido pacote neoliberal, com as figuras proeminentes de Ronald Reagan, presidente dos EUA deste 1981, e Margaret Thatcher, primeira ministra do Reino Unido desde 1979, cunhadores do lema “*There is no alternative*” (TINA – não existe alternativa) (SINGER et al, 2008).

Sobre as forças hegemônicas e hegemonzantes, motor único da mais valia universal, Santos nos diz que:

Entre os fatores constitutivos da globalização, em seu caráter perverso atual, encontram-se a forma como a informação é oferecida à humanidade e a emergência do dinheiro em estado puro como motor da vida econômica e social. São duas violências centrais, alicerces do sistema ideológico que justifica as ações hegemônicas e leva ao império das fabulações, a percepções fragmentadas e ao discurso único do mundo, base dos novos totalitarismos – isto é – dos **globalitarismos** a que estamos assistindo. (SANTOS, 2015[2000], p.38) [grifo nosso]

Concordando com Santos, e discordando completamente de Thatcher, o professor Paul Singer nos diz que outra economia não é apenas possível, como já existe: a economia solidária. A economia associativa, baseada em algum grau de solidariedade entre os diferentes campos sociais, existe com diferentes nomes e formatos, sendo a extensão da democracia à esfera econômica, corroborando os passos para a democracia real debatidos

por de Souza (2013a). A economia solidária real está nas cooperativas e associações, que se unem com a finalidade de trabalho, de produção, de prestação de serviços e de consumo (saúde, educação, crédito), além de outras iniciativas menos estruturadas ou menos formalizadas, que se reúnem para superar os entraves da perversidade do mercado, da desigualdade social ou da crise da representatividade.

Tudo isso provavelmente está por detrás do atual surto de autogestão em quase todos os campos de interação social. Cresce o número de pessoas que se acostumaram a eleger autoridades, desde o grêmio estudantil, faculdades e departamentos na universidade, sindicatos e associações profissionais até prefeitos, governadores e presidentes da República e que não toleram mais trabalhar sob as ordens de chefias escolhidas pelos proprietários, cujo interesse - o lucro - é a única finalidade de todas as atividades desenvolvidas na empresa. (SINGER, 2003, p.23)

Singer compartilha esta compreensão sobre a dinâmica social brasileira com Francisco Whitaker (SINGER et al, 2008), de que as estratégias de autonomia coletiva e autogestão vem responder aos dilemas dos “seres partidos”, ou seja, aqueles grupos que não sentem a necessidade de se organizarem em partidos para participar dos espaços de disputa e discursos, e que sofrem com este formato de organização. Nesta dinâmica, segundo Whitaker, o Estado deve cumprir o dever de manter a autonomia da sociedade, garantir sua condição cidadão integral e forma a preservar as decisões individuais, com papel ativo na formação e na condução das políticas públicas (idem).

A EcoSol é uma dinâmica econômica que surge concomitante ao capitalismo de mercado, como forma de sobrevivência de determinados grupos, e apresenta dentro de seus princípios a defesa da economia de mercado não centralmente planejada, divergindo assim da proposta socialista. Defende a economia de mercado, e não centralmente planejada. Mas como construir uma sociedade justa com uma economia de mercado? Seria possível reduzir desigualdades neste modo de produção? (idem).



**Figura 10 - Catador Severino (MNCR-RN) falando ao público do III Seminário Nacional SENAES Pró-Catador, ao lado do professor Pedro Isaac, da professora Sonia Marise, do professor Paul Singer e representante da FBB em 17/08/2015**

Foto: FERREIRA, Tainá Labrea, 2015

Neste ponto esta proposta de economia coexistente, em maior ou menor grau transitória, o Estado deve apresentar caráter redistribuidor, que consiga dar suporte para aquelas organizações que apresentam deficientes na adequação às dinâmicas do mercado, local ou mundial. Uma das ferramentas propostas para tanto na EcoSol é a intervenção do estado nestes mercados, taxando aqueles empreendimentos melhor estruturados e maiores, e incentivar aqueles empreendimentos mais fragilizados, sem tomar o controle nem de um nem de outro. O objetivo desta ação é defender o principal objetivo no ambiente econômico desta proposta: a igualdade, neste ponto superior à outros valores como elevação dos padrões de consumo. Cabe então compreender o que professor Paul Singer entende por igualdade: não significa renda igual, mas sim a condição de que as comunidades tenham a liberdade de negociar democraticamente como dividir o superávit, considerando uma desigualdade máxima social e transparentemente definida. Esta dinâmica se aplica à condução do estatal da mesma forma, a grosso modo, de que a EES (idem).

O caráter redistribuir do estado visa principalmente equiparar o poder político que o dinheiro representa, que concentra poder no grupo dominantes e acaba por garantir a discriminação étnica, de gênero e de territórios, por meio do domínio dos espaços decisórios públicos e privados, como por exemplo a extrema financeirização das eleições. A proposta é que na EcoSol esses embates contra essa desigualdade sejam menos difíceis que na

sociedade capitalista, por tirar o lastro econômico que pauta parte das desigualdades dos grupos discriminados, por retirar a diferença de poder político influenciado pelo dinheiro.

Apesar de tocar em pontos radicais, a proposta da EcoSol não é revolucionária, ela se propõe a conviver com a economia capitalista, “tranquilamente”, como tem ocorrido no mundo (mas em lugares específicos dentro dos espaços hegemônicos) a partir da década de 80. De algum modo a proposta é que o capitalismo seja substituído, total ou parcialmente, mas segundo a vontade dos cidadãos esclarecidos e conscientes de suas responsabilidades, e não pela vontade do Estado por via de algum processo revolucionário (idem).

Sobre os movimentos libertários Souza (2017) nos propõe algumas questões incômodas, que reelaboramos segundo nossas preocupações:

- Dos elementos chave para o sistema de uma democracia real, quantos são auto-organização, autogestão, autonomia e maturidade da sociedade de forma pulverizada?
- O sucesso do processo está nas costas de um Estado eficiente que media conflitos entre agentes espaciais, ou no fortalecimento dos catadores e demais trabalhadores da sociedade frente às instituições capitalistas, estatais ou não?
- O que na eleição e gestão petista gerou a oportunidade de desenvolvimento dos catadores e suas organizações? Isso se deve mesmo à gestão petista, ou à dinâmica independência da gestão federativa brasileira?

Para resposta à perguntas desta amplitude precisaríamos comparar a experiência entre diferentes países, ou ainda em um recorte temporal maior, o que foge da capacidade do esforço aqui empreendido. O que podemos verificar, entretanto, é uma coincidência entre a janela de oportunidade para políticas sociais de descentralização neste tema em específico, e a gestão petista, em especial a política de Paul Singer.

Um dos caminhos os autonomistas apontam a teorias e práticas libertárias como antídoto para o excesso de otimismo no mercado e no estado, e as frequentes “crises” produzidas na relação destes dois, dentre elas, essa sim, a crise ecológica (idem). E as comunidades, as insurgências, possuem muito a ensinar sobre o espaço e a resiliência para os “grandes players”, ou mesmo aos os “cases de sucesso” de renome e mídia.

E, no entanto (...) hoje, mais do que nunca, é dos movimentos sociais, e não do Estado ou dos partidos, que se devem esperar as soluções para os principais problemas sociais. Mais exatamente, aquelas mais compatíveis com a conquista de maior justiça social e melhor qualidade de vida, sobre os fundamentos de uma maior liberdade – em resumo, mais compatíveis com o desenvolvimento sócio-espacial autêntico, baseado na autonomia individual e coletiva como princípio, parâmetro e horizonte de pensamento e ação.” (SOUZA, 2017, p.347)



A força do movimento social e seu tempo se manifesta no espaço. Retomando, o conceito de espaço que adotamos pode ser compreendido pelos seus sistemas de objetos e seus sistemas de ações, indivisivelmente. Assim, a materialidade que nos é cara para análise se manifesta na concretude – líquidas - das cooperativas, dos equipamentos de coleta seletiva, triagem e beneficiamento, na transferência financeira, pela presença corporal dos catadores nos espaços de tomada de decisão. Bem como estão manifestas nos sistemas de ações das relações humanas, dos agentes (sujeitos e instituições), como os arranjos produtivos das cooperativas, as instâncias de planejamento e gestão, as ferramentas normativas orientadoras e tolhedouras das ações dos agentes, como também dos horizontes paradigmáticos sobre os quais os agentes produzem a ideia de espaço no qual se busca interferir. Nisto:

É preciso, ademais, lidar com a formulação “projeção espacial de relações de poder” com um certo cuidado. Não se deve ver aí algo que autoriza a pensar que “primeiro” existe o poder, o qual, “depois”, se projetaria sobre o espaço, como se uma coisa precedesse a outra cronologicamente. Conceitualmente, o território é poder enquanto *espaço* (ou vice-versa) e, além do mais, o poder, das escalas mais acanhadas ao nível global, exerce, do início ao fim, *por meio do espaço*. O espaço é imanente às relações sociais, e disso não escapa a dimensão do poder. (SOUZA, 2017, p.41)

Sobre economia solidária Souza (2017) se detém à crítica das propostas de Singer (2002) por um dos menores pontos de sua teoria sobre economia solidária: a disparidade de retiradas dentro de uma mesma cooperativa e empresas recuperadas. O que Souza não percebe, a nosso ver, é que Singer relata a prática, sem tentar tutelar intelectualmente ou moralmente a dinâmica destas entidades insurgentes. O ideal seria a retirada equivalente, mas de forma autônoma os trabalhadores associados decidiram por caminhos diferentes. Em sua crítica esquece-se que o espaço é um todo indivisível, e que estas iniciativas estão imersas em uma realidade que as forçam para distante do “ideal” anarquista (intencionalmente nos referimos este, e não ao autonomismo) sindicalista imaginado por Castoriadis.

Nas cooperativas de catadores, por outro lado, o que pudemos experienciar nas diferentes cidades visitadas, para além de nosso escopo, é que a retirada desigual é o cerne de diversos problemas donde ela ocorre, problemas minimizados ou inexistentes onde a retirada tende ao centro ou alguma lógica de justiça interna negociada. Para o sucesso da autonomia coletiva como forma de democracia direta radical, mesmo que em pequenas escalas como coletivos decisórios de políticas públicas ou EES, é necessário um imaginário

coletivo dos membros, um “caldo de cultura” subjetivação que permita aqueles agentes valorizar este novo modo de organização política. Por conseguinte, caso o arranjo político-social espaciais não se preste à nova organização, é tanto possível quanto provável que o arranjo espacial e seus processos não tenham materialização diferente, conservando-se na hegemonia vigente. Em outras palavras, não se pode esperar resultados diferentes repetindo o mesmo padrão e sequência de ações.

E a práxis dos movimentos contemporâneos vem mostrando o quanto a mudança social concreta tem de ser uma mudança sócio-espacial, começando pelo trabalho de mobilização e organização em escala (micro)local e “nanoespacial”. (SOUZA, 2017, p.349)

Ou seja:

Sem novas práticas o espaço não poderá ser criado, apropriado, organizado de forma diferente do que é. Infelizmente para as novas práticas espaciais a heteronomia tem sido dominante na história da humanidade, de forma que um grupo exerce poder explícito sobre os outros sujeitos, impondo a norma de cima-para-baixo, ou ainda de dentro para fora. A consequência é de que esta dominação é executada pelos próprios dominados no aspecto do infrapoder implícito, da dominação da subjetividade se pela “transcendência (fontes e justificativas extrassociais do poder) e pela alienação.” (SOUZA, 2017, p.352).

A ideia utópica de uma sociedade autonomista depende de que cada indivíduo se compreenda a si como parte de uma sociedade uma, que vive/é um planeta uno e não se aproprie de nada para além do necessário<sup>19</sup>. É utópica em si pois demanda de uma maturidade dos indivíduos quase irreal, e o passo homérico de transformar as maturidades individuais em coletivas, por meio da solidariedade. Um caminho é a autogestão, que para um anarcossindicalista seria:

Autogestão” é, antes de tudo, o meio de pôr em aplicação o princípio: a emancipação dos trabalhadores será a obra dos próprios trabalhadores. Isso implica estruturas organizacionais que permitem a aplicação desse princípio.

---

<sup>19</sup> O conceito de necessidade para a vida também é subjetivo frente ao conceito de cotidiano e horizontes paradigmáticos. Adotamos aqui como necessário os conceitos associados ao Bem Viver, o necessário para uma vida boa, feliz.

Essas estruturas são, de saída, essencialmente organismos de base que permitem a expressão de todos os trabalhadores, simultaneamente no plano da empresa e no local de moradia. Vemos, então, já uma primeira característica da autogestão segundo os anarcossindicalistas: ela é, desde as estruturas elementares da sociedade (empresa, localidade), simultaneamente econômica e política. (BERTHIER, 2002 apud SOUZA, 2017, p.433)”

A proposta é então que os direitos e os modos de organização espacial na autogestão, auto-organização, autoinstituição explícita estejam permeados no modo de trabalho, na tecnologia, no habitat e na relação entre estes lugares. Isso enfrenta diretamente as hierarquias, as tutelas que os cidadãos sofrem por parte da elite dirigente e/ou pelo aparelho de Estado e do Capital.

Considerando os conceitos trabalhados e a importância do conhecimento popular e a iniciativa autônoma para a construção da democracia direta, da autogestão e da autonomia, é necessário compreendermos também o planejamento realizado por catadores e catadoras. A categoria elaborou e, conjunto, ao longo do ano de 2013 e 2014 o Programa Nacional Investimento de Reciclagem Popular (PRONAREP), realizando eventos ao longo desse período para a coleta de demandas e prioridades, com apoio de entidades de terceiro setor. É um documento de caráter político que define a agenda do MNCR sobre sua expectativa com relação aos recursos públicos para a categoria (MNRC, 2014).



**Figura 11 - Entrega do PRONAREP pelo MNCR ao Governo Federal, em 20 de agosto de 2014**

Fonte: EBC apud MNCR (2014)

O documento do PRONAREP foi entregue pelo MNCR ao principal interlocutor dos movimentos sociais no governo, o então ministro Gilberto Carvalho, em 20 de agosto de 2014, no Palácio do Planalto. A possibilidade de elaborar esta agenda e encontrar espaço para a sua interlocução é resultado de anos de articulação do MNCR com gestores, legisladores e ministério público em diversas escalas (idem). A forma de construção da proposta de é tanto meio como resultado de um processo histórico de autogestão do MNCR, que deu preferência à formação política interna das bases, buscando representantes estaduais que formassem multiplicadores, e conseguissem articular com periodicidade assembleias para a tomadas de decisões, ganhando assim respaldo como delegados.

Não obstante, o programa tem o objetivo de direcionar a estruturação produtiva da cadeia da reciclagem e o fortalecimento de empreendimento de catadores, em defesa da reciclagem popular. Por sua vez, reciclagem popular é aquele realizada por catadores e catadoras organizados em associações e cooperativas autogestionárias, segundo conceituação firmada pelo MNCR. Seus princípios centrais são a justiça social e a preservação ambiental (idem).

Estabelece ainda pautas claras que vão em consonância com o previsto na PNRS, solidificando dessa forma ainda mais as ações públicas para o setor, impedindo a entrada de outros interesses especulativos na pauta nacional. Tem como proposta principal a contratação de EES de catadores para execução do serviço de limpeza urbana, com participação e controle social, para a qual devam ir os investimentos prioritários para a multiplicação de experiências no país. Os investimentos solicitadores no PRONAREP são voltados para EES de todos os níveis de estruturação, desde os empreendimentos que estão operando em lixões, àquelas que já realizam comercialização coletiva em rede (idem).

Outras propostas ainda indicam a busca por consideração das diversidades regionais, investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento adequados à "Rota Tecnológica da Reciclagem Popular", e articulação das políticas de saúde, habitação, erradicação do trabalho infantil, assistência social para a população catadora. Buscam também a defesa da Biodigestão Anaeróbia e a Compostagem como as formas de tratamento de materiais orgânicos mais adequada, podendo ser uma alternativa para a geração de renda para catadores, mas não principalmente, sendo uma forma de fortalece outra pauta prioritária: a não incineração de resíduos (idem).

A definição de pauta é clara e estabelece condições principais: Sistema de limpeza urbana públicos e com controle social; que a gestão do sistema deve ser financiada pelo público e pelo setor privado produtivo, regidos pelo princípio do poluidor pagador; e contra precariedade do trabalho dos trabalhadores na área de resíduos. Complementarmente demandam estudos e pesquisas, nas áreas de: Tecnologias sociais para melhorar a coleta seletiva; Identificação e solução para gargalos da cadeia produtiva no mercado da reciclagem; Construção de custos de referência do manejo; Estudos sobre triagem de resíduos e triagem mecanizada; Biodigestão e compostagem e a atividade de catadores; Aproveitamento de rejeitos; Ciclo de vida dos produtos e logística reversa (idem).

O PRONAREP, que empresta o nome para a presente tese, apresenta respaldo na recomposição democrática na relação de forças no poder empresas-estado-população, e na produção de benefícios econômicos não restrito aos catadores. Adiantando um ponto que será melhor elaborado nos próximos tópicos, a associação de trabalhadores, com apoio parcial do poder público e a universidade foi mais exitoso em implantar, planejar e executar a coleta seletiva na cidade do que o empresariado e seu interesse maior de rentabilidade do que prestação do serviço. Por êxito consideramos a amplitude territorial de coleta coberta, taxa de recuperação de materiais recicláveis e utilização os resíduos sólidos como bem público com finalidade de inclusão social, conforme instituído na legislação vigente. Foi ainda capaz ainda, levando em consideração os contratos em operação, de estabelecer uma relação ganha-ganha, uma equação de soma positiva, em que ao mesmo tempo que os

catadores conseguem pelo seu trabalho uma renda mais digna e com melhores condições, renda para as indústrias recicladoras e produtoras de produtos finais, para o poder público pela reinserção de valores na cadeia, e ao ambiente pela ampliação do ciclo de vida dos produtos e redução de seus impactos negativos.

Para a presente pesquisa considerar o PRONAREP tão importante quanto as demais teorias é uma forma de respeitar nossa proposta metodológica e valorizar as demandas de um dos grupos sociais em estudo. Os catadores encontram respaldo na academia, principal formadora das entidades de terceiro setor e núcleos de sua geração, da mesma forma que a academia encontra respaldo nos catadores, enquanto sua receptividade para a pesquisa, a melhoria prática de tecnologias sociais e propostas de estruturação institucional e social e principalmente, no presente caso, contribuições para a compreensão dialética dos processos de reprodução do espaço.

O conceito de reciclagem popular aparecerá em diversos momentos da pesquisa e ele é dotado de valor, não por outro motivo, devido ao contato do pesquisador com os trabalhadores do setor e o desenvolvimento de suas atividades em diferentes dinâmicas urbanas brasileiras. Consideramos assim o PRONAREP uma proposta séria, importante de ser levada em consideração, e expressão genuína da agenda de uma categoria de trabalhadores que busca estruturar a reciclagem no Brasil ao mesmo tempo que reduz desigualdades sociais e melhora condições de trabalho e renda.

Com as considerações sobre a proposta da sociedade civil para o formato de planejamento e gestão de resíduos nas cidades encerramos, ao menos por enquanto, a discussão sobre os aspectos teóricos. Compreendemos que esse aporte está permanentemente em vias de ser concluído, precisando de maiores contribuições nos temas de desenvolvimento, justiça espacial, produção do espaço e os formatos do planejamento do governo progressista entre os anos de 2004 a 2015, ou ainda maior aprofundamento nas estruturas mais autoritárias que tomam forma nos governos a partir de 2019.

## 2.5 Planejamento, gestão e manejo municipal de resíduos sólidos no Brasil: agentes, escalas e processos

A globalização e a mundialização atuam sobre lugares de diferentes formas, fazendo com que *“em um mesmo pedaço de território convivem subsistemas técnicos diferentemente datados”* (SANTOS, 2014[1996])

Em 2017 o Brasil estava territorializado em 5.571 municípios e um distrito federal, cada um sendo responsável, autarquia titular, pelo serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Têm ainda a função de planejar e gerir, sendo estas competências legalmente indelegáveis. A questão do lixo tem representativo peso nas finanças municipais, e também por isso foi negligenciada por muitos anos. Em 2015, 3.355 municípios, 60,2% do total (MMA, 2015), destinavam seus resíduos de forma inadequada, em lixões ou aterros controlados, o que representou em tonelagem destinada uma piora de 0,3% (ABRELPE, 2017) em relação ao ano anterior.

Entre os anos de 2003 a 2014 a geração de resíduos aumentou 29%, enquanto a população cresceu 6%, resultando em aumento comparado de quase 5 vezes superior na produção de resíduos (ABRELPE, 2017). Esse aumento é a resposta a diversas mudanças na sociedade brasileira neste período, principalmente relacionadas ao consumo: representativa parcela da população foi incluída no mercado de consumo, com as políticas de desenvolvimento, trabalho e assistência social; acirramento do padrão de consumo com preferência a produtos industrializados ou pré-processados; e expansão territorial da ação de indústrias de diversas categorias. Mesmo assim o desequilíbrio no consumo é dominante, no Brasil como no mundo, em que populações que concentram renda mais elevada tendem a gerar volume expressivamente maior de resíduos, além de ampliar a composição da fração seca (embalagens e outros) e reduzir percentualmente a fração orgânica (ORTIGOZA, 2009).

Não obstante, existem no Brasil 1,5 milhões de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, segundo estimativas do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNRC). Este valor corresponde aos catadores autônomos em trabalho ambulante, catadores em lixões e catadores organizados em empreendimentos econômicos solidários (associações ou cooperativas), que desempenham como sua primeira fonte de renda a ocupação de catador. Outro grande quantitativo de pessoas, não precisamente estimado, desempenha a atividade de catação como segunda fonte de renda, sendo a principal ocupação em parte do ano, ou da semana, a atividade de agricultor,

pescador, pedreiro, serviços domésticos, serviços gerais, chapa/estivador, dentre tantas outras que o diversificado território brasileiro pode produzir.

Desta forma, aproximadamente 2% da população brasileira sobrevive diretamente da atividade de catação, considerando catadoras, catadores e suas famílias. Este número se aproxima das estimativas adotadas em outras pesquisas para países em desenvolvimento, que estimam que 1% da população esteja envolvida com a recuperação de recursos (WILSON, VELIS e CHEESEMAN, 2006).

Os processos e agentes que levaram o cenário para este patamar de disparidades e conflitos se relacionam de forma complexa, com diferentes intencionalidades, responsabilidades e escalas de ação. Mesmo com o as mudanças tecnológicas na produção e no consumo que atingem maior número de escalas, a propagação da técnica é desigual.

Tal tendência [*unicidade da técnica e do tempo*], é orientada, no plano ideológico, pela ideia de que seria possível a justiça ou a busca da igualdade ou o progresso ou, ainda, a participação de todos na sociedade de consumo. (SPOSITO, 2016[2011], p.129) [*comentário nosso*]

Um dos processos mais representativos, a globalização, tem amplamente discutida duas faces: a da modernidade e a da perversidade. A globalização e a mundialização atuam sobre lugares de diferentes formas, fazendo com que “em um mesmo pedaço de território convivem subsistemas técnicos diferentemente datados” (SANTOS, 2014[1996]), acirrando ou criando novas diferenças, e progressivamente transformando diferenças em desigualdades (SPOSITO, 2016[2011]).

Considerando este contexto neste momento busca-se identificar, de forma sucinta, o processo a que o planejamento, gestão e manejo de resíduos sólidos dos municípios brasileiros estão submetidos, com foco nos resíduos sólidos urbanos (RSU). Para tanto resgata os percursos históricos recentes e as condições atuais no tema, com uma perspectiva transescalar com identificação dos agentes sociais e seus interesses.

Sobre escalas e agentes produtores do espaço o autor Correa (2016[2011]) oferece importante contribuição, que utilizaremos como luz para compreensão. Segundo ele, é preciso compreender os agentes em suas estratégias e práticas, considerando que é possível que distintos agentes podem apresentar um mesmo comportamento, por vezes solidário, enquanto um único agente pode se comportar de forma contraditória. Em diferentes temporalidades e em diferentes espacialidades o Estado, por exemplo, pode interpretar diferentes papéis. Destaca ainda o comportamento e escala de ação dos novos agentes sociais, que com sua permeabilidade financeira pode alcançar diferentes espaços, e agem



sobre eles de formas diferentes. Para o nosso tema os principais exemplos seriam as corporações de produtos de gôndola, grandes empreiteiras agentes do mercado imobiliário urbano e ao mesmo tempo dos serviços públicos urbanos, a indústria e a agroindústria, os cidadãos cada vez mais transfigurados em consumidores e, principalmente, as catadoras e os catadores que se empoderaram quando se coletivizam em movimentos políticos e conjuntos produtivos.

O desenvolvimento deste tópico pode ser compreendido em quatro partes principais: na primeira são retomados conceitos importantes para compreender os processos envolvidos no tema do planejamento, gestão e manejo de resíduos sólidos no Brasil; a segunda parte está dedicada a compreender as ações e interesses das empreiteiras prestadoras de serviço de manejo; posteriormente, mas sem divisão bem definida, assim como sua relação, está a compreensão sobre os agentes Estatais na federação e na municipalidade; na última e quarta parte, a mais importante, buscamos a compreensão do grupo de agentes formado por catadoras e catadores de materiais recicláveis, e seu papel no sistema.

## Resíduos e mercado, agentes e interesses

Neste tópico buscaremos resgatar o percurso histórico recente e as condições atuais sobre destinação final de resíduos, planejamento e prestação de serviços. Buscaremos fazê-lo em uma perspectiva transescalar, com a identificação dos agentes espaciais e seus interesses.

A cidade é o lócus da dinâmica social (além da dinâmica pós-moderna, hipermoderna e/ou líquida), e por consequência dos seus resíduos. O resíduo classificado como resíduos sólido urbano (RSU), nosso foco de análise, não é o único resíduo gerado, ou necessariamente os de maior quantidade, mas tem devido à natureza, composição e dinâmica um dos maiores potenciais de impactos sobre o ambiente e a sociedade. Outros resíduos também expressivos são os resíduos de construção civil e demolição (RCD), resíduos agrícolas (os que apresentam maior quantidade), e os resíduos industriais.

Por RSU adotamos o conceito estabelecido legalmente, e que tem normalizados os debates sobre o tema, dados e indicadores. Por RSU são compreendidos os resíduos domiciliares (RDO), e os que se enquadram em sua natureza, e os resíduos de limpeza urbana (RPU), segundo:

Art.13 (...)

- a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades. [*desde que não sejam resíduos de saúde, de saneamento básico, de construção civil ou de transportes*] (BRASIL, 2010) [comentário nosso]

Não obstante, no complexo sistema existente entre a geração e a destinação final de resíduos o *planejamento*, a *gestão* e o *manejo*, público e privado, desempenham papel crucial. Estes são três conceitos importantes e diferentes entre si, e dizem questão a diferentes conjuntos de ações e campos de força de interesses.

Por planejar podemos compreender de forma simples que é “tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido prováveis benefícios.” (SOUZA, 2013). Neste sentido, planejar seria conduzir conscientemente uma entidade, sendo capaz de identificar a constelação de forças, definir suas agendas, escalas e poderes. Identificar em maior número de escalas e diferentes temporalidades margens de manobra disponíveis, contradições e riscos. Assim, cabe ao planejamento não apenas maior espectro temporal, mas como sistêmica, identificando causas, conseqüências, agentes, interesses de grande número de processos interligados.

Já o conceito de gestão está intimamente ligado à administração de empresas, gestão empresarial, de forma que gerir é “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas.” (*idem*). Assim, gestão se refere à administração de recursos e relações de poder aqui e agora, com o processo de tomada de decisão frente ao cenário projetado e o cenário realizado, associado ainda à gestão de programas e rotinas. Assim, um dos principais pontos que diferem planejamento e gestão é o horizonte temporal visado, implicando em diferentes atividades.

Essa conceituação é importante para compreender a dicotomia instaurada entre o planejamento e a gestão, que promoveu a substituição daquele por este, que perdura em diversas partes do Estado brasileiro. A ojeriza ao planejamento, associado a práticas maléficas e autoritárias, chegou ao Brasil na década de 80, criando rejeição a qualquer tipo de intervenção, com influência de pensadores marxistas europeus e norte americanos da década de 70. Isso, associado à crise fiscal do Estado, o fracasso do modelo de substituição de importações e do Estado centralizador, e à correntes neoliberais da década de 90 enfraqueceram o sistema de planejamento. Foi então aos poucos sendo substituído pelo

termo gestão, com conotação mais democrática, utilizando acordos e consensos, sendo menos tecnocrático que o planejamento (SOUZA, 2013a, p.46)

Após esse conflito surgiram preconceitos que associaram a gestão ao pensamento “conservador” ou ainda ao pensamento “reacionário”, e o planejamento aos pensamentos “progressistas” (*idem*). Um grande erro, visto que o planejamento muito foi utilizado para estabilizar uma ordem de social injusta, com o planejamento tecnocrático e os “fazedores de plano”, que por vezes se autodenominavam de planejadores. Ao passo que a gestão tem a oportunidade de questionar o *establishment*, utilizar vontades e criatividade.

Neste contexto o manejo se confunde por vezes com a gestão, mas diz respeito a outro grupo de ações, sendo a principal diferença que esta é responsabilidade do prestador de serviço de limpeza urbana, público ou privado. Por manejo em resíduos sólidos adotamos os termos legais, razoavelmente aceitos entre as referências. Assim, entendemos por manejo as ações, em esfera operacional, realizadas com os resíduos sólidos, que envolvem coleta, transbordo e transporte; triagem para reuso ou reciclagem; tratamento, como compostagem, tratamentos químicos, mecânicos ou térmicos; e destinação final (BRASIL, 2007).

Em tempos de uma tendência neoliberal do Estado (COY, 2005), a compreensão das competências, titularidades e equanimidade no campo de forças político-institucional necessita de maior atenção, principalmente no que tange ao manejo de resíduos sólidos.

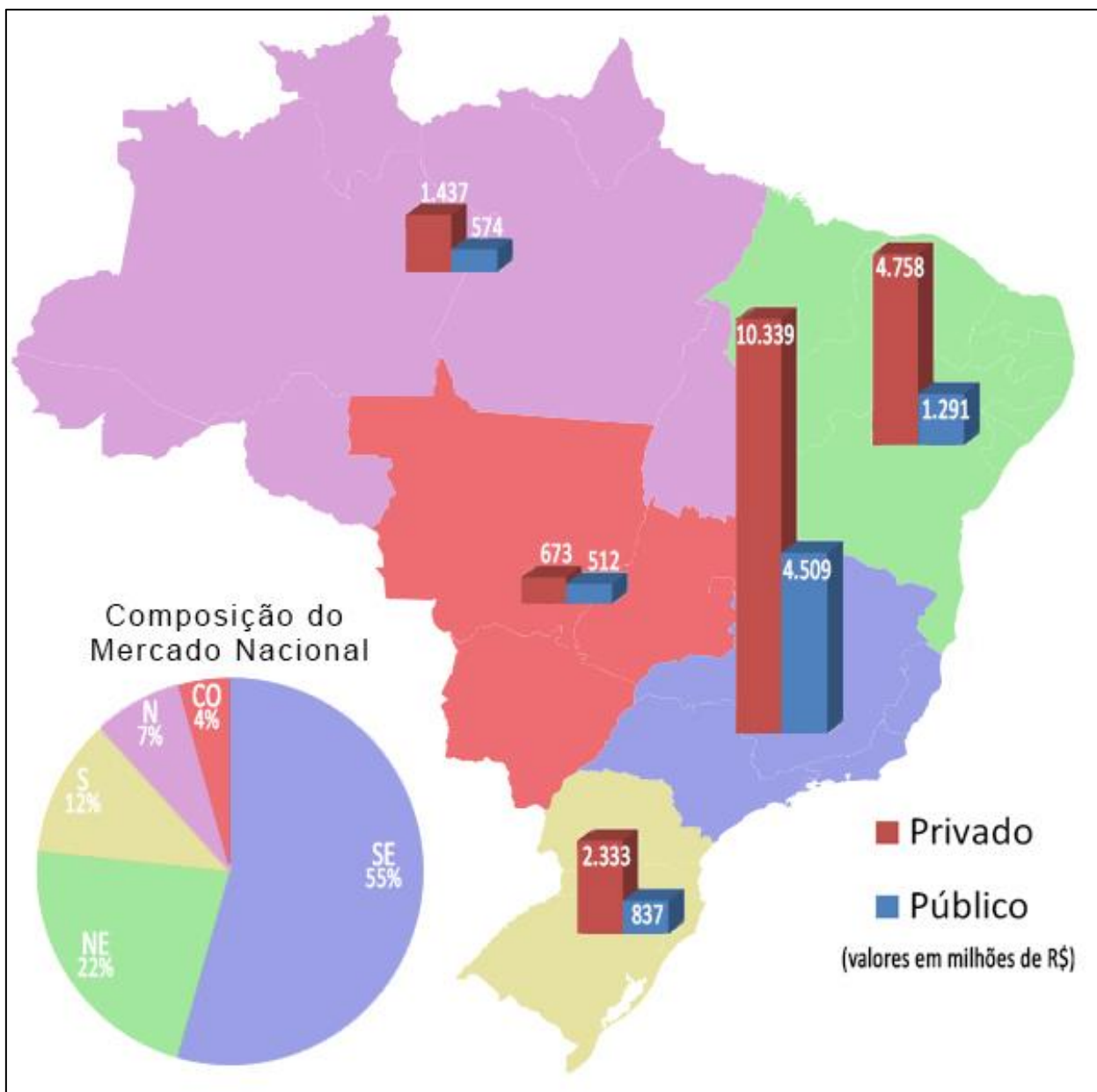
Ainda que a Prefeitura seja a principal responsável pela regulação sobre o sistema (planejamento e gestão), o setor privado responde por boa parte dos insumos tecnológicos, da experiência no planejamento dos serviços e pela gestão cotidiana dos equipamentos, bem como é o principal investidor no modelo de concessão. Todavia, essa divisão de tarefas nem sempre é clara ou bem definida. (GODOY, 2015)

Assim, damos início à compreensão do primeiro agente: as prestadoras de serviço de coleta, aterramento e limpeza urbana – as empreiteiras. Antes de iniciar a prestação de serviço na área de resíduos atuavam na área de construção civil, fazendo além de construções terraplanagens e pavimentações, e possuíam alguma experiência em obras públicas, com alguma influência neste ambiente (GODOY, 2015). Para conseguir contratos junto ao poder público é necessário passar por um processo licitatório, nos quais os interesses coletivos destes atores privados têm grande influência em termos de preços, serviços e condições, promovida por uma “permeabilidade do Estado” – composição próxima de rede social, com expressiva interpenetração entre público e privado no desenrolar da política (MARQUES e BICHIR, 2003). Estas características propiciam o tipo mais comum de corrupção e que pôde ser visto nos noticiários brasileiros que divulgaram o nome das

principais empreiteiras, envolvidas em amplos esquemas, e que coincidem com as principais prestadoras de serviço do ramo de resíduos sólidos: Odebrecht, Construtora OAS, Andrade-Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, dentre tantas outras (idem).

O grande interesse das empreiteiras no serviço de saneamento ligado a resíduos, principalmente vinculado ao modelo de concessão, é a estabilidade dos contratos frente ao flutuante mercado da construção civil. As concessões são modelos de contratação pública que podem ter prazo de até 30 anos, sendo mais comum as concessões de 10 anos para o setor. Este prazo de garantia permite que as empresas consigam recursos a baixos juros junto a bancos públicos e privados, devido aos baixos riscos, podendo este investimento em custo-máquina (tratores esteiras, caminhões, contratos de combustível, pneus e óleos lubrificantes) serem representativamente diminuídos, gerando vantagens para as demais atividades econômicas destes grupos empresariais.

Em uma análise territorial os serviços começaram a ser prestados nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Com o desenvolvimento da malha urbana brasileira com as disparidades regionais os recursos públicos e atuação destas empresas continuou com grande forma no sudeste, no sul e nas capitais nordestinas. A figura 01 mostra a movimentação financeira do mercado de limpeza urbana no Brasil para o ano de 2016:



**Figura 12 - Infográfico do mercado de limpeza urbana por macrorregião, Brasil, 2016**

Fonte: Elaboração nossa, com base em dados ABRELPE e IBGE 2017

Mesmo com as limitações que os dados agregados em macrorregiões possam ter, é possível compreender territorialmente em escala nacional o mercado de limpeza urbana no Brasil. A Figura 12 indica uma concentração de valores nas regiões maior concentração financeira e populacional. O principal destaque é a região Sudeste, responsável por 55% do total do valor de mercado do setor, detentora das megalópoles São Paulo e Rio de Janeiro, apresentando R\$14,8 bi de movimentação do setor em 2016. A segunda região de importante destaque é a região Nordeste, com valor de mercado total de R\$6 bi, 22% do total, detentora de populosas capitais e grande concentração populacional no litoral.

Em valores totais a participação do setor público na atividade é representativamente menor, ficando entre o extremo mínimo de 21,25% na região Nordeste, e o extremo máximo de 43,2% na região Centro-Oeste. O manejo da limpeza urbana desempenha pelo setor público é mais comum em municípios menores, geralmente com população inferior a 100 mil habitantes, e por consequência de menor aporte financeiro, sendo menos atrativo para as empreiteiras prestadoras de serviço de saneamento.

A crise do mercado financeiro iniciada em 2008 que também atingiu gravemente o Brasil a partir de 2015 gerou consequências ao setor, com redução do valor de mercado de 0,8% entre os anos de 2015 e 2016. Essa queda deve-se a diversos fatores que vão desde a redução do consumo das famílias, que retraiu 4,2% no período, redução no investimento público e privado, que retraiu 2,3% (IBGE) e à dificuldade de municípios em arcarem com o preço dos contratos de concessão, gerando grande taxa de inadimplência junto às empreiteiras.

A oscilação dos valores de mercado entre 2015 e 2016 não ocorreu de forma homogênea no território nacional, com diferenças também quanto à titularidade do serviço. Algumas regiões passaram por uma retração expressiva do valor do serviço público entre estes anos de referência, como a região Sul que apresentou 2,3% de retração pública, comparada à 0,2% de retração privada, denotando uma transferência da dominialidade do serviço. No caso da região Sudeste e da região Nordeste, que possuem os valores mais expressivos, a retração do mercado privado maior, 0,8% e 1,6%, respectivamente. Nestes casos compreendemos que a crise do mercado financeiro, com rebatimento no mercado de trabalho brasileiro, influenciou diretamente o consumo das regiões mais populosas, reduzindo a geração de resíduos e o valor a ser pago às empresas privadas.

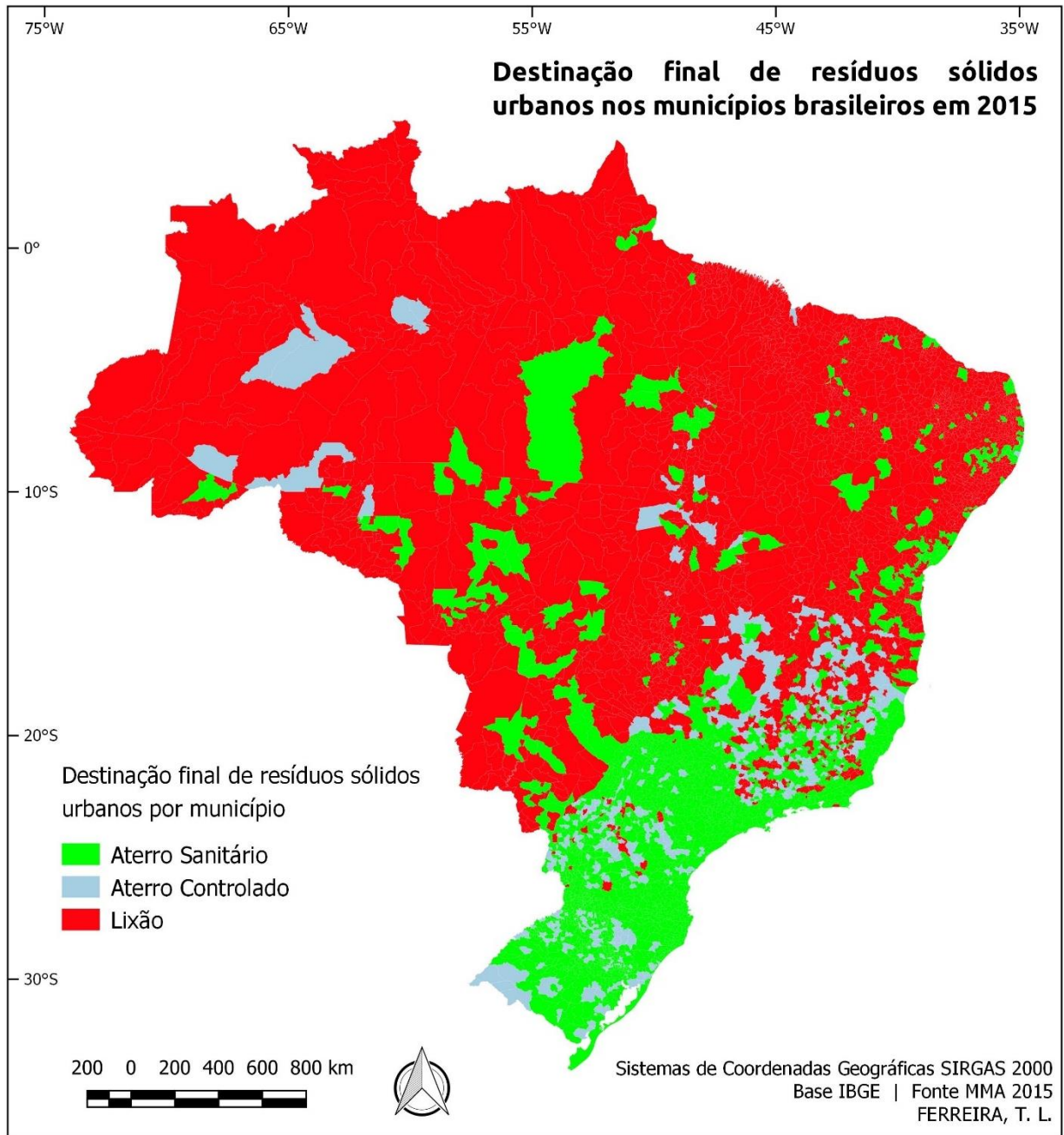
O coletivo das empresas privadas de limpeza pública se institucionaliza na figura da ABRELPE (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais). Esta entidade age no sentido de defender os interesses das empresas associadas, tendo grande influência nas entidades municipalistas brasileiras, como a FNP (Frente Nacional de Prefeitos), a CNM (Confederação Nacional de Municípios) e sobre a ASSEMAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento), esta última composta principalmente pelas secretarias municipais e empresas públicas e privadas dos demais serviços de saneamento.

O papel da ABRELPE, entidade utilizada como fonte em vários momentos do presente estudo, é múltiplo, por vezes solidário, por vezes contraditório. A entidade é uma importante fonte de aprimoramento técnico do serviço a ser prestado, e trás relevantes discussões sobre a destinação final ambientalmente adequada de resíduos, novas estratégias tecnológicas para coleta, e fortalecimento político das questões de saneamento no âmbito nacional. Porém,

muitas vezes entra em confronto direto com os interesses públicos, com os interesses das prefeituras e com o interesse dos catadores e catadoras. Um dos principais pontos a serem citados aqui é o conflito entre o modelo de concessão, a prioridade da coleta seletiva ser executada por empreendimentos econômico solidários de catadores e a tecnologia social.

Por fim, as empreiteiras são contratadas inclusive para o manejo de aterros controlados, sendo então responsáveis pela mitigação de parte dos impactos negativos da destinação ainda precária nestes locais. Constitui-se em uma atividade de poder e controle, que quando somadas à prestação do serviço de coleta geram discrepâncias de poder que permitem, por exemplo, a superestimação dos resíduos coletados, fazendo com que as empresas auferam mais recursos públicos do que o devido.

Assim, iniciamos a compreensão do segundo grupo de agentes: os municípios e as prefeituras municipais. Para dar início a essa discussão é importante compreender o panorama nacional quanto à destinação final de resíduos, que pode ser vista na Figura 13:



**Figura 13 - Mapa da destinação final de RSU por município, Brasil, 2015**

Fonte: elaboração nossa, com base em dados do MMA 2015

A Figura 13 corresponde aos dados mais atuais disponíveis no momento da pesquisa, e os autores consideram o de maior precisão, com proximidade com o real. Eles foram obtidos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável pela gestão de resíduos em escala nacional, em contato direto com as entidades estaduais responsáveis pelo tema. A maior acurácia na obtenção dos dados traduz uma maior preocupação pública com a questão, em parte gerada pelo possível crime de improbidade administrativa dos prefeitos, em parte pela



restrição de obtenção de recursos federais para utilização em temas de resíduos sólidos, e em parte preocupação social e ambiental.

São considerados lixões toda deposição de resíduos diretamente no solo, sejam em fundos de vale, valas, rocha-matriz, mangues ou quaisquer outras fisionomias sem o devido tratamento. São considerados lixões também aqueles espaços em que são desenvolvidos atividade de catação, que não tem cobertura diária do material, não apresentam coleta e tratamento/aproveitamento de metano, cobertura adequada do solo para coleta do chorume, controle de animais e controle do escoamento superficial. Caso a área de deposição tenha parte desses componentes pode ser considerada aterro controlado. E tendo todos estes elementos, licenças de funcionamento, plano de manejo e plano de recomposição a área de deposição final pode ser considerada aterro sanitário.

A partir desta espacialização é possível identificar que os municípios da região Sul, dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo tem as melhores condições de destinação final de resíduos. O estado de Minas Gerais apresenta a forma de destinação mais mista, o que pode retratar deficiência de investimentos estaduais, ou, melhor mensuração da realidade da destinação final dos resíduos.

É possível estabelecer forte relação entre os incentivos estaduais para a destinação final, como atuação do Ministério Público, programas de fomento como ICMS ecológico, empréstimos subsidiados ou ainda investimento direto. Entretanto, a correlação entre concentração populacional e destinação final ambientalmente adequada não pode ser estabelecida. Também não é possível estabelecer a relação direta entre a disponibilidade de recursos e destinação adequada. A não priorização da questão, mesmo em locais com representativo volume de recursos públicos, pode ser identificada em estados como: Goiás, Ceará e Bahia.

Situação mais crítica está no litoral nordestino, nas grandes capitais do norte (Manaus e Belém) e na capital federal (Distrito Federal), onde o cruzamento entre destinação inadequada e concentração populacional potencializa os danos ambientais, sociais e econômicos. A questão fica ainda mais delicada quando o cenário de destinação inadequada é cruzado com o valor de mercado exposto na Figura 12, que destaca a região Nordeste como o segundo maior valor de mercado, com ampla atuação do setor privado.

Apesar da representativa qualidade na destinação final de resíduos sólidos da região Sul, ocorre concentração da destinação de diversos municípios em um mesmo aterro, ampliando as distâncias a serem transportadas. O caso mais emblemático é o estado do Rio Grande do Sul, que concentra quase toda destinação de resíduos do estado em quatro aterros sanitários: Minas do Leão, Santa Maria, Giruá e São Leopoldo, todos da empresa CRVR (Companhia Riograndense de Valorização de Resíduos), subsidiária da holding SOLVI, que

concentra diversas empresas no ramo de aterramento, coleta, valorização energética, reciclagem, saneamento básico, aterramento e compostagem. (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A condição da destinação final em resíduos de grande porte e pequeno porte é discrepante, e por diversos condicionantes a que estão submetidos, somadas às concepções das políticas municipais de resíduos sólidos, estratégias de transporte a longa distância são adotados. As condições de destinação final de resíduos dos municípios brasileiros, por classe populacional, podem ser vista na Tabela 2:

Classe populacional dos municípios	Lixão	Aterro		Aterro		<b>Totais</b>
		Controlado Próprio	Controlado Externo	Sanitário Próprio	Sanitário Externo	
Até 5.000	471	207	16	188	355	<b>1.237</b>
5.001 até 10.000	610	152	11	199	241	<b>1.213</b>
10.001 até 20.000	799	108	13	189	265	<b>1.374</b>
20.001 até 50.00	617	92	6	133	243	<b>1.091</b>
50.001 até 100.00	153	24	-	71	103	<b>351</b>
100.001 até 500.000	50	15	5	85	108	<b>263</b>
Acima de 500.000	2	4	-	15	20	<b>41</b>
<b>Totais</b>	<b>2.702</b>	<b>602</b>	<b>51</b>	<b>880</b>	<b>1.335</b>	<b>5.570</b>
<b>Participação</b>	<b>48,51%</b>	<b>10,81%</b>	<b>0,92%</b>	<b>15,80%</b>	<b>23,97%</b>	<b>100%</b>

**Tabela 2 - Condição da destinação final de resíduos sólidos dos municípios brasileiros, por classe populacional de municípios, 2015**

Fonte: elaboração própria, com base nos dados MMA 2015

A partir da Tabela 2 retomamos um dado já comentado anteriormente: 60,2% dos municípios brasileiros não destinam corretamente seus resíduos sólidos. Em uma análise por classe os municípios com população entre 10 e 20 mil habitantes apresentam a situação mais preocupante: 66,96% apresentam destinação incorreta.

A situação da destinação final de resíduos continua longe de adequada, sendo um problema social, ambiental e de saúde pública. Com apenas 880 aterros sanitários no país é maior a ocorrência dos municípios que, ao destinarem corretamente seus resíduos, precisem transportá-los para outros municípios. É duas vezes mais provável que um município com menos de 5 mil habitantes tenha que transportar seus resíduos para destinar em aterros sanitários do que apresentar aterro sanitário próprio, e o mesmo ocorre com o mesmo com municípios com população entre 20 a 50 mil. É 25% mais provável que municípios com mais

de 500 mil habitantes destinem seus resíduos em aterros sanitários externos do que em aterros sanitários no próprio território. Nestes casos vale destacar as capitais que apresentam território conurbado, ou seja, em que a área urbana ocupa boa parte ou totalmente o território do município centro da metrópole.

Segundo dados do MMA no Brasil em 2015 apenas existiam dois municípios com população acima de 500 mil habitantes que destinavam seus resíduos em lixões: Brasília-DF e Goiânia-GO. Infelizmente esse número é subestimado. Empiricamente identificamos por meio de visitas técnicas no ano de 2015 que os municípios de Belém-PA, Ananindeua-PA e Porto Velho-RO, que também tem mais de 500 mil habitantes, ainda destinavam seus resíduos em lixões.

Salvo poucos apontamentos estes dados produzidos pelo MMA através de consulta direta aos órgãos responsáveis em cada unidade da federação são os mais precisos disponíveis, com boa credibilidade. Por questões de registro, o município estar listado como destinando resíduos em aterro sanitário não quer dizer que ele não apresente lixões. Podem existir lixões que não recebam mais materiais, mas ainda não foram remediados. Podem existir ainda lixões de menor porte, em distritos urbanos no município que não o distrito sede. Ou ainda podem existir zonas de transbordo inadequadas, que podem ser caracterizadas como lixões, e mesmo assim o município ser contabilizado dentre os que apresentam destinação final ambientalmente adequada.

É neste ponto que destacamos o segundo grupo de agentes que precisam ser compreendidos para clarear esse complexo sistema: O Estado federativo e o Estado nas municipalidades, com recorte especialmente na esfera executiva. Todos, inclusive o estado, tem sua cota parte na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, sejam as prefeituras como titulares do serviço; ou seja, a federação pela concentração de recursos e incapacidade de ação com equidade territorial.

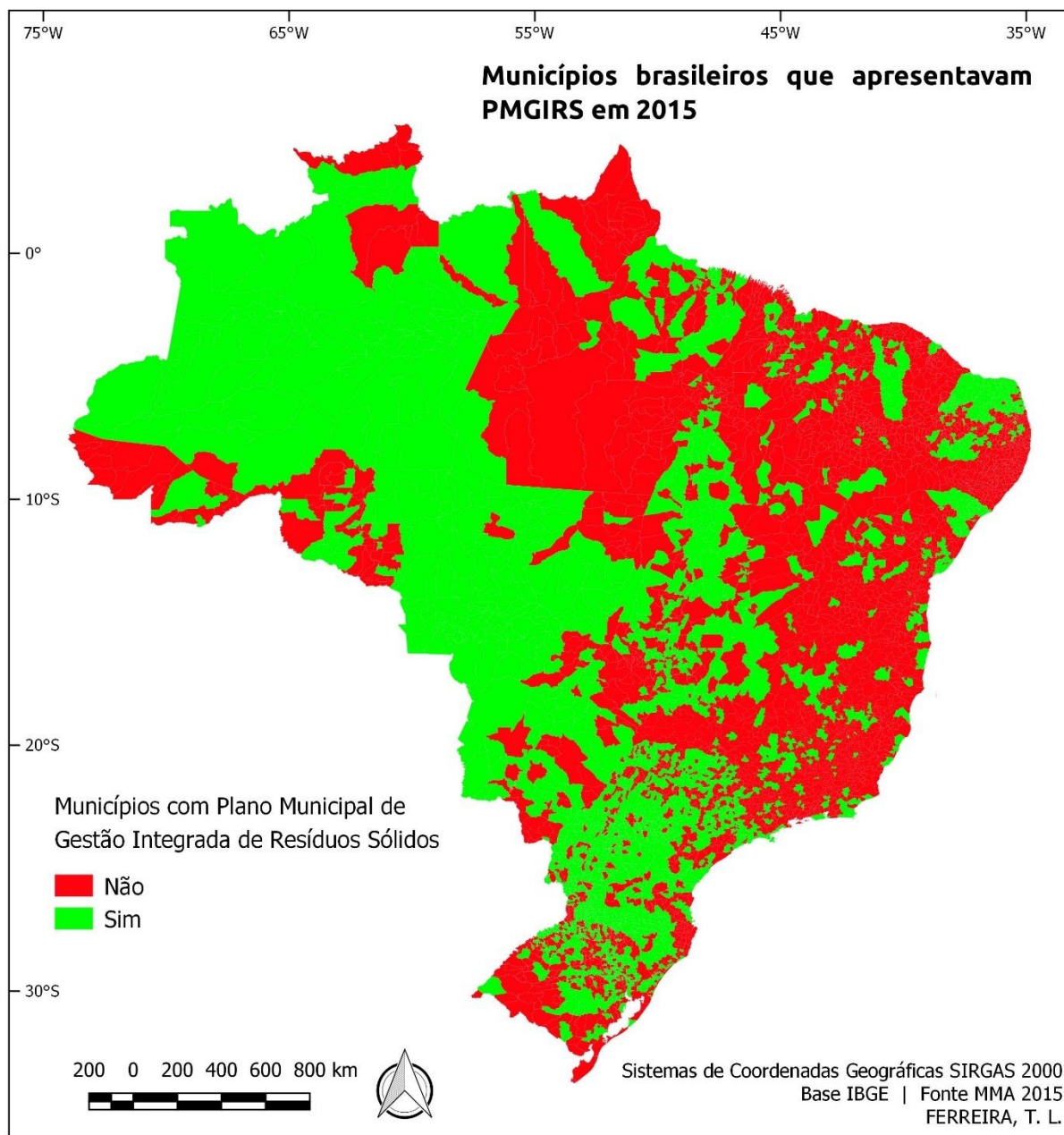
Institucionalmente no governo federal, o tema de resíduos sólidos está inserido em diferentes políticas: saneamento básico; meio ambiente; mudanças climáticas; além de outras políticas a essas associadas. No saneamento básico os resíduos sólidos compõem um quadro focado de serviços de saneamento ambiental urbano, juntamente com: drenagem pluvial, esgotamento sanitário e abastecimento de água. O foco da política de saneamento básico, que tem como marco a Diretriz Nacional de Saneamento Básico (Lei nº11.445/07) e seu decreto regulador (Decreto nº7.217/10). Neste ponto inicia o primeiro conflito de interesses e responsabilidades: o Estado não é homogêneo ou coeso, e sim representa uma composição de forças políticas aglutinadas, divididas em áreas de interesse. O tema de resíduos sólidos é de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA), enquanto o saneamento está sobre tutela do Ministério das Cidades (MCid) - muitas vezes via FUNASA -, e o tema de

inclusão social e produtiva dos catadores tem responsabilidade compartilhada entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o Ministério do Trabalho (MTb).

O principal é sobre o encerramento dos lixões. Segundo a Política Nacional de Resíduos Sólidos, aqueles municípios que não tivessem encerrado a deposição de seus resíduos em lixões até 2014 poderiam ter seus prefeitos condenados por improbidade administrativa, além das multas ambientais cabíveis. Retomando o tema de maneira breve, sobre esse tema o MMA buscou o cumprimento dos prazos e medidas legais previstas, enquanto o MCid, com poder sobre as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e ligadas às iniciativas municipalistas de grupos neoliberais, agia no sentido de adiar o prazo e abrandar as penas. Ao passo que o MTb buscava articulação mais harmônica com o Ministério Público, para que os lixões não fossem encerrados sem as medidas necessárias, e os catadores que ali trabalhavam ficassem sem como se sustentar.

Os resultantes dos conflitos ficaram em patamares diferentes dependendo do território. Por mais que a Confederação Nacional do Ministério Público (CNMP) tenha elaborado guia coletivo de como os MPs deveriam proceder no encerramento dos lixões, muitos foram fechados às pressas, principalmente naqueles locais que havia interesses econômicos nos contratos de aterramento sanitário, expulsando os catadores do seu lugar histórico de trabalho, na maioria das vezes sem apoio ou transição, ou com apoio insuficiente. Em outros locais buscou-se alternativas intermediárias, com apoio aos catadores e fechamento gradual dos lixões, ou ainda permissão temporária da atividade de catação em aterros sanitários, enquanto não eram estruturadas as coletas seletivas solidárias. Em outros casos ainda não houve iniciativas para encerramento dos lixões, ou para apoio aos catadores.

Na escala municipal estes conflitos devem estar solucionados – ou ao menos encaminhados - dentro do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, obrigatório à maioria dos municípios desde 2012. Esta ferramenta, pensada com conceitos da nova política urbana participativa prevista na constituição de 1988 e posteriormente estruturada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/01), deve prever planejamento e gestão com conselhos consultivos e deliberativos, e estabelecer prioridades para a solução das pendências. A situação do planejamento de resíduos no Brasil pode ser vista na Figura 14:



**Figura 14 - Mapa dos municípios que apresentavam Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, Brasil, 2015**

Fonte: elaboração nossa, com dados do MMA 2015

Compreendendo a dinâmica territorial do tema, é possível identificar que 41,7% dos municípios, que representam 52,4% da população, apresentam PMGIRS. Essa não é uma realidade apenas dos municípios de pequeno porte e menor poder econômico e técnicos especialistas no quadro: 51,2% dos municípios com população acima de 500 mil habitantes apresentam planos, o que pode ser compreendido na proporção inversa - os municípios dessa classe que não apresentam plano representam 9,8% da população do país. Assim, prioridade ao planejamento não é então uma questão falta de recursos humanos ou financeiros.

Quando realizamos o cruzamento entre a Figura 13 e a Figura 14 identificamos o descolamento entre destinação final adequada e planejamento municipal. Isso se deve a diversos fatores: confecção coletiva de planos, e o papel dos consórcios; relação entre planos de resíduos e planos de saneamento básico; e o distanciamento ou aproximação entre o interesse privado nos valores de aterramento e a dinâmica do planejamento e gestão públicos.

A construção coletiva de PMGIRS foi uma estratégia adotada por alguns estados, como é o caso do Amazonas, e algumas grandes regiões ou consórcios, como é o caso no norte do Mato Grosso e Sergipe. Essa foi uma estratégia adotada por alguns grupos políticos, que contrataram empresas de consultorias para apoiar o processo de diagnóstico, prognóstico e tomada de decisão. Em muitos casos a qualidade do planejamento foi perdida, por não considerar as especificidades de cada município, não conseguir cumprir com as prerrogativas da construção participativa do plano e não responder às necessidades dos municípios quanto suas pendências mais graves. Reduziu, ainda, o poder das organizações locais de catadores, de moradores, universidades e outros grupos de interesse.

Em outros casos consórcios de municípios de menor porte e menor poder econômico foram apoiados por universidades públicas e privadas no processo de construção de seus planos. Nestes casos a proximidade da universidade com a comunidade ocorreu, no geral, de forma mais solidária, resultando em adequadas construções participativas do planejamento, segundo nossa consideração com base nos princípios da política urbana.

Não obstante, o estado do Rio Grande do Sul é também um bom exemplo da desconexão entre o planejamento e o manejo. Pela forte influência privada das empreiteiras detentoras dos aterros sanitários, aliado à atuação judicial do Ministério Público Riograndense, os municípios optaram por transportar seus resíduos a distâncias por vezes superiores à 200km (RIO GRANDE DO SUL, 2015), uma escolha muito mais custosa a médio e curto prazo do que investir em um aterramento sanitário de rejeitos de pequeno porte no próprio município, reduzindo essa distância para 10km. Estas distâncias ainda são mais nocivas ao erário público quando compreende-se que os equipamentos de transporte que transportam RDO não podem fazer outro transporte, o que faz com que os 200km de distância entre um município e o aterro sanitário se transformem em 400km.

Por outro lado, não faltam empresas para oferecer soluções tecnológicas para ampliar a eficiência dos equipamentos de transporte. Equipamentos que compactam mais o resíduo, que apresentam maior tonelagem total de transporte (reduzindo o custo por tonelada transportada), reduzindo o tempo de embarque e desembarque nas zonas de transbordo, entre os caminhões de coleta e os caminhões de transporte de longa distância, ao seu devido preço como esperado. O que faltam, sim, são ferramentas públicas municipais, estaduais e

federais que deem condições de que as prefeituras optem por soluções locais, mais resilientes, mais autônomas e menos custosas.

Ainda sobre este tema é importante destacar o descolamento da política de resíduos com a política de saneamento, até mesmo na esfera federal. O Plano Nacional de Resíduos Sólidos, apesar de elaborado com todos os passos e princípios previstos, não pôde ser promulgado por uma série de conflitos junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que não cabe descrever aqui. Por outro lado, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) chegou ao estágio final, sua promulgação, mas com uma série de deficiências, principalmente no que tange aos resíduos sólidos.

Segundo diagnóstico e metas previstas no PLANSAB, o planejamento do saneamento básico municipal prevê que, em 2018, 32% dos municípios apresentem seus planos, levando em consideração o patamar de 2011, quando apenas 5% dos municípios apresentavam essa ferramenta. Quando ao controle social nos serviços de saneamento básico a meta para 2018 é de que 36% dos municípios apresentem esse tipo de instância, levando em consideração o patamar de 11% de 2011 (BRASIL, MCidades, 2013).

