

DA CRISE INSTITUCIONAL AO ESTADO MÍNIMO: O ARREFECIMENTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DE CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

Ronalda Barreto Silva¹
Roberto Marinho Alves da Silva²

1 INTRODUÇÃO

O Brasil vive hoje o aprofundamento de mais uma ruptura institucional que fragilizou o Estado democrático de direito e que vem promovendo a degradação de valores básicos de sociabilidade, de solidariedade e retrocedendo nas conquistas políticas, sociais e econômicas recém-alcançadas pelo povo brasileiro. As principais vítimas desse processo são as pessoas que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza.

Os indicadores sociais e econômicos expressam o alto preço pago pela parcela da população mais pobre do país. Entre 2015 e 2016, segundo a *Síntese de Indicadores Sociais* do IBGE (2017, p. 13), o produto interno bruto (PIB) *per capita* e o consumo das famílias decresceram 8,4% e 7,4%, respectivamente. 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%.

1. Pedagoga, mestra em fundamentos da educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e doutora em filosofia e história da educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), onde coordena a Incubadora de Empreendimentos Econômicos Solidários Uneb/Unitrabalho (Incuba). *E-mail*: <ronalda_barreto@uol.com.br>.

2. Filósofo, mestre em ciências políticas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutor em desenvolvimento sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). É professor-associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Entre 2003 e 2016 fez parte da equipe de direção da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE). *E-mail*: <rmas2007@gmail.com>.

Como uma das decorrências da crise institucional, as políticas públicas de redução da pobreza e de enfrentamento às desigualdades sociais ficaram limitadas por uma mudança estrutural nas finanças públicas promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que congelou por vinte anos os gastos sociais do governo federal, modificando os critérios para cálculo das despesas mínimas, que passam a ser corrigidos pela variação da inflação do ano anterior, ou seja, sem aumento real, limitando as despesas sociais da educação, da saúde, da habitação, da ciência e tecnologia, entre outras, conforme o relatório *Austeridade e Retrocesso*, que analisa os impactos sociais da política fiscal no Brasil (Dweck, Oliveira e Rossi, 2018). O ajuste fiscal, combinado com a agenda de flexibilização e de redução de direitos sociais e trabalhistas, expressa o ideário neoliberal de um Estado mínimo para os pobres e máximo para os ricos, conforme alerta Araújo (2016): “no fundo, estaremos tirando recursos dos mais pobres para pagar os bancos e as grandes empresas. Simples assim”.

As políticas de apoio e fortalecimento da economia solidária também sofrem os efeitos orçamentários e políticos do ajuste fiscal no setor público, provocando uma piora geral do ambiente institucional necessário ao seu desenvolvimento. Entre os diversos segmentos atingidos nesse contexto, encontram-se as organizações associativas e cooperativas de catadoras e catadores de materiais recicláveis, que vinham sendo apoiadas e fomentadas como estratégias emancipatórias de inclusão social e econômica no âmbito da implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), conforme preconiza a Lei nº 12.305, de 2010. As restrições orçamentárias e institucionais tornaram-se fatores limitadores do potencial de inclusão e sustentabilidade de organizações de catadores e catadoras de materiais recicláveis.

Com base nessas constatações iniciais, o presente artigo tem a intenção de resgatar e analisar elementos da trajetória de políticas públicas de economia solidária para inclusão socioeconômica de catadoras e catadores de materiais recicláveis no século XXI.³ Busca compreender o contexto em que ocorre a emergência da questão dos resíduos sólidos no Brasil e confere relevância aos programas e às ações de fomento e de fortalecimento de organizações de coleta e de reciclagem constituídas por catadoras e catadores, a partir de 2003 até 2014. Da mesma forma, busca identificar, no período posterior, quais são os principais impactos institucionais e orçamentários que limitam a implantação da PNRS e a expansão das políticas públicas de economia solidária de apoio e fortalecimento da coleta e reciclagem popular.