Estes números, bem como a estrutura do documento, traduzem a desconexão entre a política de resíduo e a política de saneamento, inclusive sobre quais princípios da política urbana considerar no momento da elaboração dos planos. No tema de resíduos sólidos o PLANSAB utiliza indicadores para diagnosticar apenas o manejo, com foco principal na coleta de RDO e sua área de cobertura no município, ignorando as demais instâncias, o que se deve em parte pela divisão de responsabilidades entre MCid e MMA e em parte pelas limitações políticas do diálogo das duas agendas.

Apesar dos conflitos institucionais no governo federal, o maior gargalo do planejamento, gestão e manejo dos resíduos sólidos no Brasil ocorre na ponta dos municípios: nos locais da destinação final, na coleta seletiva e na inclusão social e produtiva de catadoras e catadores. Este é o último e o mais importante grupo de agentes que buscaremos a compreensão neste estudo. Um pouco do trabalho de um dos grupos de catadores que apresentam a situação mais vulnerável em condições de trabalho e vida pode ser vista na Figura 15:



**Figura 15 - Catadoras e catadores trabalhando no Lixão do Aurá, Ananindeuas-PA**

**Foto:** FERREIRA, Tainá Labrea, 2015

**Fonte:** Relatório UNITRABALHO, 2015

Na imagem é possível ver catadoras e catadores trabalhando no lixão de Ananindeuas, Pará, que recebe os resíduos produzidos das principais cidades da região metropolitana de Belém. Este lixão parou de receber de resíduos em 2016, mas ainda apresentando trabalho parcial de catadores e sem a remediação adequada. Os catadores que ali trabalhavam estavam organizados em associações, cooperativas, organizações familiares ou de forma autônoma, tirando seu sustento e de sua família do que a população da cidade descartou.

No Brasil em 2016 foram geradas 62,5 milhões de toneladas de RSU, ou 171,3 mil toneladas por dia (ABRELPE, 2017). Destas, uma porcentagem de 30 a 50% são resíduos secos, materiais recicláveis, possíveis de serem recuperados. Vendo por outro ângulo temos que municípios com até 30 mil habitantes, a taxa de geração é de 0,9kg/hab\*dia, e que em municípios que tem entre 1 e 3 milhões de habitantes a taxa de geração é de 1,15kg/hab\*dia (BRASIL, MMA, 2016). Segundo a PNAD, 2015, 89,8% do resíduo doméstico produzido era recolhido, direta ou indiretamente (IBGE, 2016).

Entretanto, apenas 22,5% dos municípios declaram ter coleta seletiva, o que representam em massa total 4,7% do total de resíduos produzidos. Deste pequeno percentual



de municípios que apresentam coleta seletiva, 44,6% deles o serviço é realizado por empresas privadas e outros 22,7% diretamente pela prefeitura, ficando sobre a responsabilidade dos catadores apenas 32,7%, coletado por cooperativas e associações de catadores com algum tipo de apoio pelas prefeituras. Em sua maioria este apoio não consiste em contratação direta da cooperativa para a prestação de serviço de coleta seletiva, como prevê a política nacional de resíduos sólidos. Os contratos de concessão longos estabelecidos com empresas privadas, a falta de conhecimento dos municípios sobre economia solidária e coleta seletiva e os possíveis interesses privados escusos existentes entre os agentes públicos e as empreiteiras fazem com que as prefeituras considerem as cooperativas incapazes de prestar o serviço, e assim se eximem da responsabilidade legal para com o município e para com os catadores.



**Figura 16 - Catadores apresentando o Galpão da Rede CATANORTE em visita do MNCR, Governo do Estado e Unitrabalho, localizado dentro do lixão municipal, Porto Velho-RO, 2016**

**Foto:** FERREIRA, Tainá Labrea, 2016

**Fonte:** Relatório UNITRABALHO, 2016

Os empreendimentos econômicos solidários de catadores e catadoras e suas redes de articulação (cooperativas de segundo grau), juntamente com sua organização política, o MNCR, formam o grupo mais ativo no tema de resíduos sólidos do Brasil. Sua capacidade de mobilização, diálogo com Ministério Público, com ministérios federais, com prefeituras, com indústrias e com a base em formação fazem que sejam um grupo de grande força política, atraindo interesses eleitorais de fortes partidos, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A figura 5 retrata um galpão de uma das

redes solidárias de catadores, a CATANORTE, durante a visita de um representante do MNCR de São Paulo, de membros do governo do estado de Rondônia responsáveis por projetos de apoio e fomento, e da entidade de assessoria técnica vinculada ao MTb, a Fundação Unitrabalho, galpão esse onde estão estocados diversos fardos de materiais prontos para a comercialização junto a indústrias e grandes recicladores.

Como dito anteriormente, 2% da população brasileira vive como primeira ou segunda fonte de renda da atividade de catação, sendo os catadores o caminho mais capilarizado e eficiente no processo de recuperação de resíduos de segunda geração, os resíduos pós-consumo. A atividade é uma das alternativas adotadas por diversos grupos em alguma situação de risco no país, como pescadores em tempo de defeso, trabalhadores rurais sem terra que vendem sua força de trabalho durante a colheita ou plantio, trabalhadores da construção civil com trabalhos sazonais ou sem direitos, dentre tantos outros.

Enquanto estratégia de manejo, como sua renda depende da quantidade de material que é possível aproveitar do total do RSU, a reciclagem quando desempenhada por catadores apresenta a melhor eficiência na recuperação de materiais recicláveis, quando comparada às triagens de empresas privadas ou triagens mecanizadas. O aumento da eficiência dos catadores na coleta seletiva ocorre em quase todos os parâmetros: é mais eficiente na quantidade de material total aproveitada (reinserida na cadeia produtiva); é mais eficiente na qualidade e variabilidade de materiais recuperados, por conseguinte gera menor quantidade de rejeitos e menores custos da re-coleta para aterramento; é expressivamente mais barata por tonelagem do que a executada por empreiteiras (US\$195/ton empreiteiras versus US\$35/ton cooperativas) (RUTKOWSKI; LIMA & OLIVEIRA apud CIISC, 2014); e maior adesão da população à coleta seletiva. E é menos eficiente em um aspecto: velocidade na expansão da área de cobertura da coleta. Cabe ainda uma ressalva narrativa: o uso recorrente neste ponto da palavra “eficiência” não remete a um tecnocratismo ou uma posição hegemônica da tecnologia sobre os povos, mas sim uma antítese apresentada como contraponto à tese recorrente de que as iniciativas populares são menos “eficientes” do que as iniciativas empresariais.

O conflito mais complexo entre os diferentes agentes envolvidos com resíduos sólidos é o encerramento de lixões:

1. Existe uma pressão da sociedade e da legislação para que os lixões sejam encerrados o quanto antes, para cessar (ou ao menos não ampliar) os impactos ambientais negativos. Essa pressão se materializa em multas ambientais e processos aos prefeitos;

2. ao passo que maior parte dos municípios brasileiros não tem condições financeiras ou técnicas para construir a próprio aterro sanitário, ficando dependentes das intenções da iniciativa privada;
3. neste campo também estão os catadores que ainda desempenham atividades nos lixões e desta atividade sobrevivem e sustentam suas famílias.

O mais adequado é que os catadores recebam suporte social e trabalhista, antes do encerramento do lixão, para migrar para a atividade de catação em cooperativas ou associações, prestando serviço de coleta seletiva para a prefeitura, sendo esse serviço regulamentado por um contrato e por pagamento condizente com a atividade. Entretanto, o que tem acontecido em muitos casos é o encerramento sumário do lixão, inviabilizando a vida dos catadores que têm sua situação ainda mais fragilizada, fazendo com que migrem para lixões de municípios vizinhos, para a coleta ambulante com renda até 50% menor, ou ainda para outras atividades de maior risco.

A perspectiva histórica e territorial da coleta seletiva no Brasil tem demonstrado avanço nos últimos anos. Desde 2010, quando foi instaurada a política nacional de resíduos sólidos e suas ferramentas, existia apenas um contrato estabelecido entre cooperativas e prefeituras para a prestação do serviço de coleta seletiva, no município de Londrina-PR. Já em 2017 estima-se que existam mais de 100 municípios com contratos ou convênios com cooperativas para a prestação do serviço, distribuídos não de forma concentrada, mas distribuídos de forma heterogênea no território, entre municípios interioranos e litorâneos, de pequeno e grande porte.

## SOLUÇÕES EM CURSO

A solução dos problemas relacionados aos resíduos sólidos passa pela resolução de conflitos entre os agentes envolvidos nesse sistema complexo. Os grupos de agentes que buscamos compreender neste estudo foram: O Estado Federal; O Estado Municipal; as empreiteiras prestadoras de serviço de coleta de resíduos úmidos, limpeza e manutenção de vias públicas e aterramento sanitário de resíduos; os catadores e catadoras locais; os catadores enquanto movimento político nacional. Entretanto, estes não são todos os agentes envolvidos, como por exemplo as grandes indústrias demandadoras de material reciclável ou produtoras de matérias virgens. Igualmente importante, não tivemos a pretensão de discutir de forma mais embasada: entidades de apoio (universidades, ONGs e OCIPs). Pretendemos fazê-lo em pesquisas subseqüentes.

Assim, não houve a pretensão de esgotar o tema, mas sim trazer luz às relações socioespaciais estabelecidas entre os agentes e como a dinâmica materializa as formas e seus conteúdos. As principais contribuições destes esforços são a atualização dos dados que ainda são muito precários para o tema no Brasil, com a adição de conhecimentos empíricos da atuação no tema por parte dos pesquisadores. Suas limitações consistem principalmente na brevidade com que cada um dos temas foi abordado, merecendo maior ênfase e sistematização didática dos processos que se buscaram compreender.

Assim, acreditamos que o papel da academia é indicar apontamentos para solução de alguns conflitos, tanto ações em curso que devem ser reforçadas, como pontos críticos que devem ser melhor trabalhados no nível do planejamento, da gestão e do manejo:

- A principal ferramenta que auxiliará o encerramento dos lixões e o melhoramento do manejo da porção seca dos resíduos sólidos urbanos é a contratação de cooperativas e associações de catadores para a prestação de serviço de coleta seletiva. Essa é uma solução em curso no Brasil com ótimos resultados, com ganhos expressivos na redução da vulnerabilidade dos trabalhadores dessa categoria, inclusão socioprodutiva de catadores em trabalhos em lixões e em trabalhos ambulantes, e na efetiva redução do volume de resíduos a serem enviados para aterramento sanitário, com expressivo ganho econômico para o município na comercialização de materiais recicláveis, ramo econômico com extremamente positiva matriz insumo-e-produto;
- Ainda de forma inicial mas com alguns avanços no Brasil estão as soluções estabelecidas em parcerias entre indústrias e redes solidárias de catadores, para viabilização da logística reversa de embalagens em geral. O Acordo Setorial de Logística Reversa de Embalagens apresenta sérias limitações, com o amplo fortalecimento do núcleo central do MNCR, mas negligente com cooperativas de pequeno porte em territórios menos favorecidos. Essa é uma questão que demandará alta atenção do planejamento federal nos próximos anos;
- Prefeituras continuam em geral distantes dos novos conceitos de planejamento e gestão participativos e descentralizados. A ocorrência de conselhos municipais deliberativos dos temas lixo e cidadania ainda é baixo e quando existente não existe vinculação orçamentária que permita o conselho a operar soluções de gestão para as dificuldades correntes. Assim, este é o principal ponto, junto à construção dos PMGIRS, para a melhoria do planejamento e gestão de resíduos sólidos em escala municipal;
- No âmbito do governo federal os conflitos de responsabilidade entre MMA e MCid tem ficado ao sabor da dinâmica político-partidária e os interesses que representam, sendo a flutuação um ponto negativo para a maturidade do sistema de fiscalização, controle,

fomento e investimentos. Não sugere-se aqui, como outros autores já sugeriram, a criação de agências para a questão de resíduos, visto a “permeabilidade do Estado” que as agências de outros temas têm apresentado. Sugere-se sim que seja criado um órgão de assistência técnica, aos moldes da EMATER, voltado para cooperativas e associações, e com a capacidade de produção técnica no tema voltado para o planejamento federal e municipal;

- Não menos importante, manter, fortalecer e estruturar o Programa Pró-Catador para versões mais perenes, em especial seu modo de execução como foi realizado pela SENAES.

Com chutes na cabeça, policiais agridem catador e são afastados

f ESTADÃO conteúdo 17/06/2019 20h16

≡ EL PAÍS

EL PAÍS | AGÊNCIA BRASIL

São Paulo - 24 MAI 2019 - 12:02 BRT

MORTOS COM MAIS DE 80 TIROS >

## Tribunal manda soltar 9 militares que mataram músico e catador no Rio

Decisão foi do Superior Tribunal Militar. Agentes já são réus pelos crimes que serão julgados pela Justiça Militar, sob crítica de especialistas



## Catador morto por policial militar corre o risco de ser enterrado como indigente

Nenhum familiar foi reconhecer o corpo do carroceiro Negão, que foi identificado pela polícia como Ricardo Silva Nascimento, de 39 anos.

publicado 13 de Julho de 2017, 7:09 p.m.



## 20CAPÍTULO 3: PROGRAMA PRÓ-CATADOR SENAES E PREFEITURAS MUNICIPAIS

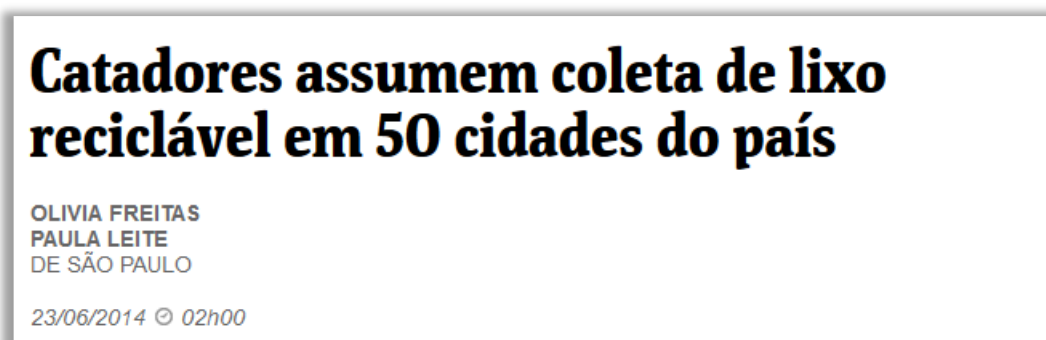


Figura 17 - Outra geografia - Chamada reportagem da Folha de São Paulo sobre catadores e o serviço de coleta seletiva<sup>21</sup>

Fonte: Folha de São Paulo, Olívia Freitas e Paula Leite, 23/06/2014

Neste tópico, estão reunidas as pesquisas sobre a atividade dos catadores no Brasil, sua relação com o desenvolvimento e desigualdade e como a economia solidária se torna estratégia via política pública para intervenção neste espaço. Com base em pesquisa acadêmica e materiais elaborados pelos órgãos responsáveis, e em parte dos documentos mais abrangentes coletados, serão debatidos os processos de surgimento das catadoras(es) nas cidades e onde se insere sua atividade e como ela se desenvolve nos últimos 20 anos, aproximadamente.

O tema de catadores tem sido preocupação de diversos pesquisadores das ciências sociais ao longo das últimas décadas no Brasil, dada a gritante vulnerabilidade que essa numerosa quantidade de trabalhadoras e trabalhadores se encontram. Frente a isso, o tema será abordado a partir de diferentes perspectivas, compreendendo a representação política, identificação como sujeito social com força política, aspectos do lugar e espaço vivido, da perspectiva do mundo do trabalho, da perspectiva de gênero, da perspectiva da educação ambiental, da perspectiva da recuperação dos valores agregados nos materiais recicláveis.

Este tema toma outra abordagem no capítulo 04, por questões de escalas diferentes para compreender os processos. Foi necessário para as análises ali desenvolvidas, partindo do lugar, que os agentes em outra escala e as políticas nacionais fossem minimamente

---

<sup>20</sup> Referências da capa de capítulo, em ordem:

UOL, Estadão Conteúdo, 17/06/2019; El Pais Brasil, 24/05/2019; BuzzFeedNews, Alexandre Aragão, 13/07/2017; Revista TRIP, Milly Lacombe 19/07/2017; Brasil de Fato, Júlia Dolce, 19/07/2017; Instituto Humanitas Unisinos, 17/07/2017

<sup>21</sup> Complemento para a contracapa do capítulo 3, buscando ressaltar que existem outras alternativas ao combate à pobreza de formas não violentas, sem criminalizar as populações marginalizadas.

discutidas. A discussão apresentada será aprofundada, levando em consideração o estado da arte produzido para o tema tanto na academia, em órgãos públicos e entidades de terceiro setor.

No primeiro tópico do terceiro capítulo **“Política pública ativa: O Programa Pró-Catador e seu contexto”** consta a discussão sobre o Programa Pró-Catador em escala nacional, como foi realizado seu desenho, quais ferramentas dispõe e com que grupos sociais dialogam e colidem. A discussão do programa neste tópico é melhor estruturada quando construída sobre a base firme na conjuntura do manejo de resíduos no país, bem como o planejamento urbano, construídos no capítulo 2.

No segundo tópico, **“Ferramentas de planejamento municipal: PMGIRS e PMSB”**, pretendemos discutir os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) dos seis municípios estudados. É de nosso interesse a forma com que o planejamento foi realizado, qual seu conteúdo resultante, como ele interagiu com o tema de catadores e como afetou (ou não) a dinâmica dos resíduos sólidos dos municípios e como interferiu nos projetos Pró-Catador e a reciclagem popular.

O Brasil, não diferente de outros países, está inserido em um sistema-mundo mundializado, globalitário, solidário, contraditório, hegemônico-hegemonizante e segregador ao mesmo tempo que tecnicamente universalista. E como estão nossas cidades e nossos cidadãos? Joan Clos, subsecretário geral da ONU, diretor executivo da ONU-Habitat, resume em seu texto introdutório ao relatório ONU para a conferência Habitat III como está a situação das cidades, avaliando a situação entre 1996 e 2016.

(...) the report unequivocally demonstrates that the current urbanization model is unsustainable in many respects, puts many people at risk, creates unnecessary costs, negatively affects the environment, and is intrinsically unfair. It conveys a clear message that the pattern of urbanization needs to change in order to better respond to the challenges of our time, to address issues such as inequality, climate change, informality, insecurity, and the unsustainable forms of urban expansion. (UN-HABITAT, 2016)<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> O relatório sem equívoco demonstra que o atual modelo de urbanização é insustentável de muitas formas, coloca muitas pessoas em risco, cria custos desnecessários, efeitos ambientais negativos, e é intrinsecamente injusto. Isto transmite uma clara mensagem que o padrão de urbanização precisa mudar para melhor responder aos desafios de nosso tempo, com foco nas questões como desigualdade, mudança climática, informalidade, insegurança, e a insustentável forma de expansão urbana [nossa tradução livre].



Mesmo em uma perspectiva institucional e representativamente mais conservadora do que outras perspectivas que utilizamos como referência, e talvez ainda mais por isso, a posição apresentada por Clos oferece uma perspectiva perigosa do rumo do chamado “desenvolvimento”. Cidades, desigualdades, problemas ambientais graves, risco ao trabalho e as populações, risco das configurações urbanas em forma e conteúdo são parâmetros que afetam todo o globo, mas de forma diferente os lugares.

A transformação contínua de população rural em urbana, de cidadãos em consumidores, de matéria em felicidade provisória e de necessário em obsoleto afeta diferentemente o mundo. No presente texto, diferenciamos *cidadão* e *cidadino*, ou *citizen* e *citadin* em inglês, conforme a discussão proposta por Lefebvre, retomada por Guilbaud e Renaudie, e elaborações propostas por Tonucci Filho (2015), sendo valoroso retomar o texto conforme os primeiros:

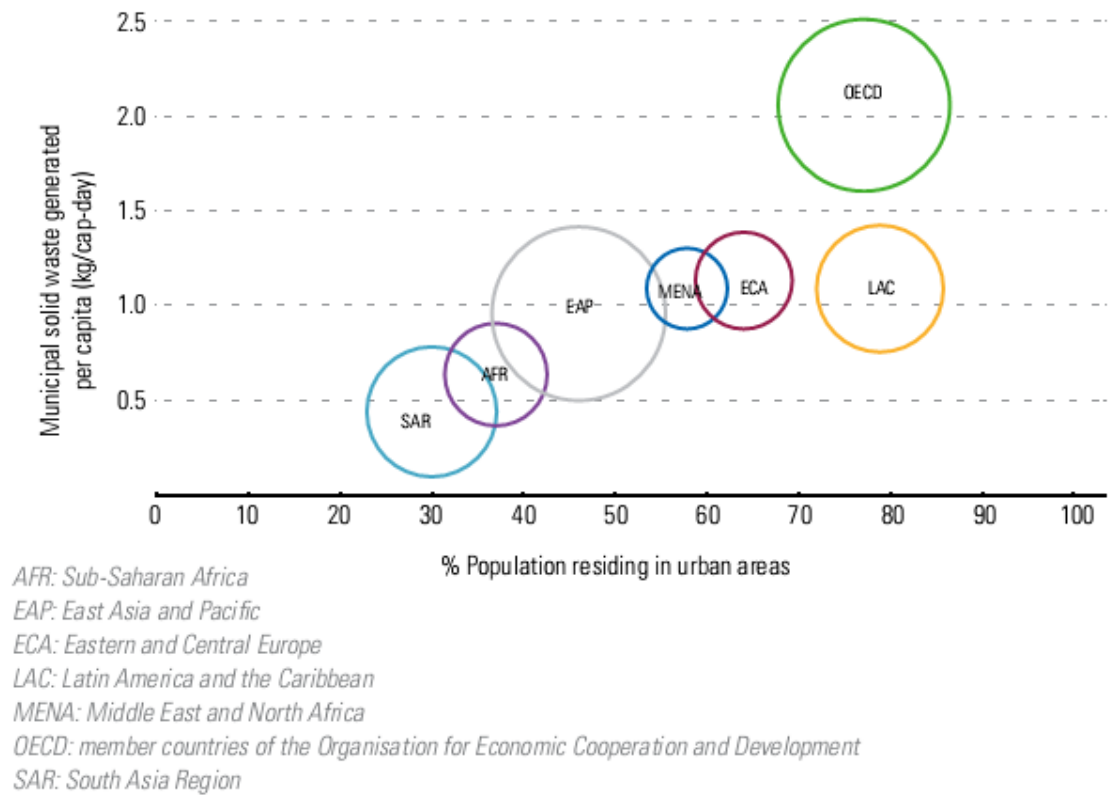
The "right to the city"? (*droit a la ville?*). This means and again, would say: not to allow the loss of the historic heritage, not to allow the space to crumble, to restore the "center" as a place of creation, civilization. The right to the city comes as a complement, not so much to the rights of man (like the right to education, to health, security, etc.), but to the rights of the citizen: who is not only a member of a "political community" whose conception remains indecisive and conflictual, but of a more precise grouping which poses multiple questions: the modern city, the urban. This right leads to active participation of the citizen-citadin in the control of the territory, and in its management, whose modalities remain to be specified. It leads also to the participation of the citizen-citadin in the social life linked to the urban; it proposes to forbid the dislocation of that urban culture, to prohibit the dispersion, not by piling the "inhabitants" and "users" one on top of another, but by inventing, in the domains and levels of the architectural, urbanistic, and territorial. (...)

**Because of self-management, a place is sketched between the citizen and the citadin (...)**<sup>23</sup> (LEFEBVRE, GUILBAUD e RENAUDIE, 2009) [grifo nosso]

---

<sup>23</sup> O “direito à cidade”? Isso significa e novamente, diríamos: não permitir a perda do patrimônio histórico, não permitir o espaço ruir, restaurar o “centro” como um lugar de criação, civilização. O direito à cidade vem como um complemento, não tanto para o direito do homem (como o direito à educação, à saúde, segurança, etc.), mas para o direito do cidadão: o qual não é só um membro de uma “comunidade política” cujas concepções se mantêm indecisivas e conflituosas, mas mais precisamente um grupamento de elencam múltiplas questões: a cidade moderna, o urbano. Esse direito leva a participação ativa do cidadão-citadino no controle do território, e na sua gestão, modalidades que precisam ser especificadas. Isto leva também para a participação do cidadão-citadino na vida social ligada ao urbano, que propõe proibir o deslocamento da cultura urbana, proibir dispersão, não pelo empilhamento dos “habitantes” e “usuários” um sobre o outro, mas inventando, nos domínios e temas

Para nos auxiliar, os autores Vergara e Tchobanoglous (2012), reunindo dados do Banco Mundial (HOORNWEG, 2012) regionalizam o mundo em sete grandes regiões: Sul da Ásia; África Subsaariana; Leste asiático e pacífico; Oriente Médio e Norte da África; Europa oriental e central; latino-américa e Caribe; e países membros da OCDE, para sugerir uma compreensão sobre a taxa de urbanização da população, produção municipal de resíduos per capita por dia e o contingente populacional de cada região, demonstrado na Figura 18:



**Figura 18 - Gestão de resíduos per capita e taxa de urbanização nas principais regiões do mundo**

Fonte: VERGARA & TCHOBANOGLIOUS, 2012 (dados de HOORNWEG<sup>24</sup>, 2012)

Os autores nos dizem que os países da OCDE produzem 50% dos resíduos mundiais, e o peso da produção de lixo pelos seus cidadãos é ao menos o dobro em relação aos demais cidadãos que vivem em outras regiões do mundo. Nos dizem ainda que apesar da elevada taxa de urbanização da população latino-americana e caribenha, média fortemente

da arquitetura, urbanismo e territorial. (...) Por causa da autogestão, um lugar é esboçado entre o cidadão e o cidadão.

<sup>24</sup> Por solicitação do Banco Mundial.

influenciada pela condição brasileira, apesar de altamente urbanizada, ainda assim, possui uma relativa baixa produção de resíduos per capita. Complementarmente, cabe retomarmos que não só a quantidade de resíduos mas a característica dos resíduos (bem como da urbanização) são diferentes, tendo maior composição de orgânicos do que de materiais secos recicláveis dentre os quilos diários produzidos.

A quantidade e concentração dos resíduos gerados, somadas às formas de manejo que não levam em consideração as populações ou o ambiente, geram os danos que viemos discutindo até aqui. As formas tomadas por esse modelo civilizatório geraram e geram situações de risco para a vida e em especial para os catadores do mundo em seus diferentes nomes locais e culturas.

Mas de quem é a responsabilidade? Quem ou quais instituições devem resolver o problema? Alguns dos traços da responsabilidade da sociedade do consumo, das forças hegemônicas, do capital financeiro nos oferecem pistas da responsabilidade da produção do/no espaço tão nociva, mas seria responsabilidade destes mesmos entes de solucionar o problema? Talvez a crença nas grandes corporações esteja se elevando, mesmo que contraditoriamente, ao passo que se reduz a crença no Estado neoliberal e, junto à resistência, vem a descrença no planejamento.

A razão principal (e mais explicitada) é a identificação do planejamento como uma competência do Estado, e mais: necessariamente como uma atividade completa e inevitavelmente entendível como um atributo exclusivo do Estado. E uma vez que o Estado capitalista é uma estrutura, na sua substância mesma, socialmente conservadora, que tende a servir à reprodução do status quo e não à sua transformação, a conclusão lógica é a de que as expressões “planejamento urbano”, “planejamento regional” etc. designam práticas conservadoras e antipopulares. (SOUZA, 2017, p.431)

Entretanto, o Estado possui várias práticas, tantas quanto forem os grupos que dele fazem parte/uso. Ora se conforma burguês conservador, ora como campo de disputa e institucionalização de conflitos, como forma de desmilitarizar as forças em seus interesses. No segundo caso, podemos compreender um processo espacial que seria composto de estrutura e conjuntura, uma “condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS apud SOUZA, 2017, p.432), no sentido de atingir algum objetivo em comum.

(...) então é possível imaginar que constelações de força específicas, em conjunturas particularmente favoráveis, possam propiciar (estimular,

financiar, promover) práticas não conservadoras – entre elas, experiências de planejamento, menos ou mais aptas a permitir certos avanços redistributivos e em matéria de redução de disparidades sócio-espaciais e intrasparências e elitismo quanto às decisões sobre o uso do solo. (SOUZA, 2017,p.432)

Compreendemos que um destes momentos em que casam estrutura e conjuntura é o momento do surgimento institucional no Governo Federal da política pública para catadoras e catadores. Reúne nela a preocupação de porções da população com a coleta seletiva, com o combate à miséria, redução de desigualdades e busca de melhoria na condição de trabalho da principal classe da cadeia da reciclagem.

Com o breve retorno à dinâmica mundial buscamos introduzir o próximo tópico, por onde caminharemos para compreender um pouco da referida política e do seu público.

### 3.1 Política pública ativa: o Programa Pró-Catador e seu contexto

O grau de informalização do trabalho no Brasil tem trajetória ascendente, gerada em importante parte pelo desemprego estrutural, de forma que em 2005 aproximadamente 60% dos 80 milhões de trabalhadores estavam em condições informais. Uma consequência direta da massa de trabalhadores desempregados, como, por exemplo, o ABC paulista que passou nos anos 80 de 240 mil operários para 100 mil em 2006, ou ainda em Campinas, que enfrentou uma redução de 70 mil para 40 mil no mesmo período. No setor bancário, com a reestruturação do setor, passaram de 1 milhão de trabalhadores no Brasil para pouco mais de 400 mil, no mesmo período (ANTUNES, 2015).

Outro processo simultâneo é a feminilização do trabalho, com a redução do salário médio pago às trabalhadoras, aproximadamente 40% menor do que trabalhadores do sexo masculino. Ocorre ainda a exclusão dos jovens do mercado de trabalho, bem como dos “idosos” – aquelas que demitidos após os 40 anos de idade enfrentam grande dificuldade de encontrar emprego (idem). Também está em curso a nova modalidade de trabalho domiciliar, possibilidade criada pelo desenvolvimento da telemática, mescla-se com o trabalho reprodutivo doméstico, afetando principalmente a ampliação da exploração de mulheres.

Estes processos da morfologia do trabalho brasileira não acontecem separados das demais dinâmicas trabalhistas no mundo. Em diversas partes do mundo o barateamento da mão de obra, com conseqüente deslocamento dos centros produtivos, passa pelo trabalho infantil, pelo corte nos direitos trabalhistas, pelos trabalhos exaustivos, pela ampliação dos acidentes de trabalho, e assim por diante (idem). Os trabalhadores improdutivos são igualmente explorados, mas de outras formas. Seja nos serviços públicos, seja na utilização capitalista, estes trabalhadores são utilizados como criadores de antivalor no processo de trabalho, por um novo formato de exército de reserva, que pressiona os trabalhadores formais e o novo precariado (idem).

As catadoras e os catadores são, segundo a classificação de Antunes (2015), membros da “classe-que-vive-do-trabalho” e que, simultaneamente, recebem a segunda classificação: “improdutivos”. Sobre essa segunda nos cabe maiores explicações, porque não quer dizer que não produzem valor frente ao conceito de trabalho, mas por não serem formalizados, sendo que, em substantiva parte estão dispostos à formalização caso surja a oportunidade, gerando assim por um lado valor por seu trabalho, e por outro antivalor pela sua condição de trabalho precário. É coexistente também o trabalho classificado como “atípico”, como forma de resistência à fluidez (ou super-fluidez) dos trabalhadores parciais temporários, sem direitos, “flexíveis”, que em grande parte se assemelham ao flagelo do desemprego.

Existe uma relação direta entre desemprego na construção civil, no campo e em serviços gerais com o aumento da atividade de catação, principalmente aquelas desempenhadas em lixões ou em catação ambulante individual. A repórter Thais Carrança, do jornal Valor Econômico, relata em investigação recente, durante entrevista com catadores:

A trajetória dele é a de muitos dos novos catadores. A reportagem do Valor conversou com alguns deles durante o protesto de 1º de maio, realizado pelas centrais sindicais no vale do Anhangabaú, na capital paulista. Por coincidência, ou talvez de forma reveladora da situação econômica atual, todos eram homens de meia idade e desempregados da construção civil - o setor perdeu quase 1 milhão de postos entre dezembro de 2014 e 2018. (CARRANÇA, 2019)

Como contraponto, as práticas associativas e de autonomia se conformam nessa conjuntura como forma de valorização do trabalhador no sistema produtivo, e como enfrentamento de processos de exclusão e opressão. A necessidade de luta e construção coletiva geram consciência de classe, fenômeno importante para o fortalecimento do grupo de trabalhadores frente ao sindicato, às empresas e ao governo. A consciência é formada por meio da intensificação das relações pessoais, criação de um lugar comum (HORTA, 2015).

O processo de associação se inicia com a união de trabalhadores diferentes, geralmente pobres de bairros periféricos, em prol de um projeto comum. Esta nova prática, cria uma diversidade que possibilita outras formas de existência, de forma que esta diversidade se configura como meio da construção de novos olhares sobre os movimentos associativos, produção de saberes e fortalecimento do sujeito político (idem). Nos EES de catadores são acolhidas pessoas com dependências químicas, pessoas transexuais excluídas do mercado de trabalho, pessoas com transtornos mentais, permitindo assim diferentes formas de existência em torno do núcleo agregador do trabalho.

Os movimentos dos trabalhadores são melhor organizados nas capitais, principalmente de Rio de Janeiro e São Paulo. São nesses núcleos que surgem muitas das principais possibilidades de mexer em arranjos existentes, inclusive hegemônicos, deshegemonizando-os. São origens e pontos de fortalecimento de uma cultura operária, como o mutualismo, importante característica de integração locacional, que molda as práticas dos trabalhadores nos centros urbanos em uma “cultura organizativa operária”, e por conseguinte construção múltipla da cidadania, construção crítica do sujeito cidadão, membro do coletivo (idem).

As novas formas de organização também constroem novas práticas educativa, de aprendizado operário, que é outra forma de pesquisa participante, com a finalidade não só da

ação, mas também da conscientização dos agentes. Como com os catadores, em que a dinâmica da cooperativa lhes confere conhecimento sobre gestões coletivas negociadas, tornando-os mais hábeis a espaços como dos comitês gestores. Através da decisão coletiva, todas as adversidades são transformadas não só em experiência e conhecimento, mas também em consciência política. Em outras palavras, ressignificação dos lugares e reorganização dos territórios enquanto produção de espaços de poder. Mudam nos agentes os seus horizontes paradigmáticos – sobre ambiente, gestão e coleta seletiva – como nos lembra Seabra (2003). É uma forma de desalienação dos grupos de trabalhadores sobre os processos decisórios.

Pensando nessa nova morfologia e geografia do trabalho é que foram desenhadas políticas públicas para reduzir a fragilidade econômica e ocupacional dessa classe de trabalhadores, por meio das estratégias da economia solidária.

Conforme discutido anteriormente, o surgimento da economia solidária, princípio norteador da política pública em questão, se deu no início do capitalismo industrial, fortemente influenciada pela pobreza e desemprego, sendo as cooperativas uma tentativa de alguns dos trabalhadores de retomar sua autonomia, sem a separação entre trabalhador e dono dos meios de produção. A empresa solidária não possui como finalidade o lucro, sendo os excedentes (chamados então de “sobras”), divididos entre re-investimentos nos bens coletivos, fundos de educação, saúde e cultura, repartição em cota-parte dos cooperados, e eventualmente repartido entre os sócios sob critérios definidos coletivamente (SINGER, 2002).

No Brasil, em 2003 é criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), como resultado de anos de luta dos “movimentos sociais e importantes entidades da sociedade civil, como Igrejas, sindicatos, universidades e partidos políticos” (SINGER, 2004), voltando ações inclusive para *territórios* excluídos por outras políticas.

As razões de surgimento e modo operante da economia solidária encontraram grande interface com as necessidades dos catadores. A emancipação através do domínio dos meios de produção, do trabalho coletivo e da gestão compartilhada fez com que cooperativas e associações se tornassem modelos simbólicos para a superação das desigualdades sociais enfrentadas. Não obstante, a economia solidária possui forte congruência com a perspectiva autonomista do planejamento crítico, que compreende a ideia de progresso no sentido de desenvolvimento como liberdade coletiva e individual (SOUZA, 2014, p.169).

O Governo Federal, com recursos do Programa Brasil Sem Miséria, alocados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e executados pela

SENAES<sup>25</sup>, realiza a partir de 2010 investimentos que visam a melhoria das condições de trabalho e renda de catadores e catadoras. O programa Pró-Catador é um coroamento de discussões estabelecidas entre a sociedade civil organizada e o Governo Federal, que construíram de forma participativa uma política pública com o objetivo de promover o desenvolvimento local, reduzir desigualdades e promover os elos mais baixos da reciclagem, vista à importância ambiental (BRASIL, 2010).

Concomitantemente, e de forma co-estruturada, foi promulgada em agosto de 2010 a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)<sup>26</sup>. Nesta política os catadores tiveram sua atividade reconhecida em diversos pontos, sendo o resíduo sólido reutilizável e reciclável considerado um “bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (BRASIL, 2010b).

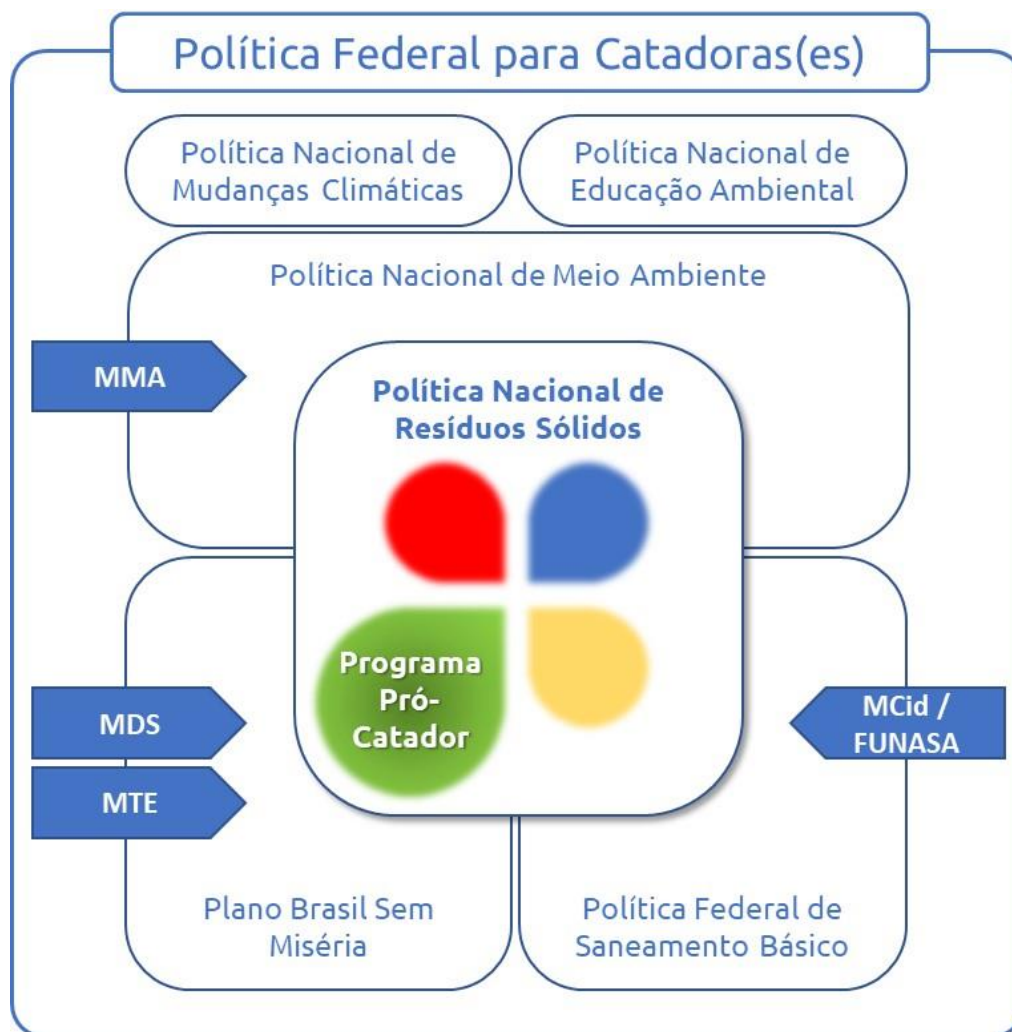
Na Figura 19, está representada a organização da política pública para catadores em escala federal, as políticas com que se comunicam e os órgãos responsáveis por cada uma das políticas, com quem foram necessários diálogos para executar o Pró-Catador SENAES.

---

<sup>25</sup> Promulgado através do Decreto Federal nº7.405/2010.

<sup>26</sup> Instituída pela lei nº12.305/2010.





**Figura 19 - Posicionamento do Programa Pró-Catador em relação a outras políticas públicas nacionais relacionadas e órgãos responsáveis**

Fonte: elaboração própria

O Programa Pró-Catador é promulgado pelo Decreto Federal nº7.405/2010, como uma das ferramentas regulatórias da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei Federal nº12.305/2010, promulgada pouco menos de seis meses antes. Esta, por sua vez, apresenta relação direta com as Diretrizes Básicas de Saneamento Básico, Lei Federal nº11.445/2007, com a Política Nacional de Meio Ambiente, Lei Federal nº6.938/1981 (e editada inúmeras vezes desde sua instituição). Ainda, esta por sua vez, possui congruência com a Política Nacional de Mudanças Climáticas, Lei Federal nº 12.187/2009, e com a Política Nacional de Educação Ambiental, Lei Federal nº9.795/1999, tendo todas estas políticas influências diretas nos formatos e ações do Programa Pró-Catador.

A complexa relação entre as diferentes políticas listadas no parágrafo anterior busca formar uma rede de proteção para o ambiente frente aos formatos predatórios de desenvolvimento. A fortaleza de cada instrumento dependeu de estrutura e da conjuntura de

seus tempos, oferecendo resistência aos reveses da política, bem como às novas expectativas da sociedade sobre a conservação e preservação da resiliência ambiental e humana.

Nesse sentido, a estrutura proposta na Figura 19 foi modificada radicalmente no ano de 2016 com a saída da presidenta Dilma Rousseff (PT), sucedida por Temer (PMDB) e posteriormente pelo candidato do PSL, que com outra agenda menos preocupada com a pauta ambiental e urbana, bem como a pauta dos catadores, enfraqueceram os alicerces. Assim, parte do programa Pró-Catador foi executado em conjuntura desfavorável dentro do Governo Federal, em campo de disputa significativamente alterado.

Até o ano de 2016, e em menor parte nos anos de 2017 e 2018, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi a autarquia do GF responsável pela execução e sustentáculo da Política Nacional de Mudanças Climáticas, da Política Nacional de Educação Ambiental e da Política Nacional de Meio Ambiente. Estavam então sobre seus ombros, executiva e moralmente, a responsabilidade por incentivar a pauta de resíduos sólidos, principalmente no processo de encerramento dos lixões; de implantação dos sistemas de recuperação de materiais recicláveis e de construção civil e demolição; do estabelecimento de acordos setoriais de logística reversa; de promover o planejamento municipal e consorciado no tema de resíduos sólidos; e fiscalizar as respectivas atividades. Até os anos de referência lançou uma série de editais para o financiamento de construção de aterros sanitários públicos, para a construção de galpões de reciclagem em parceria com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para o fomento a planejamento de municípios de pequeno porte e consórcios, e para o amplo diagnóstico base para a prospecção do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. O MMA é a entidade principal na PNRS.

O órgão foi ainda responsável por importantes movimentos na democratização do planejamento e gestão pública, incentivando e empoderando os conselhos em diferentes esferas, e promovendo principalmente reuniões de eleições de delegados para a formação da Conferência Nacional de Meio Ambiente de 2013/2014, com a temática específica de resíduos sólidos.

Por mais que as ferramentas tentem incorporar fatores de multi-escalaridade e multi-setorialidade, as leis tendem a cristalizar a intencionalidade passada (SANTOS, 2014[1996], p. 61). Não foi diferente com a PNRS, que desconsiderou, dentre outros pontos, as diferenças regionais. As propostas e prazos eleitos foram desenhados para territórios mais favoráveis à adaptação, principalmente Sul e Sudeste, excluindo novamente as realidades interioranas no Norte e Nordeste.

Como dito no capítulo 1, o principal conflito ou diáspora é estabelecido com o Ministério das Cidades e a Fundação Nacional da Saúde, responsáveis pelo tema de saneamento

básico, que em 2019 ainda não contava com política nacional específica, apenas com diretrizes. Os temas de saneamento básico incluem regulamentações sobre resíduos sólidos, além dos temas de drenagem pluvial, abastecimento e esgotamento sanitário, com maior foco na prestação dos serviços e sua regulamentação. Por sua vez, diferente da PNRS que está subsidiada pela política ambiental, o saneamento básico está subsidiado no Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Lei nº8.080/1990, clareando seu principal interesse voltado a promover, proteger e recuperar a saúde dos cidadãos, com aporte ao saneamento básico e à vigilância sanitária. Em outro braço, o saneamento básico precisa respaldar-se na Política Nacional de Recursos Hídricos, promulgada pela Lei nº 9.433/1997, sobre jurisprudência da Agência Nacional de Águas (ANA), que era até 2018, ligada ao MMA, formando assim uma segunda ligação de interesse e confluências – e por vezes conflito de responsabilidade – entre cidades-saneamento e meio ambiente-resíduos.

Em 2013, o Plano Nacional de Saneamento Básico foi finalmente aprovado (pelo Decreto nº 8.141/2013), depois de amplas discussões realizadas nos anos de 2009 e 2010, e posteriormente regulamentado pela portaria MCID nº 171/2014 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014). No plano, estão diagnosticados os esforços institucionais em cada tema, retomando que no período de análise previsto de 2004 a 2011 a principal autarquia responsável por resíduos sólidos foi o MMA, enquanto o MCid focou esforços em serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário (idem).

Ao Programa de Resíduos Sólidos Urbanos, gerido pelo MMA, foram destinados apenas 1,44% de todos os recursos previstos para saneamento básico, no período de referência 2004 a 2009 (idem). Mesmo em menor parte, o MCid fez parte das ações direcionadas aos catadores principalmente via FUNASA, que apresentou ação importante no financiamento programas que promoviam construção de galpões de reciclagem, bem como a compra de equipamentos de beneficiamento de materiais recicláveis.

O terceiro pilar de sustentação da política federal para catadores é oferecida pelo Plano Brasil Sem Miséria. O público das ações eram pessoas que possuíam em 2011, ano de lançamento, renda inferior a R\$70 per capita, crivo da linha da extrema pobreza, que atingia em 2010 16,27 milhões de pessoas no país, das quais 59% no Nordeste, 71% negras e 51% com até 19 anos de idade (MDS, 2013).

O objetivo do programa era então acabar com a miséria até o ano de 2014, por meio da garantia de renda para alívio imediato, acesso a serviços públicos, principalmente educação, saúde e cidadania, e inclusão produtiva, aumentando a capacidade e oportunidade de trabalho e renda para as famílias mais pobres. A operacionalização das ações e acompanhamento foram então programadas para serem realizadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), utilizando a rede do Cadastro Único (CADÚnico) (IPEA, 2013).

Sobre as ações de inclusão produtiva reside o principal aporte financeiro que é destinados ao programa Pró-Catador SENAES, de forma que as ações são desenhadas não só para o fomento ao trabalho, mas também para promover a busca ativa e inclusão dos trabalhadores e suas famílias no CADÚnico.

Ainda assim, sem fronteiras bem definidas entre os temas e as soluções propostas, a PNRS buscou promover soluções integradas para abarcar todos os pontos do planejamento, gestão e manejo de resíduos em um município. Uma dessas soluções, fruto das demandas sociais e organizações da categoria, é o apoio aos catadores e estruturação da coleta seletiva solidária, posteriormente batizada pelo movimento social de “Reciclagem Popular”. Para nos valermos rapidamente de algumas ferramentas da análise de discurso, no texto da lei que institui a PNRS, a palavra “catadores” é citada 12 vezes, em comparação com outras palavras que seriam mais comuns à discussão tradicional do tema, como “aterro” (duas vezes), “ambiente” (dez vezes), “tratamento” (onze vezes) e “planejamento” (cinco vezes).

Sem temer, existe multi-setorialidade, tanto quanto multi-escalaridade, entre as políticas de planejamento, gestão e manejo de resíduos sólidos e as políticas de inclusão sócio produtiva. A criação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) e do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos são reflexos diretos disso. Na responsabilidade do Comitê, dentre outras atribuições, está a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que não ocorreu conforme prazo previsto pois precisaria do aval de todos ministérios e autarquias membro, o que não aconteceu.

O CIISC era originalmente chamado de Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo, tendo sido criado originalmente em 2003, no âmbito do MDS. O decreto que regulamenta a mudança de nome, estrutura, responsabilidade e dominialidade é exatamente o mesmo que institui o Programa Pró-Catador, sendo essa instância colegiada do GF condição para atenção dos objetivos, instituição que entrou em situação de risco a partir de 2016 e grave risco em 2019<sup>27</sup>. Não obstante, legalmente, os objetivos do programa são/eram:

- I - capacitação, formação e assessoria técnica;
- II - incubação de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem na reciclagem;
- III - pesquisas e estudos para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

---

<sup>27</sup> Como dito anteriormente neste capítulo 02, em razão das novas agendas da extrema direita brasileira, marcadamente pelo Decreto nº9.759/2019, que extingue todos os órgãos colegiados da administração pública federal.

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

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

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

VII - fortalecimento da participação do catador de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem;

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

IX - abertura e manutenção de linhas de crédito especiais para apoiar projetos voltados à institucionalização e fortalecimento de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. (BRASIL, 2010)

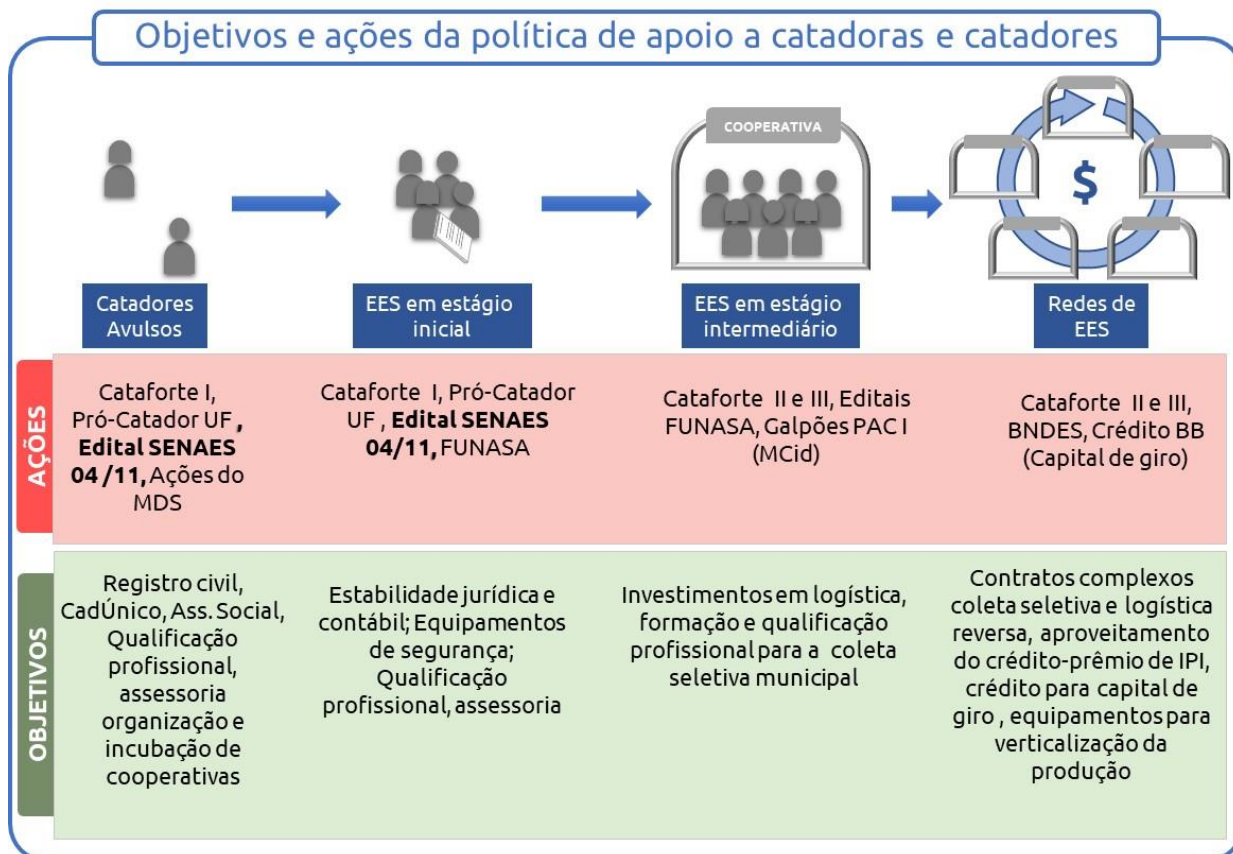
A coordenação do programa foi desenhada para ficar ligada à Secretaria Geral da Presidência da República a partir de 2012<sup>28</sup>, retirando assim da coordenação do MDS. Essa aproximação buscava utilizar a fortaleza de Gilberto Carvalho<sup>29</sup> e da proximidade com a presidência para melhor influenciar as diferentes pastas divididas entre inúmeros partidos responsáveis por ministérios no sistema de presidencialismo de coalizão, com destacado (novamente) conflito com o MCidades, principal foco de interesse e barganha parlamentar, sendo moeda de compra eleitoral geralmente arrematada por partidos de centro-direita e direita que compuseram a gestão petista no período em que estas políticas eram elaboradas.

Por sua vez, o Programa Pró-Catador apresenta fases voltadas para cada situação apresentada pelos catadores e entidades associadas, sendo materializado com diferentes ferramentas de fomento técnico e financeiro. A coordenação do programa é de responsabilidade da SGR, que apresenta as ações que utilizamos como base para a elaboração da Figura 20:

---

<sup>28</sup> Decreto nº7.851/2012

<sup>29</sup> Então ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, responsável pela articulação com os movimentos sociais.



**Figura 20 - Fluxo do objetivo e ações da política de apoio a catadores de materiais recicláveis no Brasil**

**Fonte:** Secretaria Geral da Presidência da República (2014) – Adaptado

Em negrito, na Figura 20, estão destacadas as ações foco do presente estudo. Elas estão relacionadas aos catadores que apresentam os dois primeiros estágios na compreensão da economia solidária: catadores que realizam trabalho avulso, seja como ambulantes, seja em lixões, e EES em estágios iniciais, muitas vezes ainda sem infraestrutura de apoio ou em situação precária, ou ainda em algum estágio de documentação. O posicionamento do Edital SENAES nº04/2011 frente as outras ações nos permite dialogar não só com os outros instrumentos propostos para o tema, mas também com pesquisas desenvolvidas sobre estas ferramentas, já um pouco mais numerosas, como é o caso dos programas CataForte I, II e III.

Neste ambiente institucional, foi lançado o edital de chamada pública Nº 004/2011 SENAES-MTE, que contemplou 54 entidades entre governos estaduais, governos municipais, universidades e entidades sem fins lucrativos, para investir no “apoio e fortalecimento de redes de cooperação constituídas por empreendimentos econômicos solidários em cadeias

produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo sustentáveis e solidários” (BRASIL, 2011).

O edital é um dos braços da política pública ativa executado pela SENAES, tendo sido introduzidos em seu interior prerrogativas, orientações, conceitos e estruturas que direcionariam as ações das entidades selecionadas. As ações desenhadas apresentavam estrutura base, sobre a qual os proponentes e posteriormente conveniados, deveriam atender em seus projetos básicos na chamada pública SENAES/MTE 004/2011, sendo os tópicos:

- a) Identificar, sensibilizar e mobilizar catadores que trabalham em lixões ou como ambulantes, autônomos;
- b) Realizar formação/qualificação social, profissional, política e cultural dos catadores;
- c) Promover incubação para fortalecimento de EES;
- d) Promover assessoria técnica para EES e redes;
- e) Disponibilizar infraestrutura para fortalecimento de EES e redes;
- f) Promover articulação e parcerias com o poder público e sociedade, no âmbito da PNRS;
- g) Adotar estratégias de participação e controle social;
- h) Capacitação de gestores públicos municipais e estaduais para formulação de planos, programas e ações que visem a inclusão socioeconômica de catadores;
- i) Apoiar ações de ampliação do acesso aos serviços públicos de proteção social, educação, saúde, cultura e lazer. Contribuir com a erradicação do trabalho infantil e valorização do trabalho da mulher.

Neste momento, consideramos importante retomar o vínculo entre recursos, métodos e ações entre a SENAES e o Programa Brasil Sem Miséria, executado pelo MDS. A primeira ação prevista no projeto não pode ser negligenciada pelas futuras entidades conveniadas, sendo uma das principais ações a balizadora do número de beneficiários. Isso se deve à necessidade de integração entre a identificação, sensibilização e mobilização com a atividade Busca Ativa, prevista na Política Nacional de Assistência Social.

Segundo o falecido Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 03/08/2015:

A Busca Ativa é uma estratégia do Plano Brasil Sem Miséria e significa levar o Estado ao cidadão, sem esperar que as pessoas mais pobres cheguem até o poder público. Um dos grandes desafios do Brasil Sem Miséria é alcançar a população considerada invisível, aquela que não acessa serviços públicos e vive fora de qualquer rede de proteção social. Os motivos dessa invisibilidade podem ser vários: ausência de documentação civil, migrações

constantes, residência em territórios conflagrados, pertencimento a populações tradicionais que habitam áreas isoladas ou distantes, pertencimento a segmentos socialmente excluídos e desconhecimento de seus direitos, entre outros. A Busca Ativa refere-se à localização, inclusão no Cadastro Único e atualização cadastral de todas as famílias extremamente pobres, assim como o encaminhamento destas famílias aos serviços da rede de proteção social. (MDS, 2015).

Nesse sentido, as diretrizes do investimento concederam peso maior à quantidade de catadores em situação de risco, concentrados nas grandes metrópoles e seus arredores, do que àqueles descentralizados, presentes no interior do país e em áreas menos povoadas. Isso se deve à proporcionalidade entre o recurso auferido pelos conveniados e a quantidade de catadores beneficiados. Considerou-se, assim, mais importante reduzir as desigualdades intra-urbanas do que as desigualdades interregionais ou interestaduais.

Para corrigir parte destas desigualdades regionais, o edital SENAES nº04/2011 estabeleceu que aqueles projetos a serem desenvolvidos nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste teriam uma vantagem competitiva equivalente a 05 pontos extras de uma seleção por critérios avaliados com no máximo 110 pontos. Mesmo assim, com o crivo do tamanho dos municípios, somado à dispersão de universidades, entidades de apoio e equipe técnica da prefeitura municipal capacitada/sensibilizada, no presente estudo, apenas uma prefeitura foi contemplada nas regiões Norte e Nordeste: Camaçari-BA.

Considerando o formato jurídico, este edital de seleção estabeleceu parceria com prefeituras municipais, entidades da sociedade civil e universidades estaduais selecionadas por meio da modalidade de convênio, que de acordo com o Decreto nº6.170/2007 pode ser definido como:

Art 1º, § 1º - (...) acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (BRASIL, 2007).



Já com as universidades federais, as parcerias estabelecidas utilizaram uma configuração diferente, sendo operacionalizada pela ferramenta de Descentralização de Crédito, por se tratar de autarquias da mesma esfera de poder. Isso implicava também em diferentes formas de se fazer licitações, contratos, pagamento de viagens e diárias.

Além disso, outra diferença que vale menção é a não participação de governos estaduais em uma seleção. Estes participam apenas de uma chamada para apresentação de projetos, estando os recursos garantidos para todos aqueles que quisessem realizar os projetos nos moldes propostos pela SENAES. Dentre as unidades da federação as únicas que não optaram pelo recurso foram São Paulo, Acre e Roraima.

Estas diferenças nos levam a compreender a característica das demais entidades selecionadas no Programa Pró-Catador: municípios (com mais de 100 mil habitantes), universidades (estaduais, privadas e comunitárias) e entidades da sociedade civil. Todas estas entidades concorreram em igualdade de termos, sendo considerados como critérios a experiência acumulada na atuação com catadores, experiência na elaboração e gestão de projetos, relações institucionais, infraestrutura disponível e qualificação da equipe.

Foram cadastradas no chamamento 93 propostas, dos quais 28 propostas de municípios. Segundo os critérios de seleção (elegibilidade, participação e controle social, habilitação, apresentar algum projeto básico e pontuação mínima), e a necessidade de não coincidência de públicos/territórios, foram selecionados 31 projetos, dos quais 6 prefeituras, nosso escopo de estudos.

Junto aos convênios estabelecidos com governos estaduais, foram estabelecidas 54 parcerias. Como dito antes, os projetos executados por prefeituras municipais possuem similaridade com os executados por entidades da sociedade civil sem fins lucrativos e universidades estaduais, sendo regidos pelo mesmo tronco comum de ações. As prefeituras, o número dos convênios e o montante total do repasse estão demonstrados na Tabela 01.

Nº	Nome da Entidade	UF	Nº do Convênio	Valor do Repasse
01	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAÇARI	BA	771428/2012	R\$ 1.080.000,00
02	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS	SP	771510/2012	R\$ 2.000.000,00
03	PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM	MG	769453/2012	R\$ 543.478,30
04	PREFEITURA MUNICIPAL DE JOINVILLE	SC	765248/2011	R\$ 995.000,00
05	PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO	SP	765200/2011	R\$ 1.080.000,00
06	PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO CLARO	SP	769779/2012	R\$ 500.000,00
07	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO - AMLURB	SP	794991/2013	R\$ 5.434.782,61

**Tabela 3 - Convênios SENAES/MTE edital 04/2012 estabelecidos com prefeituras municipais**

Fonte: SICONV, 2014

Esta é a segunda e penúltima vez que retomaremos a listagem dos convênios municipais e seus valores. A Tabela 3 nos ajuda, e esperamos que ajude o leitor, a não se distanciar do escopo enquanto realizamos a análise da conjuntura, dos processos em escala menor – aquela mais abrangente, porém com menos detalhes. Na primeira versão apresentamos, além dos valores de repasses, os valores dos convênios e datas de vigência. Em sua terceira e final versão, a relação será uma síntese das movimentações financeiras e físicas, e está posicionada no início do capítulo 4.

A seleção da Prefeitura Municipal de São Paulo, através da sua autarquia AMLURB, se deu posteriormente ao edital nº04/2011, sendo fruto de um formato chamado de demanda espontânea. Os recursos alocados na prefeitura foram oriundos dos recursos recusados pelo Governo Estadual de São Paulo, que possuía para ele uma das maiores previsões de recursos, dada a volumosa população e taxa de sua urbanização e industrialização. Uma parte, inferior a 50% do valor, foi então destinada à capital do estado, que possuía à época agenda próxima com o GF, além de coincidência partidária. Por essas e outras especificidades que optamos por retirar este convênio do escopo.

Parte da estratégia de execução do Programa Pró-Catador SENAES foi selecionar adicionalmente uma entidade que fizesse a articulação e o assessoramento das entidades que viriam a ser conveniadas, auxiliando a SENAES no processo de garantir a política pública ativa, prática não muito comum principalmente com convênios com outros entes federados. Associada à entidade o programa previu a formação de um Comitê Gestor para ser responsável pelas decisões sobre o programa. Sua eleição foi realizada durante o I Seminário Nacional SENAES Pró-Catador, realizado de 29 a 31 de julho de 2013, onde simultaneamente foi lançado o Programa CataForte III, que teria início somente anos depois. O seminário

contou com a participação de 126 pessoas, sendo ao menos duas pessoas de cada convênio selecionado, uma catadora ou um catador da base e o técnico responsável pelo convênio.



**Figura 21 - Registros CoopCent ABC do I Seminário SENAES Pró-Catador, Brasília-DF, 2013**

\*Direita: Paul Singer, Joana D'arc Pereira e Maria Ruth Takahashi; Esquerda: mesa do painel 3, composta pela COOPERT Itauna-MG, Universidade Federal de Goiás, FBB, e CoopCent ABC

Fonte: CoopCent ABC, 2013

O Comitê Gestor foi composto de forma paritária, tendo 6 representantes do MNCR e 6 representantes de outras entidades envolvidas no projeto: um representante SENAES, um representante Unitrabalho, um representante dos governos estaduais, um representante das prefeituras municipais, um representante das universidades e um representante das entidades de apoio. Durante a execução do projeto, foram previstas 6 reuniões do comitê, sem contar com os eventos em conjunto realizados. Após modificações no plano de trabalho foram adicionadas outras 2 reuniões, totalizando 8 reuniões entre 2013 e 2017. Uma das reuniões pode ser vista na Figura 22, realizada em Brasília-DF, 2015, nas dependências do MTE:



**Figura 22 - Reunião do Comitê Gestor SENAES Pró-Catador 28 e 29 de janeiro de 2015**

Foto: UNITRABALHO, 2015

Fonte: SICONV, Relatório 5ª Reunião Comitê Gestor (postado em 05/02/2016)

A estratégia do comitê gestor faz parte de uma iniciativa dos movimentos sociais, dentro do campo da autogestão e do planejamento participativo, que entendem o Estado enquanto espaço de disputa e que outras categorias, mesmo que sensíveis à causa, não seriam capazes sozinhas de tomar decisões que atendessem melhor aos interesses dos catadores. Assim, da mesma forma que o MNCR foi força motriz para a criação da política voltada para catadores no GF, a mesma entidade demandou que os catadores estivessem como parte, e não como objetivo, em todo o processo da política pública.

Este posicionamento foi fundamental na mudança dos rumos de algumas das ações do projeto, principalmente no que diz respeito às ações da entidade de assessoria. Uma das decisões de alteração de curso foi transformar um dos Seminários Nacionais previstos em um evento preparatório para a Conferência de Economia Solidária, em um formato de conferência

temática prévia, aos moldes dos que estavam acontecendo em outros temas dentro da economia solidária.

O documento final da “CONFERÊNCIA TEMÁTICA: Economia Solidária como estratégia de inclusão socioprodutiva de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis” foi editado em abril de 2014, com o objetivo de subsidiar a 3ª CONAES. Apresentou os objetivos de:

- a) aprofundar o debate sobre a inclusão socioprodutiva de catadores e catadoras na implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com a extinção dos lixões em todo o País;
- b) debater as estratégias da Economia Solidária como processo de inclusão socioprodutiva dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, tomando por base os acúmulos da I e II CONAES;
- c) promover o balanço sobre os avanços e desafios das organizações sociais e das políticas públicas em relação ao tema da inclusão socioprodutiva de catadores e catadoras de materiais recicláveis;
- d) elaborar subsídios e proposições para os planos estaduais e para o Plano Nacional de Economia Solidária a ser elaborado na III CONAES. (MNCR e FBES, 2014)

Antes da plenária final da Conferência Temática as catadoras e catadores, que compunham mais da metade dos participantes, realizaram manifestação política e cultural (Figura 23), com relevância tanto para pautar as agendas quanto para integração territorial do movimento.



**Figura 23 - Manifestação política e cultural das catadoras e catadores durante a Conferência Temática de Economia Solidária de Catadores, Brasília-DF, 2014**

**Foto:** Relatórios Unitrabalho (2014) via SICONV

Reunidos em grupos rotativos, catadoras(es), técnicas(os) e servidoras(es) públicas(os) elaboraram em três dias de evento 54 propostas (divididas em três áreas de concentração: para atenção dos objetivos citados, de forma que suas demandas integrassem a Política Nacional de Economia Solidária, produto principal que seria gerado a partir da 3ª CONAES. Compostas por grupos mistos, as discussões sobre as deficiências e expectativas dos catadores para a solução das questões urbanas, ambientais e trabalhistas tem caráter deliberativo, consultivo e formativo. Ao mesmo tempo que definem a posição dos coletivos sobre os principais problemas e as soluções possíveis indicadas, estabelecem pontes de vivência e compartilhamento de visões de mundo com os técnicos que lateralmente contribuem para a elaboração das propostas.

Não por outro motivo o presente estudo se propõe a compreender as propostas para a coleta seletiva, diretamente ligada à elevação de renda e qualidade de trabalho, a partir da principal proposta elaborada pelos próprios catadores: o projeto de reciclagem popular, sendo o técnico/pesquisador ser não inerte às férteis propostas co-construídas nestes ambientes de debate.



Figura 24 - Reuniões de trabalho em diferentes áreas de concentração para construção de propostas durante a Conferência Temática de Economia Solidária de Catadores, Brasília-DF, 2014

Foto: Relatórios Unitrabalho (2014) via SICONV

Desta forma, para a aplicação da política pública ativa, aplicada de diferentes formas por universidades, entidades de apoio, governos estaduais e prefeituras, foram necessários diálogos entre o promotor SENAES, as entidades, o MNCR e os catadores de base, em ambientes promovidos pela assessoria técnica. As instruções de execução aos municípios elaborada pela SENAES e publicada no documento “Guia de orientações Volume II: Guia de orientações para órgãos e entidades públicas estaduais e municipais na execução de convênios” (BRASIL, 2013) atende à operação burocrática, e parcialmente à operação física e política do projeto. Atende setorialmente também as demandas jurídicas de prestação de contas e responsabilidades com o recurso público descentralizado por meio de uma ferramenta de parceria no formato convênio, mas não cobre – pois também não tem essa pretensão – o ambiente de exequibilidade das ações.

Parte deste ambiente é oferecido pelas parcerias com entidades de apoio locais e conexões de confiança previamente estabelecidas com os EES de catadores. É também construída por outros projetos de fomento a catadores e seu fortalecimento produtivo, como o caso dos programas CataForte.

### *Programas CataForte*

Na Figura 20, aparece com frequência menção a outro programa que caminha lateralmente ao Pró-Catador SENAES, sendo em alguns momentos financiado pelas mesmas fontes: os programas CataForte. O Programa CataForte foi originado da demanda do MNCR, sendo concebido no âmbito do CIISC, para apoiar o fortalecimento das cooperativas e associações de catadoras e catadores no país, categoria reconhecida pela CBO desde 2005, que se fortalece politicamente desde 1985 e entra na agenda de parte dos políticos nos anos 2000.

Em 2009, o CataForte foi lançado em sua primeira versão, com título “CataForte I: Fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis”. O projeto chegou a 19 estados brasileiros, beneficiando 10.600 catadores, por meio de formações técnicas, políticas culturais e sociais, assistência técnica, formalização e desenvolvimento de tecnologias sociais para fortalecer EES de catadores e formação de Redes de cooperação entre EES (UNITRABALHO, 2012).

Durante o programa CataForte I, foram consolidadas as principais articulações políticas dos catadores, materializados nas figuras dos representantes estaduais do MNCR, que exercem força de integração desde o início do Programa Pró-Catador até sua finalização. Simultaneamente, em uma relação formador-formando, são fortalecidas e reconhecidas as entidades de terceiro setor e universidades que já tinham alguma experiência com o público de catadores, e no processo do CataForte I alcançam reconhecimento junto aos grupos de



catadores e junto aos órgãos governamentais financiadores de programas de desenvolvimento voltados para a categoria.

O principal benefício do CataForte I foi a expansão territorial da organização de catadores, principalmente para o interior e cidades médias. As articulações realizadas durante o CataForte I seriam posteriormente as bases que sustentariam a formação das redes de cooperativas e as primeiras experiências de comercialização conjunta, que é uma das principais ferramentas de fortalecimento dos EES de catadores frente a cadeia da reciclagem.

Em 2011 com o apoio da Fundação Banco do Brasil (FBB), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Petrobrás e principalmente da SENAES/MTE, o Programa *CataForte II – Logística Solidária* selecionou 26 redes de EES de catadores com objetivo de estruturar a logística de coleta, transporte e comercialização de materiais recicláveis, com a compra de veículos e capacitação e planejamento logístico (NASCIMENTO et al., 2006). A execução foi realizada com apoio da entidade Fundação Unitrabalho, que foi selecionada para dar suporte à realização dos diagnósticos, relatórios situacionais e planos de logística e implantação destes.

No CataForte II, foram as redes as responsáveis por apresentar os projetos para participar do programa. Esse foi um grande crivo, que aproximou ainda mais as entidades de apoio, universitários ou não, aos EES de catadores. As redes foram então as agregadoras dos grupos territoriais, promovendo uniões por um objetivo comum: comercialização conjunta, com o suporte operacional de 140 caminhões (NASCIMENTO et al., 2006).

Caso os projetos fossem lineares, as prospecções e diagnósticos fossem tão afinados com a realidade quanto os anúncios dos programas tentam transparecer, não seriam necessárias pesquisas críticas sobre os projetos de intervenção espacial propostos pelos agentes. Não sendo, cabe compreender que a elaboração dos planos de logística, bem como a estruturação com equipamentos dos EES e das redes pelos caminhões, não ocorreram tão virtuosamente quanto esperado pelos catadores.

Algumas das preocupações quando se pensa em investimentos de maquinários, capital fixo, são tanto os custos de capitalização, quanto os custos de manutenção, quantos os custos de operação do maquinário, frente ao valor que eles podem produzir quando potencializam o trabalho. Virtuosamente, os equipamentos ampliariam a produtividade e alcance territorial das EES, que galgariam outros patamares em quantidade de material processado, qualidade do processamento e reposicionamento comercial, produtivo e político na cadeia. Desajustadamente, os equipamentos representariam elevação dos custos de operação dos empreendimentos, que somados a situações de vulnerabilidade de baixa adaptabilidade já existentes poderia causar prejuízos financeiros que levasse o endividamento dos catadores ou ainda o encerramento da atividade de determinados empreendimentos.

Conflituosamente ainda, 26 redes no território nacional não se relacionam de igual para igual com os principais financiadores das ações, FBB e BNDES, sendo que estes agentes exercem poder impondo sua lógica e parâmetros, para que então o público mais fragilizado cujo programa busca fortalecer tenha que modificar suas práticas para atender à nova institucionalização.

Entre a virtude e os desajustes estão posicionadas as redes, que lograram com os investimentos e pagaram os ônus de possíveis planos logísticos feitos à revelia da realidade das atividades locais de coleta, triagem, armazenamento, comercialização e possíveis eventos acidentais. No conflito estão de forma geral todas as redes, que em maior e menor grau conseguiram se adequar às lógicas das entidades financiadoras, ou ainda desviar de desmandos políticos que por ventura atrasaram a entrega de equipamentos.

Existem ainda os processos espaciais que fogem à percepção dos agentes no momento da concepção dos projetos de intervenção. Os projetos de fortalecimento-base dos EES de catadores os auxiliaram em outras disputas locais que não estavam originalmente previstas nas ações. Com a formação das redes, os equipamentos foram transformados não só em força produtiva, mas em resiliência coletiva entre os EES membros da rede, sendo utilizados como base para a estruturação de novos empreendimentos mais jovens que ingressassem nos grupos, gerando ainda expansão territorial das redes, principalmente em regiões metropolitanas e grandes cidades do interior. Auxiliaram ainda nos projetos-piloto de contratação para a prestação de serviço de coleta seletiva, permitindo que os catadores pagassem o custo político da desconfiança e desvalorização do seu serviço no processo de negociação com as prefeituras municipais. Em outros lugares ainda, redes desestruturadas na integração de seus membros, com baixa sensação de pertencimento e maturidade dos grupos, terminaram por precisar alugar os caminhões dos projetos para outras empresas, no intuito de reduzir o custo de manutenção e pagar outras dívidas auferidas.

A terceira fase do programa foi lançada durante o primeiro evento do SENAES Pró-Catador, em 2013. A execução, no entanto, iniciou em 2014-2015, do *Cataforte III – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias*. O programa pode ser entendido de forma sintética pelo papel de seus órgãos fomentadores: a FBB, responsável financeiramente pelo escritório central de negócios, executado pela entidade CEADec; a FUNASA responsável pelos investimentos físicos necessários, tanto de construções quanto de equipamentos; e a SENAES, com maior volume de recursos, responsável pela formação e elaboração dos planos de negócios das redes. Foram selecionadas 33 Redes por meio de bases de serviço, que são entidades de terceiro setor que apoiariam as redes de forma lateral na execução do projeto. O escopo do edital foi voltado para as entidades que já apresentavam elevado grau de formalização e integração entre os EES membros.



**Figura 25 - Catadores da Rede CoopCent ABC no Palácio do Planalto para o lançamento do Programa CataForte III**

Fonte: CoopCent ABC, 2013

A entidade CoopCent ABC, responsáveis pelas Figura 21 e Figura 25, é uma rede de cooperativas e associações de catadores que atua na região metropolitana de São Paulo, e possui sede na cidade de Diadema-SP. Essa é uma das poucas entidades de catadores selecionadas pelo edital nº04/2011, sem intermediários de entidades de apoio, prefeituras ou universidades. É ela também um dos destaques de execução eleitos pelo Comitê Gestor Pró-Catador para apresentar suas experiências no vídeo elaborado também no âmbito do projeto Articula(Ação), intitulado “A Força do Coletivo: articulação das experiências Pró-Catador SENAES”<sup>30</sup>, dirigido e realizado pelo Coletivo Áudio Visual de Uberlândia, sobre a coordenação de Thaneressa Lima.

<sup>30</sup> Disponível na plataforma YouTube: <<https://youtu.be/V7CkTHkGZ9w>>

A Figura 25, bem como o breve contexto da Coopcent ABC, é retomado nesse momento para representar a felicidade que os catadores apresentaram ao se sentirem pertencentes à agenda federal, no momento que entram como os agentes principais das ações em um evento dentro do Palácio do Planalto. Passar a integrar esse Brasil, sentir-se parte das decisões tomadas na então virtual “Brasília”, capital do poder, fazem parte da:

(...) valorização da profissão – e da identidade – de catador em um espaço político dominado por técnicos, militantes políticos, acadêmicos, gestores e empresários, atores que dispõem de maior acúmulo de diferentes capitais – econômico, social, político e cultural. (SILVA, 2015,p.89)

O CataForte III apresentou estrutura tão robusta quanto os demais e incorporou no seu desenho os anseios dos EES apresentados pelo MNCR e pelas redes que participaram das outras edições. O programa busca ainda estabelecer relações com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), parte da Agenda das Organizações das Nações Unidas 2030, com a finalidade de poder angariar recursos e reconhecimento político das ações, favorecendo sua continuidade. Os ODS listados são: 01 – Erradicação da Pobreza; 05 – Igualdade de Gênero; 08 – Trabalho decente e crescimento econômico; 10 – Redução das desigualdades; e 11 – Cidades e comunidades sustentáveis (CEADEC, 2017).

Concomitante, existem ainda outras ações que integram a política nacional para inclusão social e produtiva de catadores, ações menores que foram conseguidas em outras janelas de oportunidade políticas.

Uma dessas ações é viabilizada pelo Decreto nº5.940/2006, que permitiu a doação de materiais recicláveis a EES de catadores, mas não previu o pagamento por essa atividade. Conflitos com Caixa e Banco do Brasil - pagavam empresas, mas não pagam catadores. Dinâmicas assemelhadas ocorreram em aeroportos geridos pela Infraero. Universidades apresentaram posição um pouco mais sensível, alguma delas pagando aos catadores por coleta realizada, por meio de acordos de apoio em parceria com as respectivas fundações.

O Decreto nº6.087/2007 regulamenta desfazimento, permitindo doação de mobiliário antigo e outros materiais para descarte e reuso para catadores. Entretanto, em 2018 e 2019, outras ações das então gestões modificaram o texto, restringindo mais o acesso dos catadores do material do desfazimento, com desenho buscando atender às entidades religiosas.

Pontualmente, o Decreto nº7619/2011 promoveu a concessão de crédito presumido do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) para empresas que comercializavam com catadores, sobre produtos de EPI que compravam/comercializavam.

A melhor avaliação sobre a elaboração, execução e continuidade das políticas públicas em escala federal foi realizada pelos autores Silva e Silva (2018), tanto pesquisadores como personagens importantes do processo. Eles realizam o esforço de síntese e crítica, buscando resgatar o percurso das PPs de Ecosol voltadas a catadores no período de 2003 a 2014, fazendo esforço adicional para compreender os enfraquecimentos posteriores a esse período.

Um levantamento realizado pelo Ciisc junto aos órgãos da administração pública federal e a outras entidades que apoiam ações de inclusão socioeconômica para esse público mostra que um total de 1.017 empreendimentos tiveram apoio direto do governo federal por meio de diversas ações, totalizando um número aproximado de 30.240 catadores e catadoras beneficiados, localizados em 584 municípios brasileiros. (...) Para tanto, os investimentos federais totalizam um valor aproximado de R\$ 478,5 milhões, despendidos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) – na Copa do Mundo –, pelo Ministério das Cidades (MCidades), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pela Fundação Banco do Brasil (FBB) e pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE), responsável pelo repasse de R\$ 215 milhões, o que corresponde a 45% do total. (BRASIL, 2014 apud SILVA e SILVA, 2018, p.143).

Ainda segundo os autores, houve avanço na estruturação administrativa, financeira e material dos EES, por meio das incubações, capacitações e outras assessorias, com representativo fortalecimento político e benefícios colaterais para o encerramento menos nocivo dos lixões, ao passo que fomenta a implantação das coletas seletivas. Fomentaram ainda os processos participativos no planejamento municipal para resíduos sólidos e saneamento básico, sendo em alguns casos os catadores a categoria mais participativa e incisiva nas discussões (idem).

Os autores recapitulam algumas dificuldades encontradas pelos programas. Destacam a difícil abordagem e mobilização com catadores que trabalham individualmente ou familiarmente em condições precárias em lixões e em coleta ambulante nas ruas, o que gera alta rotatividade quando ingressam nos EES e evasão das capacitações, devida à experiências de vida que demandam posições competitivas e individualistas, somado por vezes à baixa autoestima. Relatam também o desafio de superar a fragilidade econômica de

EES, que por vezes possuem estruturas muito precárias - documental, dominial e estruturalmente - ou mesmo ausentes, onde o maior problema é a morosidade do poder público em se corresponsabilizar por esses trabalhadores que sempre geraram valores ambientais e econômicos invisibilizados (idem). Por vezes ainda, o poder público municipal é o responsável pela deterioração ainda maior das condições do trabalho, implantando sistemas de coleta seletiva falhos, enviando aos catadores resíduos tão ou mais contaminados que em lixões.

Mesmo assim, e sem temer, os desafios apontados parecem pequenos quando comparados à crise institucional, às propostas de ajuste fiscal e aos retrocessos nas PPs para catadores. Extinção de autarquias públicas responsáveis pelo tema, drástica redução orçamentária extinguindo PPs de perspectiva emancipatória e redistributiva, voltadas a uma população que apenas por um breve espaço de tempo esteve prevista no orçamento. São destacadas as reformas para programas econômicos do mercado, flexibilização e terceirização trabalhista, perspectivas de reforma previdenciária e encerramento de programas de fomento de empresas públicas como Petrobrás, Banco do Brasil e BNDES (idem).

Não é possível se afastar da compreensão de que essas medidas do “Estado mínimo” afetam diretamente os catadores, em sua maioria mulheres, negras e em grande parte em idade de aposentadoria. Afeta ainda outros grupos coincidentes com essa classe de trabalhadores: dependentes químicos em recuperação, pessoas em situação de rua, indígenas, trabalhadores precarizados do campo e pescadores.

Os detratores ambientais encontram ainda janela de oportunidade para descumprimento de leis, com principal destaque o adiamento do encerramento dos lixões, da realização dos planejamentos municipais e da incineração de resíduos urbanos. O agravamento é menor, pois a situação já era grave, nos pontos como implantação de coleta seletiva com catadores e implantação do sistema de logística reversa.

Neste retrocesso, são corresponsáveis campanhas midiático-empresárias que sistematicamente buscam desmoralizar movimentos populares, enfraquecendo os instrumentos de participação e controle social. Não sem contraposição do MNCR, que continuou pautando suas demandas:

Além disso, o movimento tem tido forte engajamento em frentes populares mais amplas que denunciam e lutam contra as formas autoritárias de desmonte das políticas públicas, as reformas privatistas e as constantes investidas contra os direitos sociais conquistados pelo povo brasileiro. (SILVA e SILVA, 2018,p.149)

E concluem:

São sinais evidentes de que o Estado brasileiro encurtou, tornou-se de fato “mínimo” para os catadores e as catadoras de recicláveis, assim como para outras categoriais e segmentos populacionais historicamente excluídos do acesso às políticas públicas. (SILVA e SILVA, 2018, p.150)

### 3.2 Ferramentas de planejamento municipal: PMGIRS e PMSB

Neste tópico, discutiremos os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) dos seis municípios estudados. É de nosso interesse a forma com que o planejamento foi realizado, qual seu conteúdo resultante, como ele interagiu com o tema de catadores e como afetou (ou não) a dinâmica dos resíduos sólidos dos municípios e como interferiu nos projetos Pró-Catador e a reciclagem popular.

Sobre as prefeituras, a PNRS institui duas ferramentas principais de exercer poder, por pressão ou punição: 01 - Contenção de repasses federais, seja não reembolsáveis (“fundo perdido”), ou reembolsáveis, para a finalidade de saneamento; 02 - Improbidade administrativa nominal aos prefeitos que não se mobilizarem no sentido de encerramento de lixões.

O primeiro não ocorreu e o segundo ficou ao sabor das promotorias dos MPs responsáveis pelos territórios. Nesta estrutura, três principais desfechos ocorreram: o prefeito com boas alianças políticas conseguiu caminhos para evadir de sua responsabilidade legal, adiando e ficando fora dos olhares; em outros casos, assinou um TAC mediado pelo MP, propondo adequar parte da prática à lei, em um tempo superior ao estabelecido; enquanto os prefeitos/prefeituras menos influentes foram realmente pressionados a agir conforme a lei.

O rigor e o sabor do binômio política-justiça apresenta o potencial nocivo de comprimir os agentes principais, os catadores, no meio de suas relações, por ignorar suas necessidades no jogo de poder e produção do espaço. Os desfechos comprimem a necessidade dos catadores que estão trabalhando nos lixões, as propostas de contratação das EES para a coleta seletiva popular; comprimem a remediação ambiental dos lixões desativados; e comprimem a sanidade financeira dos municípios, pela diferenciação estabelecida entre prefeitura-prefeito-município.

Não obstante, negar financiamento e descentralização de recursos caso o município não apresente planejamento é uma falácia reproduzida no período de 1940 a 1990, e que posteriormente será novamente reestruturada nas Diretrizes do Saneamento Básico em 2007 e na Política Nacional de Resíduos Sólidos em 2010. As décadas que construíram essa narrativa não a fizeram menos falaciosa, apesar da pressão de parte dos técnicos do executivo federal e do medo apresentado por municípios pequenos reféns da guerra fiscal.

Não se tem notícia de qualquer município do Brasil ou do Estado de São Paulo [núcleo das análises do autor] que jamais tenha tido um pedido de



empréstimo negado por falta de plano diretor (VILLAÇA, 2002). [comentário nosso]

Nessa perspectiva, vemos estas ferramentas como apresentando resultados simultaneamente positivos e negativos, ou seja, contraditórios, na perspectiva da estruturação dos catadores e resolução dos conflitos sobre resíduos urbanos. Paralelamente, o contraponto está nas políticas públicas ativas promovidas pela federação nos seus braços do MCID, MTE/MDS, SENAES e MMA, que buscam auxiliar as prefeituras a se adequarem aos parâmetros negociados e firmados pela PNRS, PPs ativas das quais o Programa Pró-Catador SENAES faz parte.

Nossa abordagem nesse tópico possui foco principal na coleta seletiva, que é o tema que agrega a preocupação da prefeitura quando pensa nos serviços ao público e os catadores. A compreensão da prefeitura sobre os catadores nos é essencial para conseguir ampliar o entendimento das ações e motivações desse agente central no projeto de intervenção espacial que analisamos.

Dentro da compreensão por nós adotada, os agentes espaciais não são homogêneos, são sim contraditórios e solidários, unidos então por sua intencionalidade, conjunto de ações e concepções sobre os processos. Em especial, o Estado, que na presente análise possui como principal face a prefeitura municipal, mas não restrita a ela. “O Estado capitalista desempenha múltiplos papéis em relação à produção do espaço. Essa multiplicidade decorre do fato de o Estado constituir uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam” (CORREA, 2016,p.45).

As parcerias estabelecidas entre o Pró-Catador SENAES e as prefeituras municipais são ligadas às pastas do trabalho, de assistência social ou ainda e mais raramente pastas exclusivas da economia solidária. Por outro lado, a gestão da coleta seletiva, da coleta de resíduos domésticos comuns e o encerramento de lixões são realizados pelas pastas de serviços urbanos, obras, infraestrutura, e mais raro pelas pastas de meio ambiente. A diferente composição das pastas já atende aos diferentes interesses presentes dentro de uma gestão partidária coligada, somada à sensibilidade dos servidores da casa em cada pasta e à repartição de recursos propostas pelo legislativo, balizados pelos seus grupos financiadores.

O recorte não pode ser ainda extrapolado regional ou nacionalmente. Os seis municípios em estudo são aqueles que se dispuseram a escrever projetos de captação, que se articularam minimamente com as bases que os deram algum tipo de suporte na seleção, e que em competição com outros projetos, inclusive da sociedade civil, foram selecionados conforme as normas de um edital público. Nossa pergunta tem suas vigas cravadas na dúvida

de: como aqueles municípios que se dispõem a receber políticas públicas dessa natureza (EcoSol e catadores) agem em outras frentes sobre o mesmo tema.

Existe um espaço turvo na legislação que comporta as antigas práticas das relações prefeitura-empreiteiras, ao passo que permite a inclusão estruturada das cooperativas e associações do sistema da coleta seletiva municipal. Discorreremos mais sobre esse espaço mais adiante, mas, por ora, será oportuno nos debruçarmos sobre alguns aspectos.

A PNRS, em sua instituição no ano de 2010, estabelece que:

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

I - adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

II - estabelecer sistema de coleta seletiva;

III - articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

IV - realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;

V - implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;

VI - dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

§ 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do caput, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos **priorizará** a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.

§ 2º A contratação prevista no § 1º é **dispensável de licitação**, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. (BRASIL, 2010a)

O titular do serviço é a prefeitura municipal<sup>31</sup>, que quando de sua agenda busca “priorizar” os EES de catadores, para “estabelecer sistema de coleta seletiva”, utilizando da ferramenta de “dispensa de licitação”. Em outros casos, segundo os interesses da prefeitura, a palavra “priorizará” como contraposição da obrigação de contratar cooperativas, utilizando dos limites da ingerência federal sobre a política municipal.

Em outra passagem a federação tenta criar instrumentos para pressionar os municípios na direção da ação responsável, mas o faz com a parcimônia do que chamamos de espaço turvo:

Art.18(...)

§ 1o Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1o do art. 16;

II - implantarem a coleta seletiva com a **participação** de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda. (BRASIL, 2010a)

Novamente, aquelas gestões municipais que incluem os catadores em sua agenda compreendem “participar” na perspectiva dos princípios da PNRS, que prevê que o “resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (idem). Em outros casos pode ser interpretado como inclusão marginal, como “enviar os *lixo*’ para os catadores”, como se alguma ação assistencial estivesse sendo feita.

Ainda, para aqueles territórios que realmente se postam de costas aos catadores, existe uma ferramenta legal utilizada com muita frequência, dentro do campo do tecnocratismo de estado, da técnica acima da política, a tecnologia acima da sociedade:

Art 57 (...) O inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 [que trata das licitações], passa a vigorar com a seguinte redação:

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema

---

<sup>31</sup> E o Distrito Federal, em outro caso, ou ainda o consócio de serviços compartilhados, sendo nesse caso não alienado o município titular.

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.** (BRASIL, 2007) [grifo nosso]

Por meio da classificação das cooperativas como incapazes tecnicamente, os titulares do serviço conseguem manter, dentro da legalidade, os contratos de coleta seletiva com empresas privadas. Os contratos de coleta seletiva, por sua vez, possuem valores compatíveis com a complexidade do serviço, valores que são negados às cooperativas e enviados para as empreiteiras, que uma vez tendo suas atividades sustentadas por esse contrato não se preocupam com a qualidade do material reciclável, porque dele não retiram lucro, pesando mais a quantidade do material coletado do que a qualidade do material coletado seletivamente.

Por meio destes instrumentos legais, criados em meio a uma legislação tida como inovadora, se mantém as disparidades em que os catadores em sua grande maioria continuam com remuneração e qualidade de trabalho baixa e os contratos com empreiteiras deixando pegadas pesadas nos orçamentos públicos municipais.

As características desse processo buscamos captar por meio dos elementos de análise selecionados, dentro dos seis municípios em estudo. Os elementos dentro das grandes categorias “Coleta seletiva”, “Destinação final e encerramento de lixões”, “PMGIRS” e “PMSB”, fruto da análise dos planos municipais, estão sintetizadas no Quadro 8 - Síntese sobre PMGIRS, PMSB e coleta seletiva:

**Quadro 8 - Síntese sobre PMGIRS, PMSB e coleta seletiva**

Elemento de Análise	Camaçari-BA	Contagem-MG	Rio Claro-SP	Osasco-SP	Campinas-SP	Joinville-SC
Quem realiza coleta do material reciclável?	LIMPEC - empresa pública	Grande parte empresa terceirizada (KTM). Menor parte catadores autônomos e/ou organizados	Empresa terceirizada	Empresa terceirizada	Empresa terceirizada (Consórcio Tecam Tecnologia Ambiental)	Empresa terceirizada
Tipo de caminhão utilizado	Caminhão basculante adaptado	Pequeno baú fechado	Baú fechado	Majoritariamente semi/compactador	Transição do compactador para caminhão gaiola, com problemas de frota ociosa	Compactador/Semi-compactador, e em menor porção pequeno baú fechado
Abrangência da Coleta Seletiva	1,1% da população urbana	Parcial, com planejamento para universalização	Parcial, sem planejamento de expansão	Parcial (inferior a 30%), com planejamento tímido para expansão	Diversas áreas de alto potencial desatendidas	Parcial, inferior a 60% da área urbana
Triagem e beneficiamento realizado por quem?	COOPMARC, em cooperação com LIMPEC	ASMAC e COOPERCATA, divididas em 4 unidades	Cooperviva, principalmente	2 cooperativas, 128t por mês, em centrais de triagem concedidas por 20 anos	Cooperativas, por setor urbano	EES exclusivamente
Taxa de contaminação (percebida) e qualidade dos materiais	Intermediária (limpos das indústrias) e baixa (coleta seletiva)	Intermediária contam., mas baixa qualidade	Intermediária contam e qualidade	Alta e em elevação da contaminação, com baixa qualidade	Alta (compactador) e intermediária (gaiolas) contaminação	Altíssima contaminação
Catadores são remunerados pelos serviços?	Não	Não, apoio anual a operação	Não	Não	Apenas um EES, dentre 14	Não, apenas apoio de custos
Volume de materiais recicláveis nos galpões	Satisfatório	Muito Insatisfatório (catadores saem autonomamente para catar mais materiais para complementar a renda e acabam por competir com a coleta oficial)	Insatisfatório	Insatisfatório	Muito Insatisfatório (reclamações sobre distancia da população promovida pela empresa de coleta)	Satisfatório

Elemento de Análise		Camaçari-BA	Contagem-MG	Rio Claro-SP	Osasco-SP	Campinas-SP	Joinville-SC
Destinação final e encerramento de lixões	Natureza da destinação final de RDO	Aterro compartilhado Camaçari/Dias D'Ávila	Aterro sanitário	Aterro sanitário gestão público-privada, com presença de catadores	Aterro sanitário privado local, esgotado; Previsão de exportação, em aterro consorciado	Aterro sanitário em Paulínia-SP	Aterro sanitário local público, concedido
	Data do encerramento do lixão	Aterro Controlado/Lixão parcialmente ativo	1979 a 1997	Não diagnosticado	Não diagnosticado	1992	2001
	Encerramento de lixões vizinhos	Não diagnosticado	Esmeraldas (ativo); Ribeirão das Neves (A. Controlado)	Não diagnosticado	Não diagnosticado	Não diagnosticado	Não diagnosticado
	Situação/Compensação aos catadores no encerramento	Coleta mantida, com a existência de 40 catadores no local	Sem compensação	Apoio pontual à formação da cooperativa	Não diagnosticado	Sem compensação	Apoio a criação da ASSECREJO, com infraestrutura financiada pela prefeitura. Coleta seletiva iniciada apenas 2 anos depois
	Problemas na área de destinação final	Incineração irregular, aterramento de resíduos hospitalares, possíveis vazamentos de gás e chorume	1,5 mil toneladas de passivo. Plano de recuperação de 2007, maior preocupação com a estabilidade do maciço e água superficial, menor com gases e contaminação da água subsuperficial	Presença de catadores; baixa vida útil	Não diagnosticado	Transporte; valor do contrato	Sem pendências identificadas
PMGIRS	Ano de publicação	2016	2017	2014	2016	2012	2013
	Abordagem sobre catadores	Programa privado empreiteiras; destinar material coletado para cooperativas	Programa Municipal de Coleta Seletiva ligado diretamente aos catadores	Destino único dos materiais da coleta seletiva	Ampla e sensível aos temas da categoria	Abordagem técnica, sem se aprofundar na situação de trabalho ou vida dos catadores. Não aborda responsabilidade da prefeitura. Censo catadores 2008	Luta contra o termo catadores, mencionando "galpões oficiais" e "galpões extras". Diagnóstico invisibilizador dos trabalhadores. Não aborda responsabilidade

Elemento de Análise	Camaçari-BA	Contagem-MG	Rio Claro-SP	Osasco-SP	Campinas-SP	Joinville-SC
Previsão de recursos para catadores	Não constam propostas ou ações em curso	NACs. Manter parceria financeira com EES	R\$50mil/ano para treinamento dos catadores;	Rateio entre todos cooperados o número de bolsas do POT. Destaca serviços prestados pela cooperativa e não remunerados. Previsão de arcar com custos operacionais das EES	Menção rápida em tópico sobre caminhões, para transferência gradual da coleta para as cooperativas	Apenas indiretamente e/ou assistencial, com pagamento de aluguéis e parte dos custos. Sem menção de contratação, exatamente o contrário
Abordagem sobre a coleta seletiva	Setor público (não ocorre); 21 pontos entre PEVs e condomínios; foco na ação privada	PEVs e grandes geradores; enviado posteriormente para galpões de triagem; coleta por caminhão baú; condições mínimas indicativas de coleta exclusiva por empresa privada	Focada na CooperViva e na área de cobertura. Considera a cooperativa "insustentável", aliena da prefeitura a responsabilidade. Propõem ainda sujeição da cooperativa. Não prevê contratação	Motorista e caminhões da prefeitura e da empresa, auxiliares da coleta membros das cooperativas. Aponta competição entre sucateiros e cooperativas. Aponta alta taxa de contaminação por falta de EA	Coleta em caminhão gaiola e caminhão semicompactador. Pouca menção sobre catadores. Não lista dentre as responsabilidades da prefeitura o apoio ou contratação dos catadores	Responsabiliza a empresa privada pela coleta seletiva. Utilização de caminhões Baú. EES apenas como receptores
Previsão de recursos para coleta seletiva	Não. Incentivo indireto e pontual via IPTU verde	Suporte aos EES em parceria com a Pastoral, sem contratação	"Continuar apoio", sem previsão de contratação. Melhoria de PEVs. R\$100 mil/ano para EA; ingerência sobre recursos próprios da cooperativa	Prevê contratação dos catadores e pagamento por serviços ambientais	Contrato com TECAM, e periódica transferência do serviço para EES, aproximadamente R\$4mi por ano	Contrato com empresa privada, R\$3,63 mi por ano. Apoio em incubação e custos dos EES, de forma pontual
Abordagem sobre encerramento de lixões	Sem lixões mencionados	Sem lixões ativos mencionados. Encerramento do antigo lixão sem menção aos catadores	Sem lixões mencionados.	Sem lixões mencionados.	Ampla em questões ambientais e conflitos fundiários, sem menção aos catadores	Histórico de transição para aterro controlado, sem menção aos catadores
Geração estimada de resíduos por habitante	0,89 kg/hab.dia	0,8 kg/hab.dia	0,679 kg/hab.dia	0,96 kg/hab.dia	0,916 kg/hab.dia	0,6156 kg/hab.dia

Elemento de Análise		Camaçari-BA	Contagem-MG	Rio Claro-SP	Osasco-SP	Campinas-SP	Joinville-SC
PMSB	Abordagem sobre coleta seletiva	Breves menções na parte de educação ambiental. Relação legal da coleta seletiva e catadores. Sem menção direta aos catadores, previsão de contratação ou estruturação do serviço	Referência à ampliação da cobertura, aos EES e ao apoio parcial financeiro da prefeitura. Sem referência aos catadores avulsos ou a contratação	(integrado ao PMGIRS)	Sem menção	Colagem do PMGIRS, aprovado no ano anterior, porém sem menção aos catadores	Abordagem mais respeitosa a catadores, indicando como "a alternativa mais eficaz". Aborda catadores individuais também. Sem previsão de contratação
	Abordagem sobre destinação final	Aterro controlado local privado compartilhado, tido como aterro sanitário	Breve menção ao aterro sanitário municipal	(integrado ao PMGIRS)	Sem menção	Colagem do PMGIRS	Aterro sanitário municipal, sem presença de catadores ou problemas críticos identificados
	Ano de publicação	2016	2013	2014	2016	2013	2011

Fonte: PMGIRS e PMSB dos seis municípios (elaboração própria);



A atividade de planejamento é responsabilidade indelegável do poder público, no nosso recorte, a prefeitura. Mesmo assim, as prefeituras contratam empresas de consultoria para auxiliar na elaboração de seus planos, que na prática – por vezes – terminam por não ser apenas apoios, mas tomadas de decisão em si. O distanciamento da prefeitura do diagnóstico e das tomadas de decisão pode comprometer a execução dos planos. Em outros momentos, ainda a proximidade da prefeitura pode reduzir o espectro do diagnóstico e prognóstico à realidade usual segundo a visão dos gestores e grupos de poder.

As fontes de informação para a elaboração destes documentos são em menor parte primárias, e em maior parte secundárias, fornecidas pela prefeitura e pelos agentes internos, principalmente em municípios de médio e grande porte. Parte importante do discurso dos gestores pode ser comprada pelas equipes de elaboração dos planos, que está sujeita aos tomadores de decisão tanto por uma relação contratual quanto pela legal relação da responsabilidade de planejar.

Buscamos, por meio da leitura dos planos de resíduos sólidos e saneamento básico, captar essas visões. Por vezes, os planos foram elaborados de forma conjunta, nos casos indicados nas tabelas. Outras vezes, ainda foram elaborados em períodos e por equipes diferentes, o que não necessariamente indicavam abordagem diferente.

Sobre os prazos e datas, a PNRS foi eficiente em mover os municípios a planejar. Entretanto, foi insuficiente para movê-los a tempo, ou em fazer leitura adequada sobre a capacidade deles de atender o prazo estipulado como limite de 2012, com exceção de Campinas, segundo trazemos sistematizado no Quadro 8.

Parte das comparações buscamos fazer no campo do quadro, destacando as diferenças entre as abordagens. Entretanto, um quadro síntese não comporta todos os elementos necessários a serem retomados e, por isso, a seguir buscaremos discutir de forma breve alguns pontos específicos de cada município.

### Coleta seletiva, catadores e planejamento em Camaçari-BA

Em Camaçari, começaremos ressaltando um dos pontos principais de todos os projetos: a diferença entre o valor dos contratos e a condição de trabalho e vida dos catadores. Para a coleta nos Pontos de Entrega Voluntária (PEVs), uma das empresas de Camaçari recebia em 2011 o valor de R\$45.324,90 mensalmente. Por mês a empresa possuía um contrato de R\$2,93 milhões, para executar todas as atividades de limpeza pública do

município, com reajustes de aproximadamente 3,5% por ano desde 2010, terminando em 2015 com um contrato no montante de R\$4,19 milhões ao mês.

A cooperativa Coopmarc possuía 16 cooperados em 2014, com alta rotatividade e dificuldades operacionais marcadas, por mais que reunisse diversas estratégias que trataremos melhor no próximo capítulo. De todas as parcerias estabelecidas, nenhuma era com o poder público municipal, sendo privadas, com universidades públicas próximas, federais ou com outras entidades de apoio. Todas elas ações pontuais, sem pretensão de estruturar a coleta seletiva, de responsabilidade da prefeitura. A cooperativa Cooperlin (Cooperativa de Materiais Recicláveis do Litoral Norte), criada em 2013 e em processo de formalização e regulação fundiária, possuía, em 2014, 9 catadores, que, devido ao tempo de desenvolvimento possuíam menor estrutura que a Coopmarc. A Associação Renascer Reciclagem reunia, em 2014, 7 associados, em trabalho principalmente ambulante, não possuindo sede própria ou formalização, e recebiam apoio pontual da prefeitura. Nenhuma das 3 cooperativas era contratada para a prestação de serviço de coleta seletiva, ou recebiam pelo desenvolvimento da atividade de triagem e recuperação de materiais recicláveis. Todas as domínialidades das sedes das cooperativas em Camaçari estavam em situações de fragilidade.

Quanto à quantidade, a coleta seletiva reuniu 8,3 toneladas por mês via PEVs e condomínios em 2011. Por sua vez, a coleta seletiva porta-a-porta atendeu apenas 1.438 habitantes, 0,6% da população urbana em 2012, subindo para 1,1% em 2013. Segundo diagnóstico da empresa, os PEVs são desestruturados e possuem baixa manutenção.

O diagnóstico apontou alta taxa de contaminação do material enviado às cooperativas como um dos problemas determinantes da baixa remuneração dos catadores, além da falta de programas de coleta seletiva. Apontam ainda falta de apoio da prefeitura, tanto na coleta quanto na regularização fundiária e ambiental das cooperativas. Atendimentos aos pontos de coleta seletiva são escolhidos segundo interesses da administração, sem relação com a necessidade ou quantidade de material. Inexistem programas de educação ambiental consistentes. Não apontam a falta de contratação.

Quanto à participação, em audiências e fichas de sugestões, a Coopmarc faz intervenções pedindo apoio aos catadores. Sociedade civil também defende catadores nas fichas de sugestões, de acordo com sistematização da empresa.

Na minuta de lei entregue pela empresa (contratada para o planejamento) ao final do plano (PMGIRS) não constam propostas para coletas seletivas, para catadores, para cooperativas ou regularização dos contratos.

## Coleta seletiva, catadores e planejamento em Contagem-MG

Um dos pontos de destaque do PMGIRS de Contagem foi a estruturação em plano de condições mínimas para a prestação dos serviços de limpeza urbana, dentre eles, a coleta seletiva. Lista responsabilidades e condições mínimas, ao passo que estipula prerrogativas e padrões técnicos que desenham a proposta de coleta seletiva para ser exclusivamente realizada por empresas, com participação limitada de EES.

Prevê educação ambiental para coleta seletiva em prédios públicos municipais e empresas. Prevê também EA para catadores, ligando o projeto do município à construção do galpão PAC. Listam, dentro das ações, as realizadas pelo governo federal, por meio da entidade de apoio INSEA, no âmbito do CataForte.

Dentre as prefeituras em análise, Contagem é uma das poucas que possui repasse financeiros para as EES, mas sem contratação, apenas em caráter assistencial, mediados pela Pastoral da igreja católica. Possui convênio de cooperação técnica prefeitura-ASMAC desde 2002. Existe, por meio deste, uma ajuda de custo de R\$120mil e de R\$90mil/ano, para as 4 unidades, para o ano de 2014. Existe ainda outro EES não apoiado pelos recursos, a Mundo Melhor - Tramar/consol, cooperativa em processo de formalização, que recebeu cessão de uma área da prefeitura e o material da coleta seletiva 1 vez por semana.

Segundo pudemos perceber, a prefeitura tenta restringir a atuação das *coopergatos* com a abordagem de apoiar cooperativas e associações desde que "as atividades exercidas pelas mesmas promovam benefícios sociais, ambientais e econômicos". (PGIRSU Contagem, 2017).

Reforçam a utilização de caminhões baú para a coleta seletiva, um dos principais pontos de demanda dos catadores, para possibilitar a melhor triagem, mais segura e com maior taxa de recuperação de materiais. Mais cara por quilômetro de coleta, mas mais eficiente por quilograma recuperado.

Apresentam ainda a adoção das estratégias dos Núcleos de Apoio a Coleta Seletiva (NACs), que são segundo a prefeitura:

Os NACS, são locais com uma estrutura básica para atender os catadores que atuarem na coleta porta a porta com carrinho e coletores para entrega voluntária. O material coletado será confinado temporariamente e encaminhado para o galpão de triagem. Está prevista a instalação de NACS nas Unidades de Recebimento de Pequenos Volumes – URPV's potencializando os serviços prestados à população. (idem)

A adoção das estratégias dos NACs destaca uma preocupação sensível aos catadores ambulantes, que precisam de atenção especial, nem sempre se enquadrando de forma simples aos trabalhos coletivos. Ainda nesse sentido, durante o diagnóstico realizaram diagnóstico amostral com catadores ambulantes, com 30 catadores.

A ASMAC em Contagem possui uma dinâmica em especial. Ela funciona como um ponto de apoio para os catadores associados, que coletivamente e autonomamente decidiram trabalhar individualmente. Pode parecer uma contradição o trabalho coletivo-individual, mas na verdade não é. Segundo a compreensão dos catadores sobre suas relações e modos de vida, exercendo seu direito de autodeterminação, decidiram se unir para se fortalecer nos pontos e interesses convergentes e manter separadamente as atividades que possuem interesses divergentes. Assim, os associados à ASMAC realizam a coleta e armazenam o material coletado em baias especiais, identificando o material por ela/ele coletado. Em outro momento o mesmo coletor, ou parceiro de trabalho ou familiar, trabalha na triagem, que posteriormente é pesada e encaminhada para o beneficiamento e comercialização conjunta. A remuneração daquele catador que trabalha na coleta e triagem do próprio material é correspondente diretamente à quantidade de material que ele enviou para a comercialização conjunta, retirando os custos coletivos. Nessas circunstâncias os catadores conseguem uma remuneração menor, mas responde às dinâmicas de suas vidas. A ASMAC é uma das entidades que compõe a Rede CataUnidos, entidade de 2º ordem de integração de catadores.

Um dos problemas apresentados foi a recuperação da área do antigo lixão, com destacada contaminação não solucionada, contaminando diversos cursos hídricos inclusive afluentes que alimentam a Lagoa da Pampulha.

### Coleta seletiva, catadores e planejamento em Rio Claro-SP

Em Rio Claro estão as maiores contradições. Melhor relação entre prefeitura, cooperativa e universidade; e pior abordagem no planejamento municipal.

Uma das formas de prejudicar a coleta seletiva e a estruturação dos EES é a negligência da prefeitura para com os catadores e para com a coleta, abordando superficialmente em seus planejamentos, operações e agendas políticas. Existe ainda uma segunda forma mais nociva de prejudicar a coleta seletiva e as cooperativas: a cooptação, a sujeição e a ampliação da fragilidade dos catadores frente aos interesses do grupo vigente na gestão municipal. A abordagem no PMGIRS da prefeitura de Rio Claro-SP estabelece atuação da segunda forma.

As empresas de planejamento contratadas, e prefeitura na condição de indelegabilidade do planejamento, assumem a postura de ingerência sobre a cooperativa nas suas atividades. Simultaneamente ao não pagamento pelos serviços prestados pela cooperativa, ao alienamento da cooperativa à atividade de coleta porta-a-porta, delegando apenas os processos de triagem em diante, a prefeitura (e empresas de apoio) via plano, sugerem ingerências e criação de estruturas de sujeição da cooperativa à prefeitura através do domínio dos meios de produção da cooperativa. Justificadas como "plano de contingência" para as possíveis "ocorrências", em específico a "Paralisação no Pré-Beneficiamento e/ou tratamento dos RSD", a prefeitura (e empresas de apoio) estipula:

-No caso dos materiais recicláveis, é importante que a cessão das instalações e equipamentos para uso das cooperativas de catadores tenham em contrapartida o compromisso por parte dele de receber e processar os materiais independentemente dos preços de mercado. (PMGIRS Rio Claro, 2014)

Nessa passagem, o nível de irresponsabilização da prefeitura estabelecido no plano chama atenção, e joga luz sobre um dos conflitos mais graves: prefeitura contra os catadores. Podemos compreender a passagem em outras palavras: **independentemente** (leia-se: não importa) da renda que os catadores receberão pela venda do material, de forma que também **independente-mente** do custo que eles têm para a triagem, beneficiamento e armazenamento temporário do material; os catadores **deverão** receber e processar o material coletado e entregue pelas empresas, mesmo que isso seja às custas de sua qualidade de trabalho e renda. E, caso não recebam, ou recebam e não processem, os catadores podem ser **punidos** com a retirada da cessão da instalação e equipamentos.

Dessa forma, a prefeitura se aliena simultaneamente da titularidade do serviço de coleta seletiva e da responsabilidade com os trabalhadores que nela atuam, e por outro lado domina os meios de produção (instalação e equipamentos), relegando aos trabalhadores o risco e a pobreza. Estes, se vendo em risco e despossuídos, se submetem às baixas condições de trabalho e baixa renda, processo já exaustivamente estudado, e com não-tão-novo formato.

Somando esse posicionamento ao apontamento da necessidade dos catadores serem treinados, pois no seu destreino está a incapacidade da triagem, é possível compreender que o posicionamento de parte dos grupos da prefeitura é concorrente ao interesse dos catadores. Frente a competição, a prefeitura com suas ferramentas exerce o poder sobre as populações, com maior veemência sobre os movimentos organizados, no formato mais tradicional da conservação do status quo.

O diagnóstico e a estratégia é focada na CooperViva e na área de cobertura da coleta. Nas propostas, considera a cooperativa "insustentável", aliena da prefeitura a responsabilidade. Propõe ainda sujeição da cooperativa à prefeitura na coleta seletiva, mesmo sem o pagamento. Condicionar "instalações e equipamentos" ao recebimento dos materiais da coleta, "independente dos preços de mercado", mesmo sem o pagamento, talvez seja a figura mais clara dessa ação.

Ainda, não prevê maiores recursos para a coleta seletiva. Prevê "Continuar apoio", sem previsão de contratação. Quanto a investimentos, prevê melhoria dos PEVs, como também R\$100 mil/ano para educação ambiental. Propõe ainda o investimento de R\$50mil/ano para o treinamento dos catadores, como se nelas(es) residisse alguma deficiência na recuperação dos materiais, em seu destreio. Estabelece propostas com ingerência sobre recursos próprios da cooperativa adquiridos por outros projetos, como compra de caminhões e reforma de galpão, em clara confusão de responsabilidades e falta de domínio sobre o tema.

Como pesquisadores, vem à nossa mente o rosto de Dona Inair – personagem importante no próximo capítulo<sup>32</sup> -, com uma expressão cética sobre as boas intenções do "Estado" em investir nas ações da cooperativa, frequentes nas reuniões que pudemos ter ao longo da vivência.

### Coleta seletiva, catadores e planejamento em Planejamento Osasco-SP

As melhores ferramentas foram apresentadas pela prefeitura de Osasco, segundo nosso critério de análise, quando comparadas aos demais planos. Nela, as abordagens sobre o problema no diagnóstico foram completas. Retomam o problema oriundo da baixa educação ambiental e conseqüente baixa adesão da população à coleta seletiva e baixa área de cobertura da coleta. Destacam ainda a competição com os sucateiros e a venda de materiais de maior valor pelos grandes geradores. Destacam ainda o problema mercadológico em que as cooperativas estão inseridas, com o baixo volume e baixo valor conseguido no mercado.

Definem: "a inclusão social via economia solidária será prioridade" (PMGIRS Osasco, 2016, p.175)

---

<sup>32</sup> Então catadora presidente da CooperViva de Rio Claro-SP, adotada simbolicamente como referência no argumento sobre autogestão, base para a construção dos parâmetros de pesquisa que adotamos.

Ressaltam ainda a importância do caráter participativo do Programa Osasco Recicla, que insere os catadores nos sistemas de decisão, além das iniciativas de incubação. Abordam também o projeto Pró-Catador. Retomam as responsabilidades estabelecidas claramente no programa dos agentes envolvidos na coleta seletiva.

Os técnicos da prefeitura de Osasco afirmam (Relatórios de Andamento de Convênio Osasco) que os catadores participaram em junho de 2016 da aprovação da PMGIRS, e que contribuíram em outros momentos para a discussão, sendo instigados pelos técnicos a fazê-lo. Esse processo foi um produto da parceria com o Pró-Catador SENAES, que, pelo que pudemos ler nos planos, surtiu efeito na alteração das propostas. No entanto, ficamos na dúvida se os catadores foram orientados quanto às possibilidades reais dentro da PNRS para a categoria, como por exemplo a contratação para a prestação de serviço e o recebimento por serviços ambientais urbanos.

### Coleta seletiva, catadores e planejamento em Campinas-SP

Em Campinas, os planos tomam linguagem mais técnica, além de dirigem muitos esforços para digerir a quantidade de informações e históricos legais sobre os processos de manejo de resíduos no município. Registram a previsão de incineração deste 1995, como iniciativa integrada a reciclagem e a compostagem, no intitulado Complexo Delta, próximo ao novo Aterro Sanitário Delta A, que começou a operar entre 1992 e 1996, data de encerramento do último lixão no município. Na licitação, a empresa Camargo Correa em consórcio com outras empresas, no consórcio ECOUTIL foi selecionado, mas não foi assinado o contrato.

Em 2000, havia 3 aterros ativos no município, todos com algum problema técnico considerado grave pela CETESB: Aterro Sanitário Delta A, Pirelli e Santa Barbara. Em 2008, foi aberto o quarto aterro sanitário, de nome Delta B.

Sobre a prestação de serviços de limpeza, o contrato com TECAM prevê a melhoria e investimento nos equipamentos e infraestrutura das cooperativas. Mapeia 15 EES, incluindo cooperativas que trabalham com orgânicos e RCCD. Indicam o total de 273 cooperados.

A empresa TECAM é remunerada em R\$611,95 por tonelada de coleta seletiva, totalizando R\$3,92 milhões ao ano, e aproximadamente R\$36,7 por tonelada de aterramento, além dos outros serviços como a coleta regular, que totalizam R\$72,12 milhões ao ano.

Apresenta menção rápida quando abordam sobre os caminhões de transferência gradual da coleta para as cooperativas:

a) Coleta seletiva porta a porta (16) dezesseis veículos coletores gaiolas de 30 m3.

Obs: Esse serviço será gradativamente estruturado para coleta direta pelas cooperativas, que receberão por essa atuação; (PMGIRS Campinas, 2012, p.183)

Menciona também possibilidade de alocar mão de obra "contratada ou pelas cooperativas" na atividade de coleta seletiva. Reconhece ainda a autoridade da ACOOP na definição dos locais de entrega dos materiais da coleta seletiva. As menções são breves, mas são salutares no processo de negociação.

Em Campinas está o único contrato para a prestação de serviço de coleta seletiva entre a prefeitura e um EES na região de estudo. Entretanto, esse contato é estabelecido com apenas um EES, deixando ao menos outras 12 de fora, o que é um ponto de conflito, que buscaremos dedicar um pouco mais de tempo no próximo capítulo.

## Coleta seletiva, catadores e planejamento em Joinville-SC

Outro grande conflito nas ferramentas de planejamento e os catadores está em Joinville. Apresentam luta contra o termo "catadores", mencionando "galpões oficiais" e "galpões extras". Realizam um diagnóstico invisibilizador dos trabalhadores. Não aborda responsabilidade da prefeitura, e não dedica esforço a entender a alta rotatividade de catadores nos EES, restringindo o diagnóstico a uma impressão de rápida visita. Não foram realizados questionários ou entrevistas com os catadores. Algumas vezes ainda o nome da categoria, catadores, é visto com aspas, como "catadores". Esse conflito pode ser visto de forma mais crítica no projeto Pró-Catador, descrito no próximo capítulo

Dedica algum esforço a falar de catadores avulsos, chamados de "catadores informais" ou "carrinheiros". Identificam conflito entre os catadores avulsos e a coleta seletiva.

O contrato estabelecido com a empresa atende aos moldes próximos dos demais municípios, inclusive com valores aproximados. A empresa recebe ao ano R\$3,63 mi para a atividade de coleta seletiva:

Retoma em seu texto do planejamento o Decreto nº20.849, de 24 de junho de 2013, que:

Define atribuições aos órgãos municipais da administração direta e indireta e da concessionária de serviços de limpeza urbana, para cadastramento, distribuição, avaliação técnica socioassistencial das entidades e/ou



cooperativas que atuam no setor de reciclagem aptas a receber as cargas da coleta seletiva. (PMGIRS Joinville, 2013)

Nem no plano, nem no decreto, estão previstas a contratação dos catadores. Ao mesmo tempo, estipula lista extensa de responsabilidade dos EES para que possam receber os materiais da coletiva da empresa, quase inviabilizando a atividade frente ao não pagamento pelos serviços prestados.

Responsabiliza ainda a prefeitura por toda as definições internas dentro dos EES, como estatuto, fluxograma operacional, definição de ambiente de trabalho, e fiscalizar utilização de EPIs, manutenção de equipamentos e higiene ocupacional. Constrói um arcabouço jurídico e operacional para que a prefeitura possa fiscalizar, mas não se responsabilizar pela coleta seletiva. Apresenta de forma mais contundente uma lei contrária ao interesse dos trabalhadores, respaldando principalmente a prefeitura nas ações, ao modo de ordem, sem progresso, ou ainda progresso sob os trabalhadores.

Um dos exemplos de como a abordagem do planejamento é nesse caso condizente com o horizonte paradigmático da prefeitura é o questionário aplicado junto à população.

Apêndice 3: Questionário Utilizado para Nortear as Discussões sobre Resíduos Sólidos

1 - QUAL O PROBLEMA DO SEU BAIRRO?

2 - QUAL A PROPOSTA DE SOLUÇÃO?

3 - EXISTE LOCAL DE DESPEJO INADEQUADO? ONDE?

**4 - HÁ PROBLEMAS COM CATADORES?**

5 - QUAL A MELHORIA PARA A COLETA?

6 - UTILIZAÇÃO DE CONTAINER OU PORTA EM PORTA?

7 - PROPOSTAS DE AÇÃO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO BAIRRO?

8 - PARTICIPARIAM DE AÇÕES CONJUTAS? QUAL O MELHOR DIA E HORÁRIO?

9 - COMPRARIA MATERIAL COM PRODUÇÃO DE 100% RECICLADO?  
(PMGIRS Joinville, 2013,p.245) [grifo nosso]

Ferramenta utilizada como promotora das discussões no momento participativo do planejamento com a população, o questionário é muito representativo da compreensão da equipe da prefeitura sobre os catadores, enquanto problemas. Talvez resida aí o combate constante com o termo, sendo o ideal no horizonte da prefeitura a transição de "catador problema" para "Trabalhadores de Material Reciclável".

Em uma linha lógica o instrumento de fomento à discussão induz os participantes a pensar que o problema do bairro, principalmente local de despejo inadequado, está relacionado a catadores. Perguntas como "Como é sua relação com os catadores que passam na sua porta?" ou ainda "Conhece alguma cooperativa de catadores?", talvez não passem pelo ideário. O alijamento da população e dos catadores é não só indicador de redução do poder de reivindicação dos EES sobre o sistema de coleta seletiva, como causa direta da redução da eficiência da coleta seletiva, como vimos a relação direta entre a valorização profissional e o trabalho desempenhado.

Em contraposição, no ano de 2010 foi elaborado para Joinville o PMSB, que apresenta uma abordagem que reconhece um pouco mais os catadores. Utiliza além de linguagem mais adequada, melhor abordagem sobre os problemas que passam os catadores e busca compreender a responsabilidade da prefeitura nesse processo. Entretanto, pelo que vimos no PMGIRS do município, a abordagem não foi adotada posteriormente, deixando como impressão a desconexão ainda resiliente entre planejamento e execução, para os pontos benéficos à população e para os pontos a ela danosos.

### Análises e considerações prévias

Um dos pontos preocupantes foi que, tanto regiões de dinâmica econômica intensa quanto regiões menos dinâmicas, indicam baixa geração de resíduos per capita. Segundo os dados apresentados pelos planos ocorre subdimensionamento, principalmente porque nenhum dos municípios, todos de porte médio ou grande, atingiram as médias regionais ou a média nacional, de 1,079 kg/hab.dia. O dimensionamento inadequado atrapalha a identificação de gargalos e pontos descobertos pelas coletas, ou ainda a quantidade de recursos destinadas para o tratamento dos resíduos de responsabilidade pública.

Os elementos presentes no Quadro 8 buscam fornecer parâmetros para a avaliação da coleta seletiva nos municípios. Eles foram elaborados com base nos princípios da Reciclagem Popular (MNRC), eficiência na prestação de serviço de saneamento básico e nos princípios presentes na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A "Taxa de Contaminação", o "Volume de materiais recicláveis nos galpões", e a "Qualidade dos materiais recicláveis nos galpões", elementos também contidos no Quadro 8, foram classificados segundo a percepção das catadoras(es) membros dos EES que participaram das reuniões e visitas técnicas realizadas pela equipe de assessoramento da entidade Unitrabalho. De forma complementar, utilizamos as avaliações das equipes de

diagnóstico, sem desconsiderar suas sérias restrições, nos demandando muita cautela, restrições quais geradas pelo limitado conhecimento das equipes de consultoria, no geral, sobre o tema de catadores.