2 A QUESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS, OS AVANÇOS E OS DESAFIOS DA INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DE CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS REICLÁVEIS

O manejo dos resíduos sólidos é uma questão ambiental, de saúde pública e de inclusão social entre as mais relegadas pelo poder público e que resulta, de modo geral, na disposição inadequada deles. Segundo a PNRS, o Brasil gerava, em 2008, 183 mil

3. Este artigo resulta de pesquisa coordenada pelos autores na UFRN e na Uneb sobre as *Políticas Públicas Nacionais de Inclusão Socioeconômica de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis*, cujo objetivo é identificar e analisar os fatores que impulsionam e limitam a expansão das atividades de coleta e reciclagem de resíduos sólidos com a participação de catadores e catadoras de materiais recicláveis.

toneladas/dia de resíduos, sendo 51,4% de matéria orgânica, 31,9% de material reciclável e 16,7% de outros tipos (Brasil, 2012a). A projeção realizada pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe) para 2016, quanto à geração de resíduos sólidos urbanos (RSUs), indica, entretanto, um total anual de cerca de 78,3 milhões de toneladas no país, conforme a seguir:

a disposição final dos RSU coletados demonstrou piora comparado ao índice do ano anterior, de 58,7%, para 58,4% ou 41,7 milhões de toneladas enviadas para aterros sanitários. O caminho da disposição inadequada continuou sendo trilhado por 3.331 municípios brasileiros, que enviaram mais de 29,7 milhões de toneladas de resíduos, correspondentes a 41,6% do coletado em 2016, para lixões ou aterros controlados, que não possuem o conjunto de sistemas e medidas necessários para proteção do meio ambiente contra danos e degradações (Abrelpe, 2016, p. 14, grifos nossos).

A situação da gestão dos resíduos sólidos mostra a sua gravidade, sobretudo quando consideramos os impactos ambientais da disposição dos resíduos no solo: a contaminação do solo, da água e do ar, o que representa ameaça à saúde pública em virtude de tornar-se um ambiente propício ao desenvolvimento de transmissores de doenças e até a formação de gases naturais, originando riscos de explosões e doenças respiratórias. Essa dura realidade foi demonstrada desde 2008 pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): de um total de 5.562 municípios entrevistados, 5.540 possuíam coleta domiciliar dos resíduos, 4.584 acondicionavam os resíduos coletados diretamente no solo (lixões a céu aberto e aterros sanitários) e apenas 993 possuíam coleta seletiva, o que equivale, aproximadamente, a 18% do total de municípios brasileiros. Destes, 83% estão localizados nas regiões Sudeste e Sul do país (IBGE, 2010). Mesmo assim, as medidas de proteção ao meio ambiente não se esgotam apenas na coleta seletiva; é necessário haver a triagem, a seleção e o reaproveitamento desses resíduos, que podem ser reinseridos nas cadeias produtivas da reciclagem.

A situação ainda não é mais dramática devido à existência de milhares de trabalhadores e trabalhadoras que realizam a catação de parte dos materiais recicláveis, na maioria das vezes em situação precária nos lixões e nas ruas. São profissionais que, historicamente, realizaram o trabalho de coleta, triagem e reaproveitamento dos resíduos sólidos. A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, de 2008, mostrou que, em 2.730 municípios brasileiros, havia a presença de catadores e catadoras de materiais recicláveis (IBGE, 2010).

Com o objetivo de melhorar o quadro dos resíduos sólidos no Brasil, as condições de trabalho dos catadores e das catadoras, organizando-os em cooperativas ou associações, de agregar valor aos produtos e aumentar a renda desses trabalhadores, várias ações foram empreendidas pelo governo federal. A finalidade foi apoiar a atuação política e fortalecer as organizações produtivas para contratação e realização da coleta seletiva pelos municípios.