Ainda, a Lei nº11.445/07 estabelece que a atividade de coleta seletiva é de prioridade de associações e cooperativas de catadores, com devido pagamento pelos serviços prestados, o que não ocorre em nenhum dos municípios analisados de forma ampla, com a pontual exceção de Campinas e um EES. Neste ponto, percebemos que, por mais que a atuação dos catadores na negociação de políticas públicas com a prefeitura represente ganhos no que tange à assistência social, tardará para que evolua para uma relação de prestação de serviços e reconhecimento da importância do trabalho da classe.

A situação mais crítica emerge do cruzamento do não pagamento pelos serviços aos catadores, da cooptação das EES pelas prefeituras, da quantidade de material enviada aos EES e à baixa qualidade desses materiais. O acúmulo desses fatores extremamente nocivos aos catadores são as engrenagens principais de desorganização, redução da renda e da qualidade de trabalho e tem todos em algum momento uma grande responsabilidade da respectiva prefeitura. Em algumas prefeituras são praticados apoios com o custeio dos gastos mínimos dos galpões, como aluguel, água e luz, compreendendo a prefeitura que esse repasse é suficiente para delegar aos catadores a responsabilidade pela coleta seletiva e recuperação dos materiais. Ao mesmo tempo estabelece contratos milionários com as empreiteiras e diagnostica a “baixa eficiência das cooperativas” como consequência da “falta de treinamento” ou “elevada fragilidade social” dos catadores. Abordagens limitadas como essa são contraproducentes, ou ainda, re-produtoras do espaço segregador delegado aos catadores.

Outra situação crítica é a falta de compreensão histórica por parte das ferramentas de planejamento sobre a situação dos catadores. Quando abordados os temas sobre encerramento de lixões antigos nos municípios a condição dos catadores que lá trabalhavam é completamente ignorada, o que automaticamente retira da prefeitura a responsabilidade pelo passivo social pelo dano trabalhista da expulsão sumária dos catadores de seus locais de trabalho. Muitos dos catadores que atualmente desenvolvem atividades coletivas formalizadas são oriundos de atividades coletivas desenvolvidas no interior de lixões, sendo grande o destaque às catadoras, que se organizam junto a outras catadoras, da família ou não, para o cuidado mútuo das crianças, de forma que quando parte das mulheres trabalham, as outras cuidam das crianças, evitando que as crianças precisem ir ao lixão.

Ignorada a situação dos catadores no momento do encerramento dos lixões locais, mais crítica é ainda a ignorância sobre o encerramento dos lixões dos municípios vizinhos. O

espaço indivisível impõe sua realidade às populações que se articulam para gerir a sobrevivência em processos de hegemonização. Quando uma prefeitura encerra sumariamente um lixão, sem a devida atenção aos catadores, a tendência é que uma parte destes catadores migre para os lixões de municípios vizinhos, criando uma cadeia de irresponsabilização dos poderes públicos municipais por populações em sequência expulsas de diversos sítios de trabalho.

E com essa problemática, encerramos o Capítulo 03, no intuito de conseguir demonstrar que nas ferramentas de intervenção espacial propostas pelo Pró-Catador SENAES possam mudar ao menos parte das práticas da gestão, já que nas ferramentas de planejamento não conseguiu alterar em maioria dos casos a abordagem sobre os catadores e suas necessidades.



Grafites de MUNDANO em mais de 320 carroças de catadores até 2019-  
[www.mundano.art.br](http://www.mundano.art.br) - @mundano\_sp

Projeto PIMP MY CARROÇA - [pimpmycarroca.com](http://pimpmycarroca.com)



## CAPÍTULO 4: RECICLAR A CIDADE E A POLÍTICA PÚBLICA



**Figura 26 - A cidade na mão das catadoras**

Fonte e Foto: CooperViva, Rio Claro-SP – rede social, 2017

Os embates entre as questões ambientais e sociais no urbano (SEABRA, 2003) geraram amplas desigualdades socioespaciais e vulnerabilidades (PENNA e FERREIRA, 2014). Dentre elas, está a condição de trabalho e vida que catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis estão submetidos, resolvendo com o seu esforço parte dos conflitos do lixo. Durante muito tempo, e ainda hoje em muitos lugares, a viabilidade da reciclagem dos resíduos dependia/depende da baixa condição de trabalho e vida dos catadores, como também das brechas de oportunidade não interessantes para indústrias e grandes aparistas.

Sobre a questão, o governo federal instituiu o Programa Pró-Catador, sendo uma de suas ações a parceria com prefeituras municipais para o fomento de empreendimentos econômicos solidários de catadores. Estas parcerias ocorrem em um espaço complexo, sendo a adequação das ações resultante da relação entre diferentes agentes neste/deste espaço, e a escala local, ponto crítico para sua eficiência.

No começo deste capítulo é importante lembrar que a reciclagem é um processo de recuperação de materiais já processados para reinserí-los no ciclo produtivo. Em quase todas

as vezes este processo se assemelha mais a uma espiral descendente do que um círculo completo, pois os materiais adquirem novas características, o que impede que eles sejam inseridos da mesma forma nos ciclos produtivos, passando assim a integrar outros ciclos.

Mas por que esta explicação agora? Porque nossa proposta, e dos catadores, de reciclar a cidade e a política pública não é uma tentativa de voltar ao que um dia já foi, mas sim identificar as rugosidades do espaço para produzir algo diferente, menos desigual, menos segregado, menos excludente, menos insular.

O quarto capítulo apresenta o título “Reciclar a cidade e a política pública”, sendo o capítulo final em novos conteúdos. É o capítulo mais extenso, pois concentra a análise dos principais dados primários coletados, concluindo diversas das análises já iniciadas em textos anteriores. Serão retomadas então as análises dos planos de resíduos sólidos e saneamento básico, da política e agentes em escala federal e regional e o histórico de planejamento dos municípios brasileiros e do trabalho dos catadores. Apresenta a avaliação dos projetos SENAES Pró-Catador dos seis municípios estudados na íntegra, relacionando os meios em que ocorrem e as condições que as cidades apresentam ou precisariam apresentar para que haja a melhoria da renda e do trabalho de catadoras e catadores. Está presente também a compreensão dos diversos agentes de interesse que compõem a malha do projeto, seja como promotores de dinâmicas ou geradores de conflitos.

São subtópicos integrantes deste capítulo: “Projetos municipais, economia solidária e autonomia: espaço dos catadores, da prefeitura, da sociedade civil, das empresas e da universidade”, “Argumentos”, e a abordagem sobre cada projeto.

#### **4.1 Projetos municipais, economia solidária e autonomia: espaço dos catadores, da prefeitura, da sociedade civil, das empresas e da universidade**

Sob este título, a proposta é caracterizar e identificar as relações e ações dos principais agentes para a inclusão socioeconômica de catadores, sob a égide da política de desenvolvimento local para a melhoria da qualidade de trabalho e renda.

Em escala local, por vezes coincidente com a escala municipal, dado o fator político-administrativo da política, os agentes podem ser compreendidos pelos grupos: Poder público municipal, entidades da sociedade civil e universidades e catadores organizados. Eles representam instituições ou classes sociais, tendo grande importância no embate político por decidir públicos prioritários das políticas, formatos e condições de operação. Apresentam

contradições, conflitos, solidariedades e heterogeneias, que serão em parte elucidadas a seguir.

Neste tema e escala, o poder público municipal desempenha papel principal de órgão responsável pelos recursos do Programa Pró-Catador, tendo assim responsabilidade legal da execução das ações.

Territorialmente, as ações do projeto estão restritas ao município, por questões político-administrativas. Essa divisão dificulta a atuação nos fluxos existentes, tanto de trabalhadores da reciclagem quanto de atravessadores do mercado de compra. Limita ainda as ações integradas com outros municípios para fechamento de lixões, contraditório com a característica regional dos impactos, gerando conflitos pelo descolamento destas escalas (SAQUET, 2007). Em projetos estabelecidos com entidades da sociedade civil e universidades este fator é minimizado, pois estes eventos possuem abrangência territorial regionalizada.

Entretanto, a prefeitura é destino executor dos investimentos, pois: existe a necessidade de cumprir direitos constitucionais de populações historicamente excluídas não apenas no campo do trabalho, que no geral, sem o programa federal o município destina recursos financeiros ou capital social insuficientes na inclusão social e produtiva, seja por menor prioridade política, seja por menor disponibilidade orçamentária; o segundo ponto é a urgência do encerramento de lixões, e a necessidade de fazer inclusão dos catadores que neste espaço trabalham e desse espaço sobrevivem. Em municípios que o encerramento de lixões obedeceu apenas critérios e ordens jurídicas e ambientais, houve ampliação da situação de risco das populações, não apenas do município como da região. As conseqüências diretas do encerramento sem inclusão socioeconômica estão relacionadas à migração para outras áreas de risco, perda da condição de trabalho, perda de condições de sustento e elevação de pobreza, e uma cadeia de eventos subseqüentes.

Se por um lado a política pública busca multi escalaridade e setorialidade para maior abrangência a eficiência de investimentos, as prefeituras municipais encontram dificuldade de integrar as diferentes pastas. Isso afeta as ações de encerramento de lixões, de atendimento integrado de políticas públicas como saúde, educação, moradia e registro civil aos catadores e de estabelecimento das políticas públicas de trabalho, com o fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários e a contratação para a coleta seletiva.

Entidades da sociedade civil e universidades compõem um grupo de agentes locais que tanto podem atuar diretamente quanto indiretamente nos projetos. Indiretamente, contribuem com a formação técnica da equipe do poder público municipal, seja por formação de profissionais adequados, seja por fomentar discussões de maior relevância para a



sociedade local. Diretamente, essa classe pode atuar como executoras das ações dos projetos, ou como componentes de comitês gestores e fóruns. Compõem esse grupo fundações de amparo, associações para inclusão social, entidades religiosas, ONGs ligadas ao meio ambiente e/ou inclusão social ou ainda OSCIPs<sup>33</sup>.

A eficiência e adequação das ações envolvem questões como: a proximidade da fala e prática da entidade com os catadores; promoção de emancipação e autonomia que a entidade fomentou ao longo de projetos anteriores; e o fortalecimento político de catadores locais pelo favorecimento do diálogo com instâncias de representação em escala nacional.

As entidades da sociedade civil estabelecem um território de atuação, caracterizando-o, como abordado por Saquet (2007), como um *espaço de privilégios*. Estes privilégios se materializam através de facilidades para entidades locais participarem de seleções que avaliam capacidade técnica e experiência, no quesito local; por meio de maior contato entre a banca de seleção e entidades; ou ainda por meio de informações privilegiadas sobre a seleção e suas diretrizes. O poder destas entidades no território pode ser negativo ao projeto, quando turva a seleção e cria favorecimentos indevidos, ou benéfico, quando fortalece as entidades na mediação dos conflitos entre prefeitura e catadores, ou ainda quando qualifica as metas executadas.

Os catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis constituem o grupo de agentes mais importante. Além de ser o público beneficiário, possuem amplo conhecimento sobre a realidade local, tendo na sua vivência a história das intervenções realizadas que foram adequadas e as que produziram reveses. O grupo entende, em sua linguagem, quais são os principais gargalos enfrentados no desempenho de sua atividade, e onde os recursos devem receber maior foco. Dominam ainda a linguagem mais adequada para falar com seus companheiros de classe, o que faz dos catadores os agentes de busca ativa mais eficientes no contato de catadores avulsos, seja em situações de rua ou em lixões.

Apresentam relação inter-escalar e dominam a dinâmica da máquina pública, dialogando com o Ministério Público e com a defensoria pública no processo de acesso aos seus direitos e adequação às ações da cidade nas áreas de planejamento e saneamento.

Como os demais agentes, os catadores apresentam incongruências internas, geradas principalmente por diferentes níveis de organização coletiva de trabalho, fortalecimento político e interesses pessoais. Estes agentes podem ser compreendidos em três principais grupos: catadores organizados, catadores avulsos e catadores de lixão (PINHEL, 2013).

Consideramos aqui para nossa análise como catadores aqueles que sobrevivem como primeira ou segunda fonte de renda da atividade de catação. Esse escopo inclui aqueles

---

<sup>33</sup> ONGs - organizações não governamentais; OSCIP - organização da sociedade civil de finalidade pública.

catadores que desempenham atividades sazonais no campo, na pesquisa, indústrias, comércio e construção civil, e exclui aqueles catadores que a atividade não representa ganho principal no seu modo de vida, como eventuais catadores de latinha, pessoas que reciclam em pequena quantidade, etc.

Por catadores organizados compreende-se aqueles que já estão inseridos em trabalhos coletivos, seja por grupos informais, associações ou cooperativas. Estes grupos podem ser mais ou menos legítimos, dependendo do grau de autogestão e emancipação que todos os seus membros apresentam. Dentre os catadores organizados existe uma forte questão de gênero, onde as mulheres representam significativa maioria nas organizações e representam grande fator de coesão e agregação dos membros. A presença de mulheres aumenta a resiliência da comunidade em outros pontos de qualidade de vida que são críticos para as condições de trabalho, como cuidado mútuo de crianças, regularidade financeira, suporte à recuperação de dependência química e resolução de conflitos.

Existem ainda atravessadores que utilizam os formatos da economia solidária de cooperativa e associação para explorar catadores e negar-lhes os direitos trabalhistas. Por vezes, estes atravessadores se identificam como representantes políticos da categoria frente a outros agentes. Para as universidades e entidades da sociedade civil diferenciar um processo de exploração de um processo de autogestão é uma atividade de rápida resolução, avaliando os pontos citados anteriormente. Já para o poder público municipal essa diferenciação tem se mostrado difícil, o que acaba fomentando conflitos entre o grupo de agentes catadores, com conseqüente enfraquecimento. Estes chefes de cooperativas constituem o que é conhecido como “coopergato”.

Dentro do campo que discorre sobre o cooperativismo, mesmo que tangencialmente como o do presente estudo, um termo com frequência é exposto entre aspas: coopergato. É um termo que possui definição ao que percebemos consensual, conhecido no campo da reciclagem e utilizado de forma recorrente em pesquisas ao menos desde 1997 (SENA, 2001), até onde fomos capazes de rastrear. Como o termo aparece nas falas de gestores federais, municipais, de catadoras e de entidades de apoio, e por conseqüência no nosso texto, acreditamos assim que mereça uma definição dedicada, mesmo que sintética:

**Coopergato** - nome dado às cooperativas ou às associações, regularizadas ou não, que utilizam a fachada de empreendimentos coletivos mas funcionam com regime de subordinação, mantendo a falsidade para poder auferir dos benefícios voltados aos empreendimentos econômicos solidários (EES) ao mesmo tempo que ocultam o não cumprimento das leis trabalhistas devidas. O termo é utilizado nos ramos da indústria

têxtil, do setor agrícola, de prestadores de serviço gerais e de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.

É possível ser encontrada como sinônimo de "cooperativa de dono", "cooperativa de fachada", "cooperativa de risco" ou "cooperfraudes". O termo oficial adotado por uma das leis que rege as cooperativas no Brasil (Lei nº12.690/2012) é "Cooperativa de Intermediação de Mão de Obra Subordinada" (PEREIRA & SILVA, 2012).

Por catadores avulsos compreendemos aqueles catadores que realizam trabalho ambulante sem trabalho coletivo em grupos, associações ou cooperativas. Apesar de serem os mais representativos na configuração da paisagem urbana, os catadores avulsos possuem pouca influência frente aos demais agentes em questão.

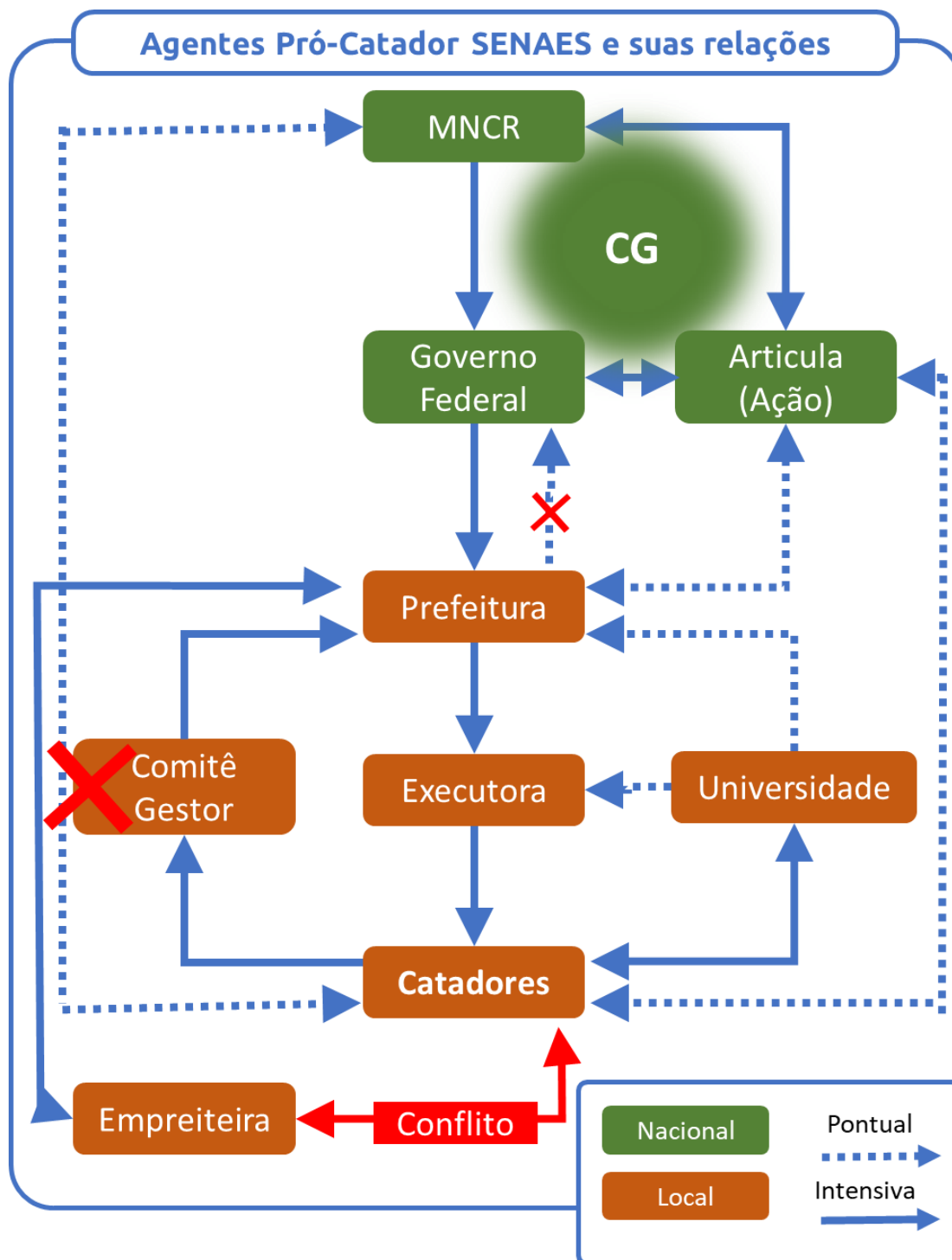
Por fim, por catadores em lixões compreende-se aqueles que desempenham a atividade de catação nas áreas de destinação final de resíduos, em geral, ambientalmente inadequadas, como lixões a céu aberto. Muitas vezes não apresenta formato de trabalho coletivo, como venda conjunta e divisão de funções, mas possuem uma organização coletiva própria, que viabiliza a atividade em área comum, com forte cunho territorial, com definições de limítrofes e intermitências.

Os catadores avulsos e os catadores de lixões constituem 70% do público alvo do programa e demandam uma forma de atuação diferenciada em todas as etapas. A formação de novos grupos pode ser facilitada ou dificultada dependendo do histórico dos catadores no lixão ali presente, levando em consideração principalmente se aqueles catadores já participaram de programas mal sucedidos no passado. Este grupo representa grande potência no enfrentamento político à prefeitura municipal, fortalecendo na maioria das vezes os catadores organizados ou sendo fortalecidos por eles. Para a política pública de desenvolvimento local, a importância dos catadores de lixão se materializa principalmente em uma força passiva que o poder público municipal precisa atender antes do encerramento, pressionando-o para adequação quanto ao planejamento municipal e quanto aos programas de inclusão, sejam eles com recursos federais ou próprios.

A força dos agentes locais não tem caráter apenas endógeno. Da mesma forma que o local é influenciado pelo global, os agentes locais são fortalecidos por processos maiores que estão ocorrendo em outras escalas, sendo o principal deles a nível nacional o fortalecimento político do MNCR. A existência do Programa Pró-Catador é um reflexo deste fortalecimento, que afeta não só a chegada de recursos para que os municípios invistam, nos formatos e diretrizes determinados, mas também no fortalecimento de lideranças capazes de multiplicar a compreensão política e o reconhecimento pela profissão (SILVA, 2015).

Após a compreensão do quadro geral dos projetos Pró-Catador SENAES com as prefeituras, nos propomos a realizar um mapeamento dos principais agentes que serão abordados durante este capítulo.

A Figura 27 expressa a relação principal, e a grosso modo, entre os agentes envolvidos no processo de intervenção social delimitado por essa política pública. A apresentação do mesmo em formato vertical responde tanto à questões da impressão, como à necessidade de apresentar os catadores como início e fim do processo, de forma semelhante com o que apresentamos no início do texto no tópico de escopo.



**Figura 27 - Sistema de representação das relações entre os agentes no programa Pró-Catador SENAES**

Fonte: elaboração própria

Como apresentamos na legenda, os agentes de escala nacional são marcados pela cor verde, enquanto os agentes que possuem marca principalmente local são marcados pela cor laranja. As setas indicam a relação entre os agentes, sendo que as setas com duas pontas procuram representar relações laterais, e as setas com apenas uma ponta relações mais

verticais, ou relações de demanda unilateral. Procuramos classificar as relações entre os agentes segundo a intensidade das relações, sendo as setas pontilhadas representando as relações pontuais ou de menor intensidade, e as setas contínuas as relações intensivas.

O fluxo possui uma função pedagógica, resultado do nosso esforço em clarear o espectro comum dos agentes principais e suas relações. Por isso, o fluxo está limitado em suas especificidades, tendo variações entre os projetos analisados. Uma das variações muito frequente é a ausência ou fraqueza da figura do Comitê Gestor municipal (que por vezes receberá outros nomes localmente, apesar de mesma função colegiada), que não se repete em outros municípios. Em outros projetos Pró-Catador, principalmente aqueles estabelecidos com governos estaduais, a Universidade atua como Executora, não existindo essa separação, mas não é o caso dos projetos com as prefeituras.

Este sistema nos auxilia a visualizar ciclos de relações que são importantes ao nosso ver para compreender o processo. Na parte superior são apresentados três agentes nacionais no projeto: o MNCR, o mais importante por ser o demandante e sustentação da política pública; o Governo Federal (GF), principalmente a SENAES mas não somente, como apresentado na política federal para catadores; a Fundação Unitrabalho, por meio do projeto Articula(Ação), com posição lateral; e entre os três agentes o Comitê Gestor (CG), uma entidade colegiada de tomada de decisão formado pelos três agentes e representantes de outros projetos. As relações entre eles são intensivas, marcadas por trabalhos em conjunto, comunicação frequente e demandas por ações e decisões. Nesse ciclo são realizadas as principais decisões internas ao programa, excetuando aquelas de cunho do orçamento público federal – que são decididas fora do ciclo, mas possuem influência igualmente representativa.

A ligação do ciclo em escala federal com os demais ciclos – formando ciclos amplos – se dá por meio da ligação entre o MNCR e os catadores das bases (representados na base do sistema intencionalmente) e da ligação entre o Governo Federal e as prefeituras. De forma complementar está a ligação do projeto Articula(Ação) com as prefeituras e com os catadores da base<sup>34</sup>. Existe uma limitação na relação entre a prefeitura e o Governo Federal, no sentido escalarmente ascendente: as prefeituras apresentaram no geral dificuldade em se comunicar com o GF, seja para orientações, seja na prestação de contas, seja na alteração dos projetos ou mesmo compreender a PP ativa. Esta limitação ocorre mesmo que a relação entre o GF e a prefeitura seja direta, materializada pelo repasse do recurso e estruturação da PP ativa, bem como a estruturação do sistema de monitoramento, execução e prestação de contas SICONV. Equipes federais e municipais pequenas para as demandas, linguagens diferentes,

---

<sup>34</sup> Ligações quais deram origem à Pesquisa-Ação da presente tese. Caso tenhamos tardado em apresentar de forma esquemática o nosso espectro de vista na pesquisa o sistema da Figura 2 auxiliará, esperamos que de forma não demasiado tardia.

troca de equipes, dificuldades técnicas e jurídicas municipais foram os fenômenos mais frequentes que limitaram essa relação.

Não sendo novidade, essa relação inversa sabidamente difícil entre prefeitura e GF, o projeto Articula(Ação) foi estruturado para atender ao menos parte destas dificuldades. Por isso, a relação entre o Articula(Ação) e as prefeituras ocorreu de forma mais intensa do que em relação ao GF, na maioria dos casos. Adicionado a isso, existe a dificuldade dos catadores da base de acessar diretamente o GF, fazendo com que o Articula(Ação) e o MNCR sejam o caminho, fortalecendo a importância da assessoria na triangulação catadores da base – prefeitura – GF, feita em parte dentro do ambiente do CG e parte independente.

O ciclo principal de todo processo é estabelecido localmente entre cinco agentes: prefeitura, titular da coleta seletiva, responsável pela captação e execução dos recursos do projeto e pelo planejamento municipal do tema; empresa executora, contratada pela prefeitura segundo projeto desenhado dentro das intensas limitações do poder jurídico-político, e operando segundo horizonte paradigmático empreendedor; catadoras(es) nas bases, trabalhando em EES, lixões ou ambulantes; universidades, em posição secundária porém importante; e comitê gestor ou assemelhados, expresso no ciclo local como agente diferente dada sua diferença do comitê gestor nacional. O sexto agente local está fora do ciclo, mas é igualmente relevante para compreender o processo espacial: as empreiteiras concessionárias da coleta seletiva e de RDO.

O eixo motriz do ciclo é formado pela linha prefeitura – executora – catadores, estabelecido em sentido único. O retorno do ciclo representado pela relação catadores-prefeitura por vezes passa pelo comitê gestor, por vezes acontece diretamente e apenas parcialmente pelo comitê gestor, e por vezes inexistente. Mesmo nos casos inexistentes, na visão das prefeituras sempre existe, e nesse ponto é importante a visão dos catadores para a confirmação de inexistência. Tal conflito de visões deveria ser suficiente enquanto evidências à avaliação da pesquisa, por mais que tenhamos reunido aos montes outras confirmações. Alguns comitês gestores locais foram formados depois de longo adiantar do projeto, em razão a pressão realizada pelo GF que condicionou repasses e alterações do projeto às decisões colegiadas. Outros ainda foram formados, mesmo que em início de projeto, mas não foram conformados como espaços decisórios devido à minimização dos catadores.

No primeiro momento, na ligação entre o Governo Federal e a Prefeitura municipal, a grande dificuldade está na construção do caminho, na constituição da "seta", como sugere o esquema da Figura 27. Após a constituição da política pública ativa de descentralização de responsabilidades e recursos, este caminho está, ao menos parcialmente materializado, com inclinação do GF em executar da melhor forma possível o convênio, que de sua boa execução também dependem suas metas na controladoria federal. Questões posteriores, que podem

alterar a consistência ou a linearidade desta primeira trajetória, são atrasos nos repasses do programa, cortes orçamentários, ou ainda pré-desenho com inadequada composição frente aos pontos críticos presentes na realidade dos catadores nos municípios-alvo.

As universidades locais conformam um agente importante no processo. A sua posição no sistema é aberta por assessorias prestadas anteriormente à EES, chegando até a fazer parte dos projetos básicos que compuseram a seleção inicial. Sua participação no ciclo é sustentada pela sua importância junto aos catadores, sendo quanto menor esta menor seu sustentáculo. Seu interesse inicial foi, em alguns casos, atuar como executora do projeto, mas as limitações impostas de forma jurídico-políticas impediram a execução diretamente por elas nos projetos municipais. Sua participação então toma conformação lateral, alimentando os EES de informações para a decisão e apoios técnicos em outros projetos, participação no CG local, apoio aos catadores na participação do planejamento municipal de resíduos, ou ainda fornecendo quadros formados para a prefeitura e para as empresas privadas executoras. Ocupam de alguma forma posição semelhante ao Articula(Ação), mas na escala local, por mais que não estabeleçam relação tão direta com este, sendo geralmente mediada pelos próprios catadores.

As empreiteiras, sexto agente do ciclo local, apresentam relação direta com a prefeitura, por vezes subordinando esta pelo domínio técnico, financeiro e político, e por outras estabelecendo relação conflituosa nos mesmos temas. Marcadamente as empreiteiras possuem um conflito direto com os catadores, retirando deles a execução da coleta seletiva e/ou estabelecendo relações coleta-triagem díspares de forma a prejudicar financeiramente e de forma trabalhista os catadores. Estabelecem conflitos na formulação da política municipal de resíduos e de saneamento, invisibilizando os catadores e sua posição na prestação dos serviços ambientais urbanos (PSAU) e na logística reversa de materiais. Estabelecem ainda o conflito no formato cooptação ou subordinação, desmobilizando catadores e assessores de entidades de apoio.

Tão importantes quanto as ligações existentes são as ligações inexistentes, ou cortadas. Uma das principais relações ausentes é a distância entre comitê gestor e executora, onde buscamos demonstrar que esse espaço pode ser considerado tão mal quisto pela executora quanto pela prefeitura, dependendo do município. Em casos que o comitê gestor está empoderado ele pode ser um ponto de conflito de hierarquia em relação à executora, que, confusa, tende a atender à prefeitura, responsável financeira pelo projeto, negligenciando o Comitê Gestor, responsável político.

Existem ainda as diferentes posições do comitê gestor na escala nacional e na escala municipal. O Comitê Gestor no município opcional, salvo certa margem de pressão política da SENAES e da equipe de assessoria, por vezes é executado com resistência e com



empoderamento parcial. Por outro lado, o Comitê gestor na federação é condição básica para a existência e execução do Programa Pró-Catador SENAES e para o desenvolvimento das atividades da assessoria.

Uma das relações que buscamos representar também é a capacidade de contato dos catadores locais com os ciclos nacionais maiores do que o contato das prefeituras. Como a participação dos catadores nas fases de planejamento e execução da política federal foram intensas, foram criadas pelo MNCR condições de sensibilidade do GF e da assessoria sobre a necessidade dos catadores de base, sendo ponte política para esse contato. Parte desse contato é promovido por meio dos eventos realizados, onde os gestores só poderiam participar caso um catador beneficiário do projeto fosse em conjunto, com os custos de sua mobilidade arcados pelo Projeto Articula(Ação). A estrutura foi proposta e viabilizada pela cogestão do MNCR do programa.

Algumas discussões realizadas dentro do campo da cartografia social tratam diagramas semelhantes ao da Figura 27 como mapas de processos, que não estabelecem relação com a base do gride do terreno, mas expressam igualmente processos espaciais e suas relações. Como nos vemos incapazes de abrir mais este campo de análise preferimos chamar as ferramentas visuais dessa natureza que construímos ao longo da tese como fluxos ou sistemas.

Não obstante, o desenho esquemático não representa toda a realidade, representa sim um recorte analítico. A dinâmica do Programa Pró-Catador voltado para prefeituras municipais é mais complexo do que o representado no esquema. O governo federal não se comunica sobre o programa com os municípios apenas pelo edital 04/2011. Este é apenas o caminho financeiro mais representativo. Outros caminhos financeiros também existem e são importantes também para a solução das questões propostas. No processo de descentralização de recursos de políticas sociais como educação, saúde, saneamento e assistência social o governo federal também se comunica com o município em questão de outras formas, que estão diretamente relacionadas ao projeto.

A saúde dos catadores, e a atenção especial que eles possam vir a receber quando atendidos no SUS é essencial para a melhoria da qualidade do trabalho e a renda dos catadores, que mesmo que ligados a um EES que diminua sua fragilidade ainda tem seus ganhos ligados de alguma forma à sua capacidade produtiva.

Da mesma forma, a educação dos catadores e de seus filhos faz toda a diferença no processo de melhoria da renda e do trabalho. Não apenas o nível de escolaridade dos catadores mas também a atenção aos filhos dos catadores. Quando não há disponibilidade de creches ou vagas nas escolas as catadoras, principalmente, encontram dificuldade em

executar seu trabalho, sejam avulsas, associadas ou cooperadas. E não é um fator restrito à escolaridade formal. Outros cursos ligados à gestão de empreendimentos, manutenção de equipamentos, condução de veículos, resolução de conflitos interpessoais fazem diferença na estruturação e resiliência dos EES, e por consequente na renda e no trabalho dos catadores.

Ainda, as políticas de assistência social também têm conexão direta com a melhoria de qualidade de renda dos catadores. Redução da fragilidade econômica e social permite com que os catadores se sujeitem a menor número de trabalhos simultâneos, podendo aprimorar sua atividade e criar laços mais duradouros com o grupo. Por isso, para os catadores que são público alvo do programa Pró-Catador SENAES no instrumento do edital nº04/2011, são importantes também os programas de transferência de renda, ainda significativos para a segurança alimentar, estruturação familiar em torno da mulher e consequente redução da fragilidade, garantia de frequência escolar e os demais parâmetros do SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

A seguir apresentamos dados agregados dos convênios. O Tabela 4 é o primeiro esforço de síntese dentre muitos que empreenderemos neste capítulo e no tópico de análise. Nela, reunimos os dados financeiros completos dos projetos, suas atualizações, recursos extras e principais investimentos durante a execução, comparando valores projetados e valores executados.

**Tabela 4 - Descrição financeira aprofundada dos projetos Pró-Catador com as prefeituras e caracterização geral do município**

Elemento de Análise	Camaçari-BA	Contagem-MG	Rio Claro-SP	Osasco-SP	Campinas-SP	Joinville-SC
Recursos recebidos SENAES	R\$ 1.000.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 1.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 875.000,00
Contrapartida Conveniente	R\$ 80.000,00	R\$ 43.478,30	R\$ 125.640,00	R\$ 80.000,00	R\$ 220.093,00	R\$ 120.000,00
Rendimentos	R\$ 108.506,77	R\$ 129.862,79	R\$ 38.692,79	R\$ 139.273,03	R\$ 222.247,36	R\$ 161.013,96
Valor global do convênio	R\$ (60.906,03)	R\$ 673.341,09	R\$ 664.332,79	R\$ 1.219.273,03	R\$ 2.442.340,36	R\$ 1.156.013,96
Valor do contrato com a executora	R\$ -	R\$ 243.950,00	R\$ 128.140,00 + R\$ 148.909,88	R\$ 482.848,40	R\$ 1.486.400,00	R\$ -
Investimento em equipamentos (previsto)	R\$ -	R\$ 152.174,30	R\$ 280.000,00	R\$ 276.198,40	R\$ 495.560,00	R\$ 789.450,00
Investimento em equipamentos (realizado)	R\$ -	R\$ 87.286,46	R\$ 347.950,12	R\$ 380.205,52	R\$ 643.733,59	R\$ 105.000,00
População municipal 2010	242.970	603.442	186.253	666.740	1.080.113	515.288
PIB per capita 2012	R\$ 75.103,90	R\$ 40.512,94	R\$ 43.966,89	R\$ 106.841,78	R\$ 49.876,62	R\$ 44.268,54
IDHM 2010	0,69	0,756	0,803	0,776	0,805	0,809
GINI renda domiciliar per capita 2010	0,55	0,4953	0,5228	0,5459	0,5782	0,4919
Taxa de urbanização de vias públicas 2010	22,4%	39%	27,80%	57%	55,90%	48%

Fontes: SICONV, IBGE e relatórios de execução

As contrapartidas são recursos próprios que as prefeituras são corresponsáveis a realizar para que o recurso federal possa ser descentralizado, segundo desenho dessa política realizado pela SENAES. A contrapartida é exclusivamente financeira e deve ser depositada na conta do projeto junto aos recursos federais, sendo a sua dinâmica regida pela Lei Orçamentária (Lei federal nº12.309/2010), podendo variar entre 4% e 40% conforme regras específicas, e decisão da prefeitura. Dentre as 6 prefeituras, os menores investimentos próprios foram de Camaçari e Osasco, com 8% cada, muito próximo à Contagem, com 8,6%. O maior investimento foi realizado por Rio Claro, com 25,12%, ampliando representativamente a quantidade de recurso a ser investido por catador beneficiário, denotando uma articulação interna na prefeitura sobre o tema. Em patamar representativo está também Campinas, com 11%, com o projeto de maior valor se transforma no maior montante destacado de contrapartida: R\$220 mil, quase metade do valor base de projetos do município próximo de Rio Claro. A prefeitura de Joinville também se propôs a investir 14,3% no projeto via contrapartida, mas com limitações de execução que veremos adiante.

O valor global do convênio é composto pela somatória do valor investido pela SENAES, pela contrapartida da prefeitura, e pelos rendimentos auferidos do recurso depositado em conta, que são obrigatoriamente submetidos a investimentos enquanto não são utilizados, com a finalidade de reduzir a perda monetária pela inflação e, se possível, ampliar os recursos a serem executados.

Na tabela também estão sistematizados os dados gerais descritivos dos municípios, produzidos pelo IBGE (2012) para o ano de referência de 2010 e 2016 (no caso do PIB). Os dados selecionados para fazer esse panorama geral foram: população em habitantes (lembrando que este dado ignora moradores em situação de rua ou em situações precárias, como nas imediações de lixões); PIB per capita (lembrando das limitações que essa média indica); Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM – lembrando que nele já está computado o PIB per capita e outros dados médios que alteram a compreensão do item); coeficiente GINI sobre renda domiciliar per capita (um pouco mais adequado para o presente estudo); e taxa de urbanização de vias públicas<sup>35</sup> (complementar ao GINI e indicador consumo das famílias). Nosso objetivo com eles não é desenhar completamente o panorama espacial,

---

<sup>35</sup> A Urbanização de vias públicas é um dado proveniente do censo demográfico em que o agente censitário identifica as características no entorno do imóvel, com o objetivo de:

Coletar informações sobre as faces de quadra para caracterizar a estrutura urbana do entorno dos endereços. Para tanto, foram observadas as seguintes características: identificação do logradouro, iluminação pública, pavimentação nas vias públicas, arborização nas vias públicas, bueiro/boca de lobo nas vias públicas, lixo acumulado nas vias públicas, esgoto a céu aberto nas vias públicas, meio fio/guia, calçada/passeio e rampa para cadeirante. (IBGE, 2010)

mas sim não nos descolarmos ou os leitores das dinâmicas municipais muito próprias, mesmo em uma análise breve.

A seleção desta composição de indicadores nos ajuda a cobrir pendências deles e nos coloca novamente no território em que estão inseridos os processos espaciais que nos propomos a tentar compreender. O primeiro dado marcante é que Joinville é simultaneamente o município com o maior IDHM e o melhor coeficiente GINI, enquanto Campinas com IDHM muito semelhante apresenta um coeficiente GINI indicando desigualdade muito mais representativa. As posições dos municípios na rede urbana e a proximidade de Campinas com a megalópole de São Paulo, somadas às dinâmicas industriais, fluxo de cargas e concentração de contingentes populacionais expropriados urbanos e rurais diferentes, puxariam as justificativas principais sobre a diferença. Somando Osasco a essa análise, que possui uma dinâmica mais próxima à Campinas, podemos ser levados a pensar que a perversidade dos processos de segregação-centralização da megalópole paulista é maior com os municípios com território conurbado e redes de serviços públicos parcialmente unidos.

Mais desigual que Campinas, e com população expressivamente maior que Camaçari, Osasco é a cidade com o maior PIB per capita, mesmo se comparada à industrializada e petroquímica cidade baiana. A intensidade econômica dos circuitos superiores parece coincidir com a urbanização conurbada de Osasco, que se distancia regionalmente e com IDHM e coeficiente GINI marcadamente diferentes do município de Camaçari, que apresenta também PIB per capita destacado, situação metropolitana e industrialização marcante.

A baiana Camaçari apresenta população semelhante à interiorana paulista Rio Claro, sendo os menores contingentes populacionais citadinos no nosso escopo de análise. Sua semelhança alcança também a taxa de urbanização das vias públicas, mas pelo que podemos conceber por razões diferentes. As semelhanças com Rio Claro se encerram aí e é importante lembrar nesse ponto a relação da taxa de urbanização com a instalação de redes de esgoto e drenagem pluvial, que apresenta situação preocupante nas regiões norte e nordeste de forma geral.

Não menos importante, o contingente de habitantes para a presente análise possui centralidade, pois é por ele que o governo federal definiu quais prefeituras poderiam ou não participar da seleção: restrição a municípios com pelo menos 100 mil habitantes, com valor mínimo de R\$500mil e público beneficiário mínimo de 200 catadoras(es). Está é uma das razões de nosso escopo não contar com municípios com população menor do que esse crivo. E como dito anteriormente o contingente populacional e o crivo são importantes para compreender quanto o GF estava disposto a investir nessa classe de trabalhadores: R\$2.500,00 por catador, durante todo o desenvolvimento do projeto e para todos os EES a

serem estruturados, entendendo que esse valor não é menor por esforço do MNCR, da SENAES e de pequenas alas dentro do próprio governo.

Sem temer, é preciso compreender quanto de esforço a sociedade, aqui representada na figura do Estado enquanto campo de forças em disputa, está disposta a fazer solucionar suas questões sociais e ambientais no tema de trabalho e resíduos sólidos.

É preciso ainda compreender os efeitos do programa frente aos recursos investidos, que sendo menor quando comparado com outros grupos de poder, precisa criar elos potencializadores para ampliar seu efeito no espaço e no tempo, em outras palavras: precisa integrar uma rede de práticas espaciais já em processo no território para que seus efeitos não sejam diluídos na quantidade de fragilidade socioeconômica que as populações historicamente excluídas acumulam.

A Tabela 4 apresenta uma série de descrições financeiras e de investimentos, a terceira e última desta categoria que apresentaremos nesse estudo, que nos ajuda a compreender a natureza das ações planejadas e executadas por cada um dos projetos. Lateralmente muito diferentes em valores absolutos e relativos, mais sobre esses valores discutiremos a seguir quando da discussão de projeto a projeto.

## Argumentos

Para defender a tese traremos os principais argumentos, que foram em parte já explorados de alguma forma nos capítulos anteriores, retomados aqui para o formato circular. Estes argumentos podem ser ainda compreendidos como pontos críticos ou gargalos processuais do sistema espacial complexo (cuja política pública para inclusão socioprodutiva é uma das diversas linhas). Estes argumentos fornecerão na sequência a base para a formulação dos parâmetros de análise, sendo os argumentos suas classes aglutinadoras, dando o suporte para a compreensão dos projetos e seu espaço, que chamamos nos quadros-síntese de elementos de análise.

A orientação inicial para a concepção dos argumentos é oriunda da abordagem adotada por Arretche (1999), ao estudar as políticas públicas sociais. Posteriormente, adaptamos para a nossa realidade, realizando os recortes e definições segundo os problemas e soluções por nós identificados.

Desta forma, o sucesso da política pública apresenta complexas engrenagens processuais, que ora se comportam como gargalos, ora como motrizes. Os argumentos são

descritos a seguir e são nomeados em homenagem a agentes emblemáticos, todas mulheres, cola principal da coesão da economia solidária e maturidade política do tema e do país:

01 – Cultura Cívica, O Fator “Mary Help”: consiste na presença de equipe capacitada, empoderada da causa e empoderadora da força das catadoras e dos catadores no campo de forças da política pública. Este fator faz referência à composição da entidade executora das ações e à composição do comitê gestor e demais grupos de pressão social, fortemente influenciados pela maturidade política e cívica da região, com destaque especial à presença de instituições públicas de ensino superior. Este fator é nomeado em homenagem a uma coordenadora de projeto, ligada à universidade, que promoveu o fortalecimento político dos catadores do interior paraibano no âmbito do Programa Pró-Catador;



**Figura 28 - Mary Help da entidade Centrac conversando com a catadora Edilane da Silva no lixão de Queimadas-PB**

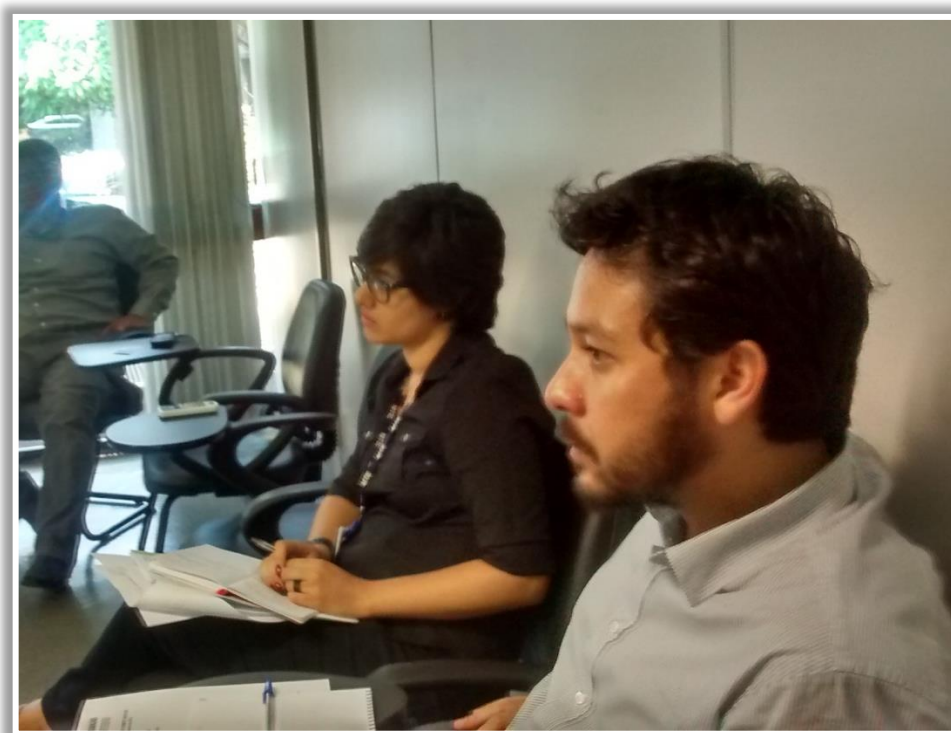
Foto: Thaneressa Lima

Fonte: arquivo pessoal de Thaneressa Lima, criado durante a gravação do documentário de socialização de experiências Pró-Catador SENAES

02 – Auto-organização, O Fator “Dona Inair”: consiste na capacidade de autogestão e agregação dos empreendimentos econômicos solidários de catadoras e catadores, bem como o controle social das ações e planejamento exercido por eles. A politização dos catadores do município e seu grau de intra-solidariedade são os principais componentes deste fator, que por sua vez são fortemente influenciados pelas formações realizadas pelo MNCR e pela participação em projetos anteriores. Em contraposição, temos a cooptação de catadores por agentes privados da reciclagem, como atravessadores e por agentes públicos, que podem influenciar negativamente a fortaleza deste fator. Este ponto é nomeado em homenagem a uma catadora de representativa força agregadora, que conseguiu reunir em seu entorno a assessoria técnica especializada, a prefeitura e demais catadores, no interior de São Paulo. Caso nosso foco aqui fosse a política nacional e os projetos em escala federal este fator seria nomeado em homenagem à Dona Maria Madalena, membro do MNCR que compunha o comitê gestor do Programa Pró-Catador, que apresentava além de tudo ampla capacidade de multiplicação nas bases de trabalho de cooperativas e espaços políticos colegiados;

03 – Política Pública Ativa, O Fator “Jéssica”: consiste na capacidade da equipe do Governo Federal em se fazer presente na fiscalização, gestão e articulação política das ações, bem como na mediação de conflitos. Este fator não está materializado apenas na equipe executora, mas em todas as estruturas de planejamento inicial da política pública, articulações orçamentárias, criação e adequação de ferramentas jurídico-administrativas e adoção de modelos de acompanhamento, decisão e transparência. Este fator é nomeado simbolicamente em homenagem à fiscal do governo federal responsável pelo Programa Pró-Catador, responsável pela fiscalização das ações de assessoria técnica e pela mediação de conflitos entre agentes de diferentes escalas;





**Figura 29 - Fiscal Jéssica Martins na Reunião do Comitê Gestor SENAES Pró-Catador 28 e 29 de janeiro de 2015, Brasília-DF**

Foto: UNITRABALHO, 2015

Fonte: SICONV, Relatório 5ª Reunião Comitê Gestor (postado em 05/02/2016)

04 – Planejamento e Gestão Municipal, O Fator “Marta”: consiste na capacidade de planejamento e gestão de resíduos sólidos do município, como também na abertura para a economia solidária e modelos mais participativos e transparentes, bem como compreensão da coleta seletiva e da reciclagem popular. Este último fator é nomeado também simbolicamente em homenagem a uma funcionária de uma prefeitura municipal do interior de São Paulo, que recebeu destaque em suas ações no Programa Pró-Catador, mesmo frente às adversidades, sendo símbolo não só de si mas de sua equipe de apoio dentro da prefeitura e assessorias da universidade.



**Figura 30 - Dona Inair (à direita) e Marta Ceccato (à esquerda) apresentando a experiência da Prefeitura de Rio Claro e da CooperViva durante o III Seminário Nacional Pró-Catador SENAES, Brasília-DF, 2015**

Foto: FERREIRA, Tainá Labrea, 2015

Fonte: arquivo pessoal

Por vezes ocorrem conflitos entre hipóteses e evidências. Originalmente, e assim apresentamos na fase de qualificação da presente pesquisa, o argumento de Planejamento e Gestão Municipal recebia o nome do personagem “Ana de Joinville”. Segundo as informações orais que possuíamos sobre o projeto indicavam que essa personagem e o projeto apresentavam uma execução exemplar, mesmo com poucos recursos e equipe reduzida. Posteriormente, analisando os dados, relatórios e relações, identificamos que o projeto estava longe de ser referência.

Por outro lado, outro projeto que acompanhávamos de perto, o da Prefeitura de Rio Claro, com quem tínhamos contatos com os conflitos de forma direta devido à vinculação com os catadores, nos parecia não harmônico para ser referência, apesar da boa execução das atividades. Confrontados com as duas situações, a de Joinville e a de Rio Claro, percebemos como nosso horizonte paradigmático para a gestão pública era restrito, idealizando que o ideal seria a inexistência de conflitos, quando na verdade a resiliência e coesão do processo espacial está no surgimento e resolução dos conflitos, e segundo nossa teoria estruturante, da forma mais autônoma e coletiva possível.

Frente a estes fatores reconfiguramos o argumento para casar melhor com as evidências e fazer jus aos personagens marcantes. O argumento passou assim a se chamar “Fator Marta”, em referência à gestora Marta Ceccato, Diretora de Desenvolvimento Social da Secretaria de Ação Social e a equipe de apoio não menos importante: Débora Stivali, (prefeitura), Valdemir Lima (UNESP, CooperViva e prefeitura) e Jean Neves (UNESP, Cooperviva e prefeitura). Simbolicamente na Figura 30 a servidora Marta está escutando atentamente ao relato de Dona Inair, durante oficina de prestação de serviços e tributação, ministrada por nós em 2015.

Buscamos uma função pedagógica de pessoalizar cada um dos argumentos. Não nos propomos a discussões desligadas do espaço, não nos propomos a discussões sem agentes. Nos propomos sim a compreender os processos para inclusão social e produtiva de catadores e a capacidade dos agentes envolvidos de desenvolverem técnicas e articularem-se em torno de um objetivo em comum. Quatro lugares: governo federal, governo municipal, entidades de apoio e EES de catadores. Um objetivo: reduzir a desigualdade socioespacial das catadoras e catadores brasileiros. Cada agente (grupo de agentes) é representado por um argumento, que por sua vez possui rebatimento em um fato espacial específico com escalaridade das ações determinadas, expressando suas contradições a partir de lugares próprios, sendo assim solidários e contraditórios a seu modo, segundo seu horizonte.

Assim, as personagens nessa narrativa são simultaneamente importantes agentes do processo e metáforas para expressar os rostos e ações dos demais agentes. Como dito no início deste tópico, os argumentos são a base para a construção dos parâmetros de análise dos seis projetos, expressando elementos importantes para compreender a dinâmica espacial em todos os projetos. Cada argumento se dividirá em elementos de análise sintetizados sobre cada projeto, auxiliando na compreensão mais ampla.

O nosso objetivo com os relatos específicos é trazer ao leitor parte das evidências que caracterizaram a execução dos projetos nos municípios. Os relatos que seguem não têm a pretensão de possuírem formato padrão, analisando os mesmos pontos nos seis projetos, mas sim captar as especificidades de cada execução, as particularidades espaciais que lugarizam as prefeituras e os catadores.

Os nomes de cada tópico, cada um respondendo a um município em estudo, retomam os nomes dados pelas equipes quando escreveram os projetos no processo de seleção. Seu conteúdo, as palavras utilizadas, são indicativos da abordagem e do formato planejado de como executar a política pública social descentralizada.

## **Camaçari-BA: “Catap para transformar”**

Um dos projetos mais desafiadores para a nossa análise é o projeto estabelecido em parceria com a Prefeitura de Camaçari-BA. O projeto “Catap para transformar” foi proposto pela prefeitura de um dos municípios mais ativos industrialmente do estado da Bahia e da região nordeste, onde está em operação uma das principais processadoras de plástico reciclado e virgem, a Braskem. A região conta ainda com a atuação de duas importantes instituições produtoras e replicadoras de tecnologias sociais e atividades extensionistas, a Universidade Estadual da Bahia (UNEB) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Desde 2006, a Prefeitura de Camaçari abraçou as iniciativas de economia solidária, segundo relata no projeto básico do "Catap para Transformar". No documento, relata que em 2006, instituiu o Conselho Municipal de Economia Solidária, bem como o fórum, acompanhados da criação do espaço físico para a comercialização.

Os dois principais EES de catadores no município são: a Cooperativa de Materiais Recicláveis de Camaçari e Prestação de Serviços (COOPMARC) e a Cooperativa Renascer e Reciclar, sendo esta segunda formada em 2005 com catadores que desenvolviam trabalho de catação no lixão encerrado. Durante o início do projeto, a prefeitura e o os catadores apresentaram que havia discussões para implantação de um sistema de coleta seletiva, mas as negociações andavam em ritmo lento e pouco articuladas.

Um dos EES de catadores melhores estruturados que atuam na cidade é a COOPMARC<sup>36</sup>, que realiza além de coleta e triagem de materiais recicláveis a coleta e beneficiamento de óleos graxos residuais (OGRs), para a produção de sabão e detergente líquido. Possuem ainda estrutura para o beneficiamento de garrafas PET para a fabricação de vassouras, e aproveitamento de madeira de construção para a confecção de mobiliário. Realizam parceria com instituições de recuperação de dependentes químicos, acolhendo no trabalho em alguns períodos os pacientes em tratamento. Em 2016, em parceria com a UNEB e o Governo do Estado da Bahia articulavam ainda a implementação de uma unidade de beneficiamento de plásticos, com capacidade de atender todos os EES membros da rede Complexo Cooperativo de Reciclagem da Bahia.

---

<sup>36</sup> Visita COOPMARC em 11 de março de 2014, como parte do evento Oficinal Regional Norte Nordeste (11 a 13 de março de 2014, Salvador-BA, 44km de distância da cooperativa COOPMARC), em parceria com a INCUBA UNEB. Visita também à COOPMARC em 30/10/2015 para assessoria no planejamento do maquinário de processamento de plástico.

Na ocasião das visitas a cooperativa recebia material da coleta seletiva, mas não realizada a coleta. Também não recebia pela atividade de triagem, sendo a relação oficializada por um contrato de cooperação. Na ocasião a cooperativa também desempenhava dois projetos sociais, um empregando pessoas em tratamento de recuperação de dependência química e na fabricação de móveis com matérias de reúso.



**Figura 31 - Jerônimo da Coopmarc falando sobre formalização de EES e comercialização em rede durante a Oficina Regional Norte/Nordeste, durante apresentação de Rejane Paredes sobre o tema, Salvador-BA, 2014**

Foto: Unitrabalho, 2014

Fonte: Relatórios Unitrabalho via SICONV

Entretanto, foi o projeto mais conflituoso dentro do nosso escopo de estudo.

A vigência do projeto teve início em 06 de julho de 2012, com encerramento inicial em julho de 2014, e posteriormente aditado para o encerramento em julho de 2015. Os objetivos do projeto atendiam às propostas da política ativa realizada pela SENAES, com importante foco no projeto básico sobre a integração da abordagem e mobilização com a busca ativa em parceria com o CRAS, e subsequente encaminhamento das populações para os programas sociais.

No primeiro relatório de atividades apresentado, referente ao período de 06/07/12 a 26/06/2013, a prefeitura apresentou que as metas eram montar a infraestrutura do projeto, formar a equipe técnica, realizar o diagnóstico e realizar a formação inicial dos catadores, focado em dois novos empreendimentos a serem criados, e fortalecer dois empreendimentos já existentes.

A intenção era que a prefeitura realizasse a execução do convênio, sem a contratação de entidades de apoio ou empresa terceirizada. Devido às limitações de operação e realização de gastos que naturalmente as prefeituras tem, isso não foi possível. Ainda assim a prefeitura de Camaçari tentou realizar a contratação de equipe, mas não conseguiram por problemas legais do processo seletivo. Neste ínterim, encontraram também problemas de execução na compra dos equipamentos de escritório.

Neste período a prefeitura não se preocupou em estabelecer mecanismos de gestão e controle participativo, com distanciamento completo com os EES de catadores do município, com o MNCR regional Bahia e com a equipe da SENAES. O Comitê Gestor do projeto veio a ser formado apenas em novembro de 2013, depois de recomendações encaminhadas pela SENAES, mas a instituição não foi constituída de forma integrada ou com a participação ativa dos catadores. Durante o segundo relatório, referente ao período de novembro de 2013 a agosto de 2014, a equipe relata forte incômodo ao ser fiscalizada por entidades de catadores, demonstrando, a nosso ver, clara aversão (talvez por inexperiência com o tema) a órgãos coletivos de decisão e atendimento às demandas dos beneficiários do programa.



**Figura 32 - Apresentação do projeto Catar para Transformar pela primeira vez em 04/11/2013, com a formação do Comitê Gestor.**

Foto: Marcelo Ferrão (Prefeitura de Camaçari)

Fonte: Prefeitura de Camaçari (2014)

Neste segundo relatório, a prefeitura registra a contratação de 5 novas pessoas para a equipe, bem como a compra de materiais de escritório para atender essa equipe, e a realização do evento de lançamento do projeto em 05/12/2013. No relatório não consta destaque ao público participante ou às atividades desenvolvidas durante o evento, bem como não destacam a presença de catadores.

Neste período ofereceram formação para os próprios técnicos da prefeitura, dentre eles a equipe contratada, voltadas tanto para o convênio com catadores quanto para outros convênios que eram executados paralelamente. Os únicos contatos realizados com catadores foram o evento de lançamento do projeto, a reunião inicial do Comitê Gestor, e um primeiro contato com três dos quatro EES de catadores existentes no município, sem nenhum contato registrado com catadores ambulantes ou que trabalham em sumidouros ilegais.

Registram ainda no segundo relatório problemas com troca de gestão, de primeiro, segundo e terceiro escalão. Relatam que a prefeitura não apresentava equipe para execução da burocracia básica pública: licitação. Além dos problemas da equipe internamente com a prefeitura foram apresentadas dificuldades de comunicação oficial entre governo federal e prefeitura: linguajar da equipe de planejamento distante da equipe de apoio, dentro do

governo federal, e por sua vez distante da equipe da prefeitura, que encontrou dificuldade de preencher relatórios de acompanhamentos, mesmo que simplificados.

Nesse ponto os problemas mais graves começam, com o início da utilização equivocada do recurso. Como dois projetos com a SENAES estavam em execução simultaneamente – o voltado aos catadores, apelidado de “04” (número do edital), e o voltado para o centro público de economia solidária, apelidado de “03” –, a equipe da prefeitura não fez diferença na execução de ambos, ficando prejudicado o atendimento ao projeto de catadores.

O principal articulador do governo federal que procurou apoiar o projeto em Camaçari foi o representante da sessão de economia solidária da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego da Bahia. Em suas ações realizou visitas à prefeitura e orientações sobre a execução do projeto e a necessidade da participação os catadores. Posteriormente, com o agravamento dos problemas, tentou negociar formas de continuar o projeto e manter os recursos dos catadores do município, mas segundo a visão da prefeitura as opções disponíveis não eram viáveis, fazendo a opção da devolução completa do recurso.

No primeiro dia de outubro de 2014, a SENAES e a Unitrabalho fizeram visita técnica para acompanhamento e supervisão. O resultado dessa visita foi a solicitação da devolução de recurso da folha de pagamento inadequada, quando a prefeitura demonstrou interesse em encerrar o convênio. Em 22 de maio de 2015, a prefeitura solicitou o distrato do convênio.

Foi contratada equipe, segundo relatório de pagamentos realizados, que atuou até dezembro de 2014, sobre o valor de R\$60,9 mil. A justificativa oferecida pela prefeitura para o encerramento do convênio foi “01 - a contratação da equipe técnica por meio do Processo Seletivo Público Simplificado (REDA) mostrou-se ineficaz”. A justificativa oferecida pela SENAES foi “01 - Equipe contratada sem espaço, sem equipamento, sem expertise e não estava desenvolvendo atividades do projeto” (Notas técnicas do convênio, via SICONV, 2018). No governo federal, o encerramento do convênio foi acompanhado por 3 técnicos, um responsável financeiro e um gestor, sendo uma questão extremamente delicada, em que pudemos acompanhar as partes articulando alternativas, e, em caso de consolidação, buscando melhores formas de encerramento.

Nenhuma das metas previstas nos objetivos foi alcançada, sendo exigida pela conveniente (SENAES) a devolução integral do recurso transferido, acrescido dos rendimentos obtidos. A rescisão do convênio foi registrada oficialmente como "amigável", justificada a rescisão pela classificação jurídico/legal de "fatos da administração: supressão por parte da Administração, serviços e execução de convênio" (Notas técnicas do convênio, via SICONV,



2018). O resultado foi o prejuízo à prefeitura dos gastos com a equipe, que não atuou no projeto, sendo este o valor negativo que registramos na Quadro 6 na síntese inicial.

Até o momento de cancelamento do convênio, tinham sido transferidos R\$500 mil pelo Governo Federal, R\$80mil pela prefeitura como contrapartida, acrescidos de R\$108.506,77 de rendimentos do dinheiro aplicado, do total do projeto de R\$1.080.000,00. Ao final, adicionados os rendimentos residuais, em 01/12/2015 a prefeitura de Camaçari devolveu ao erário geral o valor de R\$620.117,63, recurso que não regressou à SENAES para reinvestimento em outros projetos e sim para o orçamento geral. Esse recurso estava registrado para ser devolvido em 30/07/2015, mas a prefeitura realizou em 08/01/2016, quando então a prestação de contas foi aprovada pelo fiscal financeiro e o gestor.

## Contagem-MG: Implantação da Coleta Seletiva com Inclusão de Catadores

O projeto estabelecido junto com a prefeitura de Contagem-MG recebeu o nome de: *“Implantação da Coleta Seletiva com Inclusão de Catadores nos Setores de Porta a Porta e Centros e Corredores Comerciais do Município de Contagem”*. Foi estabelecido em formato de convênio, como todos os outros em análise, com o menor valor possível, R\$ 500 mil de repasse, com R\$43,4 mil de contrapartida da prefeitura. O valor, como nos demais convênios, é balizado pela expectativa de número de catadores a serem beneficiados.

Como o nome sugere, o projeto foi desenhado para apoiar a implantação da coleta seletiva em setores comerciais e residenciais do município de Contagem, que é membro da região metropolitana de BH, mas não divide com esse a prestação de serviço de coleta seletiva.

Foi desenhado então para contemplar os catadores que já realizam coleta seletiva nestes locais, com apoio da prefeitura e das cooperativas já em operação. Segundo projeto básico, exprime preocupação especial aos catadores que foram removidos das áreas de risco em que viviam, e onde desenvolviam seus trabalhos, para conjuntos habitacionais verticalizados, sofrendo alteração da morada e do trabalho.

Antes do projeto fomentado pelo Pró-Catador SENAES, o município recebeu ações de outras iniciativas. Segundo seu projeto básico, a prefeitura contou com a construção de um galpão, Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos do Perobas, via PAC do Ministério das Cidades, que contemplou diversos municípios brasileiros. O galpão foi inaugurado em 2011, com capacidade de 110 catadores em dois turnos, e processamento de 13 toneladas por dia. A Associação dos Catadores Autônomos de Materiais Recicláveis de Contagem (ASMAC) por a responsável pela operação do galpão.

A ASMAC foi formada com apoio da Pastoral de Rua, que realizou as primeiras abordagens com o objetivo de organizar as catadoras e os catadores. Segundo relato da prefeitura: "Em abril de 2002 um total de 25 catadores fundaram a ASMAC e criaram o primeiro galpão de triagem no bairro Novo Riacho." (Projeto Básico Prefeitura de Contagem). Naquele ano, a prefeitura destinou recursos à Arquidiocese de Belo Horizonte para auxílio na manutenção do espaço e pagamento de equipe técnica de apoio. A partir de então a prefeitura começou a destinar ao galpão materiais recicláveis, e recolher os rejeitos remanescentes no local, instaurando um princípio de programa de coleta seletiva.

Existe também outro empreendimento formalizado no município, a COOPERCATA - Cooperativa de Catadores de Contagem, criada em 2004 por um grupo proveniente da ASMAC. Se instalaram na Regional Administrativa Ressaca, com apoio da prefeitura também por intermédio da Arquidiocese de Belo Horizonte.

Como dissemos antes, o projeto em Contagem foi desenhado como um pedaço do programa de coleta seletiva já praticado pelo município, uma característica marcante que apresenta vantagens e desvantagens. Apesar de completamente integrado ao programa, sendo dele um enclave, acabou por se afastar da proposta da economia solidária e a promoção da autonomia dos catadores. Neste processo ficaram em segundo plano a auto-organização dos catadores, o domínio destes sobre os rumos do projeto, e a atividade de incubação dos empreendimentos, que é um dos pontos vitais para o período inicial da vida destes empreendimentos. Ficou marcada também a dificuldade de repensar o projeto para atingir o público prioritário da política: os catadores avulsos que trabalhavam em lixões ou de forma ambulante.

A equipe da prefeitura que executou o projeto apresentou que a sua intenção era apenas de utilizar o recurso para os catadores envolvidos na coleta seletiva, sem pensar nos demais. Ativamente a SENAES precisou posteriormente conversar/convencer a prefeitura a atender o público para qual a política foi desenhada, que inclui não só os catadores já formalizados, mas também aqueles avulsos e em situação de lixão, sendo este segundo grupo o prioritário.

Pelo que pudemos perceber ao ter contato direto com três servidores responsáveis pelo projeto, a prefeitura possui equipe especializada, capaz de trabalhar com movimentos sociais, habilidosa tanto com os trâmites burocráticos públicos para a execução de um convênio de finalidade social, quanto de negociação com o movimento social. Apresentou em seu projeto experiências como a construção do Centro Público de economia solidária inaugurado em 2008, no antigo Mercado do Bairro Água Branca. Executou também diversos projetos em parceria com o GF nesta temática, desde a implantação do centro público de economia solidária, passando pela formação profissional e EJA, atenção a trabalhadores desempregados, qualificação profissional, apoio à formação de cooperativas de alimentos, além de participar da Rede de Gestores de Economia Solidária.

A Prefeitura registrou em relatório de acompanhamento em 31 de março de 2016, que em 2013 a troca de gestão da prefeitura fez com que os convênios firmados fossem perdidos. A equipe conseguiu concluir a licitação para contratação da equipe executora apenas em maio de 2015, que por sua vez iniciou o projeto apenas em 03/08/2015, ainda segundo o relatório.

Para a realização dos trabalhos no projeto realizou chamamento público que resultou na contratação da empresa YKS Serviços LTDA. As atividades da executora agradaram muito a equipe da prefeitura municipal, segundo seus relatórios de execução semestral, que considerou sua atuação melhor do que o esperado. Ainda segundo a prefeitura a empresa e a prefeitura agiram conforme as diretrizes metodológicas da SENAES. O valor do contrato foi um dos menores dentre o escopo estudado: R\$243.950,00.



**Figura 33 - Reunião com equipe da empresa executora, servidores da prefeitura, catadores locais, Eduardo Ferreira do MNCR-SP e assessoria Unitrabalho, Contagem-MG, 2016**

Foto: FERREIRA, Tainá Labrea, 2016

Fonte: Relatórios Unitrabalho

Parte da satisfação da prefeitura é oriunda do esforço empregado pela empresa para se aproximar dos catadores, criar vínculos e compreender suas demandas. Ainda segundo a prefeitura foi possível benefícios além do esperado, como melhoria dos processos de trabalho dentro dos galpões, manutenção e higiene dos mesmos, e melhoria nos conflitos internos de cada grupo. Entretanto, o descompasso do projeto com as demais ações de coleta seletiva limitou seu progresso:

A execução do projeto, assim como continuidade do mesmo, enfrenta [07/04/2016] algumas dificuldades operacionais, relacionadas a ausência de recursos para investimento na parte de infra-estrutura predial dos galpões e para a expansão no recolhimento de materiais recicláveis do Programa de Coleta Seletiva. (Relatório Semestral de Execução - março 2016 - Prefeitura de Contagem) [comentário nosso]

Assim, uma das dificuldades encontradas foi a inclusão de catadores novos nos grupos já formados. Por mais que os grupos aceitassem novos membros, e os galpões fossem

grandes o suficiente para ampliação dos trabalhos, o contrato com a prefeitura para a coleta e triagem não previa a ampliação do operativo.

Neste ponto é importante destacar que a prefeitura atendeu a uma das principais demandas dos catadores e inseriu no termo de referência para contratação da executora a necessidade da função de "Agentes de desenvolvimento e economia solidária (mobilizadores) temporário", atividade que ficaria a cargo dos próprios catadores, mas que assim não pode ser direcionada no momento da licitação. Está previsto no termo de referência também a articulação necessária para incluir no CADÚnico os catadores identificados que não estivessem cadastrados. A participação dos catadores em todas as fases da política pública, seja nas instâncias de decisão coletiva seja na execução do projeto, é uma das principais demandas do MNCR e por conseguinte do Comitê Gestor do Pró-Catador SENAES.

Não obstante, no projeto estão previstos a compra de 18 carrinhos manuais de duas rodas, para a realização da coleta com tração humana, a ser realizada pelos catadores. A tração humana para a coleta de materiais recicláveis, dependendo da roteirização e do tipo de material coletado, é mais rentável que a coleta realizada por caminhões, devido ao custo do equipamento. Entretanto, em um sistema de prestação de serviço de coleta seletiva, essa modalidade só seria preferível caso houvesse contrato, e os catadores coletivamente decidissem por manter a coleta em certas áreas por tração humana, com o objetivo de ampliar a retirada dos cooperados. Como não é o caso, a estruturação da coleta seletiva por meio da tração humana é apenas mais uma forma de não mudar a condição de trabalho dos catadores, ao mesmo tempo que não muda sua renda, perpetuando a exploração da cidade sobre os catadores, perpetuando a desigualdade e a segregação destes trabalhadores.

Existe, auxiliariamente, uma exclusão de gênero na coleta por carrinho ambulante. Pela característica de peso, e pela atividade, a tração destes carrinhos é uma atividade principalmente masculina. Mulheres que utilizam esse meio para transportar seus materiais coletados geralmente o aliam a estreitamento de sua relação à comunidade, busca por materiais de maior valor agregado, raios menores de coleta e meia jornada, pois afinal o mundo não é menos machista com as mulheres catadoras, também submetidas a dupla jornada e responsáveis pelos cuidados da família.

Sem temer, um ponto crucial é a autodeterminação dos EES, principalmente sobre os equipamentos a serem utilizados. Para que um equipamento seja viável enquanto meio de produção, maquinário de transformação, ferramenta de trabalho, é necessário que ele seja adequado à transformação que ele se destina, e que o seu custo de manutenção e de deteriorização não sejam maiores do que o valor que ele possa gerar. Neste contexto é preciso pensar sobre a utilização dos carrinhos mecanizados para coleta, com frequência

movidos à eletricidade, com auxílio de baterias. Estes equipamentos possuem preço elevado, entre R\$15mil e R\$25mil, possuem velocidade limitada, bem como manuseio específico. Possuem também alto custo de manutenção e de deterioração, sendo aplicáveis somente a situações muito específicas, das quais a maioria não se aplica a materiais recicláveis, que possuem grande volume e baixo valor agregado, chegando a R\$0,03/kg de material, no caso de alguns tipos de vidro. Apesar destes conhecidos pontos, o fetiche pela mercadoria de um equipamento elétrico e politicamente mais vistoso na ocupação do espaço urbano em ode a expectativa hipermoderna - bem como incomum - atrai tanto olhares de gestores públicos, quanto de técnicos quanto de catadores, apesar de menos encantador para este último grupo, pois são os diretamente afetados pelas suas limitações.

Abandonar a compra deste carrinho foi uma das sugestões que realizamos no momento da assessoria, com base nas experiências de outros catadores que já o haviam utilizado, e de quem os relatos tiramos as informações registradas no parágrafo anterior. Em 21/05/2019 a prefeitura registrou a compra dos seguintes equipamentos: carrinhos para transporte de materiais empilháveis de 400kg; carros plataforma de 800kg; tenda tipo Gazebo de 3 X 3 metros; balanças eletromecânicas de 500kg; carrinhos de 2 rodas para coleta de capacidade 1000kg; carrinhos para sacos tipo bag de 100kg; mesas de triagem de 3 X 1,5 metros, totalizando R\$87.286,46.

Em evento realizado no dia 05/05/2016, três caminhões da coleta seletiva são entregues simbolicamente para os catadores. Simbolicamente pois os caminhões não foram doados aos catadores, que também não os vão dirigir, bem como também nele não realizarão coleta. Vão, no mais, realizar a triagem, com custos somente parcialmente arcados pela prefeitura, e a outra parte custeados por remuneração reduzida e menor qualidade de trabalho.



**Figura 34 - Evento de “entrega de caminhões” pelo prefeito aos catadores, Contagem-MG, 2016**

Foto: FERREIRA, Tainá Labrea, 2016

Fonte: Relatórios Unitrabalho, 2016

O evento registrado na Figura 34 representa a angariação de capital político por parte da administração municipal, pela implantação da coleta seletiva. No horizonte paradigmático, na compreensão destes gestores, os catadores são agentes menos importantes neste processo, grupo que precisa ser tutelado e auxiliado, e, em sua possibilidade máxima, um meio para o objetivo coleta seletiva universal. Não nos atemos aqui à análise de discurso dos gestores públicos, prefeitos e vereadores envolvidos, mas sim à materialidade de suas ações. Ao afastar os catadores da tomada de decisão, do domínio dos meios de produção para a prestação de serviço, a prefeitura reproduz a hierarquia social dos que mandam, dos que obedecem, dos que possuem, dos que não possuem, dos hegemônicos e dos hegemonzados.

Infelizmente o plano de coleta seletiva prevê, desde o princípio, que a coleta seria realizada pela prefeitura, e que as cooperativas realizariam apenas a triagem, tendo o material "disponibilizado" para a organização de catadores, um eufemismo que verticaliza a relação, considerando o material reciclável um bem a ser doado aos catadores, e não um serviço a ser pago para que os catadores realizem a atividade de reciclagem.

A vigência do convênio estava, no início de 2018, prevista para encerrar até julho de 2018, e a partir dessa data contar-se-ão 6 meses para entrega do relatório final. No decorrer da pesquisa precisamos realizar uma correção, pelo andamento atrasado do projeto: vigência do convênio foi re-prorrogada para julho de 2019. Com essa prorrogação continuaremos sem acesso ao relatório final das atividades. O que é possível informar é que a listagem de equipamentos a serem comprados mudou, e que ainda não foram comprados, pois não há nenhum novo registro (até maio de 2019) de movimentação financeira no sistema de acompanhamento (SICONV), salvo a hipótese de a transparência do portal ter sido restringida ao acesso livre.

De acordo com os documentos que ainda temos acesso, existe possibilidade de que a empresa executora, YKS, não tenha recebido os recursos do trabalho realizado, apesar da movimentação financeira de até novembro de 2018 acusar que a prefeitura dispunha do recurso para tanto. O recurso disponível na conta do projeto também seria suficiente para a realização da licitação dos equipamentos, ainda não realizado, segundo documentos de execução física. O saldo da prefeitura em 09/01/17 era de R\$258.485,38, e em 24/09/2018 era de R\$285.123,31, crescimento compatível com o rendimento da poupança, e indicativo que não houve nenhuma execução financeira do projeto neste período. Em outras palavras: o projeto ficou paralisado, sendo os principais prejudicados os catadores, que não receberam os equipamentos previstos, e a empresa executora, que não foi remunerada pelo seu serviço, destacado pela própria prefeitura como "melhor do que o esperado".

Houve no decorrer do projeto a troca de gestão municipal duas vezes, ao menos duas trocas de equipe, além de duas trocas também na gestão federal. A mudança de gestão gera problemas operacionais ao projeto por tornar turva a autarquia que ficará responsável pelo recurso (já depositado em conta) e quem realizará as licitações, em qual formato. Parte dos atrasos então estão relacionados a encerramentos e aberturas de contas bancárias, encerramentos e aberturas de ordens de despesas e CNPJs, estabelecimento de responsáveis financeiros. Causa ainda problemas estratégicos, como pautas abandonadas, tentativa de apagamento político de opositores e troca súbita de grupos inseridos nas agendas das ações públicas municipais/federais.



## **Osasco-SP: Economia Solidária organizando catadores no combate à miséria**

Para a presente análise o projeto realizado pela Prefeitura de Osasco é o mais desafiador. Em Osasco a pretensa suficiência dos gestores públicos e não demanda dos catadores locais fecharam as portas para atuação direta da assessoria, sendo a análise quase que inteiramente baseada em análise documental. Nesse sentido sentimos a força de nosso método e da importância deste modelo de pesquisa-ação para o tipo de investigação que nos propomos, pois sua ausência é sentida em todos os momentos da análise dos dados. Temos dificuldade inclusive de apontar quais dados não estão presentes, o que nos permitiria buscar outras fontes e caminhos.

O município de Osasco é referência em políticas de economia solidária, sendo as iniciativas desenvolvidas lá utilizadas em parte para a construção das diretrizes aplicadas nacionalmente, em outros temas que não restrito à ocupação de catação. Este precedente fez com que a prefeitura afastasse ativamente a assessoria, o que não aconteceu em outros projetos executados por entidades da sociedade civil que apresentavam o mesmo ou maior domínio sobre o tema.

Esta condição de pesquisa foi importante não só para compreendermos melhor a importância do método proposto, mas para também balizarmos os parâmetros de análise. Os parâmetros foram construídos durante a vivência, em conjunto com os agentes mais importantes do processo. Devido ao distanciamento em relação a Osasco, os catadores locais de lá não participaram diretamente na construção destes parâmetros.

Estaremos então avaliando os pontos cruciais para a melhoria da qualidade de trabalho dos catadores de Osasco? Esta é uma pergunta que nos dedicaremos a responder após a análise dos dados.

Segundo os documentos iniciais comprobatórios apresentados pela Prefeitura, a estruturação do projeto em Osasco foi discutida com o Comitê Gestor do Centro Público de Economia Popular e Solidária e com o a Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários, que deram seu aval após as discussões para que a prefeitura firmasse a parceria com a SENAES para apoio aos catadores. Não obstante, a COOPERMUNDI e a COOPERNATUZ, cooperativas de catadores, também foram consultadas sobre o projeto, atestando que a prefeitura possuía ações desde o ano de 2005 com o objetivo de apoiar EES de catadores e sua formalização, segundo documentação oficial comprobatória inicial apresentada de forma estruturada pela prefeitura no processo de apresentação do projeto.

Ainda segundo os mesmos documentos, a Coopermundi e a Coopernatuz eram as únicas EES formalizadas no município, sendo que a segunda possuía duas unidades: uma na Zona Sul - mais consolidada - e outra na Zona Norte - com alta rotatividade de cooperados.

Não destoante ou desconexo, este Núcleo é também o dotado de menos estrutura, sem prensas, balanças, esteiras ou quaisquer outros equipamentos para maximizar o trabalho das 22 catadoras que o compunham. As cooperativas de Osasco fazem parte da Rede Verde Sustentável, uma cooperativa de segundo grau para EES da região metropolitana de São Paulo, que são apoiadas por outros projetos, como o projeto da entidade Instituto Ecoar<sup>37</sup>. Em processo de formalização e estruturação está o EES CooperAires, fruto posterior das ações do projeto e da estruturação promovida pelo BNDES.

---

<sup>37</sup> Instituto Ecoar para a Cidadania, entidade ligada à Unisol Brasil, é uma das entidades selecionadas no mesmo edital SENAES nº04/2011, para executar o convênio de número 774156/2012, também atuante na região metropolitana de São Paulo.



**Figura 35 - CooperMundi, CooperNatur; e galpão atual em construção da CooperAreis, Contagem-MG, 2018**

Fonte e foto: Monteiro, 2018

Para a esfera gestora federal, os documentos – como os de demonstração de apoio assinado pelas cooperativas - são muito representativos, e servem de subsídio na hora de decisão sobre a descentralização de recurso como uma evidência de real histórico de apoio às cooperativas. Para nós, no entanto, estes documentos podem significar isso, e/ou que a

prefeitura domina os caminhos técnicos e políticos para a obtenção dos recursos, deixando assim estas evidências inconclusivas. Dominar os caminhos técnicos e políticos dos projetos são importantes qualidades para os gestores públicos de escalas menores, mas também são risco para a política pública ativa quando este domínio está em agentes de interesses conflitantes com os beneficiários.

O projeto em Osasco recebeu o nome de "Osasco Sem Miséria", inspirado no programa lançado pelo governo federal durante a gestão petista, voltado à inclusão produtiva e seguridade das populações de renda menor que R\$70 mensais. Politicamente, o projeto é então o que está melhor alinhado aos programas federais dentre os municípios analisados na presente pesquisa, resgatando o ponto gerador dos recursos e seus meios de execução, com destaque à *Busca Ativa* e inclusão produtiva. Segundo seu projeto básico, visava atender um grupo dentro das 10,8 mil famílias consideradas vivendo na extrema pobreza no município, territorializando o quadrante da cidade aonde principalmente residiam estas populações.

Para a execução das atividades, a prefeitura selecionou a entidade Associação Interação para Promoção da Saúde e Desenvolvimento Social (contrato 003/2013), nome fantasia Interação, em 10 de janeiro de 2013. Posteriormente o contrato junto à entidade foi prorrogado de 10 de janeiro de 2015 para 10 de julho de 2015, por motivação "ampliação dos serviços de coleta e encaminhamento de resíduos potencialmente recicláveis". A contratação de uma entidade de terceiro setor é um dos indicadores de qualidade nas ações, sendo que, no geral, entidades possuem mais expertise e método para trabalhar com catadores, e possuem objetivos diferentes de uma empresa privada.

Em setembro de 2013, o projeto realizou um evento de lançamento com 384 pessoas, e que contou com a presença do professor Paul Singer. Nesse evento, a equipe técnica pôde ouvir mais sobre a prática dos catadores do município e da região, podendo vivenciar melhor o dia a dia das cooperativas e aprimorar as decisões sobre o projeto, segundo relatado pela própria equipe da prefeitura. A equipe da prefeitura participou também do 1º Fórum Regional de Soluções para Resíduos Sólidos de Barueri-SP, município vizinho onde o movimento social pautava a discussão sobre a instalação de uma Usina de Incineração na região.

O projeto Pró-Catador em Osasco andou lateralmente e com representativas intercessões com outros dois projetos: o projeto voltado para incubadoras solidárias e centros públicos, e o projeto voltado para a população em situação de rua, que gerou o Plano Municipal de Atenção à População de Rua, todos três nucleados na mesma autarquia municipal.

Simultaneamente ainda, estava sendo executado pela prefeitura de Osasco um quarto projeto oriundo da descentralização de recursos, um convênio estabelecido com o MMA para a Elaboração do Plano Municipal de Coleta Seletiva (Edital MMA 002/2012). Este projeto tinha

por objetivo atualizar e ampliar o plano já existente, melhorando o diagnóstico e definindo de forma mais clara os interesses e papéis dos agentes envolvidos frente às metas e recursos disponíveis. Este convênio buscava ainda a elevação da participação da população nas discussões sobre a coleta seletiva, para "Implantar a Gestão Integrada, Compartilhada e Sustentável de Resíduos Sólidos Urbanos" (SICONV, 2013). O objetivo desse plano era implantar coleta seletiva porta a porta para 100% da população do município, com foco principal na inclusão dos catadores e suas respectivas cooperativas.

Um dos pontos principais de maior destaque do projeto foi a inclusão de bolsas de auxílio à transição de catadores em situação autônoma para a atuação em cooperativas, chamada "bolsa auxílio". Como no geral a inclusão nos trabalhos coletivos gera redução da renda temporária do catador, este tipo de incentivo encontrou bons resultados, principalmente quando aliado à posterior substituição pelo pagamento do serviço prestado. Foram previstas 320 bolsas, a serem pagas no formato de contrapartida da prefeitura, e totalizariam R\$80.000,00, ou seja, um apoio financeiro de R\$250,00 por mês por catador. Entretanto, foram oferecidas 145 bolsas, a um número de catadores que variou entre 28 a 45 catadores entre os meses de setembro de 2013 a dezembro de 2013, 4 meses, com valor médio de R\$490 acrescidos de R\$126 de vale transporte.

Esse auxílio foi oferecido no âmbito do Programa Operação Trabalho (POT), de responsabilidade municipal com recursos próprios, aos moldes do Programa Bolsa Família, regulamentado pela lei municipal nº3.981/2005. O objetivo desta bolsa para o público dos novos catadores que ingressam nos trabalhos coletivos é possibilitar a formação e adaptação ao trabalho das cooperativas, sem onerar os antigos cooperados. Os recursos para essa iniciativa fazem parte da contrapartida municipal, sem a utilização dos recursos descentralizados pela federação. As catadoras e os catadores selecionados foram aqueles interessados em ingressar nos trabalhos e nas cooperativas, após as mobilizações, reuniões e alinhamentos iniciais, ficando o pagamento das bolsas diretamente relacionado ao trabalho dos novos catadores nas cooperativas já estabelecidas.

A estratégia conforma-se então como uma iniciativa interessante e de baixo custo que resolve simultaneamente dois gargalos do processo: o período de adaptação dos novos catadores ao trabalho das cooperativas; e a recepção sem resistências e resiliente pelos antigos cooperados.

Por sua vez, o primeiro gargalo é formado pelo difícil processo de inclusão social para o trabalho de populações em situação de vulnerabilidade, agravado tanto pelo estigma negativo que a atividade de catação carrega quanto pela baixa remuneração desta ocupação, consequência do baixo preço do material reciclável no mercado. Quando estas populações já são catadoras a inclusão nos trabalhos é facilitada pela prática e conhecimento específico que

a atividade demanda, e dificultada pela transição do hábito individual para o hábito coletivo, ainda mais no quesito financeiro.

Ainda, o segundo gargalo é formado pela resiliência construída a duras penas pelos cooperados antigos dentro de um EES. As relações de trabalho e confiança, nem sempre estabilizadas em nível elevado, são construídas pela convivência e conflitos de anos, e se assentam no patamar do interesse comum de melhoria da qualidade de trabalho e renda. Quando um novo grupo ingressa, todos os pilares são abalados: a confiança, o sistema de trabalho, a renda e os novos conflitos.

Por isso nos parece demasiado bem investidos os recursos na bolsa de auxílio ao trabalho, que consegue oferecer tempo de adaptação aos novos catadores e minimizar os impactos negativos das mudanças aos catadores antigos. Nessa compreensão reside também (mas não só) as propostas de bolsas para os catadores que são retirados dos trabalhos em lixões e são posteriormente transferidos para outras ocupações, seja na atividade de catação cooperada ou em outros ramos. Projetos que não pensem em alternativas dessa natureza terão maior dificuldade de passar destes dois gargalos, tendo maior probabilidade de colher grupos menos coesos, alto grau de rotatividade, desconfiança com a política pública e com os trabalhos coletivos, e redução da renda.

Infelizmente, a prefeitura de Osasco adotou a ferramenta por apenas 4 meses. Os valores executados foram maiores do que o previsto por bolsa, atendendo a um número restrito de pessoas, por um valor que poderia caracterizar pagamento por serviços prestados, somado ao pagamento de vale-transporte e controle de frequência, suprimindo a falta do contrato formal entre a cooperativa e a prefeitura.

A estruturação das ações da política pública de forma participativa baliza as ações e amplia o espectro da realidade levado em consideração nas tomadas de decisão. Os riscos de alta rotatividade de novos cooperados que relatamos se materializaram em Osasco, mas a equipe do projeto, por ver isolada a situação, teve dificuldade de compreender suas causas, atribuindo-a a fatores internos da cooperativa o a fatores interpessoais. Um trecho do relatório de andamento do período de outubro/2013 a fevereiro/2014 sobre a Meta 2 "Apoiar e fomentar a operacionalização da coleta e triagem nos núcleos e cooperativas" reproduzimos a seguir:

(...) Outro aspecto a ser ressaltado é que nos primeiros meses, em ambas cooperativas, a rotatividade foi muito grande. As pessoas tinham dificuldade em se adaptar as condições de trabalho, hoje, no entanto embora as condições ainda não sejam as ideais, os novos integrantes têm permanecido no espaço e se sentindo bem a ponto de incentivarem outras pessoas, amigos, vizinhos e parentes para compor o quadro de cooperados. (Relatório de Andamento – Prefeitura de Osasco 2014 – via SICONV)

A Bolsa do Programa Operação Trabalho (POT) da prefeitura de Osasco é um ponto de análise claro para entendermos o conflito entre assistência social, trabalho e justiça. Este conflito surge no campo da subjetividade e interesse dos agentes (não homogêneos no seu interior, vale lembrar), e se materializa no espaço através das ações e relações. Alteram o espaço do urbano para mantê-lo igual, produção e reprodução, sustentando a "guerra dos lugares" (ROLNIK, 2015) em sua segregação e desigualdade, mesmo que essa não seja a intenção mais direta dos agentes. A bolsa possui um caráter assistencial, temporário e associado a diversos condicionantes que sujeitam os novos catadores às regras da prefeitura, sendo uma delas o trabalho. De forma mais clara podemos compreender que a prefeitura paga para que os novos catadores trabalhem, em especial nas cooperativas que atendem a coleta seletiva do município. Mas é um pagamento por trabalho, não caracterizado como salário, não caracterizado como pagamento contratual por prestação de serviço e por isso não balizado por leis trabalhistas, leis contratuais ou valores mínimos para o sustento da vida e da dignidade. Exige trabalho, em horas e dedicação, com devida comprovação, mas sem relações de trabalho. É caracterizado ao invés como uma bolsa de auxílio, assistência ao trabalho.

É uma forma marginal e marginalizante de manter o trabalhador em uma situação de risco, dentro da amplitude turva da lei, que indica a necessidade do titular do serviço de coleta seletiva, no caso a prefeitura, de contratar com devido pagamento cooperativas para que prestem o serviço em seu nome. Sem que precisassem pagar com sua baixa renda ou baixa qualidade de trabalho pelos reais custos da atividade. O pagamento de parte da infraestrutura, do apoio técnico e de algumas bolsas de valor limitado a parte dos cooperados funciona como sustentação para o argumento que a prefeitura investe em coleta seletiva "solidária", sem que ela tenha que pagar o valor real do trabalhador por isso.

Essa é uma relação contraditória e complexa de analisarmos, principalmente pelo fato de que esmagadora maioria das municipalidades brasileiras nem essa bolsa auxiliar possuem. As pessoas das secretarias de trabalho e assistência, bem como os membros legislativos que sustentam essa agenda, possuem a real intenção de auxiliar os catadores e aumentar a sua dignidade no trabalho com o material reciclável. Ao passo que na mesma prefeitura estão as pessoas ligadas aos serviços de limpeza urbana, bem como membros do legislativo, que preferem contratos milionários com empreiteiras a contratos imensamente menos custosos com EES de catadores. Mesmo que a PNRS instrua do contrário.

Caso houvesse contrato com a prefeitura, como em diversas municipalidades há, não seriam necessárias bolsas de assistência, pois a demanda por novos catadores e salários dignos manteriam os novos catadores nas cooperativas.

Ainda assim, segundo o desenho da política pública ativa, o objetivo mais adequado era então: aliar o programa de inclusão produtiva aos projetos de coleta seletiva e reciclagem já existentes no município, fortalecendo assim processos já em curso, e ampliando sua resiliência tempo-espacial. Seu desenho foi estruturado para cobrir territorialmente a área da cidade, em que 20 núcleos formados por 15 catadores cada atenderiam a regiões específicas, e que alimentariam uma cooperativa mais robusta e central formada por 100 catadores.

Este desenho de antemão nos causa desconforto devido às limitações que toda planificação sobre espaços homogêneos acarreta, que desconsidera suas rugosidades. O dinamismo na cidade entre 2004 e 2010, com a ampliação da população, elevação da renda, alteração dos padrões de consumo, elevação da formalização do trabalho, pede uma estratégia para criação e sobrevivência de EESs diferente da dinâmica espacial no período de 2015-2018.

Posteriormente, a equipe constatou que essa iniciativa não seria possível, e a pulverização dos grupos pelo território não surtiria o efeito necessário, onerando o processo e em parte inviabilizando-o. A estratégia foi alterada para a inclusão dos catadores nas centrais de reciclagem já em operação, com os conflitos naturais que a interação induzida dos grupos acarreta.

Contudo, as ações com este cunho de verticalidade na inclusão de catadores avulsos criam conflito direto com as práticas de autogestão e autodeterminação. A prefeitura exerce seu poder de provedor e demandador do serviço, duplamente poderosa no processo ou, em melhor terminologia, hegemônica das iniciativas autônomas, com algum cunho - por menor que seja - de cooptação e de desorganização do movimento social.

Em 2005, a prefeitura de Osasco criou um grupo de trabalho inter-secretarial para o fomento da reciclagem, chamado GT Reciclagem, que por sua vez elaborou o Programa "Osasco Recicla". Este grupo apresentou objetivos voltados principalmente para a educação ambiental da população com a preocupação principal de economia de recursos públicos no manejo de resíduos e redução dos impactos ambientais, e por último a preocupação com os catadores e sua renda. O programa demonstrou alguma preocupação com as condições de trabalho dos catadores, mas não previu recursos para a remuneração dos mesmos pelos serviços de coleta seletiva e reciclagem prestados. O horizonte paradigmático deste grupo sobre reciclagem (que é um dos principais agentes neste processo) define como as ações que serão tomadas, principalmente se não existem instâncias colegiadas com a participação da sociedade civil, em especial, do público beneficiário - os catadores.

Este GT substituiu o comitê gestor do projeto por grande parte do percurso do projeto, o que excluiu a sociedade civil do processo de seleção da entidade executora, por exemplo.



A centralidade da prefeitura nas tomadas de decisão pareceu impositiva aos EESs segundo um planejamento de estado para a coleta seletiva, o que podemos interpretar como uma das falhas recorrentes do "tecnicismo de esquerda" segundo descrito por Souza (2013). Em prol de seguir o planejamento do ótimo segundo a técnica a força dos agentes principais atropela a autonomia e a autodeterminação dos grupos que seriam o cerne do processo. As avaliações monotemáticas e monoespectrais que embasam essas ações apresentam gargalos críticos para a chegada no resultado, mesmo quando as equipes são capacitadas.

Ao que pesem as críticas, dentre os projetos estudados os relatórios de execução desenvolvidos pela prefeitura de Osasco possuem a maior clareza e maior regularidade. Isso nos sugere uma alocação adequada de equipe na iniciativa, em quantidade e qualidade, resultado de uma vontade política da administração sobre o tema. Nos sugere também costume quanto à transparência das políticas públicas, quanto também à recepção de recursos de descentralização. A organização dos relatórios e o manejo do sistema de acompanhamento e prestação de contas, o SICONV, pela prefeitura realmente facilitou nossa reconstrução cronológica dos processos que buscamos elucidar.

Nos possibilitou inclusive rastrear de forma mais transparente os investimentos físicos. O projeto inicial previu a compra numerosa de EPIs, equipamentos para cozinha e escritório, entretanto manteve próxima a proporção mínima necessária para compra de equipamentos, com 25,5% do valor do projeto, R\$ 276.198,40, divididos entre empilhadeiras hidráulicas, balanças eletrônicas, carrinhos plataforma, moinho de vidro, latões e prensas enfardadeiras.

Foram adquiridos os seguintes equipamentos:

- 03 fragmentadoras de papel;
- 06 empilhadeiras hidráulicas;
- 04 balanças eletrônicas;
- 07 carrinhos plataforma;
- 02 trituradores de vidro (capacidade 500kg);
- 14 latões;
- 03 prensas enfardadeiras verticais (pendente no final de 2015);

A aquisição de equipamentos, EPIs, materiais de cozinha, foram planejados para o fortalecimento das três centrais de triagem já em operação, e para equipar uma possível quarta unidade de triagem que estava sendo negociada com a prefeitura, mas que ainda não tinha sido iniciada a construção.

Dentre os gastos, o mais expressivo foi com EPIs e camisetas, que totalizaram R\$56,8 mil em EPIs, e R\$61,2 mil em camisetas, segundo o registrado pela prefeitura. Este dado nos parece não condizente com os demais investimentos em equipamentos, ou gastos de mesma natureza em outros projetos, mas foi uma incompatibilidade que não conseguimos rastrear via documentos.

O projeto ainda enfrentou atraso significativo no início da execução. Em 06 de junho de 2013, a prefeitura não havia conseguido ainda executar o convênio. Até essa data, a

prefeitura havia conseguido fazer pesquisa pelo CADÚnico já existem que apontava 256 pessoas cadastradas que desenvolviam a ocupação de catação e assemelhadas. A partir desse mapeamento inicial, reuniões com catadores avulsos começaram a ser realizadas pela prefeitura, sendo a primeira datada de 29/06/12, com a participação de 25 catadores. Posteriormente outras 10 pessoas foram mobilizadas, e estavam sendo atendidas com regulamentação da documentação para participarem dos projetos. O período completo de execução foi de 28 de dezembro de 2011 a 30 de junho de 2016.

Quanto à participação, segundo relatos da prefeitura, foi instituído o Comitê Gestor da Política de Resíduos Sólidos, com reuniões mensais, em que participam o governo municipal e os catadores. Ainda segundo relatado pela prefeitura, os catadores apresentaram relevante participação na construção do PMGIRS e da política municipal, como consequência em parte pelas ações da empresa executora e o desenho de capacitação e mobilização do projeto.

Outro resultado político da mobilização foi a possibilidade de pressionar o legislativo a aprovar o termo de cessão das centrais de triagem para as cooperativas por um prazo de 20 anos, como é prática para as empreiteiras e demais grandes empresas privadas, mas sempre reticente quando para os catadores.

Entretanto a participação dos catadores como vozes ativas do projeto ocorreu de forma limitada. Uma das demandas gerais dos catadores, que é a utilização da metodologia de abordagem, mobilização e assessoria "de catador para catador" não foi atendida, sendo realizada inteiramente por técnicos. Os relatórios de reunião e execução tampouco relatam conflitos sobre esse ponto, o que nos indica supressão por parte da prefeitura deste tipo de demanda. A consequência da não participação dos catadores diretamente na atividade é a dispersão do escopo, principalmente na fase de mobilização. Os técnicos da incubadora e da entidade Interação realizaram contatos amplos com as populações dos bairros selecionados, não direcionando as atividades às pessoas que já atuavam com a atividade de catação.

A convocação da comunidade ao debate da reciclagem gera benefícios à educação ambiental, mas dispersa esforço na formação de grupos sólidos e coesos, que vão se autonomizar na gestão de uma EES de catadores. Na estratégia ampla a equipe da prefeitura conseguiu atrair o interesse de 188 pessoas, dentre elas apenas uma parte minoritária que já desenvolvia a atividade de catação. Este método apresenta resultados interessantes para áreas onde não existem catadores atuando, e potenciais conflitos em áreas onde já existe alguma organização, mesmo que territorial dos indivíduos que catam de forma individual e ambulante.

Apesar de limitada permeabilidade, a metodologia de execução do projeto adotada pela prefeitura e pela executora exprimem sensibilidade. Em reunião com os grupos já organizados, foram capazes de refazer o planejamento de equipamentos conforme as

necessidades percebidas pelo grupo, e orientada por técnicos segundo capacidade de processamento que atendam às novas metas da coleta seletiva.

Pelo que podemos perceber em contato com prefeituras e entidades do terceiro setor, a dificuldade de permeabilidade é comum em casos em que as equipes técnicas possuam ampla experiência com iniciativas sociais, mas não especificamente com a dinâmica de catadores. O nível elevado de organização e esclarecimento político da categoria dos catadores demanda horizontalidade nas relações e reconfiguração de algumas iniciativas tidas como ideais. De forma que a experiência com iniciativas solidárias pode ser perdida caso a equipe técnica não apresente flexibilidade.

Ao final do projeto a Prefeitura de Osasco substituiu o evento por reuniões expandidas de avaliação com as cooperativas. Em seu "Relatório de Avaliação do Projeto 004/2011", apresentado à SENAES como resultado destas reuniões, a prefeitura relata:

Quanto às equipes técnicas as avaliações foram satisfatórias, com aporte da equipe técnica ambiental, juntamente com os técnicos de incubação, os quais realizaram oficinas de capacitação da diretoria, oficinas de preparação para assembleias, oficinas de materiais recicláveis e triagem e oficinas de artesanato, cumprindo a demanda da cooperativa no período, [destaque] porém houve uma defasagem nas atividades por cota da troca constante de equipe, e da baixa escolaridade dos cooperados, o que dificultou o processo de aprendizagem. (Parecer técnico 78.2017 SENAES, p.7, contendo partes do relatório de execução da Prefeitura de Osasco)

Essa passagem nos fornece duas evidências importantes sobre o horizonte paradigmático da prefeitura de Osasco, e sobre suas ações no projeto:

- A primeira evidência é sobre "troca constante de equipe", que tanto pode dizer sobre a troca dos profissionais de execução - uma limitação da executora em estabelecer confiança e relacionamento com os catadores, consequência parcial da não contratação de catadores para os trabalhos -, quanto sobre os cooperados - limitação da estratégia concatenada entre o projeto, coleta seletiva e as bolsas de incentivo -, ambas culminando em planejamento e execução equivocados da prefeitura em sua proposta de inclusão marginal dos catadores na participação.
- A segunda evidência diz respeito a afirmação "baixa escolaridade dos cooperados, que dificultou o processo de aprendizagem". Ora, você contrata uma equipe com metodologia específica, estabelece temas e público bem definidos, e vai culpar as características do grupo pelos resultados? Talvez fosse o caso de adequar a linguagem, os temas, a metodologia às necessidades do grupo, que são a força atrativa destes

recursos para o município, e objetivo final de toda a política pública. Culpar os catadores e a baixa escolaridade pela inadequação da técnica ao lugar, pela inadequação das ações nessa escala, denota simultaneamente a limitação da visão dos gestores sobre o tema e sua capacidade de lidar com ele.

A passagem retomada no relatório final está em um dos questionários respondidos por uma das cooperativas: "Dificuldade de entendimento do que estava sendo passado nas assessorias por falta de escolaridade dos cooperados e demora na entrega dos equipamentos". Nos faz questionar novamente: qual tipo de estratégia de ensino foi utilizada para que os catadores se sentissem os culpados por não assimilar os conteúdos? Essa passagem contrapõe diretamente a reafirmação constante da prefeitura em seus relatórios sobre seu amplo domínio sobre Educação Popular.

Existe outra passagem que consta no questionário respondido por outra cooperativa, e suprimido do relatório final apresentado pela prefeitura: "Técnicos despreparados para trabalhar com o segmento, coordenação inadequada, demora na entrega dos equipamentos". Esta passagem, de autoria de outra cooperativa, nos ajuda a entender com maior clareza que talvez a questão não seja a falta de escolaridade dos catadores, como a prefeitura escolheu apresentar.

O distanciamento dos catadores do processo de decisão e do processo de execução ajudam a explicar o distanciamento da Prefeitura de Osasco da assessoria do Articula(Ação), da SENAES e do MNCR, que foram as instâncias que em outros projetos identificaram as deficiências e auxiliaram no balanço de forças e resolução de conflitos. Denota ainda que os catadores não participaram efetivamente das ações de avaliação, ou que sua real avaliação foi editada pelo gestor segundo aos seus próprios interesses.

Como resultado, o número de catadores que integraram os trabalhos coletivos chegou a 80, 20 acima dos 60 antes do projeto. Porém, destes 20, em 2015 apenas 6 ainda estavam no trabalho com as cooperativas. Entre o fluxo de entrada e saída dos catadores dos EES em junho de 2016 a quantidade de catadores nas cooperativas estava próximo do início do projeto, girando em torno de 60 catadoras(es).

Em pesquisas posteriores, realizadas por Monteiro (2018) havia 48 catadores ligados aos EESs, 73% deles mulheres, e 27% homens, com taxa superior a 60% de pessoas com idade acima de 41 anos, provenientes e residentes principalmente em Osasco, mas com representativa participação de residentes de municípios do interior paulista<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup>Devido à dinâmica metropolitana, trabalhadores eram oriundo e/ou residente de Cotia, Santana de Parnaíba, Itapevi, Carapeçuiba, São Paulo, Tatui, Ribeirão Preto, Franco da Rocha, Diadema, São Caetano do Sul, Santos, Embu, Santo André, São Bernardo do Campo, Sumaré, Pirapora do Bom

Ao final do projeto, o monitoramento indicou recurso restante, não tendo sido investido o dinheiro do rendimento (R\$139.273,03) e parte do recurso enviado pela SENAES (R\$92.974,12), totalizando R\$232.247,15, um valor realmente significativo para a realidade dos catadores.

A devolução do recurso do investimento é uma das mais críticas evidências de inclusão periférica dos catadores no projeto. Frente à experiência com outros municípios, quando a prefeitura informava ao grupo de gestão coletiva sobre os rendimentos do recurso, rapidamente os catadores se organizavam para propor ações com esse recurso, seja financiamento de outras atividades de formação, participação em eventos ou compra de equipamentos.

Nos parece importante ainda compreender, já com dados claros sobre o processo, o efeito do projeto na estruturação da coleta seletiva no município e a alteração na estrutura da prestação de serviço.



**Figura 36 - Caminhão utilizado na coleta seletiva, Osasco-SP, 2018**

Foto e Fonte: MONTEIRO, 2018

Desde 2008, a prefeitura de Osasco possuía um contrato de 30 anos com a empresa EcoOsasco, para a prestação de serviço de coleta de RDO, coleta de RSS, limpeza de feiras-

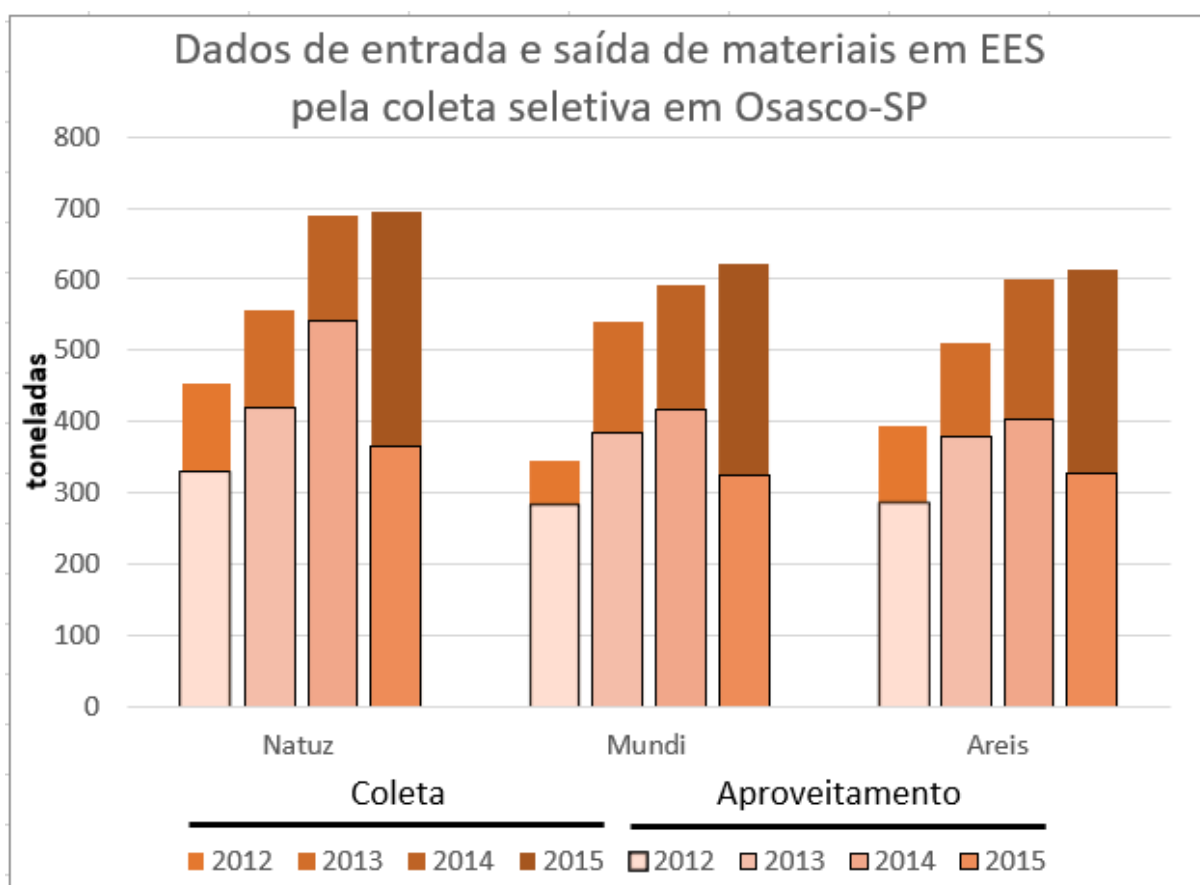
---

Jesus, Barueri, Pedregulho, e alguns municípios de MG, AL, PI, CE, PR, RJ, PE, BA e ES, dada a dinâmica populacional centrípeta estabelecida pela metrópole de importância nacional na rede urbana brasileira.

livres, varrição, gestão do aterro sanitário e coleta seletiva. Este volumoso contrato custa em média R\$4.005.232,65 ao mês à prefeitura, obtida pelos pagamentos realizados entre 2008 e 2017, que haviam totalizado quase R\$289 milhões. Em 2019, ano de encerramento da vigência, o contrato sofreu um aditamento emergencial de 6 meses.

Sem a contratação de catadores.

A Coopernatuz é o EES que processa maior quantidade de materiais recicláveis, entregues pela empresa. Em 2012, recebeu 454.071 kg de material, aproveitando 326.621 kg destes, ou seja, uma taxa de 71,93% de recuperação do material pré-triado e coletado seletivamente. A Cooperareis é a segunda, recebendo 394250 kg de material em 2012, e aproveitando 283.261 kg destes, uma taxa de 71,84%. A Coopermundi possui processamento próximo à CooperReis, recebendo em 2019 345.361kg de material e aproveitando 281.093kg destes, uma taxa de 81,39%. A relação destes dados e sua evolução entre 2012 e 2015 podem ser vistas na Figura 37.



**Figura 37 - Dados de entrada e saída de materiais em EES pela coleta seletiva em Osasco-SP**

**Fonte:** Prefeitura de Osasco, 2016

O acompanhamento do volume é realizado pela prefeitura, mesmo que tenha uma parceria indireta com a cooperativa para o serviço de triagem. As medições realizadas até o ano de 2015 marcaram uma acentuada redução na qualidade do material recebido, sendo que a taxa de aproveitamento passou de 74,6% em 2012, para 73,5% em 2013, 72,2% em 2014 e 52,5% em 2015.

No mesmo período, o balanço de distribuição de materiais entre as cooperativas mudou, sendo o aumento do material recebido mais significativo na Coopermundi, que passou de 345.361kg recebidos em 2012 para 622.731kg em 2015. As demais cooperativas apresentaram um crescimento menos significativo, mas enfrentaram redução na quantidade de material possível de aproveitamento, sendo o caso mais crítico a Coopernatus, que chegou a conseguir aproveitar 541.323kg de material em 2014, e sofreu queda para 364.334kg no ano seguinte.

Essa estagnação e por vezes instabilidade na quantidade e qualidade de material recebida é o indicador mais direto na desconexão entre o projeto Pró-Catador e o programa de coleta seletiva do município. Os novos catadores incluídos nos trabalhos coletivos precisam encontrar meios e condições para poder produzir, principalmente em uma dinâmica em que a prefeitura se resguarda, junto à empresa privada, de fazer a coleta seletiva, relegando aos EES apenas a triagem, não remunerada. O afluxo de catadores das cooperativas não precisa estar listado ao lado da quantidade de materiais recebidos e processados, pois a relação diretamente proporcional é garantida. Instabilidade de materiais, baixa qualidade materiais, autonomia limitada, resultado: baixo número de formalização e coletivação de catadores.

Em relatório a equipe da prefeitura aponta que a alta densidade demográfica, somada à pequena disponibilidade de áreas disponíveis em Osasco, é uma dificuldade para a gestão de resíduos, principalmente no processo de conseguir espaços que pudessem ser destinados à triagem e beneficiamento. Em outros casos, no entanto, a alta densidade e pequena área é a condição mais adequada para a implantação de uma coleta seletiva universal, dada a redução significativa do custo de coleta e transporte do material, um dos principais gargalos. Funções semânticas ou não frente a um órgão de maior hierarquia e contato mais distante com a realidade, aqueles municípios que possuem as condições de Osasco podem enfrentar melhor os gargalos e aplicar projetos menos conservadores na gestão ambiental.

Os equipamentos financiados pelo programa ampliaram a quantidade de materiais que cada cooperativa poderia processar, que era de 99.470kg anuais nas duas cooperativas e no grupo colina, no ano de 2012. Em 2015, o volume passou para 160.925 kg de materiais anuais, mas sem alteração significativa no número de cooperados ou ampliação de área atendida por coleta seletiva, e simultaneamente redução da qualidade do material que era

enviado pela prefeitura à cooperativa. A coleta seletiva era realizada em 19 dos 66 bairros, sem ampliação pós projeto, e em quantidade e qualidade insuficiente, resultando diretamente na baixa renda dos catadores organizados.

Em meados de 2015, durante a realização da Oficina Interestadual SENAES Pró-Catador em Osasco, os catadores informaram que estavam reunindo os documentos para tentar conseguir a contratação para prestação de serviços de coleta seletiva, com a devida remuneração. Entretanto, até junho de 2016, quando a prefeitura elaborou o relatório final do projeto, a contratação não havia sido realizada.



## Joinville-SC: Organização e reconhecimento dos “trabalhadores de material reciclável”

O projeto “Proposta de organização e reconhecimento dos trabalhadores de material reciclável no município de Joinville”, elaborado pela Secretaria de Assistência Social de Joinville, foi apresentado inicialmente para uma duração de 48 meses, com foco principal em investimento de infraestrutura física para grupos de catadores já integrados marginalmente no sistema de coleta seletiva da cidade, e para um novo núcleo.

Em uma descrição geral, o projeto de Joinville prevê: cadastrar e organizar 350 catadores; aluguel de 02(dois) galpões, por 12 meses, para atender 06 novos grupos; e construir uma rede de beneficiamento e comercialização de plásticos, com 2 linhas: uma voltada ao PET; e outra voltada aos: PEAD, PP e ABS.

A prefeitura de Joinville também contribui parcialmente na coleta seletiva, sem pagamento pelo serviço, mas com suporte parcial na organização de catadores, como pagamento de aluguéis, cessão de uso de áreas públicas, e pagamento de contas de luz e água, no caso dos dois grupos ligados a associação ASSECREJO.

Diferente do que acontece nos outros projetos em estudo, em Joinville a prefeitura e as empresas executoras enfrentam o termo “catador”, utilizando ao invés dele “Trabalhadores de Material Reciclável” (TMR). Este combate constante ao termo ‘catadores’ é tanto uma peculiaridade regional quanto um indicativo de baixa incidência de formação política pelo MNCR na região, em razão dos agentes locais desintegrados quanto dos agentes nacionais sem alcance. Ocorre simultaneamente desconhecimento da equipe da prefeitura, ou desvalorização, da luta política histórica do MNCR por reconhecimento, simbolizado pelo nome adequado da categoria segundo a própria: catadores. Diferente de outros países que falam português, ou o primo próximo espanhol, o Brasil é um dos únicos que constrói a força política e valorização da imagem da categoria assumindo e fortalecendo o termo “Catador” e “Catadora”.

Silva (2015) com base em diversos autores se dedica a compreender melhor esse debate, e relata que:

A partir de meados dos anos 1970, sob influência da Teologia da Libertação e com inspiração nas Comunidades Eclesiais de Base, a OAF começa a mudar o foco de suas ações. Iniciando um processo de profunda reflexão, a OAF fecha suas casas, oficinas e albergues e seus participantes iniciam um processo de vivência do modo de vida das ruas. Essa mudança radical, de

instituição de caridade – prestadora de serviços assistenciais – para uma instituição de formação de comunidades de base, proporciona uma relação mais horizontal entre voluntários e moradores de rua e propicia a formação de grupos com fortes laços de solidariedade e com uma postura mais crítica e ativa frente à realidade. (SCARPINATTI, 2008 apud SILVA, 2015,p.53)

A partir de então os movimentos nos centros urbanos, principalmente Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, começaram a adotar o nome catador, já usado de forma ampla informalmente, como autodenominação e busca de reconhecimento, valorização do trabalho e contra a repressão do estado. Todos os grupos organizados entre o final dos anos 1980 e o da década seguinte foram criados de modo a ressaltar o nome de ‘catadores’, como a Associação de Catadores de Materiais Reaproveitáveis no bairro Glicério em São Paulo; a Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (Coopmare), também em São Paulo; a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis (Asmare) em Belo Horizonte; e a Associação dos Catadores e Recicladores de Resíduos Sólidos de Brazlândia (Acobraz) em Brasília-DF (SILVA, 2015). Consideramos importante trazer esse tema para o início da discussão sobre o projeto de Joinville por ele ser condutor da compreensão sobre os demais pontos que seguem, como os leitores poderão ver.

A servidora (ou “técnica”, na linguagem dos catadores) na prefeitura de Joinville que foi a responsável técnica pelo projeto registra no livro de sua autoria – cujo conteúdo é o diagnóstico da dinâmica dos catadores no município - seu posicionamento sobre catadores e a política pública, ainda sem citar o nome autodeterminado da categoria:

Vale apenas ressaltar que os trabalhadores de material reciclável de Joinville são de longe a maior forma de expressão no que concerne a superação e o discernimento do livre arbítrio que já testemunhei. De modo que intrinsecamente faz-se necessário que as *Políticas Públicas* de responsabilidade das três esferas de Governo (municipal, estadual e federal) deem continuidade absoluta ao processo de identificação dessa classe de trabalhadores, condições para sua organização coletiva, capacitação e profissionalização, a promoção para a formalização e regularização de suas atividades e empreendimentos dentro do conceito justo e solidário; para que esses trabalhadores possam se assentar ao *mundo do trabalho* fazendo parte operante da *economia formal de nosso parque fabril*;(…) (PEREIRA e MOTTIN, 2015, p.17-18)



**Figura 38 - Servidora e catadoras(es), em registro fotográfico na nova Unidade de Reciclagem Sul, SAS, Joinville-SC, 2014/2015**

Fonte: PEREIRA e MOTTIN, 2015, p.100

O diagnóstico mais atual foi elaborado no âmbito do projeto, com as pesquisas conduzidas pelo Painel Instituto de Pesquisas, onde foram entrevistadas 601 pessoas, das quais 335 eram catadores individuais, 259 trabalhadores em Unidades de Reciclagem (classificação utilizada pela prefeitura que englobam 31 pontos e diferentes empreendimentos, inclusive atravessadores), e 7 gestores de empresas de reciclagem, no ano de 2015. Destas 31 Unidades de Reciclagem, a prefeitura elege 11 galpões onde trabalham catadores, não necessariamente EES, que possuem juntas 200 catadores associados.

Desde o primeiro empreendimento criado no município em 2001, com a retirada dos catadores do lixão municipal, a Associação Ecológica dos Catadores e Recicladores de Joinville ASSECREJO – que possui ‘catadores’ em seu nome -, a prefeitura de Joinville assume um papel de comando do processo da reciclagem. Naquele ano, foi criada a ASSECREJO I, em meio a embates e negociações entre prefeitura e catadores, com infraestrutura financiada pela prefeitura, ainda sem pagamento do serviço aos catadores (PEREIRA e MOTTIN, 2015, p.17-18). A coleta seletiva começou a ser feita apenas dois anos depois, em 2003, o que ampliou significativamente a quantidade de materiais recicláveis, ensejando a criação da segunda ASSECREJO em 2005 com catadores autônomos no bairro Parque Joinville, também apoiados com um galpão fornecido pela prefeitura em parceria com o Projeto Habitar Brasil.

A coleta seletiva iniciada em 2003 possuía pequeno volume, por mais que já fosse significativa para os catadores. Em 2015, segundo a SEINFRA de Joinville, uma empresa privada realizava a coleta, encaminhando para os 7 galpões cadastrados, sendo que quando a quantidade coletada passa de 30t/dia a empresa encaminha o material excedente para 4 outros galpões excedentes. Entre 31 unidades de reciclagem (entre sucateiros, EES e indivíduos e famílias que triam em casa, segundo classificação própria da prefeitura) eram reciclados 1,1mil toneladas ao mês de materiais recicláveis.

A lista dos galpões oficiais da coleta seletiva e dos galpões excedentes (novamente: terminologia e classificação segundo adotado pela prefeitura), podem ser vistos na Quadro 9:

**Quadro 9- Relação de galpões que a Secretaria de Assistência Social de Joinville relaciona para receber o material da coleta seletiva**

Galpões Oficiais*	Galpões Excedentes*
01 - Assecrejo I (interditada no momento da visita técnica em 2014)	01 - Santa Bárbara
02 - Assecrejo II	02 - Rio do Ferro
03 - Cooperpar	03 - Aventureiro
04 - Cooperanti	04 - Pirabeiraba
05 - Cubatão	
06 - Timbé (encerrada em fev./2014)	
07 - Recicla	

\*segundo classificação da própria prefeitura

**Fonte:** Unitrabalho, 2014

Destes, ao menos 3 deles funcionavam em 2014 em casas improvisadas para esse fim, de catadores do grupo ou de terceiros. Dentre os 7 empreendimentos listados como oficiais a prefeitura só poderia garantir que eram solidários 2 empreendimentos: Assecrejo I e II, pois como recebem contrapartida do município a prefeitura pode acompanhar as contas e apoiar na gestão coletiva como previsto. Nos demais existem casos de o líder do grupo ser na verdade o dono do empreendimento, mantendo retiradas maiores em relação aos demais membros, tomando todas as decisões e pagando os catadores por dia de trabalho ou valores fixos, independente da produção, configurando uma apropriação do valor gerado pelo trabalho de outro trabalhador, configurando assim *cooperगतos*. Parte da apropriação dos recursos acontece por meio do aluguel do galpão, que em alguns casos é uma parte improvisada da casa do líder do grupo.

A renda mensal dos cooperados nos 07 empreendimentos principais variava em 2014 de R\$700, no grupo Cooperanti, a R\$1700 no grupo Cooperpar. O número de trabalhadores por empreendimento variava neste período de 09 e 25.

A Cooperanti (Cooperativa Amiga do Meio Ambiente) é um empreendimento formado por 09 mulheres, muito entrosadas, ativo desde 2004 mas ainda não regularizado, sendo incubadas pela Universidade de Blumenau. Possuem retirada entre R\$700 e 800, balizada pelo número de horas trabalhadas, sendo o excedente acumulado e dividido entre as associadas no final do ano, tendo sido R\$550 no ano de 2013 (UNITRABALHO, 2014).



**Figura 39 - Catadoras da COOPERANTI Joinville em esteira de triagem, ao fundo bandeira do MNCR, Joinville-SC, 2014**

**Foto:** NASCIMENTO, Aline de Sousa 24 de janeiro de 2014

**Fonte:** Relatório UNITRABALHO, 2014

Entre os empreendimentos, a composição majoritária é de mulheres, sendo 61,8% dos catadores, segundo diagnóstico da prefeitura, enquanto os homens eram maioria entre os catadores individuais, 67,7% destes – lembrando da limitação deste dado quando referente aos ambulantes que reúnem material em casa e o trabalho familiar da esposa e filhos na triagem. A faixa etária está concentrada em pessoas que possuem entre 40 e 49 anos, 23,6%, e pessoas acima de 60 anos, 16%. Este é outro dado que divide a composição de

trabalhadores em Unidades de Reciclagem (novamente: classificação da prefeitura) e trabalhadores individuais, sendo que em URs 80% dos trabalhadores possuem 29 anos ou menos, enquanto, entre os trabalhadores individuais, 70% deles possuem 40 anos ou mais (PEREIRA e MOTTIN, 2015).