Diversas medidas institucionais foram adotadas, tais como: em 2002 houve o reconhecimento da ocupação de catador pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO); em 2003 foi criado o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (Ciisc); em 2006 foi instituída a Coleta Seletiva Solidária nos órgãos público federais, por meio do Decreto nº 5.940/2006,

com destinação dos resíduos para os empreendimentos solidários de catadores e catadoras; em 2007 houve a implantação do Projeto Cataforte, em sua primeira etapa, ações de capacitação, formação e assistência técnica; no mesmo ano houve a promulgação da Lei nº 11.445/2007, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico e que possibilita a contratação de cooperativas e associações, com dispensa de licitação, pelas prefeituras, para o serviço de coleta seletiva, e o Decreto nº 6.087/2007, que regulamenta o desfazimento de bens da União, possibilitando a cessão de áreas e prédios da União para a implantação de unidades de triagem e seleção de material pelas organizações de catadores.

Esse processo teve continuidade em 2010, quando as ações foram mais diretamente relacionadas com a coleta de resíduos a ser realizada pelos catadores e pelas catadoras, como a instituição da Instrução Normativa (IN) nº 01/2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que disciplina as compras sustentáveis no governo federal; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2010), que permitiu o repasse de recursos orçamentários na modalidade de capital às cooperativas e às associações de catadores; a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a PNRS e que propõe integrar os catadores nas ações de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o Decreto nº 7.405/2010, que institui o Programa Pró-Catador, com a reestruturação do Ciisc; e o Projeto Cataforte II – Logística Solidária, que doou caminhões para as redes de cooperação de catadores e catadoras, acompanhados de assessoramento técnico na área de logística. Continuando as ações, em 2011, o Decreto nº 7.619/2011 regulamentou a concessão de crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), valorizando a reciclagem de materiais; e, em 2013, foi lançado o Projeto Cataforte III – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias, para avanço na cadeia produtiva da reciclagem.

Entre essas diversas iniciativas, deve-se destacar os avanços proporcionados na PNRS, que prevê a prevenção e a redução na geração de resíduos e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos, bem como a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos, estabelecendo prazos para a eliminação dos lixões e para a instituição de instrumentos de planejamento do gerenciamento dos RSUs nas esferas nacional, estadual e municipal. Além disso, a lei estabeleceu a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos (fabricantes, distribuidores, comerciantes, cidadãos e titulares de serviços de manejo dos resíduos sólidos) na execução da logística reversa⁴ de resíduos e embalagens pós-consumo.

A PNRS traz novos desafios e oportunidade para avançar na organização da coleta e da reciclagem popular com os catadores e as catadoras de materiais recicláveis. Entre os desafios, destaca-se o do encerramento dos lixões a céu aberto. O fato é que milhares de homens e mulheres ainda atuam realizando coleta de resíduos, de forma individual e desprotegida, naqueles ambientes insalubres e inóspitos à dignidade humana. Havia, então, uma situação emergencial para ampliar as ações de sensibilização, mobilização e

4. Conforme o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (Sinir), a logística reversa é um "instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada" (Brasil, [s.d.]).

organização de catadores e catadoras, para que não fossem simplesmente excluídos do processo de implantação da PNRS. São esses desafios e oportunidades que passaram a orientar as políticas de economia solidária no apoio, no fomento e no fortalecimento das organizações de catadores e catadoras de materiais recicláveis.

3 APOIO DO GOVERNO FEDERAL AOS CATADORES E ÀS CATADORAS (2004-2014)

Somente nesse início do século XXI é que os catadores e as catadoras de materiais recicláveis fortaleceram seus processos organizativos e conquistaram o reconhecimento e o apoio do governo federal. Seu trabalho é exercido por profissionais que se organizam de forma autônoma ou em cooperativas, atuando na venda de materiais a empresas ou cooperativas de reciclagem. O trabalho é, muitas vezes, exercido a céu aberto, em horários variados, sendo o trabalhador exposto a variações climáticas, a riscos de acidente na manipulação do material, a acidentes de trânsito e, muitas vezes, à violência urbana.