Segundo a mesma pesquisa, parte representativa dos catadores que possuem outra fonte de renda além da catação são aposentados, 61% deste subgrupo, indicando a busca e/ou manutenção da atividade de catação como complemento de renda, com destaque principal aos aposentados (idem).

O projeto em parceria com a prefeitura de Joinville foi estruturado por ela de forma diferente do que os demais projetos em estudo, prevendo a contratação de empresas diferentes para cada fase do projeto: uma para o diagnóstico, outra para incubação, outra para monitoramento. Segundo informou nos relatórios, antes de propor a divisão em diversas empresas, a equipe da prefeitura tentou a possibilidade da Universidade executar o projeto via dispensa de licitação, mas segundo a orientação do setor jurídico do município não era possível para essa finalidade com esse formato jurídico.

O desenho original, de execução pela universidade ou entidades do terceiro setor, é o cenário ideal segundo o idealizado pelos planejadores da política pública no GF em parceria com o MNCR, conforme experiências anteriores com empresas e entidades. O impedimento da universidade por meio de barreiras burocráticas ou jurídicas nos faz realmente questionar se existe uma judicialização da política, de forma que a justiça seja o ferramental de exercer o poder sobre o território normado de definidos grupos hegemônicos.

É possível ainda identificar outro processo recorrente de áreas não prioritárias da gestão municipal: equipes reduzidas. A estrutura do Pacto Federativo, que impõe aos municípios um poder econômico reduzido, somado a baixa responsabilidade dos tomadores de decisão acabam por legar a áreas como assistência social e economia solidária menor prioridade. Neste caso no setor responsável existem apenas duas pessoas para executar todas as ações do programa que cabem ao poder municipal<sup>39</sup>, inviabilizando, por exemplo: a articulação das ações municipais com as ações estaduais e nacionais; o controle social; formação de lideranças, e a continuidade autônoma das ações.

Estes agentes enfrentam dificuldades de dessincronismos causados pela troca de gestão do poder executivo municipal, problemática comum a todos projetos. A troca pode afetar tanto positivamente, retirando da equipe pouco sensível ao tema, ou pode afetar de

---

<sup>39</sup> Estruturar termos de referência para licitações e contratações; convocar e formalizar comitê gestor para controle social; e fiscalização e acompanhamento das atividades da empresa executora contratada.

forma negativa, removendo do cargo pessoas empoderadas do debate e enfraquecendo as relações com outros agentes.

Outra incongruência encontrada em Joinville, reflexo direto do baixo empoderamento dos catadores frente à prefeitura, é a utilização de caminhões compactadores para a realização da coleta seletiva. A utilização de caminhões compactadores reduz a qualidade dos materiais que chegam à cooperativa, causando assim uma redução do preço de venda e por consequência queda no rendimento dos catadores (LIMA, 2014).



**Figura 40 - Fachada COOPERANTI e Caminhão compactador/semicompactador utilizado na coleta seletiva por empresa privada, Joinville-SC, 2014**

**Foto:** NASCIMENTO, Aline de Sousa 224 de janeiro de 2014

**Fonte:** Relatório UNITRABALHO, 2014

A incapacidade, ou indisponibilidade, das diferentes frentes que compõe o agente prefeitura em se articularem para promover a melhor condição de coleta seletiva, de forma a garantir a melhor triagem dos materiais, é sólido indicador do alinhamento de forças internas. A utilização de caminhões compactadores para a coleta seletiva é uma das formas mais claras de transferência da renda da coleta seletiva dos catadores para as empresas empreiteiras subsidiárias do serviço de coleta. Ao passo que os catadores perdem renda e qualidade de trabalho ao triar um material mais contaminado, de triagem mais demorada e de menor valor dada a contaminação, as empresas ganham “eficiência”, eufemismo para maiores taxas de lucro, ao conseguir coletar e transportar maior quantidade de materiais por horas-máquina-combustível empregados.

De forma muito representativa, dentre todas as experiências brasileiras que pudemos ter contato direto ou indireto, em nenhum caso em que os catadores são contratados para a prestação de serviço de coleta seletiva são empregados caminhões compactadores ou semi-

compactadores. Quem é responsável por todo o processo da reciclagem: coleta, triagem, beneficiamento, acondicionamento e venda, não toma decisão que forma que uma etapa prejudique a outra, principalmente quando existe construção de identidade coletiva e sensação de pertencimento dentre aqueles que solidariamente executam em parte a coleta, em parte a triagem e demais atividades.

Existem ainda outros conflitos que se materializam como resultado do domínio técnico exercido pela prefeitura municipal sobre os empreendimentos. Retomando a questão do combate semântico em não nomear a categoria como catadores, um reflexo de processos em que os trabalhadores não se identificam com o lugar é o nome do empreendimento. O simbolismo carregado na construção do nome de um empreendimento expressa muito da autonomia e identificação dos trabalhadores com a dinâmica coletiva, envolvendo sua relação com seu local de sede/atuação ou com sua função percebida na sociedade. Aqueles empreendimentos que não possuem a afirmação da ocupação 'catadores' tendem a demonstrar conexão mais fraca frente a grupos que possuem nomes eleitos pelo coletivo, com sentido religioso, superação ou reconhecimento de importância ambiental do trabalho, ou ainda possuem associados à palavra 'catador' o seu local de origem/trabalho. Em comparação direta, podemos relacionar a COOPERVIVA, de Rio Claro-SP, Coopernatuz em Osasco, com o empreendimento Galpão Cubatão, de Joinville.

Não obstante, mesmo frente ao campo de forças desfavorável, os catadores se organizam no sentido de coletivamente melhorar suas condições de trabalho. Parte dos empreendimentos do município de Joinville passou a integrar a Rede Horizonte, uma das redes contempladas pelo projeto CataForte III. A lista dos 21 empreendimentos contemplados é ilustrativa no processo descrito no parágrafo anterior, e indica que apesar deste traço de não utilizar a palavra catador ser forte em Joinville ele também pode ser visto em outros empreendimentos da região:

**Quadro 10 - Relação de empreendimentos componentes da Rede Cooperhorizonte no programa CataForte III.**

Empreendimentos membro da Rede Cooperhorizonte - Itajaí e Região (SC)
ARCA
Associação Beneficente Assistencial de Coletores de Material Reciclável Cidade Limpa - ABACMRCL
Associação Comunitária Aparecida de Reciclagem de Lixo -ASCARELI
Associação de Catadores de Recicláveis do Alto da Caiera e Serrinha - RECICLAFLOIPA
Associação dos Agentes da Reciclagem de Navegantes - RECINAVE
Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Camboriú e Balneário Camboriú - ACMRCBC
Associação dos Recicladores Esperança - ARESP
Associação dos Trabalhadores Coletores de Resíduos Recicláveis de Blumenau - RECIBLU



<b>Empreendimentos membro da Rede Cooperhorizonte - Itajaí e Região (SC)</b>
Associação dos Trabalhadores Coletores de Resíduos Recicláveis de Blumenau - TRANSBORDO
Associação dos Trabalhadores de Materiais Recicláveis e Resíduos Sólidos e Orgânicos de Palhoça - ATMR PALHOÇA
Associação dos Triadores de Materiais Recicláveis de Biguaçu - ATRIMARBI
Associação Ecológica dos Catadores Recicladores de Joinville -ASSECREJO
Cooperativa de Materiais Reciclável de Balneário Camburiú -COOPERMAR
Cooperativa de Trabalho dos Catadores de Material Reciclável da Foz do Rio Itajaí - COOPERFOZ
Cooperativa dos Coletores de materiais Recicláveis de Itapema - COOPERITAPEMA
Cooperativa de Reciclagem, Beneficiamento e Arborização de Joinville -RECICLA
COOPERANTI
COOPERPAR
<b>Galpão Cubatão</b>
<b>Galpão Paraíso</b>
<b>Galpão Timbé</b>

**Fonte:** Chamada Pública Unisol Brasil nº71/2015

Em 2012, a prefeitura instituiu o Comitê Gestor da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária (CGPMFES), com participação parcial de catadores e da sociedade civil organizada, e atendia outras ações além do projeto Pró Catador. Posteriormente, fruto de orientações da SENAES, criaram um Comitê Gestor não oficialmente para atender ao projeto, secretariado pela Unisol Brasil, segundo informado pela prefeitura em relatórios de andamento. A entidade Unisol também foi a responsável pelo apoio aos catadores do município durante a realização do programa CataForte I.

Por fim, dentre os convênios em análise, o convênio de Joinville só não apresenta uma execução menor do que aquele firmado com a prefeitura de Camaçari, que foi cancelado. Na perspectiva dos catadores e em sua expectativa com os recursos para a melhoria da renda e qualidade do trabalho, a execução financeira do convênio, e com consequência a execução física, pode ser considerada desastrosa. Do valor total de R\$875 mil que a SENAES previu para o projeto foram enviados R\$282,9 mil em 2012, dos quais foram executados apenas R\$197 mil, sendo uma pesquisa com a entidade Painel no valor de R\$82.980,00 em 2014, e uma contratação somente ao final de 2018 da empresa Topcon Construções para a reforma de um dos galpões, no valor de R\$105mil. Contando com o rendimento da aplicação, em maio de 2019 o convênio tinha disponível em conta ainda R\$161 mil.

Adicionalmente, o andamento da reforma do galpão não foi registrado em relatórios de andamento.

Reiterando, dentre os convênios não cancelados é o projeto com maior atraso e menor taxa de execução, e conseqüente menor benefício aos catadores. A prefeitura não executou nenhuma outra fase, segundo relatórios de acompanhamento, não comprando os

equipamentos, ou EPIs, ou na execução da incubação e formação ou avaliação do projeto, restringindo-se ao diagnóstico. Existe então, a nosso ver, correspondência na semântica utilizada pela prefeitura, desvalorização dos catadores e reduzida importância dada aos recursos descentralizados pela União com a finalidade de fomentar a inclusão social e produtiva dessa categoria profissional, que por fim remete novamente à desvalorização do modo de vida e trabalho dos catadores e por conseguinte da coleta seletiva.

Em relação ao acompanhamento da assessoria ao projeto, e à participação dos catadores e técnicos em eventos de articulação e treinamento oferecidos pelo Articula(Ação), a prefeitura se manteve distante, justificada pela reduzida equipe municipal delegada ao projeto. Por isso, nos fazemos a crítica que se fossem empreendidos maiores esforços em integrar e intervir no projeto por nossa parte, enquanto assessoria e parte da pesquisa-ação, os resultados não poderiam ter sido diferentes. Quanto do afastamento entre assessoria e prefeitura é resultado do baixo engajamento da primeira, quanto é resultado de barreiras criadas pela segunda? Quanto do afastamento é resultado do afastamento dos catadores da base com o catador representante estadual do MNCR em Florianópolis-SC? Quanto da desinformação prévia da baixa execução do convênio é resultado da baixa comunicação prefeitura-governo federal, ou ainda MNCR-SC e MNCR membro do Comitê Gestor Pró-Catador?

Ao final, ficam prejudicados as catadoras e os catadores, que em seu nome foram investidos recursos que não chegaram à base, e com a possibilidade de em algum momento surgir novamente uma janela de oportunidade política, em alguma outra época, em que os catadores “voltem” para a agenda da política pública dos governos federais e municipais.

## Campinas-SP: Capacitar catadores para ampliar a reciclagem

O projeto da Prefeitura Municipal de Campinas recebeu o título de "Capacitar os catadores e catadoras de materiais recicláveis e ampliar a rede de reciclagem no município de Campinas", sem nome fantasia, executado pela Secretaria Municipal de Trabalho e Renda.

O Departamento de Limpeza Urbana, outra autarquia dentro da Prefeitura de Campinas, desenvolve, desde antes do início do projeto, parte das ações do Programa Integrado de Resíduos Sólidos com 16 EESs de catadores no município. Estas 16 entidades compõem a ACOOP (Associação das Cooperativas e Associações de Catadores da região de Campinas), que se sujeita ao Sistema Integrado de Resíduos Sólidos, instância que reúne cooperativas e gestores públicos municipais.

A proposta é de que as cooperativas que até 2012, antes do início do projeto, processaram 500 toneladas por mês de materiais para a reciclagem, passem a processar 1000 toneladas no mesmo período. Simultânea e previamente ao Pró-Catador Senaes, o município conta com a construção de 3 barracões de triagem fornecidos pelo governo federal através do PAC, via MCID. Outra proposta ainda concomitante é a estratégia de fidelização dos grandes e médios geradores de materiais, por meio de ações que envolvem a criação de um "Mapa de Fidelização na região central de Campinas".

Não obstante, a norma é uma forma de congelamento da estrutura espacial vigente, uma por tornar lei o que é consensual, e por ser feita com base no horizonte paradigmático dos legisladores. A visão de que os catadores deveriam trabalhar de graça para o município, simplesmente à troca da doação de materiais recicláveis, é uma ideia recorrente. Um dos exemplos pode ser visto nesta norma do município de Campinas-SP, reproduzida no projeto básico, que deu origem ao plano de trabalho:

O Decreto Municipal Nº 14.265 de 21/03/2003 instituiu o programa de doação de material reciclável de lixo doméstico às cooperativas ou associações populares de trabalhadores em reciclagem. Com isso, as cooperativas de reciclagem passaram a ter a função de segregar e comercializar os materiais recicláveis vindo do sistema de coleta seletiva realizado pela estrutura municipal, atividades anteriormente executadas pela administração direta. (Prefeitura de Campinas, 2012)

No período de vigência do projeto, o Consórcio Ecocamp, e o Consórcio Tecam, receberam pela prestação do serviço de coleta seletiva. As cooperativas não. Este segundo consórcio contou em sua planilha de custo com uma estruturação mínima das cooperativas,

como barracões, esteiras de triagem, prensas, elevadores de fardos, carrinhos transportadores e balanças eletrônicas. Sem risco de sermos repetitivos: sem a remuneração pelo trabalho dos catadores.

Em 2012 existiam 12 EESs formalizados como cooperativas, que recebiam material da coleta seletiva para o beneficiamento, processando 510 toneladas de materiais recicláveis e 500 litros de OGRs por mês. Em 2008 haviam 250 catadores trabalhando em cooperativas no município de Campinas.

#### Quadro 11 - Relação de EES de catadores em Campinas-SP

Empreendimentos de catadoras e catadores em Campinas-SP
<b>1. ACOOP – Associação das Cooperativas e dos Grupos Associativos de Coleta e Manuseio de Materiais Recicláveis de Campinas e Região.</b>
2. Cooperativa de Reciclagem Bom Sucesso – Campinas, SP;
3. Cooperativa de Reciclagem São Bernardo – Campinas, SP;
4. Cooperativa de Reciclagem Antonio da Costa Santos – Campinas, SP;
5. Cooperativa de Reciclagem Divipaz – Campinas, SP;
6. Cooperativa de Reciclagem Tatuapé – Campinas, SP;
7. Associação dos Catadores Renascer - Campinas, SP;
8. Cooperativa de Processamento de Materiais Recicláveis – Remodela – Campinas, SP;
9. Cooperativa de Reciclagem Aliança – Campinas, SP;
10. Cooperativa de Reciclagem Santos Dumont – Campinas, SP;
11. Cooperativa de Reciclagem Unidos na Vitória – Campinas, SP;
12. Cooperativa de Reciclagem Nsa.Sra. Aparecida (Reciclar) – Campinas, SP;
13. Cooperativa de Reciclagem Havilá – Campinas, SP;
<b>14. Central de Vendas Solidárias Reciclamp – Campinas, SP; (REDE)</b>
15. Cooperativa de produção de Materiais Triados e de Reciclagem de Resíduos Santa Genebra;
16. Cooperativa Santo Expedito de Coleta e Manuseio de Recicláveis

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas (adaptado)

Dentre os grupos listados no Quadro 11, dois são redes de EESs em segundo grau, outro EES trabalha exclusivamente com coleta, beneficiamento e reciclagem de OGRs, e outro é especializado em resíduos da construção civil e demolição.

A prefeitura, apesar de não realizar repasse para os EES para a prestação do serviço de coleta seletiva, tem desenvolvido ações acessórias para apoio aos empreendimentos e melhoria das condições de trabalho dos catadores. Antes do início do projeto, realizou mapeamento e cessão de espaços para operação dos EES; apoio a formalização dos grupos; programas de educação ambiental para coleta seletiva em órgãos públicos e centros

comerciais, inserção das cooperativas ao menos de forma representativa em algumas decisões sobre o Sistema Integrado de Resíduos Sólidos; aquisição de EPIs; e assistência técnica geral.



**Figura 41 - Foto de EES da Rede Reciclamp tirada durante projeto CataForte III**

Fonte: Relatórios CataForte III Rede REICLAMP (disponível via CEADDEC, 2016)

Parte do maior contato que pudemos ter com as ações da prefeitura de Campinas dentro da parceria junto ao Pró-Catador foi resultado da participação de um servidor da prefeitura que integrava o Comitê Gestor nacional do programa enquanto representante das prefeituras conveniadas. Os servidores, integrados com as metodologias da economia solidária e as iniciativas de decisão colegiada, formaram desde o princípio do projeto o Comitê Gestor local, chamado de Comitê de Acompanhamento. A composição inicial não possuía a paridade entre catadores e autarquias públicas sugerido pela PP ativa, tendo sido recriado posteriormente. Esta entidade colegiada foi ativa durante todo projeto, sendo importante espaço de empoderamento dos catadores, bem como importante espaço de transparência para a resolução dos conflitos existentes com a empresa executora.



**Figura 42 - Reunião do Comitê Gestor local do projeto Pró-Catador, Campinas-SP, 2016**

Foto: FERREIRA, Tainá Labrea, 27/04/2016

**Fonte:** Relatório de Assessoramento Técnico Unitrabalho 2016

Na Figura 42, está um exemplo destas atividades que estão relatadas nos documentos a serem analisados. Nela ocorre a reunião do comitê gestor do projeto Pró-Catador de Campinas-SP, estando presentes para assessoramento o pesquisador e um catador representante do MNCR e do comitê gestor do programa nacional, com o objetivo de auxiliar na solução de conflitos entre catadores, empresa executora e prefeitura.

A prefeitura buscou atender no projeto uma das principais demandas das cooperativas: a compra antecipada dos equipamentos, diferente do instruído pela PP elaborada pelo Governo Federal, que previu o diagnóstico dos EES antes dos investimentos em equipamentos. Foi realizado em comum acordo um diagnóstico de todos os EES a serem beneficiados pelos mesmos, buscando quais os equipamentos representavam maior necessidade, dando prioridade para os EESs que estavam com maior necessidade, ou seja: não possuíam balança eletrônica e/ou prensas e empilhadeiras. Foi comprado também um computador para uso comum de todos os EES no espaço da prefeitura, instalado no setor de economia solidária da prefeitura e utilizado pelos catadores para usos diversos e elaboração de relatórios da coleta seletiva para prefeitura.

Fora a compra de equipamento, o projeto, apesar de ter iniciado em 2012, não conseguiu começar as principais ações até agosto de 2015.

Neste sentido também, fez parte do comum acordo que os EES de Campinas se comprometessem a receber mais catadores, por terem recebido equipamentos. Este ponto, caso analisado isoladamente da compreensão de que as cooperativas não recebem pelo serviço, poderia receber algum adjetivo de justiça ou reciprocidade, mas não pode ser isolado. A ampliação do número de cooperativas está balizada pela renda possível que a cooperativa consegue apenas com a comercialização do material reciclável, um valor pouco resiliente, baixa faixa de manobra, e que garante aos cooperados uma renda mínima, sem muitas das garantias asseguradas aos trabalhadores sob regime celetistas.

A capacidade de acolhimento das cooperativas é assim puxada para baixo pela receita exclusivamente vinda da venda dos materiais, e pela insegurança deste valor. É, por outro lado, puxada para cima pela elevação da quantidade de materiais processados, limitados por sua vez pelos meios de processamento, pela infraestrutura financeira e administrativa/social das cooperativas, e pela flutuação do valor venal por material e da qualidade do material recebido. Assim, em um cenário sem contrato, podemos perceber então que existem mais forças contrárias à expansão das cooperativas do que favoráveis, sendo todos os riscos de expansão assumidos pelos EES e seus associados, e nenhum pelo poder público, maior interessado e maior beneficiado.

Posteriormente, com a troca da gestão pela eleição municipal, o servidor deixou o tema na prefeitura e com isso também se retirou do comitê gestor nacional do Pró-Catador. Pelo que pudemos perceber a participação no coletivo de escopo mais amplo permitiu outra visão do servidor, mas com efeitos limitados para o andamento do projeto. Um dos fatores foi a maior sensibilidade às demandas dos catadores locais, atendendo por exemplo a maior exigência dos catadores: a compra dos equipamentos e maquinários antes da contratação da empresa executora, dado que esta já tinha se demonstrado extremamente morosa em outros projetos.

Outra condição favorável para a execução do projeto foi a proximidade deste servidor municipal com os representantes do MNCR de São Paulo, responsáveis pela articulação em Campinas. A coexistência em paridade em um espaço de decisão propiciou condições de aproximação lateral entre o servidor municipal e os catadores presentes no Comitê. Assim, alguns conflitos entre as duas redes de cooperativas existentes em Campinas puderam ser de forma mais breve atendidas na mediação de conflitos, frente a solicitações dos servidores aos membros do MNCR.

Existe ainda um fator operacional neste processo. Como a maior parte das reuniões do Comitê Gestor foram realizadas em Brasília-DF, o servidor se deslocava de Campinas para a capital, onde também estava localizada a SENAES, os fiscais e gestores do convênio.

Assim, a proximidade física, financiada pela articulação dos projetos, permitia que o servidor entrasse em contato com maior frequência com a equipe do governo federal para orientações e negociações.

Importante ainda lembrarmos que a proximidade entre os catadores locais e os catadores do MNCR não é promovida unicamente por intermédio do servidor. Já existia uma estrutura política dos catadores e experiências com projetos anteriores que aproximaram os catadores, criando caminhos viáveis para a participação mais direta de catadores articuladores nacionais, facilitados também pela proximidade no tempo de deslocamento entre São Paulo e Campinas, o que torna os encontros mais frequentes.

Por outro lado, a proximidade entre o servidor e o Comitê Gestor e seus membros, inclusive a equipe técnica de assessoramento, não surtiram efeito na execução mais rápida ou menos conflituosa do projeto dentro da prefeitura municipal. As contratações, licitações, pagamentos e reestruturação dos planos de trabalho, bem como manuseio do programa de gestão de convênios e prestação de contas, o SICONV, não foram beneficiados pela proximidade.

Neste pontos temos limitada capacidade de compreensão das causas, nos permitindo apenas suposições frente às experiências com as demais prefeituras e servidores: primeiramente a capacidade dos setores de licitação em trabalhar com o tema de economia solidária e a experiência em fazer licitações para prestação de serviço com base em "preço e técnica", bem como lidar com licitações com tantas pré-orientações, já provenientes da política pública ativa, com o risco de caracterizar favorecimentos para determinadas entidades/empresas; capacidade de multiplicação versus a personalização das relações criadas no âmbito do Comitê Gestor, o que em outras palavras quer dizer a relação com o sujeito e não com a instituição, a não extrapolação dos canais de comunicação do sujeito servidor para o agente prefeitura municipal; recorrência de conflitos políticos e as quebras criadas pelas trocas abruptas entre equipes e coordenações de partidos e orientações ideológicas diferentes.

Assim, em nossa estrutura argumentativa, o fator "Marta", que se refere à estrutura do planejamento e gestão municipal, encontra evidência no caso de Campinas. O processo espacial, como esperado, não se restringe às caixas de classificação argumentativa que tentamos impor sobre ele, de forma que a participação do servidor no Comitê Gestor Pró-Catador nacional e seus efeitos não recebe influências apenas do argumento municipal, mas também da política pública ativa e da autoorganização, com menor expressão do fator de cultura cívica.

Quando foi criado o Comitê de Acompanhamento os executores traçaram como escopo o projeto do edital SENAES nº04 - de inclusão de catadores - e o edital SENAES nº03



- edital sobre o centro público de economia solidária - tendo em sua composição agentes mistos de ambos projetos, tendo em vista que a equipe da prefeitura responsável era a mesma para os dois projetos. Posteriormente, o Grupo de Trabalho de Resíduos Sólidos do Fórum de Economia Solidária de Campinas formalizou solicitação para a criação de dois comitês separados, um para cada projeto, pedido que foi atendido pela prefeitura.

O Comitê de Acompanhamento do projeto de catadores, formato de gestão coletiva em Campinas aos moldes do Comitê Gestor, expressou importante forma nas decisões sobre o projeto e exerceu influência na forma da utilização dos recursos disponíveis. A primeira grande decisão que o grupo tomou em relação ao projeto foi a aquisição antecipada dos equipamentos (prensas, balanças, empilhadeiras, elevadores de carga e veículos), ou seja, antes da finalização dos trabalhos da executora contratada. Esta demanda foi prontamente atendida, segundo diagnóstico realizado pelos próprios empreendimentos, e negociado entre eles a distribuição e alocação dos equipamentos segundo o recurso disponível, utilizando como crivo para a escolha características legitimadas pelo próprio grupo beneficiário - buscando respeitar a necessidade de cada grupo, segundo os catadores -, sendo apenas auxiliados e orientados sobre limitações dos recursos e questões burocráticas pela equipe da prefeitura de Campinas na coordenação do projeto. A prefeitura auxiliou ainda no processo de direcionar os equipamentos apenas àqueles empreendimentos formados por catadores e não para as cooperativas de fachada, o que foi feito através da necessidade dos EES beneficiados precisarem obrigatoriamente cadastrados no Programa Municipal de Economia Solidária.

Outro exemplo ainda é o ajuste no plano de trabalho para inserir uma atividade de apoio aos catadores de Campinas para a participação no "II Congresso Estadual das catadoras de Materiais Recicláveis" realizado de 10 a 11 de novembro de 2017, em Campinas. Para o referido evento foram transferidos R\$64.992,00, entre passagens, alimentação e hospedagem para os participantes. A decisão sobre o evento foi dos próprios catadores, apoiados pela sociedade civil em sua decisão, e adotadas pela equipe municipal que executou a alteração do projeto e a disponibilização dos recursos do projeto.

Os eventos destinados às mulheres catadoras ganharam cada vez mais importância desde sua primeira ocorrência. Este evento também recebeu apoio de entidades de outros estados, como o Ministério Público do Paraná, estado sede do primeiro evento, com 400 camisetas, 400 bandeiras, material gráfico e passagens aéreas para catadoras.

A distribuição dos equipamentos adquiridos pelo projeto nos EES apoiados ocorreu, segundo a prefeitura, da seguinte forma:

- Balança - Cooperativa Bom Sucesso
- Empilhadeira - ACOOP
- Balança - Cooperativa Santos Dumont

- Empilhadeira - Cooperativa Nossa Senhora Aparecida
- Empilhadeira - Cooperativa Santa Genebra
- Empilhadeira - Cooperativa Santo Expedito
- Prensa e balança - Cooperativa Hávila
- Prensa e Balança - Cooperativa São Bernardo
- Prensa e Balança - Cooperativa Unidos na Vitória
- Prensa - Cooperativa Antônio da Costa Santos
- Prensa - Cooperativa Aliança
- Prensa - Cooperativa Tatuapé

Ao todo, na primeira fase de compra de equipamentos foram 5 empilhadeiras; 6 prensas e 6 balanças - entregues às cooperativas, aquelas inseridas no Programa Municipal de Economia Solidária, uma forma que a prefeitura tem de excluir as cooperativas "cooper-gato", empresas privadas com finalidade de lucro que abrem personalidade jurídica de cooperativa para explorar mais os catadores então empregados, e acessar programas de incentivo direcionados aos EESs.

Além do custeio do evento das mulheres catadoras, com os recursos do rendimento o Comitê de Acompanhamento decidiu coletivamente investir novamente em equipamentos, atendendo à demanda dos catadores que reconheceram os recursos como a eles destinados:

- VUC<sup>40</sup> - Nova vida
- VUC - Bom Sucesso
- VUC - Renascer
- VUC - Santa Genebra
- VUC - Sto Expedito, Aliança e Stos Dummont
- Balança de piso - Tatuapé
- Prensa enfardadeira - Remodela
- Carrinhos de coleta (6) - Unidos da Vitória

Para a compra dos veículos, que inicialmente não estavam previstos com os recursos dos convênios Pró-Catador SENAES, os EES de Campinas se comprometeram a arcar com os custos obrigatórios de documentação e seguro dos mesmos, frente a um termo de responsabilidade assinado em conjunto entre a prefeitura, o EES e o governo federal.

O valor total investido em equipamentos foi R\$ 643.733,59, valor 30% superior do que o previsto em projeto. Essa diferença é um fator extremamente positivo, que indica que parte importante dos recursos do rendimento, ou de alteração do projeto, foram destinados para equipamentos, atendendo à solicitação dos catadores do município.

Entretanto, as cooperativas ainda não estão protegidas dos infortúnios que a integração marginal na sociedade e no processo produtivo suscitam. Duas cooperativas apoiadas pelo projeto Pró-Catador SENAES tiveram suas empilhadeiras roubadas, bem como

---

<sup>40</sup> Veículo urbano de carga.

outros equipamentos próprios dos grupos. Um dos grupos lesados foi a Cooperativa Ávila, cuja estruturação possui problemas de exploração dos catadores, segundo relatado pelos catadores e gestores públicos. Outro empreendimento foi a Cooperativa Santos Dumont, uma das cooperativas de menor porte e maior fragilidade. Roubo de equipamentos críticos, assim como incêndios, são ocorrências que sensibilizam de forma crítica a operação dos EESs, e que com frequência resulta no encerramento de suas atividades.

Em Campinas o processo que deu origem à estrutura de organização que o projeto SENAES PRÓ-CATADOR encontrou foi iniciado pelo Projeto CataForte I e seguido pelo Projeto CataForte II. Estes projetos deram suporte para a autoorganização dos grupos de catadores, que formaram duas grandes redes de EES, a Reciclamp - mais estruturada, mais antiga, com maior coesão e fluxo de material - e a Rede Unir, esta mais recente e com integração limitada. Assim, as rugosidades espaciais materializadas nas relações internas dos agentes e na infraestrutura física, jurídica e administrativa das cooperativas de catadores favoreceram com que questões delicadas fossem resolvidas de forma mais rápida e unificada, como o caso da compra antecipada dos equipamentos, realizada no ambiente do Comitê Gestor do projeto.

O agente *catadores* em Campinas possui a maior complexidade dentre os municípios analisados, não apenas pela presença das duas redes, mas pela diferença de força entre elas, bem como suas integrações em relações políticas e comerciais com cooperativas fora da rede e outras redes.

A Rede Reciclamp oferece curso de formação para novos catadores que ingressam em cada um dos grupos que compõem a rede, no tema de "reciclagem, autogestão e resolução de conflitos" (UNITRABALHO, 2014). Possui organização administrativa complexa, envolvendo reuniões mensais da gestão compartilhada entre as cooperativas membro com destaque para as cooperativas suporte, além de comercialização conjunta da rede e pagamento às cooperativas sobre os gastos com caminhões e motoristas. A gestão da rede possui equipe formada por catadores cedidos por cada um dos grupos associados. É apoiada também por projetos da Cáritas e da Universidade PUC, bem como tendo sido contemplada pela seleção do CataForte III.

A Rede Unir possuía em 2014 sete EESs membros, dispendo de 4 caminhões. Parte das cooperativas não possuíam antes do projeto SENAES equipamentos básicos como prensas e balanças, e devido a problemas financeiros precisavam alugar os caminhões para empresas privadas para conseguir arcar com os demais custos da atividade.

Em 2016 estava em articulação uma nova Rede, chamada Rede Fenix Campinas, formada por 04 empreendimentos, também apoiadas pela assessoria do projeto. Duas EES

desta Rede estavam então passando por dificuldades devido a conflito com a prefeitura, que solicitava a devolução das áreas então cedidas para o funcionamento dos empreendimentos, em especial a Cooperativa Santos Dumont e a Associação Renascer. A razão do encerramento do apoio ao aluguel da Cooperativa Santos Drummond pela prefeitura é o baixo número de catadores, que estavam variando entre 2 e 4 catadores, conflito que estava sendo mediado pela equipe técnica do projeto, propondo absorção por outros grupos e se preciso armazenamento temporário para os equipamentos. A razão para o encerramento da Associação Renascer é de sua área ser de domínio federal e não municipal, e seria desapropriada para a construção do VLT (veículo leve sobre trilhos).

Apesar dos revezes, os EES de Campinas apresentavam relevante grau de independência em relação ao poder público e de desenvolvimento, marcado principalmente pela comercialização em rede do material, processamento de quantidade substancial e bons preços (se comparados relativamente a outras regiões) do preço de venda dos materiais. A proximidade entre Campinas e grandes recicladores fornece ainda a vantagem da viabilidade de recuperação de alguns materiais que em outras regiões não encontrariam viabilidade logística, como por exemplo o BOPP, o Isopor e o Vidro. Mesmo assim, essa não é uma condição isonômica entre os EES, e não confere aos EES uma resiliência forte como pressupunhamos antes das imersões.

Ainda sobre a resiliência dos EES e desenvolvimento dos mesmos, o *agente sociedade civil*, principalmente aqui representado pelas universidade e entidades organizadas oriundas da academia, fornecem importante apoio a parte dos EES de Campinas. Em especial a Unicamp, a maior universidade da região, que, por exemplo, possui parcerias com a Reciclamp para a manutenção das empilhadeiras motorizadas, um dos gargalos operacional de empreendimentos de baixo fluxo financeiro.

Até julho de 2015 a única execução que o convênio havia realizado era a compra de equipamentos, desde sua assinatura em 2012. Nesta data também estava em curso a contratação da executora, que foi concluída apenas no início de 2016, com a contratação da empresa de pequeno porte ECOS BIO - Ambiente sócio-educacional Eireli, que também é a mesma prestadora de serviço contratada no município de Rio Claro para o mesmo projeto, sendo contratada primeiro neste do que naquele. Vale ressaltar ainda a diferença dos dois contratos, não só quanto ao número de beneficiários como quanto ao desenho, o que altera drasticamente os valores: em Rio Claro esta empresa foi contratada por R\$148.909,00, enquanto em Campinas a mesma executora foi contratada por R\$1.486.400,00.

Outro apontamento importante é a diferença da composição de equipe, apesar da coincidência da executora. Como os projetos foram realizados em parte de forma simultânea,

a empresa alocou equipes parcialmente diferentes, principalmente nas atividades base, a despeito da proximidade territorial das duas cidades.

A EcosBio, empresa executora, realizou a inclusão dos catadores na execução do projeto, como solicitado pelos catadores e instruído pela SENAES e pela prefeitura. A inclusão dos catadores é uma das grandes demandas dos grupos locais, e nem sempre atendida. No município foram contratados 6 catadores por 08 meses para desempenharem as atividades de catador mobilizador, que envolvem abordagem inicial, mobilização para os trabalhos coletivos e a participação no projeto, e posterior incubação dos novos grupos.

A inclusão direta dos catadores ocorreu depois de intensos conflitos entre catadores, prefeitura e executora. Um dos pontos de conflito foi a carga horária exigida pela empresa, de 35 horas semanais, o que criava conflito com as atividades dos catadores dentro do empreendimento, o que como consequência significaria redução de sua receita mensal ao invés da ampliação. Tornava a atividade desinteressante, apesar de importante, como reconhecida pelos catadores. O baixo valor, bem como a carga horária estava amarrada ao formato de contratação via CLT, modelo proposto na licitação, o qual a empresa estava disposta a negociar.

Frente aos conflitos com a empresa executora, a prefeitura e os catadores apresentam paridade de forças, o que deixa parte dos conflitos com resolução contrária aos interesses destes. Nestes casos agentes de outras escalas, como o caso da entidade Unitrabalho e do governo federal são convidados a interferir. Um dos modos de intervenção é inserir na prática das empresas e entidades executoras os consensos sobre melhores práticas, por meio de troca de experiências e divulgação de materiais elaborados em parceria com catadores. As empresas costumam apresentar amplo interesse em material técnico mais aprofundado, que tenham respaldo em outros territórios, assim abrem-se ao diálogo de forma mais fácil do que em relação aos agentes locais.

Este formato de relações nos leva a compreender a importância da transescalaridade das políticas sociais de transferência de recursos. A política pública ativa foi no caso de Campinas uma das ferramentas que fortaleceu o agente "catadores" e o agente "prefeitura municipal" frente ao agente "executora", o que aproximou os resultados da política pública do desejado pelo público beneficiário.

Para esta tese existe uma antítese. Uma das orientações do programa Pró-Catador era que, sempre que possível, a executora fosse uma entidade do terceiro setor ou universidade, pela proximidade das pretensões vide histórico em outros projetos. A prefeitura de Campinas não encontrou ferramentas licitatórias para selecionar uma entidade, acabando por licitar uma empresa de consultoria. A empresa, seja por ter objetivos diferentes daqueles do empreendimento, seja por não possuir experiência em trabalhar com o público de

catadores, ou seja, ainda por não ter condições de executar projetos sociais e orçamento limitado, criou problemas trabalhistas com os catadores contratados para a mobilização e incubação. Em junho de 2016 os catadores locais, os catadores do MNCR e a prefeitura de Campinas relataram que os mobilizadores estavam a 3 meses sem receber pelas atividades, e os Agentes de Desenvolvimento estavam sem remuneração a um mês, com anúncio de demissão desta parte da equipe. Somada à falta de pagamento, os catadores relataram assédio moral, no sentido de desvalorizar o trabalho dos catadores.

Primeiramente os catadores, e posteriormente a prefeitura, acionaram a assessoria da Unitrabalho sobre como proceder com o conflito. As orientações foram que os catadores conseguissem resolver de forma política os conflitos, utilizando o poder da Comissão de Acompanhamento para tanto, pois soluções administrativas que estabelecessem advertências e sanções, ou ainda acionamento de instâncias como o Ministério Público do Trabalho poderiam causar paralisia do projeto e conseqüente perda de recursos, e de forma que essa alternativa deveria ser colocada como última opção. Mais tarde naquela semana foi realizada reunião do Comitê de Acompanhamento, e os problemas foram relatados pelas partes prejudicadas. De forma não conflituosa, segundo relato da equipe da prefeitura, a executora propôs alteração no plano de trabalho de forma a solucionar o conflito, modificações quais que ficaram de ser consideradas pela prefeitura de forma a não prejudicar os objetivos do projeto. Mesmo assim a prefeitura formalizou as pendências trabalhistas e notificou a executora, para respaldo jurídico.

Cabe-nos uma breve síntese: a capacidade de interferência do governo federal, bem como da assessoria nacional, é limitada na resolução de conflitos entre os atores locais. Limitada, mas não insignificante, pois a multipolaridade da composição de forças pode favorecer os agentes articulados, e ser benéfico aos beneficiários caso os articulados sejam eles, como foi o caso. E este conflito forneceu importante evidência sobre a relevância do espaço do Comitê Gestor (ou de acompanhamento, como é chamado em Campinas) como empoderador dos beneficiários, utilizando seu poder de mando e fiscalização, com o respaldo da legitimidade da coletividade, na solução de conflitos, inclusive aqueles de caráter mais críticos como lesão financeira de algum dos agentes, que não de forma inesperada tendem a ser os grupos historicamente excluídos.

Ainda, outro fator interessante de ser destacado quanto aos catadores mobilizadores é a regra de conduta instituída e livre acordada entre os catadores. Sem conflitos, os catadores concordavam que aqueles dentre eles que fossem contratados como mobilizadores não poderiam ser representantes no comitê gestor, por questão de conflitos de interesse. De forma complementar, que os catadores mobilizadores deveriam ser de empreendimentos

diferentes, e de diferentes redes, de forma com que todos fossem contemplados. Por mais que alguns sujeitos se sentissem prejudicados por não poder acumular cargos - e consequência poder político - ou ainda discordasse com o modo de outro grupo de treinamento de outros catadores, o livre acordo mantinha um aparente consenso.

Fora dos acordos, a relação entre EES e redes está longe da ausência de conflitos. As três redes coexistentes em Campinas e região foram formadas separadamente por divergências internas, por vezes culturais, por vezes morais, por vezes operacionais, por vezes territoriais. Frente aos demais agentes, muito mais institucionais - prefeitura, governo federal, universidade e entidades de terceiro setor, ou ainda empreiteiras - os catadores apresentam organização pulverizada, em estrutura horizontal, com as fortalezas e fraquezas que essa característica possa apresentar. Para tanto existe uma mediação política exercida pelo MNCR, e no caso de Campinas especialmente pelo catador Dudu, membro do Comitê Gestor do Pró-Catador SENAES. Em reunião, a criação de uma articulação única formada exclusivamente por catadores de Campinas foi solicitada pelos catadores, com representantes do MNCR, que por sua vez se comprometeu com esta coalizão (UNITRABALHO, 2016). Esta união ocorreria em prol de uma agenda comum, sendo principalmente fazer frente à prefeitura e ao governo estadual, que insistiam em desatender as prerrogativas da Política Nacional de Resíduos Sólidos, principalmente no tema da coleta seletiva.

Da mesma que acontece em outras cidades, os catadores de Campinas, em especial da Rede Reciclamp apresentam reclamações quanto a qualidade e quantidade de materiais recicláveis entregues pelas empresas terceirizadas de coleta seletiva. Seus relatos coincidem os demais municípios no estudo, com forte destaque à Rio Claro, que a quantidade e qualidade do material era melhor quando os catadores realizavam a coleta porta-a-porta, realizada pela própria cooperativa e não por uma empresa terceirizada. A proximidade entre os catadores e a população era fator crucial para a eficiência da coleta seletiva, que possui reflexos diretos na renda dos catadores e por conseguinte na elevação da vida útil dos aterros sanitários. (UNITRABALHO, 2014)

Quando aconteceu a troca da coleta seletiva realizada pelos catadores pela realizada pela empresa terceirizada foi proposta como contrapartida de medida compensatória a doação para as cooperativas de "Kits de reciclagem", compostos de galpão, prensa e balança. Em outras palavras, financiar o custo das máquinas e infraestrutura, mas continuar sem pagar a força dos trabalhadores. Assim, apesar da infraestrutura e da organização coletiva, os catadores de Campinas continuavam sem um contrato de prestação de serviço de coleta seletiva e triagem. (UNITRABALHO, 2014)

Em 2013 a prefeitura de Campinas elaborou um modelo de contrato de prestação de serviço para ser executado de forma piloto, e foi firmado com a Cooperativa Antônio Costa Santos, para os serviços de coleta, triagem e educação ambiental, no valor de R\$470mil por ano. A cooperativa adotou 3 turnos de trabalho para maximizar a taxa de utilização do espaço e do maquinário, conseguindo aproveitar 80 toneladas por mês de materiais recicláveis. O contrato apresentou bons resultados, com considerável redução de custos para a prefeitura, e a equipe tentou estabelecer um contrato de mesma natureza com a Rede Reciclamp, mas o formato jurídico e a legislação que prevê dispensa de licitação não contempla cooperativas de segunda ordem.

O resultado foi o contrato ficar restrito a somente uma EES, enquanto outros 11 que desempenhavam atividades semelhantes não recebiam pelo serviço.



**Figura 43 - Manifestação: “Catadores de Campinas lutam pela contratação e por direitos iguais!”, Campinas-SP, 14/12/2015**

Fonte: MNCR (2015)

A Figura 43 é uma foto tirada pelos próprios catadores no dia 14 de dezembro de 2015, que mobilizados junto ao MNCR protestavam pelo estabelecimento de contratos de coleta seletiva com os EES, de forma que não se restringissem à Cooperativa Antônio Costa Santos.



Desde 2010 os catadores apresentaram mobilizações e articulações intensas com vereadores, com o MP e com a universidade, gerando inclusive diversas candidaturas à vereador de catadores responsáveis pelas mobilizações.

O ano de 2014 foi marcado por redução de materiais encaminhados às cooperativas, tanto pela redução do consumo quando pela coleta/gestão da prefeitura. Algumas cooperativas chegaram a perder 60% em faturamento. Prefeitura argumenta que é resultado exclusivo da alteração do método da coleta feita pela empresa, que deixou de usar caminhões compactadores e passou a usar caminhões gaiola (FRANCHINI, 2014).

Em 2016 o único contrato continuava em operação, com resultados positivos para o EES contratado e por conseguinte para a parte da comunidade atendida. Em contrapartida, a nova gestão da prefeitura iniciava questionamentos sobre a legalidade do contrato, apresentando grave risco à atividade. O setor de economia solidária relatou que estava se articulando para rever a situação, mas não relatou progresso nessa negociação interna, como também não abordou o tema em reunião com a Comissão de Acompanhamento realizada no dia 27/04/16, em que estivemos presentes (UNITRABALHO, 2016). Dada a importância do tema e o risco sobre o contrato, tivemos a percepção de que o setor de economia solidária não estava tão preocupado com o contrato de coleta seletiva quanto relatou, ou ainda apesar da preocupação não teria força política frente aos outros agentes da prefeitura para reverter um possível encerramento.



**Figura 44 - Caminhão comprado com recursos da FBB pela Cooperativa Antônio Costa Santos, Campinas-SP, 2017**

Fonte: FBB (2017)

Na Figura 44 trouxemos a foto do caminhão tipo gaiola comprado por catadores para coleta seletiva na região central de Campinas. O modelo foi escolhido pelos catadores e atendendo à necessidade do grupo, sem compactação e sem contaminação dos materiais. A compra do novo equipamento foi permitida não só pela parceria com a entidade FBB, mas também pelo contrato de prestação de serviço de coleta seletiva estabelecido. A compra visou substituir o veículo tipo Kombi utilizado anteriormente na coleta (FBB, 2017).

Existe outro processo espacial simultâneo ao projeto, que influencia diretamente a percepção e a prática de catadores e prefeituras. No estado de São Paulo, principalmente para os grandes centros urbanos próximos à capital, como Campinas, os catadores estão em constante ameaça por dois fatores: a instalação de centrais mecanizadas de triagem e de incineradoras de resíduos domésticos.

Desde a construção e início da operação da Central Mecanizada de Triagem da empresa EcoUrbis Ambiental S.A. em São Paulo-SP as cooperativas da região estão em constante risco. As centrais de triagem mecanizadas são projetos de edificações grandes e robustas, dotados de tecnologias avançadas e maquinários pesados operados em plantas

industriais e em regime de trabalho fabril, muito destoantes da infraestrutura permitida aos catadores em EES. As Centrais Mecanizadas são viabilizadas por contratos de coleta e triagem igualmente grandiosos com prefeituras municipais, na ordem de R\$36 milhões por mês por concessionária, com a promessa de ampliação do volume de aproveitamento de materiais recicláveis.

Na Central Mecanizada de Triagem Carolina Maria de Jesus (**vejamos a contradição, e/ou a intencionalidade de ganho político**<sup>41</sup>) a proposta da Prefeitura Municipal de São Paulo seria destinar todos os recursos obtidos com a venda dos materiais recicláveis ao Fundo Municipal de Coleta Seletiva, Logística Reversa e Inclusão de Catadores, com a proposta de que a eficiência da central mecanizada fornecesse o suporte necessário para a estruturação das EES do município, na ordem de R\$1,6 milhão mensal (UNISOL, 2014). A quantidade de recursos destinado às cooperativas pareceria representativo, caso não fosse 4,4% do valor repassado às empresas privadas. Qual a real "eficiência" da reciclagem mecanizada, quando comparada ao volume de recurso público investido? Essa é uma questão que não está no nosso escopo e não temos dados o suficiente para responder, mas que não deixa de ser importante de pontuar na presente discussão.

O MNCR demonstrou preocupação da participação dos catadores no processo da Central Mecanizada, expressando preocupação tanto da entidade quando das bases de trabalho, da cidade de São Paulo e de municípios próximos, como é o caso de Campinas, Rio Claro e principalmente Osasco. (MNCR, 2013)

Em 2016, no processo de instalação da segunda Central Mecanizada, de domínio da empresa Logo, os conflitos ficaram ainda mais evidentes. A Coopere-Centro, uma das EES de catadores de São Paulo, seria obrigada pela AMLURB a ceder metade da sua área para que a empresa instalasse a central mecanizada. Deveria ceder também 900 dos seus pontos de coleta porta-a-porta para o contrato desta mesma empresa, área em que os catadores se distanciariam da população e que não receberiam mais a educação ambiental para a coleta seletiva periódica que estava sendo realizada pelos catadores. (MNCR, 2016)

A mesma cooperativa estabeleceu parceria com a central mecanizada instalada em 2014, e relata problemas não solucionados pela gestão compartilhada prefeitura municipal e empresa privada EcoUrbis. Em carta aberta a população em 2016 à cooperativa relata:

"(...)3- Falta de planejamento:

---

<sup>41</sup> "Carolina Maria de Jesus (1914-1977) foi um a autora brasileira, considerada uma das primeiras e mais destacadas escritoras negras do País. Ela é autora do livro *best seller* autobiográfico 'Quarto de Despejo: Diário de uma Favelada'. (...) Morando em uma favela, durante a noite trabalha como catadora de papel. Lê tudo que recolhe e guarda as revistas que encontra. Estava sempre escrevendo o seu dia a dia." (FRAZÃO, 2019)

O maquinário adquirido para a triagem era e é incompatível com o espaço físico de instalação e com a realidade do material reciclável recebido, se considerando a falta de sensibilização dos munícipes para a coleta seletiva. A meta de produção, em torno de 125/250 toneladas dia, impunha um ritmo das máquinas e dinâmica do trabalho incompatível com a capacidade do trabalho humano, exigindo adaptações e ajustes ergonômicos devido aos prejuízos na saúde do trabalhador. Eram comuns dores nas costas e articulações devido ao trabalho excessivo e volume exagerado de material nas esteiras. Há no espaço mau cheiro proveniente de resíduos orgânicos (restos de comida, animais mortos, fraldas geriátricas, bolsa de sangue...) misturados com material reciclável e falta de adequação dos EPI's, conforme especificidade das atividades." (MNCR, 2016)

Buscando compreender a unicidade da técnica, realizamos também o esforço de apreender a *unicidade do medo dos trabalhadores da propagação da técnica* nociva a eles, cujo polo é São Paulo. O receio que os outros EES apresentam é simultaneamente: processo de retirada de autonomia das cooperativas; apagamento do conhecimento acumulado sobre coleta seletiva e reciclagem que os EES acumularam durante anos em suas cidades; ampliação da quantidade de resíduos processados, mas redução da taxa de recuperação de materiais recicláveis; e elevação da contaminação pela mudança na forma de coleta e fim dos programas de educação ambiental solidários.

## **Rio Claro-SP: Cooperação e desenvolvimento sustentável – valorização do trabalho dos catadores**

Em Rio Claro, o órgão responsável pelo projeto é a Secretaria de Ação Social. Em contrário, a responsável pela gestão do aterro sanitário e encerramento da atividade de catação na área é a pasta de Meio Ambiente. Entre estes diferentes componentes do mesmo grupo de agentes, as ações não apresentaram coesão, causando incompatibilidades na política pública de inclusão socioeconômica (UNITRABALHO, 2014b).

Neste sentido, é possível identificar problemas da gestão pública moderna, desconectada cada vez mais do planejamento e ligada cada vez mais à gestão (SOUZA, 2013a). Por mais que o desenho do programa tenha colunas estruturantes centrais, a articulação dele com as demais ações de Estado que precedem e sucedem é vital para a eficiência do projeto. Para a adequação das ações é salutar ter a compreensão de que esse projeto é um indutor de uma cadeia sistêmica complexa, que visa principalmente reduzir a vulnerabilidade e ampliar a adaptabilidade (PENNA e FERREIRA, 2014) de catadores e catadoras, que poderão acessar outros mercados e ascender nos elos da cadeia de reciclagem de materiais.

Um exemplo de liderança agregadora e multiplicadora, fatores importantes na construção da autonomia coletiva dos EES, é a promovida em Rio Claro pela cooperativa Cooperviva, cujas lideranças podem ser vistas na Figura 45:



**Figura 45 – Catadoras da CooperViva em atividade de triagem, Rio Claro-SP, 01/12/2014**

Fonte: ARVOLEA, 2014

O convênio de Rio Claro conta com um comitê gestor atuante, composto inicialmente por três pastas da prefeitura, UNESP, COOPERVIVA e a empresa executora Bio Vida. Entretanto, apresentou baixo empoderamento da COOPERVIVA. Assim como nos demais projetos, a instância colegiada é proposta pelo programa como medidas de controle social, em que o projeto possa ser gerido de forma participativa por gestores públicos, executoras contratadas, entidades da sociedade civil e principalmente representantes do público alvo da política pública, os catadores. A instância é incentivada, mas não obrigatória, não sendo adotada por todos projetos conveniados.

Entretanto, esta falta de empoderamento do EES é parcial, sendo que algumas negociações conseguem ser estabelecidas. No projeto de Rio Claro a compra de equipamentos ocorreu antes do mapeamento, fruto de negociação para mudança de ordem cronológica, o que auxiliou em pouco tempo diversas famílias de catadores na melhoria de suas condições de trabalho, segundo relato da representante da COOPERVIVA, similar ao processo que ocorreu em Campinas-SP.

Segundo relatado pelos catadores, a CooperViva contava em 2014 com 40 cooperados, sendo o único grupo formalizado no município. O grupo foi formado com

catadores egressos do lixão. Do grupo inicial de 199 pessoas, a única remanescente foi a Dona Inair, então presidente da cooperativa. O grupo formador original trabalhava no lixão do município até 1987, quando foram proibidos de desenvolver suas atividades ali e um grupo de 20 a 30 pessoas começou a realizar a triagem em uma casa improvisada. (COOPERVIVA, 2017)

Com a infraestrutura instalada em 2014 seria possível o trabalho com 160 cooperados, sendo o limitante para a inserção de mais catadores a falta de material, propiciada principalmente pela coleta seletiva realizada de forma inadequada pela prefeitura. Ainda segundo ela a cooperativa possui uma lista de espera expressiva. Por mais que a relação entre catadores e prefeitura apresente conflitos, por vezes apresenta congruências, como por exemplo a cessão de uso por 30 anos da área onde está construído o barracão (UNITRABALHO, 2014b).

Em dado momento, a prefeitura modificou a coleta seletiva com carrinhos manuais, dirigidos pelos catadores, para caminhões, comandados pela prefeitura. Segundo relato da presidente da CooperViva, essa modificação trouxe benefícios para a coleta, até o momento que a prefeitura decidiu substituir também os catadores por coletores contratados, o que reduziu a quantidade e qualidade do material, e por consequência reduzindo a renda dos cooperados (UNITRABALHO, 2014b)

De acordo com a COOPERVIVA, a modificação do formato de coleta, somada com a alteração de dias e horários já praticados na coleta causaram redução significativa na quantidade e qualidade do material, reduzindo sensivelmente a retirada dos cooperados. A fase de educação ambiental apresentou brechas graves na comunicação direta, com os residentes, e indireta, com plotagem de caminhões e material de divulgação.

Havia em Rio Claro 50 catadores trabalhando no aterro municipal. Segundo a prefeitura, o único suporte que os catadores receberiam para saída do lixão seria o programa Pró-Catador (UNITRABALHO, 2014b), o que retrata um descaso direto da prefeitura quanto à importância de uma ação de maior aporte financeiro para a readequação destes trabalhadores. O conflito se agrava ainda mais quando a empresa executora, BioVida, adota metodologia contrária à recomendação do comitê gestor, dos catadores e dos princípios da economia solidária. Optando por realizar a busca ativa com contratação de bolsistas de perfil universitário, a empresa distanciou os interlocutores, reduziu o poder de convencimento e por consequência de mobilização. Segundo a COOPERVIVA, dos 50 catadores cadastrados no lixão, nenhum deles havia ingressado no trabalho coletivo, ou formado novos grupos. Este é um dos pontos resultantes da discrepância de forças entre a prefeitura municipal de Rio Claro e os catadores, que mesmo apoiados pela UNESP não conseguiram fazer frente à ação, o que trouxe um resultado insatisfatório para a política pública de desenvolvimento local.



**Figura 46 - Cadastramento de catadores (esquerda) e Oficina de economia solidária para catadores (direita), pela executora Bio-Vida, Rio Claro-SP, 2014/2015**

Fonte: Relatório Bio-Vida Engenharia Consultoria Social Ambiental, 15/09/2014 e 31/01/2015



**Figura 47 - Aterro (lixão) de Rio Claro-SP durante visita executora Bio-Vida, 2014**

Fonte: Relatório Bio-Vida Engenharia Consultoria Social Ambiental, 2014-2015

O projeto foi executado por duas entidades, devido a conflitos com a primeira entidade licitada. A primeira executora, BioVida Consultoria e Engenharia Ambiental, contratada em 10 de abril de 2014, por originalmente R\$232.172,00 para a execução de todo o projeto. Em 31 de agosto de 2015 o contrato foi rescindido de forma amigável - acordado entre as partes -, confirmando que a empresa executou apenas atividades referentes a R\$96.839,50 – relativo ao diagnóstico -, deixando pendente os restantes R\$135.332,50, correspondentes a etapa 1



e etapa 2, que dizem respeito à contratação de profissionais e de agentes de desenvolvimento de economia solidária.

Posteriormente foi selecionada a empresa Ecos BIO, para executar as formações e assessoramento técnico à CooperViva, EES já formalizada, e apoiar a estruturação de outra EES com os catadores que deixariam de trabalhar no lixão e parte dos trabalhadores ambulantes que se interessassem em ingressar nos trabalhos coletivos. A empresa Ecos Bio é mesma executora do projeto de Campinas-SP, porém com um valor expressivamente menor, mesmo em considerando a diferença do número de catadoras e catadores beneficiados. A remuneração da empresa foi composta por parte do recurso não executado pela sua predecessora e os recursos relativos às outras atividades, sendo R\$128.140,00 adicionados ao valor de R\$148.909,88.

Para os catadores, uma parte importante do projeto Pró-Catador era a aquisição de EPIs. Este ponto gerou conflitos entre a prefeitura e a CooperViva, devido aos atrasos na realização das licitações, o que fez com que as catadoras(es) da cooperativa trabalhassem um tempo longo sem proteção. Assim como nos demais projetos, a Prefeitura não paga aos EESs pela prestação do serviço de coleta seletiva, pressionando assim os catadores a fazer a gestão de recursos muito restritos, sendo obrigados a abdicar da própria renda, baixa, para adquirir itens básicos de proteção e fazer investimentos na cooperativa. Na gestão da sobrevivência os itens de produção perdem importância.

Posteriormente, com representativo atraso, foram comprados pelo projeto os seguintes EPIs:

- 630 camisetas;
- 600 calças;
- 200 big bags;
- 349 pares de botas sem bico de aço;
- 716 pares de luvas tricotadas e pigmentadas;
- 420 óculos de segurança (tipo águia);
- 1 caixa de Máscaras de proteção descartável;

Adicionalmente foram adquiridos também 20 recipientes para coleta de resíduos, e principalmente uma plataforma elevada para triagem (tipo esteira), mesas de triagem e balanças. Foram previstos para investimento no projeto básico os recursos no montante de R\$280.000,00. Foram realizados R\$347.950,12. O valor representa 24,3% maior do que o previsto, o que como nos demais projetos é um indicativo positivo, indicando que parte do rendimento dos recursos foi utilizado para equipamentos, que é a demanda mais recorrente dos catadores, ou ainda que o plano de trabalho foi modificado para contemplar outras demandas de equipamentos dos catadores. Em outros temas, o maior investimento poderia ser visto como ineficiência da política pública, mas para catadores, principalmente com o baixo

volume de recursos destinados, todo o gasto realizado principalmente em infraestrutura são extremamente benéficos para base.

Neste ponto acreditamos que cabe uma comparação entre os convênios em estudo. A configuração financeira dos convênios estabelecidos entre a SENAES e as prefeituras municipais de Rio Claro e Joinville apresentam diferenças expressivas. O projeto de Rio Claro prevê investir 30,4% do recurso em equipamentos, enquanto Joinville prevê 90,22%. Essa comparação nos permite entender um dos elementos de integração do programa com as demais políticas urbano-ambientais do município. Neste sentido, Joinville apresenta maior número de empreendimentos, como será descrito a seguir, e utiliza o Programa Pró-Catador como uma parte de uma política municipal de apoio a catadores. Por outro lado, Rio Claro conta com menor aporte de recursos para a temática, além de possuir número menor de empreendimentos, focando assim suas ações na mobilização e capacitação de catadores avulsos e de lixões.



**Figura 48 - Reunião durante a fiscalização SENAES em Rio Claro, março de 2015**

Fonte: Prefeitura de Rio Claro (2015)

Em Rio Claro a universidade UNESP, através de sua incubadora social de empreendimentos, atua tanto no comitê gestor do Programa Pró-Catador local, quanto como executora de outro convênio estabelecido entre a SENAES e a prefeitura, para fomento da economia solidária no município. Essa atuação aproxima a universidade dos catadores e da

prefeitura, realizando muitas vezes o papel de mediação entre estes dois agentes de atuação mais enfática na produção do espaço.

Devido a isso também, durante a execução do projeto houveram conquistas para a CooperViva. A cooperativa já possuía um espaço cedido, onde está construído o galpão principal e onde operam os principais equipamentos, mas dois terrenos adjacentes eram utilizados segundo acordos, sem a formalização devida. Em dezembro de 2013, a prefeitura cedeu estes dois terrenos à CooperViva, ampliando sua segurança jurídica quanto ao espaço físico.

Com os recursos do projeto, a cooperativa foi beneficiada com duas prensas enfardadeiras hidráulicas e uma esteira transportadora suspensa, além dos EPIs. Outros projetos laterais, influenciados apenas indiretamente pelo projeto Pró-Catador, beneficiaram a Cooperativa durante estes anos de acompanhamento: uma balança digital, doada pela entidade CEMPRE, e outra prensa hidráulica, cedida por comodato pela empresa Tetra Pak.



**Figura 49 - Cooperados da CoopeViva trabalhando na nova esteira de triagem. Rio Claro-SP, 2017**

Fonte: Rede Social da CooperViva em 18/09/2017

Formalizada em 2002, a CooperViva, independente das atividades da prefeitura, é uma entidade extremamente articulada, e junto a seus apoiadores da UNESP conseguiu estabelecer importantes parcerias: Instituto Consulado da Mulher, CEMPRE, ABIHPEC, CIRCUS, Tetra Pak e com a Rede Anastácia, que conseguiu ser contemplada pelo CataForteIII. Sob a égide da figura firme e compassiva da Dona Inair, em parceria com a vice-presidente Maria Aparecida, a cooperativa se desenvolveu e conseguiu melhor posicionamento no campo de forças da cadeia da coleta seletiva e reciclagem – com melhor posicionamento nesta do que naquela.