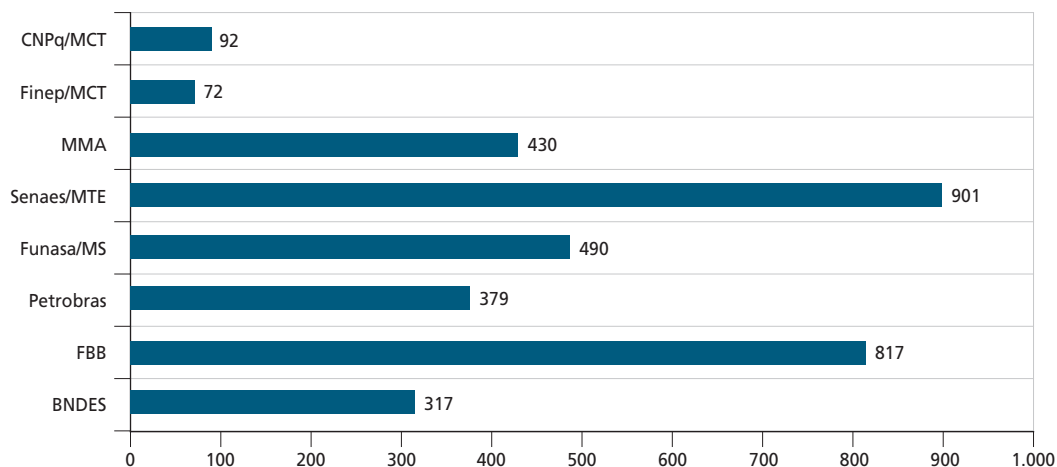
A partir de 2003, com a criação do Ciisc, ampliaram-se as conquistas desses trabalhadores e dessas trabalhadoras, com o intuito de avançar na contratação e na remuneração das suas organizações pelos municípios para a realização de coleta seletiva e demais serviços ambientais. Um levantamento realizado 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 (Brasil, 2014b, p. 10).

As ações do governo federal, em busca de fortalecer a organização dos catadores, tiveram participação efetiva do Movimento Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (MNCR), com ações concebidas de acordo com os interesses da categoria. Para execução das ações, o Estado brasileiro utilizou mecanismos como seleção pública de projetos, exercício de ação articulada, favorecendo, assim, a expansão geográfica da organização do trabalho e da organização profissional e política da categoria, bem como a unidade da atuação, sem perder as especificidades regionais.

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 total⁵ (Brasil, 2014b, p. 35). A Senaes foi o órgão que mais apoiou os catadores e as catadoras, atendendo a 901 empreendimentos (88% do total), seguido da FBB, que atinge 79% desses, conforme o gráfico 1.

5. Deve-se considerar que a Senaes recebia descentralização de créditos orçamentários e financeiros de outros ministérios para tal finalidade, a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do MMA.

GRÁFICO 1

Número de empreendimentos econômicos solidários (EES) apoiados por órgão da administração federal (2004-2014)

Fonte: Brasil (2014b).

Entre os diversos programas e projetos executados pela Senaes, destaca-se o Projeto Cataforte, que atendeu a 770 empreendimentos, e o Programa Pró-Catador Economia Solidária, que alcançou 270 empreendimentos (Brasil, 2014a, p. 8). Esses projetos eram concebidos em diálogo com os MNCRs e com outros órgãos federais parceiros (MDS, MMA, Fundação Nacional de Saúde – Funasa, FBB, Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, BNDES, Petrobras, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq) e executados por meio de convênios com organizações da sociedade civil, associações e cooperativas de catadores e catadoras e com governos estaduais e municipais. Em todos os casos, as ações empreendidas eram orientadas pelos seguintes eixos e instrumentos de atuação, conforme resumo a seguir:

- a) identificação, mobilização e organização, por meio da abordagem de catadores, realização de diagnósticos e identificação das ofertas de serviços e oportunidades;
- b) elevação de escolaridade, formação cidadã e qualificação social e profissional;
- c) incubação e assessoria técnica na constituição e/ou no fortalecimento de EES e redes de cooperação;
- d) acesso a equipamentos e infraestrutura de produção para os empreendimentos, qualificando serviços de coleta seletiva e avançando na cadeia da reciclagem;
- e) incidência na implantação da PNRS a partir da articulação com municípios para contratação de catadores no sistema de coleta seletiva.⁶

Apesar das dificuldades, foram realizados esforços de articulação e diálogo com diferentes entes públicos, privados e da sociedade civil, com vistas à construção de soluções locais para a inclusão dos catadores e das catadoras de materiais recicláveis nos

6. Elaborado de acordo com o termo de referência da Senaes/MTE para fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis (Brasil, 2012b).

processos de destinação adequada dos resíduos sólidos e na ampliação do acesso aos serviços públicos. Em diversos casos, esses trabalhadores e essas trabalhadoras conquistaram uma participação ativa na elaboração de planos municipais de gerenciamento de resíduos sólidos. Destacam-se, também, os diálogos realizados com representantes do Ministério Público da União (MPU) para contemplar as organizações de catadores nos termos de ajuste de conduta (TAC) que buscam a implantação da coleta seletiva e a compensação ambiental pelas empresas infratoras.

As ações de formação de catadores e catadoras foram orientadas para considerar as condições reais de trabalho e de vida dos participantes, serem realizadas nos locais de trabalho, por meio de dinâmicas e discussões orientadas sobre temas que permeiam o cotidiano das cooperativas, possibilitando a qualificação do trabalho nos empreendimentos coletivos e no contato diário que os catadores e as catadoras estabelecem com a população, ao realizarem a coleta seletiva. Esses conteúdos buscaram contribuir efetivamente para que os catadores compreendessem o processo em curso na gestão da política de resíduos sólidos em seus municípios e a necessidade de organização territorial da cadeia da reciclagem.

As ações de incubação e assessoria técnica tiveram o objetivo de contribuir para a constituição e o fortalecimento de EES e redes de cooperação de comercialização, apoiando as áreas técnica (gestão e produção), jurídica e de internalização dos princípios do cooperativismo e do associativismo. A constituição de redes de cooperação entre empreendimentos solidários foi a alternativa para organizar os catadores nos municípios, nos territórios e nos estados, ampliando a capacidade de coleta, processamento e, sobretudo, fortalecendo as condições de comercialização, com melhoria nos preços dos recicláveis. O assessoramento oferecido avançou, também, na mediação com órgãos públicos, para o aperfeiçoamento de contratos de serviços de coleta seletiva.

Quanto à infraestrutura, além dos investimentos realizados na aquisição de equipamentos para a logística e a reestruturação do processo produtivo, o apoio governamental possibilitou o oferecimento de suporte técnico aos empreendimentos, para a elaboração de projetos técnicos de financiamento, a elaboração de projetos arquitetônicos e de engenharia, para a adequação de espaços, bem como a construção de galpões de triagem e unidades de reciclagem, ponto ainda nevrálgico para a organização produtiva desses trabalhadores.⁷

Por outro lado, os balanços realizados apontam para um conjunto de desafios que precisam ser enfrentados. Um desses é o da abordagem de catadores que atuam isolados ou individualmente em condições precárias nos lixões e nas ruas. As características do público, formado por grande número de pessoas em condições instáveis e precárias de vida, levam a um alto nível de rotatividade, sobretudo nas capacitações, em função da necessidade de subsistência enfrentada pelos grupos. Em alguns casos, ocorre a resistência dos catadores não organizados em empreendimentos solidários quanto à perspectiva de organização, seja pelas experiências de vida, de socialização, seja pela redução de ganhos imediatos e de autonomia individual sobre o pouco que conseguem coletar.

7. Esses são aspectos contemplados no Projeto Cataforte nas etapas II e III, conforme termos de referência para seleção dos projetos que compunha os seus escopos.

São pessoas que trazem a experiência de um mundo competitivo e individualista e apresentam profundo sentimento de inferioridade e de autoestima comprometida. Muitos dos que são envolvidos nos processos organizativos ainda não conseguem compreender a autogestão e mantêm a consciência da subordinação, refletido em fragilidades de gestão cotidiana dos empreendimentos.