**Figura 50 - Foto de dirigentes da Rede Anastácia e assessoria no CataForte III, que inclui Rio Claro-SP**

Obs: Destaque para Dona Inair, segunda da direita para esquerda

Fonte: Relatórios CataForte III Rede Anastácia (disponível via CEADDEC, 2016)

A estruturação da cooperativa política, produtiva e emocionalmente é importante para que consiga superar as dificuldades que eventos nocivos podem trazer. Em 04 de março de 2012 no período da noite a CooperViva sofreu um incêndio que queimou o equivalente a 4 caminhões de materiais, parte dos materiais já separados, os banheiros e um dos espaços de triagem. Infelizmente o incêndio em galpões de cooperativas e associações de catadores são frequentes em todo território nacional, e representam sempre dano crítico à renda dos trabalhadores que ficam sem a remuneração de meses para conseguir cobrir os prejuízos. As razões dos incêndios são sempre turvas, por vezes com origem criminosa segundo a visão

dos catadores, pois é comum ocorrerem quando há muito material estocado próximo à venda concentrada para um atravessador de maior porte por melhor preço. Outros agentes ainda indicam que os incêndios são propícios nos galpões dadas as baixas estruturas de armazenamento temporário e contenção de chamas. Sem evidências claras, nos resta a pergunta: qual a coincidência de queima em galpões de reciclagem e de favelas nas capitais brasileiras? Quem ganha com esse processo? O fogo é uma ferramenta de especulação do solo urbano e do valor de materiais recicláveis do município?

Ainda, a prefeitura destaca como pontos negativos do projeto: “morosidade nos processos licitatórios, momento de eleições políticas, troca de equipe constante, conscientizar os catadores em relação às suas atividades” (Relatório Final de Rio Claro-SP). O relato não é feito se não pelo agente ‘prefeitura’, dentro da conjuntura de prestação de contas, e por uma equipe diferente da que idealizou e executou o projeto. Os apontamentos sobre a morosidade das licitações e das eleições eram esperados, sendo estes os principais gargalos percebidos por esse agente. Entretanto, o apontamento como negativo o trabalho de “conscientizar os catadores” indica desconhecimento da dinâmica dos catadores organizados, e inabilidade de compreender os catadores avulsos.

Próximo ao encerramento do prazo do projeto, novos catadores abordados pelos ADES (agentes de desenvolvimento), equipe da empresa executora, demonstraram muito interesse em formar uma nova cooperativa ao invés de integrar-se à CooperViva. O encaminhamento foi orientá-los para a formação de uma associação, principalmente composta pelas catadoras oriundas do lixão.

Ao final da execução do projeto, a assessoria, a CooperViva e a prefeitura conseguiram se articular junto aos novos catadores identificados para a formação de uma nova EES: a Associação de Catadores de Materiais Recicláveis Novo Tempo. Essa associação foi beneficiada com recursos remanejados do projeto, recebendo a infraestrutura de 15 triciclos, 1 mesa de triagem, 1 prensa e uma balança.



**Figura 51 - Entrega de 3 triciclos e da mesa de triagem à Associação Novo Tempo, Rio Claro-SP, 2018**

Fonte: PREFEITURA DE RIO CLARO, 29/05/2018

Em experiências anteriores, constatamos que a utilização de triciclos possui um apelo para a educação ambiental, mas uma eficiência na coleta baixíssima, frente à sua capacidade de carga, operacionalidade e manutenção. Infelizmente não constam nos relatórios como foi o início da utilização destes equipamentos em Rio Claro-SP.

Os catadores da nova entidade receberam como apoio para a saída do lixão uma cesta básica mensal e uma cesta com produtos frescos do Banco de Alimentos, semanalmente.

No dia 23 de junho de 2017, o novo espaço cedido pela prefeitura ao grupo foi destruído por um incêndio, causando a perda do trabalho de 30 dias dos catadores desse EES. Assim como a discussão que buscamos fazer sobre o incêndio na CooperViva, como os incêndios nas ocupações em São Paulo-SP são recorrentes e ferramenta de especulação urbana, os incêndios em EES de catadores também são recorrentes, igualmente benéficos para a especulação, respeitada a proporção. Assim como nos incêndios às ocupações, os incêndios em barracões também têm dificuldade de encontrar responsáveis ou indicação criminal. Após o incêndio, a prefeitura cedeu um espaço improvisado próximo ao “Ecoponto do Jardim Inocoop”, um PEV, com baixa proteção das intempéries, sem banheiros e sujeito a furtos.

Por fim, os recursos devolvidos ao final do projeto também foram dos menores dentre o escopo de estudo: R\$105.619,39. O conveniado precisa devolver à federação todos os

recursos não utilizados, não comprovados ou economizados pelas ações específicas do projeto parceiro.

### Análises e considerações prévias

A quantidade e peso das informações aqui retomadas, bem como sua análise, nos pedem ao menos algumas considerações antes de realizarmos a Análise Ampliada, presente no próximo tópico. De antemão, a despeito das críticas aqui realizadas, a presença do programa Pró-Catador nos municípios revela uma preocupação da cidade com o tema, e o início da construção de uma ação conjunta.

Em Camaçari, uma das conclusões podemos tirar é que técnicos bem-intencionados que souberam formular um projeto para o Pró-Catador não foram suficientes para executar o projeto sem o apoio técnico e político dos catadores. A solução, adotada pela Prefeitura de Camaçari para evitar a contratação de uma empresa privada para a prestação do serviço da execução do projeto, foi contratar técnicos próprios, solução qual desconectada da parceria com os catadores vias canais de gestão coletiva demonstrou-se insuficiente para garantir que os recursos aplicados no projeto chegassem aos catadores no formato que deveriam.

Os técnicos contratados, principalmente os coordenadores do projeto, sem orientação dos catadores, acabaram confundindo-se entre a destinação dos recursos voltados para o projeto dos catadores e para o projeto do Centro Público de Economia Solidária. O resultante deste processo foi a incapacidade de executar o diagnóstico participativo, o apoio à busca ativa e à mobilização dos catadores, a licitação de equipamentos, EPIs e demais instrumentos necessários segundo a solicitação dos catadores. Como consequência da utilização inadequada dos recursos, que distanciados tanto da gestão quanto do benefício dos catadores, o programa precisou ser encerrado e os recursos gastos devolvidos.

Nesse sentido, no caso de Camaçari percebemos uma evidência da importância política pública ativa: a estrutura de administração e fiscalização do projeto, que, mesmo escrito adequadamente, necessita do acompanhamento dos catadores locais. Por meio da assessoria técnica, do acompanhamento político do Governo Federal e do MNCR foi possível acompanhar a utilização inadequada dos recursos e sugerir uma adequação ou devolução do recurso investido. Infelizmente, devido às regras fiscais do Governo Federal, o recurso devolvido não foi reinvestido nos catadores, regressando à grande conta da união brasileira. Mas, também não foi um dano ao erário, a não ser o erário Municipal de Camaçari.

Não obstante, a perda do recurso pelos projetos de catadores em Camaçari sensibilizam negativamente tanto a equipe de gestão Municipal quanto os catadores. A reversão desse quadro fica na dependência da universidade e os movimentos de catadores locais tenham a habilidade de reconstruir a janela de oportunidade.

Dentre os projetos analisados, a Prefeitura de Contagem apresentou significantes congruências com as demandas do público beneficiário, os catadores, apesar de divergências internas à própria prefeitura. A relação estabelecida entre a prefeitura e a empresa executora possibilitou o atendimento de parte da demanda dos catadores, principalmente a contratação para mobilização incubação e assessoria. Buscaram ainda fazer diagnóstico da demanda de equipamentos com os catadores, conforme a necessidade operacional de cada empreendimento, alterando também o plano de trabalho para atender às novas necessidades surgidas no decorrer do projeto.

Porém, os investimentos previstos e esforços empreendidos estavam em descompasso com a necessidade dos catadores, principalmente aqueles que atuam avulsos na coleta ambulante. A desconexão parcial entre o projeto de assessoramento dos empreendimentos solidários de catadores e o sistema de coleta seletiva manteve a severa segregação materializada na baixa condição de trabalho e baixa renda dos catadores em Contagem, que seria então o objeto principal do projeto.

Não tardamos ao retomar que Contagem é uma cidade metropolitana conurbada com Belo Horizonte-MG, sofrendo os efeitos positivos e negativos desta posição na rede urbana. Contagem absorve parte dos precarizados trabalhadores urbanos e rurais vindos da capital e do interior de Minas Gerais. Ao mesmo tempo sua posição geográfica confere condições benéficas, como a da estrutura formada pelas redes de segundo grau e pelo apoio das entidades de apoio e pesquisa.

O projeto em Contagem tem, assim, dentre nosso escopo uma das dinâmicas mais desafiadoras, principalmente pela dispersão dos catadores avulsos que precisam ainda de estruturação, não restrita apenas à categoria de catadores, aplicada também a outras categorias de trabalho precarizados que desenvolve atividade de catação apenas como parte da renda. Novamente, não nos tarda lembrar que uma destas categorias é a categoria dos aposentados.

Frente ao desafio de compreender o processo espacial e as práticas espaciais dos agentes em Osasco, com menor imersão e maior necessidade de fontes secundárias, nós nos consideramos simultaneamente bem sucedidos e fracassados. Com louros em primeiro momento por ter conseguindo, frente aos parâmetros mínimos e sócio-espaco-indicadores



que construímos com a imersão em outros projetos, captar a dinâmica espacial no escopo proposto, mesmo com maior necessidade de avaliação dos documentos produzidos dentro e fora do projeto. E com fracassos porque a pesquisa-ação se mostrou um método/imersão/vivência realmente adequado para esse campo de estudos e práticas, deixando não apenas deficiente a sistematização posterior da pesquisa, como também a intervenção nos processos que ocorriam.

Em comparação com demais municípios, Osasco teria uma posição na rede urbana e conjuntura da reciclagem mais próxima a Contagem-MG, pela conurbação com a capital, concentração de atividades industriais mais pesadas e absorção de parte dos expropriados da centralidade principal da unidade da federação, simultânea dos expropriados interioranos. A elevada urbanização, a elevada dinamização da produção e consumo, somada à elevada quantidade de pessoas desenvolvendo atividade de catação criou as urgências necessárias para que setores mais progressistas dentro da prefeitura percebessem a importância de unir a coleta seletiva com a economia solidária e a reciclagem popular. Estes setores promoveram então diversos projetos, do qual o Pró-Catador SENAES é um, para estruturar a coleta seletiva, captando recursos estaduais e federais para investimento principalmente em infraestrutura. Simultaneamente, outros setores, mais alinhados aos interesses das empreiteiras, com parcial intercessão com especuladoras imobiliárias, mantiveram a estrutura da coleta seletiva sem a contratação dos catadores, tendo sido restritos à triagem, atividade melhor aceita no campo como passível de não-remuneração.

Assim, a despeito de robusta infraestrutura, de volumosos projetos de investimento, a reciclagem e a atividade de catação em Osasco sofreram aprimoramento em parte na qualidade de trabalho, em parte na quantidade de catadores beneficiados, mas, devido à elevação da quantidade de materiais recebidos pelas EES e redução representativa de sua qualidade, em pequena parte na renda. A dinâmica de Osasco ainda nos é representativa para compreender a evidência de que apenas a infraestrutura não é suficiente para a melhoria da condição das catadoras e catadores na cadeia da reciclagem e no posicionamento na prestação de serviço da coleta seletiva. São necessários, aliados a isso, processos de autonomia coletiva e equalização do posicionamento na relação com o agente “prefeitura municipal”.

A prefeitura de Joinville apresentou a execução de projeto mais contraditória em relação ao planejamento, e à nossa expectativa inicial durante a análise. As características do desenho do projeto indicavam alguma sensibilidade com a necessidade operacional da estruturação da coleta seletiva solidária, principal demanda dos catadores e principal veículo de melhoria da renda e qualidade de trabalho. Entretanto, a baixa preocupação com a

mobilização, assessoria e incubação de empreendimentos unidos com a formação política não eram resultados apenas de escolha de foco da prefeitura, era sim resultado da desconexão entre a equipe da prefeitura com a real demanda dos catadores e falta sensibilidade frente a sua auto-organização.

Empoderamento e autodeterminação são fatores que, quando ausentes como foi o caso, dificultaram muito a execução do projeto e o aprimoramento da renda e qualidade de trabalho dos catadores. O que pudemos entender a partir das evidências foi que em Joinville o que aconteceu foi uma forma de participação classificada segundo de Souza (2003) como cooptação.

Em suas limitações de efeito e execução pela prefeitura de Joinville nos ensina a importância da estruturação da política pública ativa nos formatos da economia solidária. De forma que: quando a economia solidária não esteve presente, quando auto-organização esteve ausente, quando o empoderamento foi limitado, a execução do projeto não teve êxito.

O resultado em Joinville foi então não execução do projeto, até onde pudemos mapear. Devido à não execução do projeto até o início de 2019, o projeto havia sido aditado, incluindo uma possível reforma de um galpão a ser iniciada no ano de 2019, mas sem previsão de aditamento suficiente para a finalização da reforma.

Outra consideração possível frente às evidências fornecidas na análise do projeto de Joinville é a importância da permeabilidade da articulação entre os projetos e com a Assessoria. Parte das dificuldades observadas no projeto de Joinville poderiam ter sido evitados caso a equipe da Prefeitura e os catadores houvessem participado dos eventos coletivos oferecidos e atendidos pelos outros empreendimentos e projetos. Não nos cabe, contudo, e esperamos não ter deixado transparecer algo nesse sentido, julgar a equipe técnica da Prefeitura de Joinville como deficiente tecnicamente. Porém, nos cabe sim concluir que a equipe e o projeto político da prefeitura sim estão distantes do interesse dos catadores, tomando como base a estruturação da coleta seletiva, a execução do projeto Pró-Catador e as ferramentas de planejamento PMGIRS e PMSB.

O projeto desenvolvido pela prefeitura de Campinas apresenta uma das maiores complexidades, com maior número de catadores em maior variedade de atividades. Apresenta também a comunidade com o maior desafio de integração dentro do escopo.

Em Campinas existem duas redes de cooperativas formadas e uma terceira em consolidação. A formação de alianças em diferentes grupos atende tanto à agregação de grupos com diferentes estágios de maturação operacional e documental, quanto interesses territoriais e metodológicos, ou ainda princípios políticos, mais ou menos ligados à economia solidária. Mesmo com as divergências de interesse entre os conjuntos de grupos, os EES de

catadores se reúnem quando é necessário perseguir objetivos comuns, como a gestão transparente do Projeto Pró-Catador, com o principal exemplo a decisão sobre os equipamentos, e como a necessidade de fazer frente ao planejamento da coleta seletiva na cidade. Devido ao seu número e organização os catadores em Campinas apresentam também força legislativa, sendo compondo votos para legenda ou se postulando à cargos.

A reunião dos grupos em interesses em comum não os faz menos conflituosos, mesmo quando em consenso. Devido a diferentes níveis de organização alguns grupos atraem maiores atenções da prefeitura e outras entidades, como universidade, igrejas e órgãos ambientais, conseguindo projetos e inserções que a outros grupos são negados. Este é um processo que gradualmente concentra investimentos em uma rede específica, no caso a Reciclamp, que melhor estruturada tem melhores condições de atender demandas operacionais e participar de editais, acumulando experiência, recursos e capital político. Um dos exemplos é o estabelecimento do contrato de coleta seletiva com apenas uma EES de catadores, em formato piloto, especificamente uma das entidades centrais da Reciclamp, somada à resistência e dificuldade de expandir a contratação para as demais entidades de catadores.

Assim, quando retomamos os conflitos existente entre os diferentes empreendimentos e grupos de empreendimentos de catadores, precisamos compreender que são conflitos extremamente menores do que os existentes entre os catadores e os demais agentes, com o principal destaque às empreiteiras prestadoras de serviço, a prefeitura enquanto titular da coleta seletiva, e os atravessadores e holdings da reciclagem. Por sua maior organização, estruturação e proximidade dos núcleos industriais brasileiros Campinas consegue reunir fatores espaciais favoráveis à reciclagem e aos catadores, entretanto parte desses fatores benéficos que favoreceriam o fortalecimento dos canais de reciclagem, e conseqüente ampliação das renda dos cooperados, é parcialmente capturado pelos agentes em conflitos citados acima, relegando aos catadores condições não muito superiores do que a média dos catadores em outros territórios.

Ainda assim, mesmo com os revezes, Campinas consegue expandir sua organização territorial e influenciar positivamente entidades de catadores em outros territórios, com principal destaque à Rio Claro, Sorocaba, Ourinhos e São Paulo, compondo nós fortes da rede política e operacional da reciclagem popular no estado de São Paulo.

Por vezes em estudos como esse podemos nos deixar levar, como leitores e pesquisador, por uma expectativa de encontrar experiências exitosas, modelos replicáveis, pacotes de inspiração. Entretanto, a relação entre os agentes e o espaço não ocorre de forma homogênea, não sendo linear tanto no tempo quanto no espaço. O que podemos colher então,

mesmo que após expectativas frustradas: soluções criadas por agentes ou grupos de agentes frente aos conflitos surgidos; compreensão sobre os processos espaciais e funcionamento dos sistemas de objetos e sistemas de ações; adequação das ferramentas de planejamento e gestão (federais e municipais) para ordenamento do uso do território; e ainda identificar fortalezas endógenas dos lugares que fazem frente às forças hegemônicas, e planejam de forma insurgente o espaço e a vida.

Nesse ponto que iniciamos a retomada da análise prévia sobre o Pró-Catador Senaes em Rio Claro, sobre a força das catadoras, e catadores, cuja agregação reuni condições para que se abram brechas no campo da força hegemônica. Em outras palavras, a resiliência da CooperViva e suas catadoras consegue fazer frente aos interesses das empreiteiras e conseguem disputar espaço dentro de um Estado oligopolista e lobista, por meio da criação de uma rede formada pela relação direta com a sociedade pela coleta seletiva porta-a-porta, executada autonomamente, pela relação com a universidade; pela relação com outras redes e com o MNCR; e pelos canais abertos na política pública de economia solidária e assistência social.

No município de Rio Claro, como em muitos municípios interioranos, as pastas públicas de meio ambiente tender a atender mais aos prestadores de serviços do que ao ambiente ou à população. Dentro da prefeitura a pasta de meio ambiente, com responsabilidade direta sobre a coleta, destinação final e elaboração do PMGIRS não se conformou como um aliado, sendo quando muito fator neutro nas modificações demandadas pelos catadores.

Mesmo com determinados agentes, ou parte interna desses agentes, se postando resistente à reciclagem popular, outros agentes se postarem a favor, e utilizam sua permeabilidade e inserção para mudar horizontes paradigmáticos e influenciar práticas. Falamos especificamente das universidades, que como núcleo formador de mão de obra e como entidade de certa forma independente consegue influenciar os processos no sentido de suas convicções. A UNESP Rio Claro foi importante contrapeso na balança dos conflitos espaciais que surgiram, dentro do espaço do comitê gestor, dentro da negociação da coleta seletiva e dentro da estruturação operacional interna da cooperativa, e teria, como outras universidades públicas e universidades comunitárias se postularam como conveniadas diretas ao governo federal nas políticas públicas sociais e descentralização de recursos.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> O que teriam as universidades públicas de diferente e o que propiciaria sua influência no uso diferente desse território? Uma das respostas é a união do capital intelectual e do capital simbólico, em prol de um objetivo comum, em um espaço banal, segundo reflexões que propomos em conjunto com Pedro Henrique Isaac Silva e sua contribuição ao texto com membro da banca avaliadora. Trecho inserido na versão final, pós defesa.

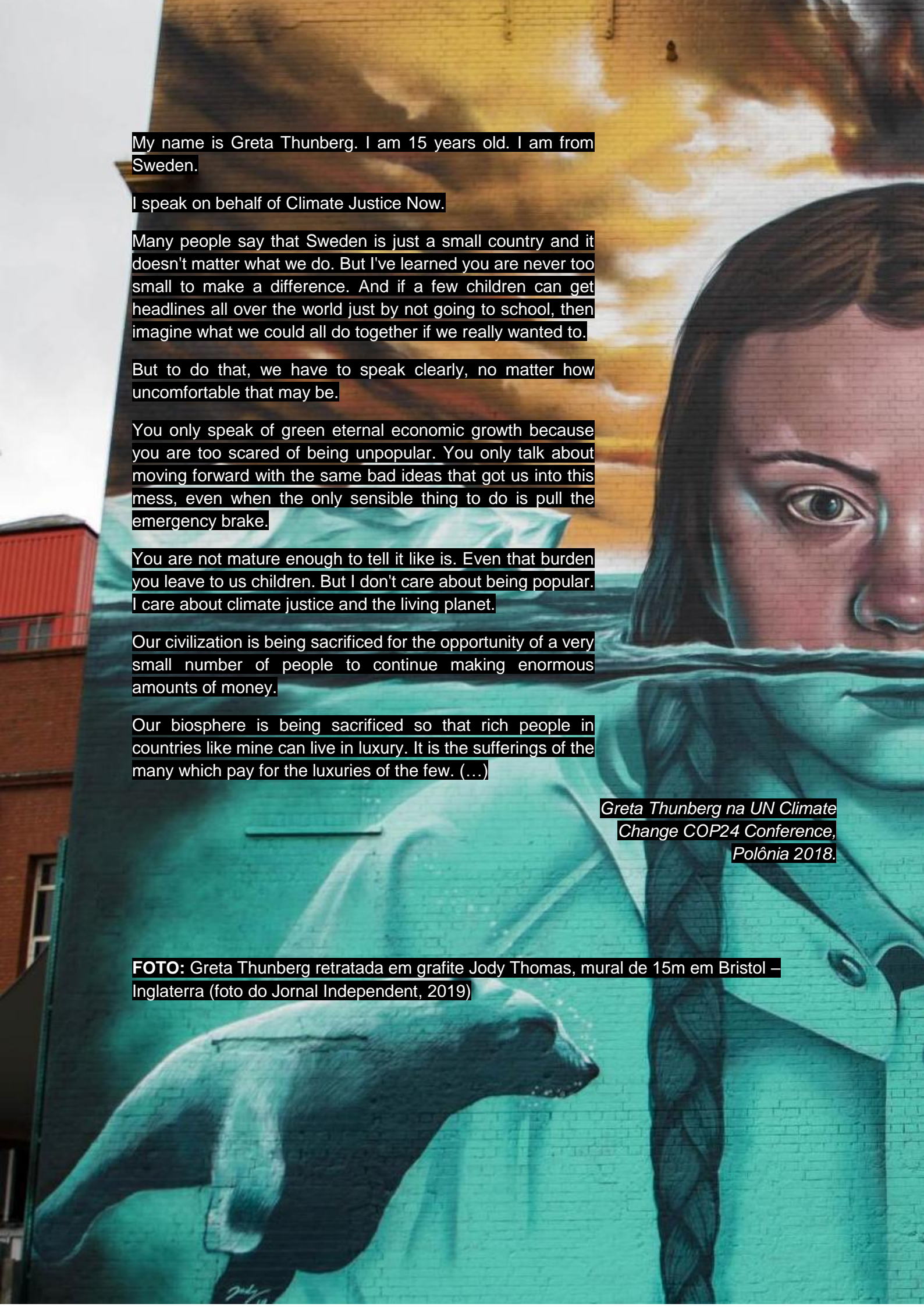
Não obstante, a CooperViva, aos moldes do que ocorreu com a CoopCent ABC de Diadema-SP, tem condições, junto a sua rede de cooperativas Anastácia, de também ser postulante de projetos, contando com o importante apoio que já recebe dos técnicos da universidade e em menor parte dos técnicos da prefeitura.

Existe uma congruência metodológica muito interessante entre a economia solidária (SINGER, 2004) e o planejamento crítico (SOUZA, 2004). As estratégias fruto dessa interlocução podem trazer benefícios significativos para a compreensão geográfica dos processos e para estruturar iniciativas de planejamento e gestão socioespacial nas cidades. É papel da geografia dialogar com outras áreas do conhecimento, para poder se aproximar um pouco mais da essência dos fenômenos, ou ainda, da raiz dos processos nos sistemas complexos.

O que pudemos observar: o grupo de agentes não é homogêneo e por vezes não coeso, o que gerou conflitos que impediram a progressão da execução do projeto, a se destacar as distâncias internas nas prefeituras municipais e internas entre os empreendimentos de catadores; os conflitos entre os três grupos de agentes promoveu o fortalecimento individual de cada grupo em relação ao tema, por vezes promovendo entre eles afastamento (a se destacar sociedade civil e universidades, em relação à prefeitura) e, por outras, aproximação (a se destacar sociedade civil e universidades em relação aos catadores). Outro ponto ainda é que, quando as instâncias de planejamento e gestão participativos apresentavam paridade de forças entre os membros de órgãos colegiados, as ações tomadas foram em geral mais adequadas.

Adicionalmente observou-se que ainda existe uma significativa limitação da interferência do governo federal no desenvolvimento local. As ações propostas pela esfera federal não conseguem abarcar a variedade de características endógenas apresentadas em cada cidade, ou ainda por cada um dos seus agentes locais principais, cruciais para a adequada aplicação dos recursos.

A intensidade dos elementos trazidos por nós nesse capítulo se soma às contribuições do capítulo anterior que versa sobre o programa nacional e sobre as ferramentas de planejamento municipal. A conexão entre os fatores de planejamento e execução dos programas é direta, e por vezes, reveladora dos conflitos encontrados em campo. Parte dos elementos de análise retomamos ao longo do texto destes dois capítulos, da mesma forma que muitos deles e suas interações não alcançamos elaborar com a devida atenção. Assim, na análise que segue, tópico seguinte, nos propomos a uma reunião ampla dos dados aqui trabalhados, inventariando os parâmetros que nos ajudam a compreender os processos e práticas espaciais dos agentes de maior destaque.



My name is Greta Thunberg. I am 15 years old. I am from Sweden.

I speak on behalf of Climate Justice Now.

Many people say that Sweden is just a small country and it doesn't matter what we do. But I've learned you are never too small to make a difference. And if a few children can get headlines all over the world just by not going to school, then imagine what we could all do together if we really wanted to.

But to do that, we have to speak clearly, no matter how uncomfortable that may be.

You only speak of green eternal economic growth because you are too scared of being unpopular. You only talk about moving forward with the same bad ideas that got us into this mess, even when the only sensible thing to do is pull the emergency brake.

You are not mature enough to tell it like is. Even that burden you leave to us children. But I don't care about being popular. I care about climate justice and the living planet.

Our civilization is being sacrificed for the opportunity of a very small number of people to continue making enormous amounts of money.

Our biosphere is being sacrificed so that rich people in countries like mine can live in luxury. It is the sufferings of the many which pay for the luxuries of the few. (...)

*Greta Thunberg na UN Climate Change COP24 Conference, Polônia 2018.*

**FOTO:** Greta Thunberg retratada em grafite Jody Thomas, mural de 15m em Bristol – Inglaterra (foto do Jornal Independent, 2019)

## 43 ANÁLISE AMPLIADA

Meu bisavô me falou	Dor, dor, dor
Que no tempo da escravidão	O negro morre de Paris a Salvador
Era dor muita dor tanta dor	Dor, dor, dor
Morriam de dor os negro meus irmãos	<u>O sangue jorra na caneta do doutor</u>
Dor, dor, dor	Dor, dor, dor
O sangue jorra no chicote do feitor	<u>A raça negra não nasceu para ter senhor</u>
Dor, dor, dor	Dor, dor, dor
O negro morre de saudade sem amor	Minha alma é livre o berimbau me libertou
Dor, dor, dor	Dor, dor, dor
Dona isabel sua lei não adiantou	<u>A raça negra não nasceu para ter senhor</u>

*Dor - Mestre Toni Vargas*

Neste tópico buscaremos reunir as análises sobre os projetos Pró-Catador SENAES (apresentados no capítulo 3), aquelas sobre os PMGIRS e PMSB de cada município (capítulo 4), junto às reflexões sobre o modelo de planejamento dos municípios, o resultado no trabalho dos catadores e no manejo de resíduos sólidos do município. Este é um tópico com aspectos conclusivos que relatam o processo espacial envolvido na política pública de descentralização.

A abrangência do alcance destas análises ficará para julgamento os leitores. Abordamos dessa forma pois esta metodologia que nos permite a imersão nos pormenores da execução dos processos, e que nos permitiu captar os anseios e conhecimentos das populações negligenciadas em seus saberes é a mesma que nos impõe um caminho penoso na agregação e relacionamento de tantas informações. Para tanto, as categorias de análise da geografia nos resgatam a fim de auxiliar nesse inventário para compreender o ritmo, intensidade e disposição dos processos espaciais.

A vivência no meio da atividade confere ao pesquisador um horizonte paradigmático um pouco mais próximo ao dos catadores. Esta visão, amalgamada ao horizonte das ciências

---

<sup>43</sup> Meu nome é Greta Thunberg. Eu tenho 15 anos. Eu vim da Suécia. Eu falo em defesa da Justiça Climática Agora. Muitas pessoas dizem que a Suécia é apenas um pequeno país e que não importa o que fazemos. Mas eu tenho aprendido que você nunca é pequeno demais para fazer a diferença. E se algumas crianças podem conseguir manchetes por todo o mundo apenas por não ir à escola, então imagine o que nós todos poderíamos fazer juntos se nós realmente quiséssemos. Mas para fazer isso, temos que falar com clareza, não importa quão desconfortável isso possa ser. Vocês apenas falam sobre crescimento econômico verde e eterno porque vocês estão assustados demais de se tornarem impopulares. Vocês apenas falam sobre seguir adiante com as mesmas ideias ruins que nos trouxeram a essa bagunça, mesmo quando a única coisa sensível que poderia ser feita é puxar o freio de emergência. Vocês não são maduros o bastante para dizer como isto é de fato. Até mesmo esse fardo vocês deixam para nós crianças. Mas eu não me importo em ser popular. Eu me importo sobre a justiça climática e o planeta vivo. Nossa civilização está sendo sacrificada pela oportunidade que um número muito pequeno de pessoas tem de continuar fazendo uma enorme quantidade de dinheiro. Nossa biosfera está sendo sacrificada para que as pessoas ricas em países como o meu possam viver em luxúria. Isto é o sofrimento de muitos que pagam pelos luxos de poucos. [nossa tradução livre]

sociais e o conhecimento básico de métodos como análise do discurso e análise de conteúdo, permite uma leitura mais apurada da posição dos agentes nas hierarquias do território. Pelas palavras utilizadas na estruturação dos projetos, das leis, das normatizações, dos processos de política pública, é possível ver sobre qual espaço imaginado o agente público pretende produzir sua ação e designar a posição dos demais agentes. Como esperado, parte dos conflitos posteriores na execução da política surgem quando um agente discorda da posição que lhe foi designada, da amplitude de "autonomia permitida", da hierarquia de sujeição no cotidiano. Uma visão em escala estreita - espacial e temporal - do planejador, por vezes monocraticamente o gestor público, promove ainda conflitos dentro de um mesmo grupo de agentes, que veem seus interesses conflitados ao invés de harmonizados, diminuindo por exemplo a coesão dos diferentes EES de catadores, intencional ou não-intencionalmente.

Ainda, ampliando o espectro para que nossa análise dos processos espaciais não seja reduzida, é importante lembrar que os catadores são uma categoria de ocupação surgida inicialmente como uma subclasse de trabalhadores expropriada pela sociedade de seus direitos e de seu trabalho. Ao mesmo tempo é importante lembrar entre a inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território.

Assim, alguns agentes dessa sociedade tentam reduzir a perversidade à qual estão submetida a maioria dos catadores, agentes que dialeticamente fazem parte do processo de segregação: o Estado, as universidades e a sociedade civil organizada. Heterogêneos, contraditórios e solidários estes agentes manifestam células que insurgem alternativamente à norma que por vezes sua classe apresenta.

No prefácio de seu próprio punho Furtado indaga: que margem de autonomia nos resta para interferir no desenho de nosso porvir como nação? Reconhece que os Estados nacionais perdem a importância perante as instituições transnacionais, e que a redução de sua autonomia dificulta superar o subdesenvolvimento (STEINBERGER, 2013<sup>44</sup>).

Da mesma forma que a nação, os catadores lutam para transformar o “teatro obrigatório da ação” (STEINBERGER, 2013), o papel escrito no espaço pelo conjunto das relações no tempo, lutam, agem, se movem para ter o domínio de sua liberdade.

Parafraseando Steinberger (2013), a política é comandada pelas empresas globais, que não apresentam preocupação com o interesse social, ou ainda o considera de maneira residual para a finalidade de marketing e de forma distante da responsabilidade ou função social da propriedade/ação, de formas desconstrutoras, ou em outros termos anti-solidárias.

---

<sup>44</sup> Citando Celso Furtado “O longo amanhecer”, 1999.



O autor Brandão (apud Steinberger, 2013) aponta que o Estado Nacional na proteção dos lugares contra a globalização neoliberal, as iniciativas microdecisórias, os engajamentos solidário-associativistas, e a visão do desenvolvimento endógeno são insuficientes para a superação do subdesenvolvimento por negar a política de conflitos de classe, a nação e o espaço nacional. O que pudemos ver no processo da construção do projeto de reciclagem popular é que esta é uma visão limitada. O Estado enquanto conjunto mostrou sim sérias limitações em proteger as localidades das ações hegemônicas de indústrias multinacionais de reciclagem e de grupos de empreiteiras prestadores de serviços de limpeza urbana. Por outro lado, este mesmo Estado apresentou importante espaço de disputa na criação de leis que reforçassem a importância dos catadores dentro da cadeia da reciclagem e na estruturação tímida do capital produtivo da classe, posição gritantemente diferente do processo histórico em que o Estado fazia parte das forças de segregação. E completamente equivocada está, ao nosso ver, a desvalorização das insurgências e solidariedades, erro comum aos autores ainda presos no discurso marxistas na tentativa da explicação dos processos sociais. As forças sociais dominaram uma série de instrumentos – jurídicos, legislativos, comunicacionais, produtivos - para redirecionar as ações das múltiplas faces do Estado para a redução das desigualdades, sem promover/pressionar a transferência dos poderes do Estado para o mercado. O movimento age sem elaborações complexas ou palavras bonitas, no campo da prática da sobrevivência na cidade, conforme a “redefinição dos princípios de fazer política” de Mészáros, Boaventura, Harvey e Habermas interpretados por Steinberger (2013):

No conjunto, suas sugestões propugnam: justiça social e ambiental, democracia representativa e participativa, legitimidade do processo decisório e políticas coletivas. Cabe acrescentar, a educação libertadora, o desenvolvimento sustentável e a igualdade substantiva (...) [e ainda] a necessidade de incluir segmentos sociais e instituições no ‘fazer política’ da atualidade (STEINBERGER, 2013, p.55-56).

Não obstante, consideramos importante compreender que a unificação entre os espaços no globo é ao mesmo tempo que extensiva e intensiva, é um processo de banalização e acumulação de mercadorias para o espaço abstrato do mercado, que por sua vez vai dissolvendo a autonomia e a qualidade dos lugares com uma força de homogeneização extraordinária. Por sua vez a dissolução desta autonomia promove imobilidade social e física das pessoas pelo seu caráter de dominação espacial, imponto às pessoas segregadas e imobilizadas alienação na vida (DAMIANI, 2015).

Frente à burocratização do mercado – característica forte do capitalismo financeiro - a política pode ser subversiva, enquanto fluxo de mobilização e consciências sociais, apesar de seus limites e formas de decomposição. Assim, a política pode ser ferramenta para a superação das desigualdades socioespaciais, ou para seu aprofundamento e manutenção (DAMIANI, 2015).

Pode ser, mas não necessariamente é. O dimensionamento da política frente ao problema a ser enfrentado, frente à intervenção espacial intentada, é uma das formas de compreender esse poder. Os recursos investidos no programa Pró-Catador SENAES são suficientes para atenção dos objetivos propostos? São suficientes para atender às expectativas dos gestores municipais? São suficientes para atender às necessidades e expectativas das catadoras e catadores?

Uma vez suficientes, encontrará arranjo espacial favorável e janela de oportunidade política para sua efetivação como melhoria da qualidade de trabalho e renda dos catadores organizados e catadores avulsos? O planejamento e seus agentes políticos conseguiram, caso seja essa sua pretensão, engrenar o programa com recursos descentralizados nas iniciativas próprias da prefeitura?

Em três argumentos principais – Cultura Cívica, Política pública ativa e projetos, e Auto-Organização e Empreendimentos Econômico Solidários – buscaremos compreender os pontos de conexão entre os sistemas de ações e sistemas de objetos envolvidos no planejamento e execução dessa política pública de descentralização nos municípios de nosso escopo. Cada argumento por sua vez se reparte em elementos de análise, selecionados através do cruzamento da vivência junto aos catadores, na assessoria aos projetos e à SENAES, e com as leituras base que utilizamos de suporte. Os elementos listados nos três quadros a seguir são o resultado do burilamento daquilo que compreendemos como capazes de iluminar os processos espaciais, sendo que optamos por excluir elementos confusos, com informações demasiadamente incompletas ou turvas, ou ainda fornecedores de evidências redundantes.

Extraímos as categorias do objeto enquanto sujeito pesquisador. Buscamos entender o movimento do objetivo e suas categorias constituídas, para o quão mais possível pudermos nos aproximar de sua totalidade. Humanizar o trabalhador, objeto e sujeito da análise para desprivatizar a ciência. É basilar, ao nosso ver e para a presente pesquisa, eliminar o rompimento entre sujeito e objeto.

Para a estratégia de síntese e olhar de amplo espectro reservemos os quadros síntese apresentados ao final dos relatos, estes sim tabularmente apresentados em parâmetros comuns para os seis projetos em estudo. E mesmo com a forma e com a compilação

numerosa de dados, assim nos protege Milton Santos, não conseguimos padronizar a análise, pois esse não era nosso objetivo, permitindo-nos ir mais fundo nos projetos quanto foi possível no esforço empreendido e nas limitações paradigmáticas de nossas visões construídas simultaneamente com os catadores.

**Quadro 12 - Síntese sobre Cultura Cívica dos projetos**

Elemento de Análise	Camaçari-BA	Contagem-MG	Rio Claro-SP	Osasco-SP	Campinas-SP	Joinville-SC
<b>Presença de universidade pública no município ou região metropolitana</b>	COOPMARC amplamente apoiada pelas iniciativas da UNEB e da UFBA	UFMG - NESTH	UNESP - LAET	Diversas universidades na região metropolitana.	UNICAMP, com amparo com incubadoras e como sociedade civil	Univille, ITCPs, UESC, UFSC, Universidade de Blumenau
<b>Presença de incubadores que trabalham com catadores</b>	INCUBA e PANGEA, ativamente atuantes na região	Sim, o NESTH (UFMG), mas com baixa incidência durante a execução do projeto	UNESP, contato direto com incubadoras e pesquisadores	Incubadora pública ativa, própria da prefeitura	Sim, UniCamp, em temas diferentes; Parceria para manutenção de equipamentos	INOVARQ (4 universidades integrantes, sede em Joinville)
<b>Relação com centro público de Ecosol</b>	Confusão com demais projetos geridos pela prefeitura. Em 2006 foi criado o Conselho Municipal e o Fórum Municipal de EcoSol, mesma data da criação do centro público	Existe o centro público, mas os EES não participam do espaço ou pouco participam	Relação com limitações. Relação com assessoria UNESP.	Completamente integrado, por vezes centro público definidor dos processos	Relação intermediária, com convivência no mesmo espaço e inicialmente mesmo Comitê de Acompanhamento	Incubadora e centro público criados apenas 2016, sem ação registrada com os catadores; Pequenas ações registradas em 2012 junto ao Inovaparq
<b>Relação com outros movimentos sociais</b>	Conflituosa com a prefeitura	Conflito entre prefeitura e entidades de apoio que defendem catadores. Possível tentativa de controle pela prefeitura dos catadores que prestam serviço de coleta seletiva	Sem conflitos com outros grupos ou redes	Parceria com instituto ECOAR e UNISOL	Conflituosas, entre as 03 redes de EES; Entretanto, experiências interredes com Rede CataVida	Parceria com UNISOL, distância relativa do MNCR; Projetos com Cáritas Brasileira SC

Elemento de Análise	Camaçari-BA	Contagem-MG	Rio Claro-SP	Osasco-SP	Campinas-SP	Joinville-SC
<b>Destaques econômicos</b>	"Cidade industrial" - indústrias de base, Petroquímica, polo plástico, polo automotivo, metalurgia e celulose	Região metropolitana de Belo Horizonte. Absorção de parte dos expropriados da metrópole, com ocupação em áreas ambientais e socialmente frágeis. Intensa atividade urbana e industrial	Cidade na rota que sai de São Paulo e leva a Cuiabá, a Goiânia e a Brasília. Forte influência das usinas sucralcooleiras, com atividade industrial representativa na linha de alimentos, metalurgia, eletrodomésticos e materiais para construção civil	Cidade metropolitana beneficiada pela industrialização paulista e pela hiperurbanização da população brasileira, com elevado grau de formalização do trabalho, chegando em 2010 ao 10º maior PIB municipal do país	Expressivo contingente populacional, proximidade de indústrias de reciclagem e indústrias produtoras. Polo de conhecimento e apresenta um dos maiores hubs aéreos do país	Cidade com dinâmica industrial intensa, principalmente no setor mecânico, metalúrgico, químico, plástico, têxtil e farmacêutico, sendo o 3º maior polo industrial da macrorregião Sul, e responsável por 20% da exportação do estado

Fonte: Relatórios de andamento, relatórios de assessoria, relatórios de prestação de contas e elaboração própria

**Quadro 13 - Síntese sobre Política Pública Ativa dos projetos**

Elemento de Análise	Camaçari-BA	Contagem-MG	Rio Claro-SP	Osasco-SP	Campinas-SP	Joinville-SC
<b>Projetos anteriores com catadores</b>	Em 2005, após acidente com morte no lixão, prefeitura realiza projeto "Mão de Deus", para apoio a 200 dos catadores que ali trabalhavam. O resultado foi a formação da cooperativa Reciclar e Renascer	Em 2002 apoio em parceria com a Pastoral de Rua à operação da ASMAC, e em 2004 apoio à operação da COOPERCATA. Em 2011 construção do galpão de triagem do PAC	Grande interação entre UNESP e COOPERVIVA, com ligação também com a prefeitura	Projeto Osasco Recicla, Projeto BNDS para galpão da Rede, CataForte II (Rede Verde Sustentável)	Contrato piloto entre prefeitura e um EES	Estruturação da ASSECREJO I em 2003 e da ASSECREJO II em 2005
<b>Comitê Gestor</b>	Instituída apenas no papel, mas não estruturada socialmente para ser espaço de decisão	Criado Grupo de Acompanhamento do Projeto (GAP), responsável não só pelo projeto, mas por toda a implantação da coleta seletiva. Caráter interinstitucional, 20 membros, com participação não paritária de catadores e entidades de apoio não públicas; Não formalmente instituído	Espaço misto. Ampla participação da sociedade civil. Sem participação paritária dos catadores, em menor número nas tomadas de decisão	GT de Reciclagem, formado principalmente por servidores da prefeitura, com participação limitada dos catadores, e com foco mais abrangente do que o projeto	Chamado Comitê de Acompanhamento, criado no início do projeto com composição dispare da recomendada, depois recriado. Ativo durante todo projeto, e importante espaço de empoderamento dos catadores. Importante espaço de conflito com a empresa executora	Comitê Gestor da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária – CGPMFES, criado em 2012 com a participação de catadores e da sociedade civil organizada. De forma complementar a este criaram um Comitê Gestor não oficial, secretariado pela UNISOL Brasil
<b>Equipe da Prefeitura</b>	Pontual	Equipe técnica perene, com experiência em projetos anteriores. Dificuldades pontuais em metodologias solidárias e operação do SICONV	Equipe técnica perene, com ligação direta com os catadores. Relações horizontais. Conflitos internos com outras secretarias, distância da área social com a área da coleta seletiva e limpeza urbana	Alta capacitação para projetos em economia solidária e incubação. Estrutura sólida do projeto e relação parceira com executora	Equipe técnica parcialmente perene, com duas trocas de gestão durante a execução. Perda de comunicação e dificuldades de diálogo interno com setor de licitação no início do projeto	Equipe reduzida, a menor entre os projetos. Equipe e gestão colocam catadores na agenda, mas com pouco domínio sobre economia solidária
<b>Equipe da executora</b>	Formada e dissolvida em seguida	Pequena, formada por pessoas da área. Dificuldade pontual de	Troca de executora. Problemas de verticalidade em ambas. Segunda executora foi	Entidade de 3º setor com relação direta com a prefeitura. Pouca experiência com	Conflito com o comitê gestor. Conflito de interesse entre o dono da empresa e catadores	Sem equipe executora.

Elemento de Análise	Camaçari-BA	Contagem-MG	Rio Claro-SP	Osasco-SP	Campinas-SP	Joinville-SC
		diálogo com o público. Empresa privada	mesma empresa de Campinas-SP	catadores, diálogo difícil e linguagem inadequada	beneficiários, mediados pela equipe técnica	
<b>Contratação de catadores para mobilização, assessoria e incubação</b>	(convênio cancelado)	4 catadores por 3 meses, principalmente para mobilização. Uma catadora que não pode ser demitida por estar grávida foi envolvida também nas atividades de incubação	Sem contratação.	Sem contratação.	Contratação realizada pela empresa depois de muita resistência, além de atrasos nos pagamentos	Sem contratação.
<b>Elaboração do projeto</b>	Elaborado por equipe diferente da executora, com distanciamento dos catadores	Elaboração pela prefeitura, como parte do projeto de coleta seletiva	Elaboração com apoio da UNESP, resultado de projetos anteriores. Contribuições indireta dos catadores	Elaboração pela equipe da prefeitura, com pouca participação dos catadores. Forte ligação histórica entre a prefeitura e a SENAES	Elaborado em pela equipe da prefeitura com apoio da Unisol e da entidade de catadores ACOOP	Elaboração pela equipe da prefeitura, com apoio de assessorias, sem catadores
<b>Continuidade das iniciativas</b>	Iniciativas não chegaram a ser postas em prática, apresentando não valor neutro, mas sim negativo na desmobilização dos demais agentes	Atividades desenvolvidas com êxito, mas inclusão de catadores avulsos foi barrada pelo conflito de interesse entre a empresa de coleta seletiva e os novos catadores organizados	Fornecimento de equipamentos, EPIs e avanço na criação da Associação Novo Tempo. Negociação avançada para a saída dos catadores do lixão.	Perda de parte do recurso para equipamentos. Equipamentos adquiridos podem dar suporte para a operação junto à Rede Verde Sustentável. Baixa incidência do treinamento e integração de novos catadores. Barreira da coleta seletiva não ultrapassada	Estruturação de terceira rede e fortalecimento dos catadores para negociação da ampliação do contrato de coleta seletiva. Fortalecimento político dos catadores limitado, frente aos conflitos por desalojamento de EES por outros setores. Furto de equipamentos prejudicou EES mais frágeis, o que em um dos casos causou seu encerramento	Nenhuma ou quase nenhuma execução. Reforma de galpão contratada, mas com execução pendente no início de 2019
<b>Partidos cabeça-de-chapa das 3 últimas gestões municipais</b>	(PT) - (PT) - (DEM)	(PT) - (PC do B) - (PSDB/PV/PMB/PSL)	(PMDB) - (PMDB) - (DEM/PP/PSL)	(PT) - (PT) - (PTN/PR/PRP)	(PDT) - (PSB) - (PSB-PPL-PP)	(PT) - (PMDB) - (PMDB/PV/PC do B)

Fontes: TSE, IBGE, sites das prefeituras, relatórios de execução e relatórios de fiscalização

**Quadro 14 - Síntese sobre Auto-Organização e Empreendimentos Econômico Solidários**

Elemento de Análise	Camaçari-BA	Contagem-MG	Rio Claro-SP	Osasco-SP	Campinas-SP	Joinville-SC
<b>Proximidade política dos catadores com outras esferas do MNCR</b>	Intermediária	Sim, direta, com restrição de uma das redes	Limitada	Limitada	Sim, direta, em ambas redes	Limitada
<b>EES foram beneficiados pelos programas CataFortel, II ou III?</b>	CataForte II	CataForte I, II e III	CataForte I e III	CataForte I e II	CataForte I, II e III	CataForte I e III
<b>Redes de EES que incluem o município</b>	Complexo Cooperativo de Reciclagem da Bahia	Rede Cara Unidos	Rede Anastácia	Rede Verde Sustentável	Rede Reciclamp Rede Unir Rede Fenix	Rede Cooperhorizonte
<b>Autonomia dos catadores em relação à prefeitura</b>	Desconexão entre prefeitura e catadores	Prefeitura exerce ingerência sobre os catadores, utilizando como justificativa a ajuda de custo para a triagem	Autonomia ampliada. Relação positiva com setor social, relação conflitiva com setor de coleta seletiva. Conflito com empresa prestadora de serviço de coleta	Baixa autonomia. EES integrados ao sistema de coleta seletiva, com ingerências da prefeitura. Baixa participação dos catadores na tomada de decisão sobre o projeto	Organizações coletivas fortes, com poder de demanda, mas ainda susceptíveis ao poder financeiro da prefeitura, titular do serviço público	Baixa, com intencionalidade da prefeitura em reduzir, centralizando a comercialização conjunta do material
<b>Número estimado de catadores no município</b>	1652	4103	1266 (30 coop, 100 lixão, 130 ambulantes mapeados)	4533	7344 (876 mapeados)	3503 (601 mapeados)
<b>Nº de catadores beneficiados (Meta do projeto)</b>	400	200	260	400	800	350
<b>Nº de catadores beneficiados (realizado)</b>	0	222 cadastrados, 90 para formação	260	382	795	200



Elemento de Análise	Camaçari-BA	Contagem-MG	Rio Claro-SP	Osasco-SP	Campinas-SP	Joinville-SC
<b>Número de EES existentes</b>	4	2 (articulação de 4 novos grupos)	2	3	12 cooperativas e 4 associações	7
<b>Número de EES beneficiados</b>	0	2	2	3	15	1
<b>Número de catadores organizados antes do projeto</b>	32*	59	40	60	250	"200"

Fonte: SICONV, IBGE, relatórios e projetos básicos, e diagnósticos PMGIRS (para Camaçari-BA, ano referência 2014, então não anterior à assinatura do projeto)

Realizamos nos Quadro 12, Quadro 13 e Quadro 14 a difícil e necessária tarefa de relacionar sinteticamente as informações dos projetos, prefeituras e municípios em estudo. Pode ser considerada difícil pois os formatos em que os processos tomam forma - e como essas formas são por sua vez percebidos pelos agentes e pelos pesquisadores – difere em cada recorte territorial. É ao mesmo tempo necessária, pois buscamos compreender processos mais amplos do que os restritos aos territórios municipais, ou às sedes urbanas destes municípios: buscamos compreender as estruturas de planejamento federal, municipal frente as estruturas, ações e anseios dos agentes envolvidos nos processos espaciais. Ainda sim, compreendemos que saber das limitações de um tabelamento nos leva a fazer melhor este tabelamento, bem como compreender os limites das análises frente a dados alinhados e resumidos.

Por isso também que as compreensões textuais sobre as especificidades dos projetos precedem os quadros. Os quadros nublam os agentes, ao passo que iluminam os instrumentos e os territórios e o tempo nestes territórios.

Elencamos 5 elementos de análise de marcam o argumento da cultura cívica: Presença de universidade pública no município ou região metropolitana; Presença de incubadores que trabalham com catadores; Relação com centro público de Ecosol; Relação com outros movimentos sociais; e Destaques econômicos. Com exceção do último, o agente de destaque é a universidade (principalmente a pública), que está direta ou indiretamente relacionada em todos os municípios.

Um dos exemplos é a posição da universidade pública em Rio Claro no processo de desenvolvimento da reciclagem popular. Primeiramente: em papel secundário, como deve ser, dado o protagonismo natural dos movimentos populares que a reciclagem popular enseja, de forma que a endogenia do processo poderia ser questionada caso não se configurasse dessa forma. Estando em papel secundário, nucleado no movimento social com a principal figura a catadora Inair, a universidade é presença marcante nos argumentos ou fatores para a promoção da solidariedade na estruturação da coleta seletiva. No Governo Federal, como nos demais projetos, está expresso no Fator Jéssica, que representa os quadros oriundos das universidades públicas que formaram as políticas, em que a figura de maior destaque é o professor e então secretário de economia solidária Paul Singer.

Está presente também na assessoria, simbolizado pelo Fator Mary Help, estão principalmente Valdemir e Jean, que fazem parte da UNESP e trabalhavam lateralmente com a CooperViva. Indiretamente a universidade ainda tem influência na formação dos quadros que trabalharam na executora, e na formação dos servidores municipais, no campo da economia solidária, da gestão coletiva de políticas públicas e projetos integrados de coleta

seletiva. Assim, em outros projetos, mas de diferentes formas e intensidades, a universidade está sempre presente.

Existe uma relação direta entre o dinamismo urbano, o dinamismo industrial e o fortalecimento das cooperativas de catadores, por processos não necessariamente coesos, congruentes e solidários, sendo por vezes colaterais, competitivos e segregadores. As cidades brasileiras se conformam com os núcleos atrativos da superurbanização e supermetropolização da população, congregando contingentes de expropriados do campo e de cidades de menor porte. Simultaneamente nas grandes cidades também estão as importantes conexões logísticas entre consumo e indústria, canais utilizados também para a logística reversa de materiais recicláveis, fazendo com que o preço do material seja maior, atraindo maior número de trabalhadores dedicados à recuperação dos materiais frente as outras oportunidades de ocupação.

Assim, a distribuição espacial dos projetos selecionados, e a organização dos grupos, atendem à materialização da rede urbana brasileira, que possui grande fator de atração no litoral e em São Paulo-SP. Nestas condições estão os seis projetos analisados, Camaçari-BA na região de influência de Salvador e sede de um dos principais polos petroquímicos do país; Contagem na região metropolitana de Salvador, com marcada dinâmica industrial e consumo urbano das famílias; Joinville atraída pela dinâmica litorânea e do eixo industrial estabelecido entre São Paulo e Porto Alegre. Ainda, os projetos do estado de São Paulo, nucleados na força econômica e política da capital.

As cidades também desenvolveram ainda mais a sua importância em congregar diferentes povos que buscavam se libertar das opressões étnicas, religiosas, sexuais e ideológicas dominantes. Com as sucessivas crises do capitalismo estes grupos ganharam espaço para a construção de um Estado de Bem-Estar social, "aparentemente consolidado nos países centrais e em processo de reorganização nos países periféricos, ainda que restrito aos núcleos urbanos industriais", no sentido da construção de uma consciência urbana e da ampliação a outros povos do direito à cidade (MONTE-MOR, 2006).

Como dito, o nucleamento do nosso escopo de pesquisa está em São Paulo, seja considerando Camaçari-BA que a São Paulo está relacionada, seja a Joinville, igualmente à São Paulo relacionada, pois este é o núcleo da cidade mundial, polo de uma série de dinâmicas econômicas de forte influência no consumo, na industrialização, na exportação/importação, nos conflitos sociais urbanos, e por conseguinte nos temas de resíduos, reciclagem e catadores.

Friedmann identificou grandes concentrações urbanas às quais chamou de "cidades mundiais", polarizadoras dos espaços econômicos, tendo as

multinacionais como atores privilegiados e principais organizadoras da divisão internacional do trabalho e redefinindo uma hierarquia urbana mundial que deslocava a articulação do crescimento econômico e da acumulação capitalista do nível nacional para o nível internacional. Entretanto, as cidades mundiais de Friedmann, diferentemente da proposta teórica perrouxiana e das colocações hoje feitas sobre a economia globalizada, tratam ainda de economias nacionais articuladas e não de fragmentos sub e supranacionais globalmente articulados". (MONTE-MOR, 2006, p.78)

As cidades globais exercem poder de atração não restrito á economia nacional, sendo executores de uma economia globalizada e fragmentada, na dinâmica da globalização perversa. Estas cidades articulam os fragmentos de espaços a serem globalizados. Na reciclagem, a influência da demanda chinesa e japonesa de aparas eletrônicas influencia diretamente o preço brasileiro, da mesma forma que a flutuação do preço do petróleo nas bolsas de comódites influencia diretamente o preço das aparas plásticas, para citar dois exemplos de influência direta na renda dos catadores.

Existe, em regra geral, um fator de preço sobre do material reciclado, nucleado nos grandes centros industriais, principalmente São Paulo, de forma que quanto mais próximo a São Paulo maior o preço que as cooperativas conseguem vender os materiais recicláveis coletados. Esta não é uma regra que se aplica a todos tipos de materiais, mas dado o volume de material, a estruturação das redes, e a variedade de demandadores de materiais, podemos considera São Paulo como o principal núcleo atrativo, de forma consolidada.

Uma das preocupações é sobre os espaços assimétricos do Norte, Nordeste e Centro-Oestes, que aprofundam ainda mais as características de concentração de investimento de recursos públicos nas regiões Sudeste e Sul. Os territórios não atendidos não apresentaram municípios que tivessem simultaneamente vontade política de investimento na reciclagem popular/economia solidária; informações sobre o programa; histórico de trabalho com catadores; e características dentro do escopo para a integração no projeto, por mais que houvesse ferramentas na seleção que incentivassem sua participação. Pensando sobre o crivo dos quatro argumentos elencados, é possível compreender que estes territórios não atendidos não apresentam ao menos três, saindo do espectro de atenção da política pública. Simultaneamente, nestes territórios as entidades da sociedade civil e governos estaduais apresentaram projetos para atender os catadores das capitais interioranas, o que cobre em alguns casos os municípios com maior contingente de catadores que poderiam ser beneficiados.

Ainda sobre o tema da localização dos projetos, o número de catadores nos municípios é estimado com base na quantidade de pessoas que desenvolvem a atividade de catação nos centros urbanos principais brasileiros, estimada em 0,68% da população total, uma média que resulta na taxa de 1 a 2% da população brasileira sobrevivendo como primeira ou segunda fonte de renda da atividade da catação, considerando as catadoras e catadores e suas famílias. Essa taxa é flutuante conforme o dinamismo do emprego na cidade e no campo, pois seu maior contingente é composto por catadores que desenvolvem seus trabalhos de forma avulsa ou familiar, ou ainda de forma complementar. Nesse ponto ainda é importante ressaltar a inserção que existe entre pessoas aposentadas e o desenvolvimento da atividade de catação, em EES ou não, como complemento de renda. Esse tema é ainda mais importante de compreendermos em dinâmicas em que as agendas políticas se formam no sentido de enfraquecer os sistemas de proteção social, dentre eles as previdências de não contribuintes.

A menor relação entre população e catadores organizados está em Contagem, que conta com apenas 59 catadores organizados em EES. Compreendemos isso como resultado direto de negligência da prefeitura para o tema da coleta seletiva, de forma que os catadores que ainda atendem a uma dinâmica autônoma, mesmo que em trabalhos coletivos, estão mais fragilizados às flutuações do preço dos materiais e demais eventos transientes, ampliando a rotatividade dos catadores nos EES. Quanto mais fragilizados estão os catadores, mais fragilizada está a coleta seletiva.

Em outro ponto, a maior taxa seria apresentada por Joinville, mas o número de 200 catadores organizados inclui os trabalhadores das empresas privadas e de cooperativas, que pertencem todos à mesma classificação da prefeitura chamada de “Unidade de Reciclagem”, não sendo então ponto interessante de comparação.

Uma das estruturas previstas na política pública ativa, no desenho do edital para o Programa Pró-Catador SENAES, era o incentivo à contratação de uma executora que fosse uma entidade de terceiro setor ou uma universidade, sem fins lucrativos. Existe além da razão política, duas razões operacionais para isso: a primeira diz respeito aos limitados recursos, que frente às demandas não comportariam margens de lucro interessantes para empresas de consultoria, que para conseguir essas margens precisariam prejudicar a qualidade do serviço prestado. O que de fato aconteceu. A segunda razão é que as empresas possuem menor experiência para trabalhar com a dinâmica da economia solidária e os movimentos sociais, pois demanda uma permeabilidade e lateralidade no tratamento com os beneficiários incompatível com o modo gerencial antigo de algumas empresas.

Dito isso, um dos casos mais representativos é o da executora EcosBio de Campinas-SP. Depois de muitos conflitos, e com importante apoio da equipe contratada pela empresa no convencimento do empresário, foi possível a contratação de catadores para a mobilização.

Neste caso a união dos catadores em bloco no espaço do comitê gestor municipal foi a principal força de mudança do projeto. Os técnicos contratados pela empresa precisaram se posicionar a favor do movimento social, comprando conflito inclusive profissional com seu contratante, para que o projeto pudesse ter sequência. A resistência do empresário, não injustificada, eram as margens pequenas de lucro, de forma que cada alteração afetariam seu interesse em investir tempo e recursos no projeto, frente a outras oportunidades comerciais. Assim, a dinâmica competitiva que as empresas estão inseridas, na busca das melhores condições de rentabilidade, é conflitante com a lógica da economia solidária.

Dentre os pontos mais importantes de destaque, está a participação dos catadores em todas as fases do ciclo da política pública. É necessário ainda que essa participação seja próxima o quanto possível da autogestão, porque de outra forma ela pode ser contraproducente, porque adquire caráter desmobilizador das forças aglutinadoras dos movimentos sociais. Assim, é importante para o desenvolvimento do projeto que a estruturação inicial seja coletiva, de forma a corresponsabilizar e empoderar os catadores sobre os recursos a ele destinados.

Mesmo assim, as prefeituras apresentaram dificuldades práticas em construir programas de desenvolvimento junto à comunidade beneficiária, principalmente nos pontos de reestruturação dos projetos e repactuação dos planos de trabalho, demandados por alterações de ações, alterações de preço, supressão de recursos investidos ou aditamento de prazos. As dificuldades residem principalmente na distância entre os lugares dos catadores e o lugar dos servidores e técnicos de execução, o que limita a intercessão de comunicação e o compartilhamento de saberes. Por mais dedicadas que sejam, falta a prática de lidar com políticas e grupos multidisciplinares por parte das prefeituras, das universidades e das empresas privadas.

De alguma forma, nenhum dos agentes cumpre com o previsto para o território normado: o poder público federal não aprovou no prazo previsto o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (não confirmando assim as metas previstas no plano preeliminar, e não garantindo porções fixas do orçamento para a solução dos problemas de saneamento ambiental ligados ao manejo e destinação de resíduos sólidos); o poder público municipal não realiza a contratação de empreendimentos solidários de catadores para prestação de serviço de coleta seletiva, bem como não se dedica à programas efetivos de educação ambiental para a coleta seletiva; os comércios e distribuidoras não promovem ou participam da logística reversa da maior parte dos materiais; as indústrias não se organizaram para promover a logística reversa de seus materiais, sejam recicláveis, especiais ou perigosos; e a organização coletiva de catadores ainda possui limitações quanto à quantidade de membros e à alta rotatividade.