Outro desafio a ser destacado é da precariedade e a fragilidade de empreendimentos já constituídos (cooperativas e associações). São grandes as dificuldades de acesso aos investimentos públicos para a infraestrutura (galpão e equipamentos) e para capital de giro necessário às atividades de coleta e triagem. Em 2014 apenas cerca de 10% dos empreendimentos apoiados tinham galpão próprio (Brasil, 2014b, p. 33). Uma grande dificuldade é a disponibilização e a cessão de áreas para construção dos galpões, devidamente licenciados pelos órgãos ambientais. Os catadores não têm capital de giro para manter-se até que haja quantidade suficiente de material reciclável para comercialização direta com a indústria, o que, ao final, acaba reproduzindo a dependência em relação ao atravessador.

Nesse aspecto destaca-se a morosidade e a incapacidade do poder público em atender às demandas dos projetos de inclusão socioeconômica dos catadores. Na maioria dos casos, o diálogo com o poder público é difícil, diante do desconhecimento das inovações introduzidas pela PNRS, o que explica a inexistência de planos de gerenciamento de resíduos sólidos em muitos municípios brasileiros. Como o lixo não é corretamente coletado, em muitos municípios os catadores e as catadoras realizam a triagem do resíduo resultante da coleta convencional em condições insalubres, com riscos permanentes de contaminação e acidentes.

A experiência acumulada indica, também, a necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas de economia solidária, sobretudo quanto aos instrumentos de transferência de recursos. As dificuldades estão relacionadas à morosidade na execução dos recursos orçamentários e financeiros, devido aos emaranhados burocráticos nos processos seletivos para contratação de equipes técnicas, e nas licitações, para a aquisição de equipamentos para a logística e a infraestrutura de produção, bem como na incompreensão dos processos por parte dos técnicos e gestores públicos.

Os avanços e os desafios acima comentados mostram que as estratégias inovadoras de inclusão social e econômica, por meio da organização e da valorização do trabalho associado e da cooperação dos catadores e das catadoras de materiais recicláveis na PNRS, requerem o incentivo e o apoio público para ampliar suas potencialidades, sobretudo de geração de oportunidades de trabalho, de melhoria da renda e das condições de vida.

4 CRISE INSTITUCIONAL, AJUSTE FISCAL E RETROCESSOS NAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DE CATADORAS E CATADORES DE MATERIAIS RECLÁVEIS

Nesse momento, ocorre exatamente o contrário do que é necessário para a inclusão socioeconômica de catadoras e catadores: o desmonte das políticas públicas que possuíam perspectivas emancipatórias, com a extinção e o rebaixamento de órgãos governamentais e a drástica redução orçamentária para segmentos da população historicamente excluída.

Vive-se o aprofundamento de mais uma ruptura institucional,⁸ cujo ápice ocorre em 2016, com o processo de impedimento da presidenta Dilma Rousseff, conduzido por setores das elites políticas e econômicas, com suporte parlamentar, midiático e jurídico que fragilizou o Estado democrático de direito e impôs graves retrocessos sociais e econômicos ao povo brasileiro.

A partir de 2016, sob novo comando, o Poder Executivo, contando com amplo apoio da mídia e do Poder Legislativo, concebeu e impôs uma mudança estrutural nas finanças públicas, de longo prazo, por meio da EC nº 95/2016, que congelou por vinte anos os gastos sociais do governo federal, de modo que prevalece o ideal do Estado “mínimo” no social: “em um país ainda tão desigual como o Brasil, tal opção política compromete o papel redistributivo da política fiscal, ao exigir reformas profundas e cortes drásticos nas despesas públicas” (Dweck, Oliveira e Rossi, 2018, p. 7).