Como abordamos acima, entre os agentes de menor escala, prefeituras municipais, executoras e catadores locais, uma característica comum é a dificuldade de viver o lugar do outro. Imersos em suas dinâmicas próprias a restrita visão sobre seu ambiente dificulta a comunicação e a tomada de decisões. Esse fator ganha severidade quando é associado ao poder, que é o caso da prefeitura, responsável financeira pelo projeto, titular do serviço público de coleta e pretensamente mais conhecedora da realidade do município. Decisões tomadas monocraticamente a partir deste ponto causaram conflitos e intervenções espaciais de capacidade restrita, quando desconsiderados os interesses dos catadores, seus saberes e suas configurações espaciais. Devolução desnecessária de recursos, equipamentos inadequados, abordagem com catadores avulsos inócuas, inclusão periférica no sistema de reciclagem do município são consequências diretas da visão monocromática e de decisões monocráticas.

Pontos ainda que dificultaram com que catadores e prefeituras se comunicassem são os históricos de conflitos. Os catadores assumem posição belicosa de enfrentamento, pois enfrentaram no passado projetos interrompidos, burocracias de objetivo excludente, desrespeitos múltiplos, segregações espaciais variadas, descasos e inclusive violências físicas por parte do agente Estado, ou “governo”, sem distinções internas, se preparando então para a relação contra o agente público.

Noutra ponta, o horizonte paradigmático dos membros do chamado homogeneamente “governo” faz com que parte dos seus membros vejam os catadores como pessoas desescolarizadas, demandantes de tutela/assistência, que não tem condições técnicas de saber o que é melhor para o EES ou para suas próprias vidas. Não tardamos em repetir que esta visão é extremamente prejudicial para o desenvolvimento da política pública, sendo tanto causa quanto consequência da perda de autonomia individual e coletiva destes grupos, seja frente aos processos de descentralização de recursos federais, seja para a reestruturação da gestão coletiva e solidária dos resíduos sólidos das cidades.

Nas empresas executoras existe uma sobrevalorização do agente “prefeitura”, pois entre estes dois agentes existe uma relação financeira direta, que por sua vez gera uma relação de obediência por vezes superior ao contratual. Este laço forte acaba por prejudicar a relação entre a empresa e os catadores, tanto pela classificação destes em categoria inferior hierarquicamente no processo da política pública, quanto pela absorção que a empresa faz de parte do horizonte paradigmático do poder público municipal. As consequências disso são: retirada dos catadores dos espaços de decisão; retirada dos catadores como agentes mobilizadores; diagnósticos inadequados; proposições inadequadas; e construção limitada de continuidade e desenvolvimento endógeno e autônomo.

Entre os projetos analisados, o da Prefeitura de Osasco é o que apresentou melhor organização na prestação de contas e execução financeira. A equipe da prefeitura dominou as ferramentas, como o SICONV, e os processos burocráticos de solicitação e prestação de contas sobre o recurso. A equipe soube também desenhar o projeto para ferramentas licitatórias que já tinham domínio, tendo menos problema com o tema em relação aos demais projetos. Entretanto, boa execução administrativa não traduziu atenção aos objetivos da PP, construção de autonomia coletiva nos EES de catadores, ou necessariamente melhoria da qualidade de trabalho e renda.

A prefeitura optou por um modelo de gestão em que os coletivos permitiam a inclusão dos catadores no processo de tomada de decisão apenas de forma periférica, sem equilíbrio de forças e sem a participação efetiva de instâncias que equilibrariam o balanço na construção das decisões ou mediassem conflitos de interesses e visões, como as entidades da sociedade civil local ou as assessorias nacionais, como o MNCR e a Unitrabalho. A exclusão dos catadores do processo de tomada de decisão e do processo de execução, não promovendo a contratação para a abordagem, mobilização e incubação, fizeram com que os resultados nesses temas fossem limitados, e que as ações da entidade executora contratada pela prefeitura fossem inadequadas para a necessidade dos catadores, ou aplicada de forma inadequada.

Antes da pesquisa, a ideia era de que o projeto de Osasco seria a referência, pelo histórico com as práticas de economia solidária, pela proximidade com os núcleos políticos do MNCR, pelo contato com redes de EES, e pelo benefício econômico que a proximidade das indústrias compradoras traria. Talvez essa certeza tenha feito o agente prefeitura muito certo sobre quais ações colocar em curso, acabando por subjugar os catadores tanto no processo de planejamento e execução da coleta seletiva, como no processo de planejamento e execução do projeto Pró-Catador SENAES.

Entretanto, o projeto de maior destaque foi o de Rio Claro. Com os recursos de menor montante dentre os projetos analisados, a prefeitura optou por investir via contrapartida valores percentualmente maiores, que somados à maximização da utilização dos recursos ao longo do tempo, e uma execução financeira não demasiadamente demorada, conseguiu aportar importantes recursos para os catadores. A fortaleza dos catadores do município, com destaque à CooperViva, é fator determinante no processo. Os catadores participaram ativamente em todos os espaços de decisão, deixando claro os conflitos originados da não atenção às necessidades já apontadas, processo que resultou inclusive na troca de empresa executora, a única ocorrida entre os projetos do escopo.

Contraditória como é a dinâmica espacial e os agentes em suas ações, a coleta seletiva encontra fortes barreiras em Rio Claro como resultado das ações da prefeitura que



tomam decisões preterindo os catadores. Mesmo sendo uma das cooperativas melhor estruturadas, a CooperViva não é contratada para a prestação de serviço de coleta seletiva, mesmo já tendo prestado o serviço de coleta porta-a-porta e educação ambiental em outros tempos, mesmo sem remuneração. A opção da prefeitura pelo contrato privado é onerosa para o erário e menos eficiente do que a coleta seletiva da cooperativa, prejudicial então para a expansão territorial, qualitativa e quantitativa da coleta seletiva.

Não foi possível abordar a análise da renda na menor escala e de forma quantitativa, bem como houveram limitações da análise sobre a qualidade de trabalho, principalmente sobre os catadores avulsos e em lixões. Os projetos apresentaram dificuldades em diagnosticar e acompanhar por longo tempo os catadores e as consequências do projeto em sua renda e modo de trabalho, conseguindo quando muito compreender uma fotografia inicial e borrada da situação inicial. Por conseguinte, os projetos não tendo informações mais precisas sobre seus beneficiários, ficamos nós em parte sem dados para elaborar análises complementares com abordagens quantitativas sobre o final do processo de intervenção espacial. Metodologicamente, isso foi materializado pela dificuldade dos municípios em alimentarem o SIPES, ou mesmo de finalizarem/executarem os projetos, o que nos relegou menor porte de dados documentais diretos sobre dois dos seis municípios.

A prefeitura se conforma como um agente muito forte e nuclear nas relações que envolvem o planejamento e execução de políticas públicas, principalmente aquelas de descentralização de recursos para a finalidade de inclusão social e econômica. Ela é entidade executora, secretaria executiva das instituições colegiadas de gestão, é a definidora normativa do que pode e não pode ser feito nos termos legais. Assim, as instabilidades e fragilidades, os conflitos nos campos sociais, nos espaços e na temporalidade interna das prefeituras, refletem fraturas em todo o processo de intervenção espacial, minando o alcance dos objetivos.

O principal destaque para esta situação é a troca de gestão. O período eleitoral por si já é muito conflituoso, por gerar barreiras na execução de diversas atividades (físicas, financeiras e ideológicas) e por sugar energia de parte dos agentes públicos para a atenção de interesses de grupos com pretensões políticas - seja de conservação quanto de substituição. A consolidação da troca de gestão, mesmo que mantido o grupo gestor no caso de reeleição, marca um impacto forte para os projetos, porque ocorre a reorganização das forças políticas. Na situação mais grave para a execução do projeto e para a continuidade das ações ocorre a troca de gestão, pelo que pudemos identificar.

Assim, um dos parâmetros síntese que escolhemos relacionar foi encontrar quais eram os partidos cabeça-de-chapa das 3 últimas gestões executivas municipais (2009-2012/2013-

2016/2017-2020). Nos movemos nesse sentido ao encontrar diversos gestores, durante as reuniões e na leitura dos relatórios, que atribuíam à troca de gestão os problemas de execução do convênio. De fato, um dos empecilhos para execução é o período eleitoral municipal, quando não se pode realizar licitações, e as ações de fomento que podem ser caracterizadas como assistências precisam ter maior cautela. Restrita fica também a realização de alguns eventos de grande porte, pelo impedimento da participação de candidatos nesses espaços, quando financiados com recursos públicos, como é o presente caso.

Avaliando o perfil ideológico dos partidos percebemos que existe uma mudança geral das gestões municipais de centro-esquerda para centro-direita, e em outros casos mudanças de centro-direita para extrema-direita, acompanhando de certa forma a dinâmica das gestões federais. A situação política mais estável observada foi em Campinas-SP. Entretanto, é um erro pressupor que os partidos de centro-direita e direita estão menos associados às causas sociais e ambientais, e a movimentos sociais, como ocorre na dinâmica federal. Por vezes, partidos de centro-direita apresentam gestões mais sensíveis aos catadores que partidos de centro-esquerda e esquerda. Um dos exemplos é o município de Itaúna-MG<sup>45</sup>, referência no tema de coleta seletiva e na relação com os EES de catadores, e onde os principais apoios vieram da centro-direita. Quanto o comportamento da extrema-direita não temos elementos ainda para analisar se o efeito no município é tão nocivo ao tema quanto é na esfera federal.

Entretanto, a estabilidade de partido, independente da orientação ideológica, favorece a continuidade dos projetos. Um dos problemas é a transição de gestão, e a posição belicosa que uma equipe assume frente à anterior e/ou à sucessora, dificultando o andamento de projetos. Existe uma tendência na construção da imagem política de procurar apagar "marca do governo anterior", com troca sumária de equipe, sem transição de responsabilidades, com eleição de responsáveis sem expertise na área de atuação, que demoram para se adequar às demandas do setor, criando gargalos críticos aos processos da gestão da política pública.

Para nossa análise a transição mais importante é entre as gestões de 2009-2012 para 2013-2016, localizadas no início do projeto. A transição para a gestão 2017-2020 é menos importante, pois os projetos que tiveram sequência já estavam em fase de prestação de contas, ou de finalização das últimas ações. Não obstante, essa transição é importante para compreendermos a continuidade das ações sem a intervenção proposta pelo governo federal, cabendo ao município autonomamente seguir com as ações, com foco principal de implantação da coleta seletiva, que segundo a proposta seria de base popular.

---

<sup>45</sup> As experiências exitosas da COOPERT em Itaúna-MG podem ser vistas do documentário "A Força do Coletivo: articulação das experiências Pró-Catador SENAES", além de outros relatos de experiência", disponível na plataforma YouTube.

O que contradiz a ideia comum de que a troca de gestão é saudável para o poder público, afirmação que pode ser verdadeira em outros contextos, mas no presente escopo de análise ela se mostrou extremamente negativa, principalmente que ela acontece em um cenário em que os agentes em transição se veem como inimigos, mutuamente, e que por mais que concordem com as ações não identificam como positivo o êxito do grupo oposto, classificado então como "inimigo", por mais liquidez que este termo possa ter no ambiente das alianças políticas pluripartidárias. De uma forma ou de outra, as ações nestes seis exemplos, e para esta política pública, nesta dinâmica espacial estudada, a transição gerou impactos negativos, com destaque para os impactos mais graves nas transições onde houve troca de gestão.

Como vimos existe um movimento geral das gestões no sentido neoliberal do espectro político, principalmente na eleição de 2016, para a gestão 2017-2020, mas não recolhemos evidências o bastante para averiguar se isso foi negativo para a continuidade das ações na escala municipal. Por outro lado, a troca de gestão do governo federal 2015-2016 foi extremamente negativa para a política pública ativa, tendo sido encerradas todas as políticas públicas para a promoção da coleta seletiva solidária e popular, e a promoção da inclusão social e econômica por vias do trabalho. A equipe da SENAES foi drasticamente reduzida, os especialistas das áreas de resíduos sólidos foram retirados da gestão, os fiscais foram sobrecarregados de projetos simultaneamente que tiveram seus recursos para a fiscalização e acompanhamentos dos convênios diminuídos, a equipe de gestores que substituíram a equipe anterior coordenada pelo professor doutor Paul Singer foi chefiada pelo Escrivão aposentado da polícia civil Natalino Oldakoski (PTB) e acompanhada de responsáveis alheios a qualquer área assemelhada a economia solidária. Simultaneamente a articulação com movimentos sociais da Secretaria Geral da Presidência da República foi desfeita.

A tese promove um contínuo diálogo entre iniciativas marxistas e iniciativas autonomistas, diálogo que tem sido retomado com frequência desde o declínio do petismo no Brasil. O Estado promotor de desenvolvimento e o processo de autonomia das bases coexistem de forma majoritariamente virtuosa, quando respeitados os valores, as configurações mínimas dos lugares para onde as políticas são destinadas.

Cabe ao cientista inferir tendências, e não a ousar a prever o futuro. Assim, frente ao que pudemos compreender dos processos, agentes e escalas estudados, podemos concluir que:

- Estruturas de políticas públicas que incorporam a proposta de autonomia coletiva, ou de autonomização coletiva dos agentes envolvidos na política pública, tem melhores condições de gerar benefícios às populações a que se propõem;

- Estruturas de políticas públicas que envolvem o beneficiário enquanto agente decisório coletivo na estrutura de gestão apresentam melhores condições de superar os gargalos, enfrentar adversidades e superar estruturas conservadoras, sejam elas legais, materiais ou econômicas que impeçam os novos processos de se desenvolverem;
- Os benefícios coletivos alcançados por políticas públicas estruturadas de forma a promover a autonomia coletiva alcança desenvolvimento da sociedade local maior do que os propostos nos projetos, conscientizando os agentes, de todos os tipos, a reconfigurar hierarquicamente os grupos, principalmente ascendendo aqueles agentes que em outros momentos ocuparam posições de exclusão socioespacial;
- Os conhecimentos dos coletivos de catadores são importantes não só para a estruturação da coleta seletiva nas cidades como também na estruturação das políticas públicas voltadas para catadores;
- Manter a precariedade das cooperativas e associações, ao não contratá-las para executar o serviço público de coleta seletiva, constitui um limite intransponível para as políticas públicas voltadas à inclusão de catadoras e catadores e à reciclagem de RSU.

## CONCLUSÕES E PROPOSTAS

As conclusões que aqui podemos listar não são provenientes de uma pesquisa em ambiente controlado, com eliminação de variáveis, normalização de outras e observação atenta de um pesquisador frente a dados cartesianamente estruturados. Sem demérito para as pesquisas que assim o são, a nossa não é. Nossa pesquisa é, sim, um acumulado de conhecimento gerado através da vivência dos catadores envolvidos no processo de planejamento e execução da política pública de escala nacional chamada Programa SENAES Pró-Catador; de outros agentes, como pesquisadores e profissionais do terceiro setor envolvidos nos diferentes projetos; dos gestores e fiscais que se dedicaram a acompanhar a implantação, a execução e o resultado destas políticas públicas, da vivência imersa do pesquisador e da execução estruturada dessa pesquisa nesse espaço. Então, nossos olhos e mente estão calibrado para perceber as rugosidades espaciais que compõem o espaço no qual o projeto de Reciclagem Popular tenta ser construído.

Nesse sentido, intervir é o cerne da pesquisa-ação e da pesquisa participante. Uma metodologia engajada, que alia escuta e interpretação, no sentido de escutar para dar voz, passo principalmente importante para sujeitos sistematicamente silenciados.

Foi possível realizar a pesquisa-ação nos contextos que estávamos imersos pois havia reciprocidade, o que segundo Thiollent (2015) é um dos elementos que mais falta nas pesquisas de cunho participativo, em especial no tema de economia solidária. O que demos em troca da participação dos catadores no projeto foi principalmente a mediação de conflitos e a tradução dos interesses dos catadores em linguagem técnica de modo que a prefeitura, a executora e o governo federal pudessem entender. Em menor grau, oferecemos também o assessoramento técnico para logística reversa de materiais recicláveis, para a coleta seletiva nas cidades e no planejamento dentro dos temas de resíduos sólidos e saneamento básico.

Retomando os objetivos, o objetivo geral da pesquisa era “avaliar se e como a cultura cívica, a auto-organização, a política pública ativa e o planejamento e a gestão municipal afetam os projetos Pró-Catador SENAES firmados junto às prefeituras”. Acreditamos que conseguimos responder à demanda, expressa principalmente no esforço empreendido nos capítulos 03 e 04. Consideramos que a metodologia adotada foi difícil de ser executada, principalmente pelo volume de documentos que precisaram ser analisados para reconstruir as práticas de cada projeto, complementando as informações da vivência. O volume de documentos acabou por nos trazer por tempo demais para o “escritório”, que significa ao mesmo tempo nos afastar das práticas e pesquisa de contato na ponta com os catadores.

A união entre a pesquisa-ação e a geografia se mostrou extremamente frutífera. Em discussões com outros profissionais na ocasião da XVII ENANPUR (Natal-RN, Brasil, 2019)

vimos o respaldo das metodologias de pesquisa participante, pesquisa-ação e observação participantes, sendo adotadas como solução para o distanciamento da academia da realidade, criando uma nova ponte com a prática da sociedade por meio da pesquisa, não restringindo então somente às ações de extensão universitária. As estratégias desse tipo estão sendo utilizadas para os temas de moradia, cultura, população em situação de rua e mobilidade, com frutos interessantes, principalmente no campo que começa a se conformar em torno do conceito de planejamento insurgente.

Retomando os três objetivos específicos, buscamos no primeiro: “Analisar o Programa Pró-Catador SENAES, identificar os principais agentes envolvidos, suas ações e efeitos transescalares e discutir o processo de geração de resíduos sólidos urbanos, sua reciclagem e destinação final nas cidades brasileiras;”. Essa foi talvez a tarefa que mais permeou o estudo todo, precisando ser cumprida desde o primeiro capítulo, com destaque ao roteiro da pesquisa-ação e definição de documentos necessários a inventariar. Boa parte da energia para atender a esse objetivo esteve presente no capítulo 02 e início do capítulo 03, pelo seu caráter mais abrangente de abordagem. Nesse sentido, ficamos mais contentes (sem prejuízo à atenção dos objetivos) com o capítulo 02 do que com o capítulo 03, sendo que estes mereceriam pesquisas dedicadas à parte. Sobre as contribuições científicas do terceiro, não nos preocupamos sobre seus primeiros tópicos, pois existem pesquisadores – não muitos, mas existem – dedicados a compreender a dinâmica em abordagem mais ampla, e fruto de conhecimento profundo e imerso desta realidade, como é o caso de Silva e Silva (2018) e Silva (2015). Sobre os últimos tópicos reside nossa expectativa de expansão da contribuição científica por nossa parte, pois existem não numerosos e aprofundados estudos que buscam compreender os PMGIRS e PMSB, do modo que existem dedicados a compreenderes os planos diretores.

E é sobre isso que versa o segundo objetivo específico: “Analisar o processo de planejamento e gestão de seis municípios do Programa Pró-Catador SENAES, nos temas de resíduos sólidos e saneamento básico, seu reatamento nas condições de trabalho de catadoras e catadores e no Projetos Pró-Catador”. Como dito, o tema possui uma complexidade cativante e envolve uma problemática grave, que da mesma forma que pudemos perceber a negligência com os catadores e com a coleta seletiva, acontece com outros temas. Em outros momentos buscaremos aprofundar este tópico, para pesquisas posteriores, e com recortes territoriais, e talvez temáticos, diferentes.

O terceiro objetivo específico foi o que nos tomou mais fôlego: Analisar a experiência de construção e execução dos projetos Pró-Catador nos seis municípios selecionados, segundo parâmetros comuns, buscando os pontos de avanço e fatores críticos”. Ele é a justificativa principal da adoção da metodologia de pesquisa-ação, que se mostrou muito

fortuita ao atendê-lo. Sem a imersão e a construção coletiva com os catadores da compreensão sobre os melhores rumos para o Programa Pró-Catador SENAES teríamos feito uma abordagem completamente diferente, e marcadamente mais pobre e inadequada. O enriquecimento da adoção da economia solidária, do planejamento crítico e da reciclagem popular como bases para a compreensão, construção dos argumentos e elementos de análise só podemos compreender a amplitude no exercício de sistematização, síntese e escrita. Não obstante, o esforço de pesquisa-ação foi complementado de forma essencial pela análise documental, que conseguiu cobrir lacunas na compreensão sobre os processos espaciais que buscávamos entender, lacunas quais criadas também pela visão monoprismática de “assessor técnico”.

Nossa expectativa é que em um futuro não muito distante não seja tão trabalhosa a coleta de dados documentais que a priori deveriam ser públicos, pelo princípio da transparência. A ferramenta de gestão de convênios SICONV auxiliou muito nessa coleta de dados, mas foram necessárias ao menos quatro incursões ao seu banco de dados para cada projeto estudado, além de visitas periódicas para atualização.

Parte da dificuldade é originada do escopo adotado. Frente à realidade dinâmica a pesquisa precisou também se adaptar. Os projetos selecionados em 2011, com projetos iniciados em 2012, deveriam ter suas ações finalizadas em 2014 no mais tardar. Entretanto, frente aos processos federais e municipais que nos debruçamos nesse trabalho, parte dos projetos ainda não haviam sido finalizados em 2019, como é o caso do abandonado projeto de Joinville. Nos esforçamos então para apresentar o cenário mais atual, com dados atualizados em 2019, quando este texto foi finalizado.

Nesse sentido também, a tese por nós defendida encontrou respaldo nas evidências reunidas e nas compreensões propostas. A desconexão entre a política municipal de resíduos sólidos, a política municipal de saneamento básico e o Programa Pró-Catador afeta sim, e de forma significativa, a capacidade de interferência no espaço das três ferramentas, principalmente quanto à melhoria das condições de trabalho e renda dos catadores. Isso se deve principalmente por causa do conflito sobre a coleta seletiva. As práticas espaciais que renegam a coleta seletiva remunerada aos catadores são as mesmas que mantêm os efeitos dos recursos descentralizados pela União baixos, sem interferência definitiva no processo de precarização do trabalho dos catadores e sua baixa renda. Os investimentos sim amenizam deficiências produtivas e sociais e geram benefícios imateriais de empoderamento, formação política e fortalecimento coletivo, mas não estabelecerão bases espaciais firmes se não relacionarem um virtuoso sistema de ações ao sistema de objetos inclusivo, justo e solidário. De forma complementar, o Comitê Gestor se mostrou como importante campo de disputas

para empoderamento dos catadores, permitindo que reivindicuem o pagamento pelo serviço de coleta seletiva.

O complemento desta tese se mostrou igualmente respaldado. A fragilidade das instâncias colegiadas de decisão, principal formato de participação popular real adotado, faz com que de fato os resultados dos programas fiquem dependentes da força e da agenda de agentes espaciais específicos, que não ocorrem em coincidência ou de forma homogênea nos territórios. Em casos que as instâncias colegiadas se mostraram fortes, como ocorreu em Campinas e Rio Claro, mudanças importantes na execução do programa puderam ser realizadas. No entanto a forma destas instâncias não encontrou projeção suficiente para interferir de forma definitiva nas decisões da prefeitura sobre outros temas de interesse dos catadores. De forma complementar, o Comitê Gestor do Programa Pró-Catador SENAES se provou como uma fortaleza no modelo de política pública adotado, com destaque à sua composição paritária, e à atuação conjunta dos catadores do comitê junto aos técnicos de assessoria na orientação das prefeituras e catadores de base sobre as melhores formas de solucionar as pendências e conflitos. Este modelo de gestão apresentou resultados que buscaram simultaneamente a transparência com a utilização do recurso público, a utilização regrada do mesmo, e o controle do desvio de finalidade, fortalecendo assim a tese de que as instâncias colegiadas e deliberativas de decisão são fator de qualidade da gestão pública, e contribuem para a construção de uma sociedade mais madura, progredindo no sentido da autonomia coletiva.

Compreendemos ainda que as equipes e agentes que negligenciaram nas suas ferramentas de planejamento a dinâmica dos catadores avulsos, e que realizam trabalhos ainda em locais de destinação inadequada, encontrarão problemas insolúveis para a estruturação do sistema de coleta seletiva. Os catadores, por terem desenvolvido o trabalho de catação individual em algum momento da vida, conhecem a dinâmica de outros catadores, suas vulnerabilidades, adaptabilidades e práticas espaciais. Para a inclusão social e produtiva dos catadores avulsos é imprescindível a participação ativa – e remunerada, não que fosse preciso dizer, mas é – dos catadores já organizados e com experiência nos trabalhos coletivos. O que pudemos ver nos projetos que contrataram catadores como agentes de mobilização e incubação as ações foram melhores direcionadas e os esforços tiveram resultados maximizados.

Ainda pelo que pudemos observar a incompreensão entre prefeitura-catadores, e empresas-catadores, não se deve pela falta de habilidade de comunicação dos catadores, de forma alguma, mas sim incapacidade de compreensão dos interlocutores, pela desvalorização contínua destes agentes no campo de forças.



Por uma geografia humana, ativa e altiva - e insurgente - , nos cabe também o papel de tecer proposituras, que poderão contribuir com a melhoria das relações entre Estado e sociedade, entre catadores e demais categorias de trabalho, no sentido de ampliar a coleta seletiva e torná-la solidária e popular.

- Caso sejam estabelecidos novos convênios com prefeitura, é necessário repensar as ferramentas para fortalecer as instâncias colegiadas de decisão, que quando existentes foram muito benéficas para as ações. Tentar outras ferramentas jurídicas que não impliquem na contratação de empresas de consultoria como executoras, e sim universidades, fundações e entidades de terceiro setor. Esse problema já é identificado pelos agentes do GF e, incapazes de sugerir juridicamente outras ferramentas, apenas respaldamos sua posição;
- Nesse sentido também sugerimos manter a política pública federal de economia solidária, em especial a política voltada para catadores. Ao que pese nossas críticas, frente ao montante investido, os resultados foram significativos, e naqueles casos problemáticos as ferramentas de gestão coletiva foram capazes de retomar os recursos para o erário;
- Sugerimos também manter a ligação entre GF e a universidade pública, principalmente no tema de economia solidária, que gerou benefícios na qualificação técnica dos quadros do governo federal. O apoio da entidade universitária Unitrabalho também mostrou resultados relevantes para os conveniados, ao que pese a dúvida que o leitor deve colocar nesse ponto frente à nossa posição simultânea de assessoria e pesquisa;
- Atender ao pedido dos catadores de uma assessoria federal para a coleta seletiva solidária permanente no quadro, que ficaria sobre o comando do CIISC, coordenada diretamente pelos catadores, bem como o fluxo dos técnicos envolvidos. Uma assessoria central para o tema conseguiria agregar os dados, como o CIISC procurava fazer, e centralizar a articulação dos diferentes projetos não somente do governo federal;
- Prefeituras com baixa experiência com catadores e com economia solidária apresentaram extrema dificuldade em executar a política, com prejuízos marcados aos catadores. Assim, caso o programa seja expandido para territórios onde as práticas municipais ainda são retrógradas é importante pensar em uma assessoria legal conjunta, formada por catadores e técnicos que poderão formar e auxiliar os servidores na execução da política de forma mais próxima;
- Principalmente, contrato com EES de catadores para a prestação do serviço de coleta seletiva, com remuneração adequada, ainda é o gargalo mais forte. Foi nosso principal ponto de incidência na vivência, tópico de muitas formações oferecidas aos catadores. Nos municípios que o contrato ocorreu a melhoria da qualidade de vida, de trabalho e renda dos catadores é significativa, com rebatimento direto na melhoria do serviço

prestado e com indicativo de rápido crescimento da área atendida. Foi ainda ferramenta de desenvolvimento endógeno, em fortalecimento dos ciclos baixos da economia e de manutenção da riqueza gerada no próprio município. Assim, nossa principal proposta é fortalecer todas as iniciativas que promovam a contratação de cooperativas para a prestação de serviço de coleta seletiva, de forma remunerada e justa.

Ainda, apesar das dificuldades de operação demonstrada pelas prefeituras, reiteramos a importância do SICONV como ferramenta de gestão e operacionalização física e financeira dos convênios, bem como ferramenta de transparência. Tanto na assessoria quanto na pesquisa o SICONV foi ferramenta fundamental, por mais que sua interface seja uma barreira para um grande número de pessoas que precisariam ter acesso mais fácil a seu conteúdo, principalmente os catadores. Por diversas vezes, nós é que tivemos que acessar a plataforma e buscar os documentos básicos que são vitais para o acompanhamento pelos catadores da base, e enviar para eles, que por correio eletrônico ou aplicativos de mensagens instantâneas recebiam os arquivos e imprimiam para discutir com suas bases sobre quais ações tomar para garantir que o projeto caminhasse conforme foi acordado localmente ou pensado pelo MNCR.

De forma nada neutra, assim como em todo o estudo (em toda a ciência e em qualquer outra ação humana), acreditamos que a adoção por parte da SENAES de uma assessoria de entidade de terceiro setor para apoiar os catadores, e operacionalizar o Comitê Gestor Pró-Catador, surgiu importante influência no desenvolvimento dos projetos, com rebatimentos importantes nos planejamentos municipais nos temas de resíduos sólidos e saneamento básico, que ocorreram simultaneamente às formações dos projetos, possibilitando intensa mobilização dos catadores para esse tema.

Aliada à busca ativa é necessário que o agente prefeitura se articule internamente e resolva os conflitos de interesse, de forma que as pessoas que ingressem no sistema de proteção social, tenham condições de se integrarem no sistema de trabalho. Isso só será possível, no nosso tema, com a contratação das cooperativas para a prestação de serviço de coleta seletiva, nos termos condições e ferramentas já previstos em lei, para que não achem que nossas propostas são demasiadamente progressistas e insurgentes.

Ainda, nos casos mais avançados, é possível que as cooperativas sejam ainda responsáveis pela coleta de resíduos domiciliares comuns, pela varrição e pela compostagem de resíduos orgânicos. Existem no Brasil diversas experiências exitosas de EES realizando essas atividades com resultados muito interessantes e já sistematizados, com a tecnologia social disponível na rede para serem replicadas – e repensadas para as realidades específicas, de preferência. A forma de trabalho da economia solidária tem se mostrado alternativa interessante à baixa eficiência dos serviços públicos prestados por algumas

empresas públicas, mais eficientes e mais baratas do que os serviços prestados pelas empresas privadas, marcadamente as empreiteiras, e com benefícios sociais, políticos e econômicos de resultados muito interessantes.

O formato de trabalho da economia solidária permite ainda a inclusão no trabalho de pessoas em idade economicamente ativa com diferentes histórias de vida. Estão nas cooperativas e associações de catadores mães que devido a outras atividades só podem trabalhar meio período e em dias específicos da semana, pessoas transexuais excluídas do mercado de trabalho formal (independente de sua qualificação, apenas por questões de gênero), pessoas com limitações cognitivas com plenas condições trabalhistas, ex-dependentes químicos, pessoas com histórico criminal quitado que não conseguem se reinserir no mercado, para citar os casos mais críticos, por mais que não sejam os perfis mais frequentes. De forma geral os EES são formados por catadores que em algum momento da vida foram expropriados pelas forças hegemônicas, e encontraram na força dos coletivos de trabalho os caminhos para conseguir seu sustento com trabalho e dignidade.

Temos o pesar quanto às possibilidades de análise dos planos municipais de resíduos sólidos e saneamento básico, não explorados em sua completude pela abordagem e escopo escolhidos. O material reunido é riquíssimo para a pesquisa, por conter nele diversas evidências sobre como as questões são tratadas pelas prefeituras, e quais questões são negligenciadas. A abordagem que adotamos foi muito enriquecedora para a compreensão dos processos, ampliando a visão sobre o posicionamento da prefeitura na trama do Projeto de Reciclagem Popular. Mesmo assim, acreditamos que o material poderia ser tratado com exclusividade em pesquisas posteriores, utilizando metodologias de análise de discurso e de conteúdo, aliada a outras metodologias como a que utilizamos.

Durante a vivência foi difícil para nós enquanto pesquisadores-assessores perceber a real importância da participação dos catadores e catadoras em todas as etapas do projeto, desde a concepção até a execução nas bases de todas as ações. A compreensão de tanta veemência aos catadores do comitê gestor Pró-Catador insistirem tanto nesse ponto veio apenas no final da análise que originou este texto. A sabedoria de como funcionam os processos e de como se relacionam os diferentes agentes envolvidos não está casada com o tempo de estudo, o número de papéis na parede, ou com o peso de uma nota de um curso de pós graduação, mas com a capacidade das pessoas, pesquisadoras ou não, alfabetizadas ou não, em olharem profundamente o espaço, e não se desconectarem com os sistemas e do conhecimento da posição de onde se olha para eles.

Assim, uma de nossas conclusões é o ponto já tão batido aos catadores: uma das medidas para aprimorar a política pública, enquanto ferramenta de intervenção espacial com o objetivo de ampliação da qualidade de trabalho, nesse caso em especial dos catadores, é

a participação real e empoderadas dos beneficiários em todas as etapas do ciclo da política pública: planejamento, estruturação das ferramentas, dimensionamento de recursos, seleção de parceiros, seleção de executoras e execução.

Dada essa cláusula de “eficiência”, não seria interessante pensar em outros caminhos que não as políticas públicas federais e essa cadeia de sujeição?

Realmente por fim, este estudo não tem a pretensão de esgotar a discussão, ou mesmo descrever de forma completa os destaques espaciais realizados, mas sim contribuir com outros elementos para avaliar a adequação dos recursos investidos para a redução de vulnerabilidades urbanas de catadoras e catadores, por meio de programas de inclusão social e produtiva de economia solidária.

Nossa profunda admiração por todas as catadoras e catadores do Brasil. Sua luta nos faz um país melhor, mais justo e mais sustentável.

## REFERÊNCIAS

ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2016**. 2017. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2016.pdf>> acessado em 21/10/17

ACSELRAD, Henri. Território, localismo e política de escalas. In: **Cidade, ambiente e política: problematizando a Agenda 21 local**. ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. (orgs). Rio de Janeiro: Garamond, 2006. P. 13-32.

AGUIAR, Tiago. **Escrivão aposentado comanda legado de Paul Singer no governo federal**: Quando assumiu pasta, Natalino Oldakoski não conhecia economista nem projetos do setor. **Jornal Eletrônico O GLOBO**. 20/04/2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/escrivao-aposentado-comanda-legado-de-paul-singer-no-governo-federal-22613934>> acessado em 22/04/2018

ANTP. **Transporte humano: cidades com qualidade de vida**. São Paulo: ANTP, 1999. 312p.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** Vol. 14 no 40 junho/1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>> acessado em 14/01/2018

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**., São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, June, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 14/01/2018.

ARRETCHE, Marta; FUSARO, Edgard; GOMES, Sandra. Democracia, políticas sociais e pobreza no Brasil. **Anais do 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Gramado, agosto de 2012.

BESEN, Gina Rizpah. **Programas municipais de coleta seletiva em parceria com organizações de catadores na região metropolitana de São Paulo: desafios e perspectivas**. Dissertação (mestrado em Saúde Pública) Programa de Pós-graduação em Saúde Pública da Universidade de São Paulo. 2006. 207p.

BRASIL, FUNASA - Fundação Nacional de Saúde. **Gestão da coleta seletiva e de organizações de catadores: indicadores e índices de sustentabilidade** [livro eletrônico]. Fundação Nacional de Saúde; Universidade de São Paulo; Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, colaboradores Gina Rizpah Besen ... [et al] - São Paulo:

Faculdade de Saúde Pública/USP, 2017. Disponível em: <[http://www.iee.usp.br/pics/sites/default/files/livro\\_GestaoColetaSeletivaIEE-USP-edicao-pd-DOI.pdf](http://www.iee.usp.br/pics/sites/default/files/livro_GestaoColetaSeletivaIEE-USP-edicao-pd-DOI.pdf)> acessado em 09/12/2018.

BRASIL. MCIDADES - Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico** - PLANSAB. 2013. 173p.

BRASIL - Ministério do Trabalho. **Editais de Chamada Pública SENAES/MTE n.º 004/2011**. 2011. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3374524E0133CB74689043E1/Relat%C3%B3rio%20Final%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Edital%20004%20-%20com%20recurso%2022%2011%2011%20\\_2\\_.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3374524E0133CB74689043E1/Relat%C3%B3rio%20Final%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Edital%20004%20-%20com%20recurso%2022%2011%2011%20_2_.pdf)> acessado em 07/06/2015.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego – Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Editais de chamada pública SENAES/MTE n.º004/2011**: Fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis. Publicado em 21 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/>> acessado em 05/11/2014

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego – Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Guia de orientações Volume II**: Guia de orientações para órgãos e entidades públicas estaduais e municipais na execução de convênios. 2013.

BRASIL. **Estatuto das cidades**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n 10.257 de 10 de junho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2ed, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicação, 2002. 273p.

BRASIL - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Busca Ativa**. 03/08/2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/busca-ativa>> acessado em 15/01/2019.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate À Fome – MDS. **Plano Brasil Sem Miséria**. Extrato resumido. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/08/municipios-terao-ate-sexta-feira-16-para-cadastrar-propostas-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>> acessado em 03/06/2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Institucional**. 2018a. Disponível em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>> acessado em 12 de março de 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portal de convênios**. Diversos documentos – Acesso livre. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/>> acessado em várias datas de 2013 a 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Institucional**. 2018b. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/institucional>> acessado em 12/03/2018.

BRASIL. **Relatório do Comitê de Avaliação edital de chamada pública SENAES/MTE nº04/2011**: análise das propostas. 22/11/2011. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/>> acessado em 10/05/2015

BRASIL. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **PLANSAB: Plano Nacional de Saneamento Básico** – Mais saúde com qualidade de vida e cidadania. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab\\_texto\\_editado\\_para\\_download.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf)> acessado em 05/02/2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 9ed. 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2013.

CASTORIADIS, Cornelius. **Cornelius Castoriadis en Chile**: una entrevista inédita. Centro de Investigación en Bio-Etica y Salud Pública CIBISAP. Universidad de Santiago de Chile. (Vídeo - 01h23m41s) 1997. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=sbFJhoF6CP4>> acessado em 10/03/2018.

CARRANÇA, Thais. Crise multiplica catadores, mas reduz o lixo. 10 de maio de 2019, **Revista Eletrônica Valor Econômico**. Disponível em: <[https://www.valor.com.br/brasil/6248485/crise-multiplica-catadores-mas-reduz-o-lixo?fbclid=IwAR1tjiJNVUQR\\_Fcqv9imATBuYOZFxUNw0JDe0eQ\\_NX8FRJqa4MxoB8iRrfU](https://www.valor.com.br/brasil/6248485/crise-multiplica-catadores-mas-reduz-o-lixo?fbclid=IwAR1tjiJNVUQR_Fcqv9imATBuYOZFxUNw0JDe0eQ_NX8FRJqa4MxoB8iRrfU)> acessado em 10 de maio de 2019.

COOPCENT ABC. **Coopcent ABC participa do I Seminário Nacional da SENAES/Pró-Catador**. 2013. Disponível em: <[http://www.coopcentabc.org.br/?pg=noticia\\_coopcent\\_participa\\_1\\_seminario\\_pro\\_catador](http://www.coopcentabc.org.br/?pg=noticia_coopcent_participa_1_seminario_pro_catador)> acessado em 04/05/2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço: um conceito chave da Geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.) **Geografia**: Conceitos e temas. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro. 1995.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e**

**desafios.** CARLOS, Ana Fani Alessandri, SOUZA, Marcelo Lopez de, SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). 1ed. 4ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016 [2011].

CEADec – Centro de Estudo e Apoio ao Desenvolvimento, Emprego e Cidadania. **Redes Solidárias apoiadas pelo CataForte III.** 2016. Disponível em: <<http://www.ceadec.org.br/projetos/cataforte-III--negocios-sustentaveis-em-redes-solidarias/conteudo1>> acessado em 16/01/2019

COY, Martin. The fragmentation of the brazilian city: recent tendencies and challenges for urban policy. **Ágora** - Vol 10, n.1/2 (jan./dez. 2004) - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

DAMIANI, Amélia. **Fala na abertura do Seminário Internacional de Cidades Rebeldes.** Vídeo. 17 de junho 2015. Disponível em: <<https://youtu.be/ARJ4tmmz3CE>> acessado em 07/02/2016.

ENGENHEER, Emílio M. **A história do lixo:** limpeza urbana através dos tempos. Porto Alegre: Pallotti, 2009. 144p. Disponível em: <<http://www.lixoeeducacao.uerj.br/imagens/pdf/ahistoriadolixo.pdf>> acessado em 21/10/17

FBB – Fundação Banco do Brasil. **Parceria com rede de catadores reforça coleta seletiva em Campinas (SP).** 12/01/2017. Disponível em: < <https://www.fbb.org.br/pt-br/component/k2/conteudo/parceria-com-rede-de-catadores-reforca-coleta-seletiva-em-campinas>> acessado em 22/07/2018

FENZL, Norbert; MACHADO, José Alberto da Costa. **A sustentabilidade de sistemas complexos:** conceitos básicos para uma ciência do desenvolvimento sustentável, aspectos teóricos e práticos. Belém: NUMA/UFPA, 2009. 285p.

FERREIRA, F. W. **Planejamento sim e não:** um modo de agir num mundo em permanente mudança. Prefácio: Paulo Freire. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FERREIRA, Tainá Labrea. **Resíduos da mobilidade:** a geração de pneus inservíveis em Uberlândia-MG e as formas de mitigação de seus impactos. 2011. 113p. Monografia (Graduação). Bacharelado em Geografia do Instituto de Geografia, Uberlândia: UFU.

FRANCHINI, Glaucia. **Com menos recicláveis, renda de cooperativas cai até 60% em Campinas.** CBN digital. 17/04/2014. Disponível em: <<https://www.portalcbnb Campinas.com.br/2014/04/com-menos-reciclaveis-renda-de-cooperativas-cai-ate-60-em-campinas/>> acessado em 22/07/2018



FRAZÃO, Dilva. **Carolina Maria de Jesus: escritora brasileira**. Portal E-biografias. 14/03/2019. Disponível em: <[https://www.ebiografia.com/carolina\\_maria\\_de\\_jesus/](https://www.ebiografia.com/carolina_maria_de_jesus/)> acessado em 07/06/2019

GIL, Antônio Carlos. **Métodos de pesquisa social**. 6ed. 5. reimpressão (1ed de 1987). São Paulo: Atlas, 2012.

GODOY, Samuel Ralize de. **Muito além da lata de lixo: a construção da política pública e a organização do mercado de limpeza urbana no município de São Paulo**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <[www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/.../2015\\_SamuelRalizeDeGodoy\\_VCorr.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/.../2015_SamuelRalizeDeGodoy_VCorr.pdf)> acessado em 21/10/17

GONÇALVES, Marcelino Andrade. **O trabalho no lixo**. Tese (doutorado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente. 2006. 303p.

GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino. **Catadores: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria da reciclagem**. Tese (doutorado em Ciência Ambiental) Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo. 2009. 298p.

HARVEY, David. Que tipo de geografia para que tipo de política pública? In: **Boletim Campineiro de Geografia**, v.7,n.2, 2017. [tradução do original "What kind of geography for what kind of public policy?" - Transactions of the Institute of British Geographers, n.63, 1974 e republicado no livro "Space of capital: towards a critical geography" 2001) Disponível em: <[http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/361/2017v7n2\\_Traducao\\_DHarvey](http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/361/2017v7n2_Traducao_DHarvey)> acessado em 10/12/2018.

HEINDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: base epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª Edição. 2014. 340p.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305p.

HOORNWEG D, Bhada-Tata P.. **What a Waste: Waste Management around the World**. Washington,DC: World Bank. 2012. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/302341468126264791/pdf/68135-REVISED-What-a-Waste-2012-Final-updated.pdf>> acessado em 17/05/2015.

HORTA, Carlos Roberto. Associativismo e auto-construção – a militância como prática de vida e o trabalhador educador. **Trabalho e experiências emancipatórias**: economia solidária e construção de direitos com os trabalhadores e as populações tradicionais. HORTA, Cândida da Costa; ALVES, Flávia Assis (Orgs.). Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2015. P.19-53.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas municipais**: perfil dos municípios brasileiros 2011. 2012. ISBN 978-85-240-4255-3. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/defaulttab\\_pdf.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/defaulttab_pdf.shtm)> acessado em 29/07/2018

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010 - Características urbanísticas do entorno dos domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>> acessado em 29/11/2016

IPEA INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADA. **LabGov: Inovação no setor público**: Plano Brasil Sem Miséria. 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/images/labgov/Inovacoes/cases/case-premio-18\\_4.pdf](http://www.ipea.gov.br/images/labgov/Inovacoes/cases/case-premio-18_4.pdf)> acessado em 03/06/2019.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico sobre catadores de resíduos sólidos: relatório de pesquisa**. Coord. José Aroudo Mota e Albino Rodrigues Alvarez. 2012.

KEMPF, Hervé. **Cómo los ricos destruyen el planeta**. Buenos Aires: Libros del Zorzal. 2007. 160p.

LABOPLAN – FFLCH-USP. **O papel ativo da geografia**: um manifesto. XII Encontro Nacional de Geógrafos. Julho de 2000. Disponível em: <[http://miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2011/08/O-papel-ativo-da-geografia-um-manifesto\\_MiltonSantos-outras\\_julho2000.pdf](http://miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2011/08/O-papel-ativo-da-geografia-um-manifesto_MiltonSantos-outras_julho2000.pdf)> acessado em 20/04/2018.

LATOCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. São Paulo: WMF Martins Fontes. 2009. 170p.

LEFEBVRE, Henri; GUILBAUD, Pierre; RENAUDIE, Serge. International competition for the New Belgrade urban structure improvement. In: BITTER, Sabine; WEBER, Helmut (Ed.). **Autogestion, or Henri Lefebvre in New Belgrade**. Vancouver/Berlin: Fillip Editions and Sternberg Press, 2009.

LIMA, Francisco P. A (org.). **Prestação de Serviços de Coleta Seletiva por Empreendimentos de Catadores:** instrumentos metodológicos para contratação; Belo Horizonte: INSEA, 2013. 107p.

LIMA, Valdemir dos Santos de. O papel do cooperativismo na economia solidária: o caso da COOPERVIVA de Rio Claro/SP. In: **Desfazendo os nós do capital: território, ação social e economia solidária.** MENDES, Auro Aparecido; CORTEZ, Ana Tereza Caceres; e ORTIGOZA, Sílvia Aparecida Guarnieri. Bauru: Canal 6, 2013. P.161-179.

MARQUES, Eduardo; BICHIR Renata. Estado e Empreiteiras II: Permeabilidade e Políticas Urbanas em São Paulo (1978-98). In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, pp. 39-74. 2003. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/pdf/ABCP\\_2002.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/pdf/ABCP_2002.pdf)> acessado em 21/10/17

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; CASTRO, Fábio Ávila de. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 20(4):971-986, 2015. DOI: 10.1590/1413-81232015204.00362014

MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. **História do MNCR.** 2012. Disponível em: <[http://www.mncr.org.br/box\\_1/sua-historia](http://www.mncr.org.br/box_1/sua-historia)> acessado em 15/01/2015.

\_\_\_\_\_. **Catadores entregam proposta o PRONAREP ao Governo Federal.** 2014. Disponível em: <<http://www.mncr.org.br/noticias/noticias-regionais/catadores-entregam-proposta-do-pronarep-ao-governo-federal>> acessado em 16 de janeiro de 2018.

MNCR - Movimento Nacional Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. **Prefeitura e empreiteira querem tirar espaço de trabalho de cooperativa de catadores.** 27 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/prefeitura-e-empreiteira-querem-tirar-espaco-de-trabalho-de-cooperativa-de-catadores>> acessado em 17/08/2016.

MNCR - Movimento Nacional Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. **Mecanização da coleta seletiva chega a São Paulo e coloca catadores em alerta.** 23 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/mecanizacao-da-coleta-seletiva-chega-a-sao-paulo-e-coloca-catadores-em-alerta>>

MNCR – Movimento Nacional de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. **Catadores de Campinas lutam pela contratação e por direitos iguais!** 15/12/2015.

Disponível em: <<http://www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/catadores-de-campinas-lutam-pela-contratacao-e-por-direitos-iguais>> acessado em 01/05/2019

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias e o planejamento urbano no Brasil. In: CROCCO E DINIZ (Orgs.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Editora da UFMG: Belo Horizonte. 2006. p.62-84.

MONTEIRO, Mirian Souza. **Programa Osasco recicla de material reciclável: estudo de caso sobre uma política pública direcionada à reciclagem de lixo**. 2018. 62 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) –Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/10739>> acessado em 10/02/2019.

MOREIRA, Ruy. **Pensar e ser em geografia: ensaios de histórias, epistemologia e ontologia do espaço geográfico**. 1ed, 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2008. 188p.

MORO JUNIOR, Enio. As limitações do planejamento urbano municipal: o caso do projeto eixo Tamanduatehy. In: **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Elson Manoel Pereira (ORGs). Chapecó: Argos, 2008. P.169-190.

NASCIMENTO, Aline de Sousa; CHAGAS JÚNIOR, Jairo de Oliveira; FERREIRA, Marco Antonio; SILVA, Ronalda Barreto. Logística solidária para inclusão social e produtiva de catadores e catadoras: experiência do CataForte II. In: **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional**. PEREIRA, Bruna Cristina J. e GOES, Fernanda L. (Orgs). Rio de Janeiro: IPEA, 2016. P.267-276.

ORTIGOZA, Sílvia Aparecida Guarnieri. Da produção ao consumo: dinâmicas urbanas para um mercado mundial. In: **Da produção ao consumo: impactos socioambientais no espaço urbano**. Sílvia Aparecida Guarniere Ortigoza, Ana Tereza C. Cortez (orgs). São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PASSARINHO, Nathalia. **Os ministérios mais cobiçados pelos políticos do Brasil, segundo pesquisa inédita de Oxford**. BBC Brasil em Londres. 07 de março 2018. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-43218087>> acessado em 19 de março de 2018.

PENNA, Nelba Azevedo. Empreendedorismo e planejamento urbano em Brasília: da máquina de morar à máquina de crescimento urbano. In: **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Elson Manoel Pereira (ORGs). Chapecó: Argos, 2008. P.191-214.

PENNA, Nelba Azevedo; FERREIRA, Ignez Barbosa. **Desigualdades socioespaciais e áreas de vulnerabilidade nas cidades**. Revista Mercator, Fortaleza, v.13, n.3, p. 25-36, set./dez. 2014.

PEREIRA, Ana Aparecida; MOTTIN, Fátima. **Um retrato dos trabalhadores de material reciclável de Joinville/SC**: diagnóstico das potencialidades socioeconômicas para organização dos trabalhadores de materiais recicláveis de Joinville/SC. Joinville: Painel Instituto de Pesquisas, 2015. 144p. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Livro-Um-Retrato-dos-Trabalhadores-de-Material-Recicl%C3%A1vel-de-Joinville-SC.pdf>> acessado em 14/12/2018.

PEREIRA, Clara Marinho; SILVA, Sandro Pereira. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. **Revista Mercado de Trabalho**, nº53, novembro de 2012. Rio de Janeiro: IPEA. 2012. p.65-74. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3872>> acessado em 17/03/2019.

PREFEITURA DE RIO CLARO. **Prefeitura entrega três triciclos para catadores**. Notícia online de 29/05/2018. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.rc.sp.gov.br/noticia.php?id=76>> acessado em 14/03/2019.

PESSOA, P. P.; FRAGA, R. G.; FERREIRA, TAINÁ L. **Sustainable cities and urban development models: preparing communities post-development debate**. Poster. ISOCARP Joint Conference: Smart Communities. Portland, Oregon, EUA. 24 a 27 de Outubro de 2017.

PESSOA, Pablo Pimentel. **Cidades sustentáveis e as fronteiras de risco e respeito ao sistema socioambiental de Fortaleza, CE**. Dissertação (mestrado). Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília-DF, 2014.

PETROCCHI, Mario. **Turismo**: planejamento e gestão. São Paulo: Futura, 1998. 381p.

PINHEL, Julio (org). **Do lixo à cidadania**: guia para a formação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis. São Paulo: Petrópolis, 2013. 239p.

POCHMANN, Marcio (org). **Outra cidade é possível**: alternativas de inclusão social em São Paulo. São Paulo: Cortez, 2003. 263p.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 3ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. 461p.

PREFEITURA DE CAMAÇARI. **Projeto mobiliza catadores**. Portal de notícias. 04/11/2014. Disponível em: <<http://www.camacari.ba.gov.br/projeto-mobiliza-catadores-2/>> acessado em 01/12/2016

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO CLARO. **Senaes aprova ações de Economia Solidária e fomento aos catadores de Rio Claro**. 31 de março de 2015. Disponível em: <<https://imprensa.rioclaro.sp.gov.br/?p=27557>> acessado em 07/02/2019

RIO GRANDE DO SUL. **Plano estadual de resíduos sólidos do Rio Grande do Sul: 2015-2034**. Apoio MMA, execução SEMA e Engebio. 2015. Disponível em: <<http://www.pers.rs.gov.br/noticias/arq/ENGB-SEMA-PERS-RS-40-Final-rev01.pdf>> acessado em 21/10/17

RODRIGUES, Arlete Moysés. O espaço urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade. In: **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. PEREIRA, Elson Manuel (org.). Chapecó: Argos, 2008. p.111 a 126.

RUIZ, Silvio. Reciclar para viver. In: **Colombianos que cambian el mundo: iniciativas asombrosas al servicio de la gente**. GUTIÉRREZ, Roberto. Editora Planeta Colombiana: Bogotá, 2013. P.37-64

SANT'ANA, Diogo de; MAETELLO, Daniela. Reciclagem e inclusão social no Brasil: balanços e desafios. **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional**. PEREIRA, Bruna Cristina Jaqueto; GOES, Fernanda Lira (orgs.). Rio de Janeiro: IPEA, 2016. 562p.

SANTOS, Milton. **Milton Santos: globalização, território, política e geografia em debate**. Itajaí: Editora Univali - Funpex. 2008. 80p.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2015. [Originalmente publicado em 2000]

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4ed. 8. reimpressão (1ed de 1996). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. **Pobreza urbana**. 3ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. 136p. [Originalmente publicado em 1978 – Editora Hucitec]

\_\_\_\_\_. O dinheiro e o território. In: **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Orgs: SANTOS, Milton. BECKER, Bertha K. 3a ed. Rio de Janeiro: Editora Lamparina. 2007. p.13-21

\_\_\_\_\_. **Técnica, Espaço e Tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. 3ª Edição. Editora Hucitec: São Paulo. 1994. 190p.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções sobre território**. 1ed. São Paulo: Expressão Popular. 2007. 200p.

SEABRA, Odette. Os embates entre as questões ambientais e sociais no urbano. In: CARLOS, A. F. & LEMOS, A. I. (Orgs.). **Dilemas Urbanos. Novas Abordagens sobre a Cidade**. Ed. Contexto. São Paulo. 2003.

SENA, Adriana Goulart de. A terceirização na realidade brasileira. **Revista Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, nº33 (63): 47-62, jan/jun, 2001. Disponível em: <[https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/73037/2001\\_sena\\_adriana\\_terceirizacao\\_realidade.pdf?sequence=1](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/73037/2001_sena_adriana_terceirizacao_realidade.pdf?sequence=1)> acessado em 17/03/2019.

SERPA, Angelo. Lugar e centralidade em um contexto metropolitano. In: CARLOS, Souza & Sposito (org.). **A Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Contexto, 2011. p.97-108.

SILVA, Maria Auxiliadora da. **Biografia do Milton Santos**. Artigo de internet. Fundação Perseu Abramo. 10 de abril de 2006. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2006/04/10/biografia-do-milton-santos/>> acessado em 20/01'2018.

SILVA, Pedro Henrique ISAAC. **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, 2015. 226p.

SILVA, Ronalda Barreto; SILVA, Roberto Marinho Alves. Da crise institucional ao Estado mínimo: o arrefecimento nas políticas públicas de inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis. **Revista Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho. Ano 24, nº 65, outubro de 2018. pp.137-152. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/181031\\_bmt\\_65.pdf#page=141](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/181031_bmt_65.pdf#page=141)> acessado em 07/03/2019.

SILVA, Willian Ribeiro da. **O papel das cidades médias diante da reestruturação urbana**: escalas e agentes econômicos. In: BICALHO, Ana Maria S.M. e GOMES, Paulo César da Costa. Questões metodológicas e novas temáticas na pesquisa geográfica. Rio de Janeiro, Publit, 2009.

SINGER, Paul. **A economia solidaria no Governo Federal**. IPEA – Mercado de trabalho, nº24, agosto de 2004. pp.03-05. Disponível em: <<http://cirandas.net/nesol-usp/projetos/apoio->

as-financas-solidarias-com-base-na-organizacao-de-bancos-comunitarios-%E2%80%93-regiao-sudeste/singer-p.-a-economia-solidaria-no-governo-federal.pdf> acessado em 21/06/2015.

\_\_\_\_\_. **A recente ressurreição da economia solidária no Brasil**. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2002a. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/difusao.html>> acessado em 19/06/2015

\_\_\_\_\_. **Economia política da urbanização**. 14ª edição revisada. São Paulo: Editora Contexto. 1998. [originalmente publicado em 1973 – Editora Brasiliense] 155p.

\_\_\_\_\_. **Introdução à economia solidária**. 1ª edição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002b. 127p.

SINGER, Paul; ALMEIDA, Mariana; FERREIRA, Francisco Whitaker. **Economia solidária: uma proposta para outro mundo possível**. In: Conferência (registro em Vídeo). MELLO, Sylvia Leser de (coord). IEA - Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 08 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/midioteca/video/videos-2008/economia-solidaria-uma-proposta-para-outro-mundo-possivel>> acessado em 20/02/2017

SOUZA, Marcelo Lopes de. **What is ‘autonomy’, and how can we make it possible?** Reflecting on concrete experiences from Latin America. *Community Development Journal*, Volume 52, Issue 3, 1 July 2017, pp.436–453. Disponível em: <[doi:10.1093/cdj/bsx032](https://doi.org/10.1093/cdj/bsx032)> acessado em 05/03/2017.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 9ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013a. Publicado originalmente em 2001. 558p.

\_\_\_\_\_. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 1.ed.. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013b.

\_\_\_\_\_. Participação popular no planejamento e na gestão urbanos no Brasil: vinte anos de esforços, conquistas e tropeços. In: **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Elson Manoel Pereira (ORGs). Chapecó: Argos, 2008. pp.215-224.

\_\_\_\_\_. **Por uma geografia libertária**. 1ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017. 504p.



SOUZA, Maria Adélia. **Governo urbano**. São Paulo: Nobel, 1988. 84p.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. CARLOS, Ana Fani Alessandri, SOUZA, Marcelo Lopez de, SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). 1ed. 4ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016 [2011].

STEINBERGER, Marília. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In: **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. STEINBERGER, Marília (org), Brasília: Ler Editora, 2013. pp.31-64

THIOLLENT, Michel Jean Marie. **Metodologia de pesquisa-ação**. 18ed, 5ª reimpressão. São Paulo: Cortez, 2011.

THIOLLENT, Michel Jean Marie; LE VEN, Michel; HORTA, Carlos Roberto. Metodologias participativas: conscientização, mobilização e empoderamento popular, roda de conversa e seminário com Michel Thiollent. **Trabalho e experiências emancipatórias**: economia solidária e construção de direitos com os trabalhadores e as populações tradicionais. HORTA, Cândida da Costa; ALVES, Flávia Assis (Orgs.). Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2015. pp.209-246.

TONUCCI FILHO, João B. M.. O direito à cidade na urbanização planetária, ou: Henri Lefebvre por uma nova cidadania urbana. In: COSTA, Geraldo M.; COSTA, Heloisa S. M.; MONTE-MÓR, Roberto L. de M. (Orgs.). **Teorias e práticas urbanas**: condições para a sociedade urbana. 1. ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. v. 1. 556p.

UNITRABALHO. **Guia metodológico**: plano de logística – entender para atender, construção de planos logísticos para redes solidárias. São Paulo: Unitrabalho, 2012.

UNITRABALHO. **Relatório de assessoramento técnico**: Prefeitura Municipal de Joinville. Projeto Articula(Ação) SENAES MTE Pró-Catador. Visita realizada em 24 de janeiro de 2014a.

UNITRABALHO. **Relatório de assessoramento técnico**: Prefeitura Municipal de Rio Claro. Projeto Articula(Ação) SENAES MTE Pró-Catador. Visita realizada em 26 de junho de 2014b.

UN-HABITAT. **Urbanization And Development**: Emerging Futures: World Cities Report 2016. Kenya. Disponível em: <[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)> acessado em 27/08/2017

UNISOL - Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários. **Central mecanizada de triagem de resíduos recicláveis da América Latina**. 06 de junho de 2014. Disponível em:

<<http://www.unisolbrasil.org.br/central-mecanizada-de-triagem-de-residuos-reciclaveis-da-america-latina/>> acessado em 12/08/2016

VERGARA, Sintana E.; TCHOBANOGLIOUS, George. Municipal solid waste and the environment: a global perspective *Annu. Rev. Environ. Resour.* 2012. 37:277–309. Disponível em: < [www.annualreviews.org](http://www.annualreviews.org)> acessado em 17/05/2015.

VILLAÇA, Flávio. Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. In: **O processo de urbanização no Brasil**. DEÁK, C. & SCHIFFER, S. R. (Orgs.). São Paulo: Fupam, 2002.

WILSON, David C.; VELIS, Costas; CHEESEMAN, Chris. Role of informal sector recycling in waste management in developing countries. *Habitat International* n30. 2006. pp.797–808. Disponível em: <doi:10.1016/j.habitatint.2005.09.005> acessado em 21/10/17

WIRTH, Ioli Gewehr; OLIVEIRA, Cristiano Benites. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e os modelos de gestão. In: **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional**. Bruna Cristina Jaquetto Pereira; Fernanda Lira Goes (orgs). Rio de Janeiro: IPEA, 2016. pp.217-245.

ZANETI, Izabel Cristina Bruno Bacellar. **Educação ambiental, resíduos sólidos urbanos e sustentabilidade: um estudo de caso sobre o sistema de gestão de Porto Alegre-RS**. 2003. 176p. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental). Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável.

## Legislações

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos na Administração Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> acessado em 14/10/2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)> acessado em 14/10/2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)> acessado em 14/10/2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010 (a). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)> acessado em 14/10/2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010 (b). Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)> acessado em 14/10/2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010 (c). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm)> acessado em 14/10/2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.405 de 23 de dezembro de 2010 (d). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm)> acessado em 14/10/2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)> acessado em 20/01/2015.

### Referências complementares

BAUMAN, Zygmunt. **Danos colaterais**: desigualdades sociais numa era global. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 225p.

CULTI, Maria Nezilda. **Economia solidária no Brasil**: tipologia dos empreendimentos econômicos solidários. São Paulo: Todos os Bichos, 2010. 120p.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental**: para a cidade sustentável. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2001. 296p.