As “reformas” propostas e conduzidas pelo governo Temer e seus aliados expressam um “programa econômico do mercado”, a começar pela flexibilização da terceirização e pela reforma trabalhista, com a perda de direitos históricos, além das propostas de reforma da Previdência pública que restringe o acesso aos direitos de seguridade, inclusive com ameaças de restrição do acesso ao Bolsa Família,⁹ a desvinculação de benefícios sociais do salário mínimo e a elevação da idade mínima para aposentadoria. A agenda econômica também inclui programas de privatização de estatais e de desnacionalização, com desregulamentação de atividades econômicas estratégicas em benefício das empresas privadas.

Para agravar ainda mais a situação, o ajuste fiscal implicou desmonte de políticas públicas de desenvolvimento social e aquelas que possuíam perspectivas emancipatórias, com a extinção e o rebaixamento de órgãos governamentais e a drástica redução orçamentária de políticas que haviam sido conquistadas pelos movimentos sociais e que expressavam a ampliação de direitos para segmentos da população historicamente excluída: mulheres, jovens, catadores e catadoras de materiais recicláveis, população em situação de rua, população negra, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais, entre outros.

No caso específico das políticas de inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis, duas perdas institucionais são significativas nesse processo. A primeira se refere às políticas públicas de economia solidária que ficaram extremamente limitadas, a começar pelo rebaixamento da Senaes à condição de Subsecretaria de Economia Solidária, conforme o Decreto nº 8.894, de 2016, com a eliminação de departamentos e de cargos de direção na estrutura. A segunda, com a desativação (na prática) do Ciisc.

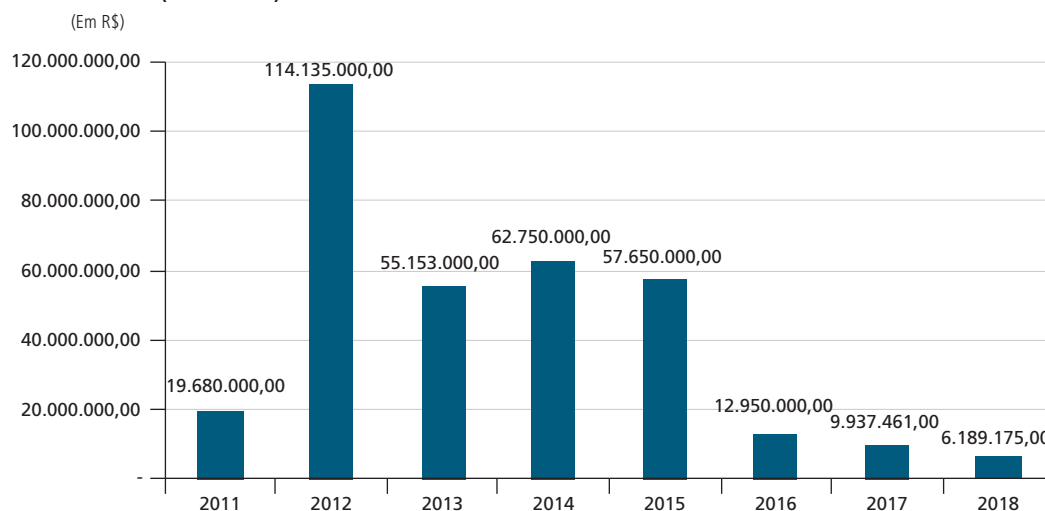
8. Consideramos que a crise institucional no Brasil de 2016 alterou as regras de funcionamento das instituições democráticas do Estado de direito para promover mudanças no poder político sem a legitimidade da soberania popular, conforme Bianchi (2016): "sinteticamente, golpe de Estado é uma mudança institucional promovida sob a direção de uma fração do aparelho de Estado que utiliza para tal de medidas e recursos excepcionais que não fazem parte das regras usuais do jogo político".

9. Segundo os estudos coordenados por Dweck, Oliveira e Rossi (2018, p. 27), existem diversas propostas para redução do número de famílias contempladas com o Bolsa Família, "como a concentração nos 5% mais pobres. Isto significa reduzir o número atual de 14 milhões para 3 milhões de famílias".

Quanto às perdas de recursos públicos, verifica-se que o orçamento previsto no Programa Qualidade Ambiental¹⁰ para a ação de “fomento para a organização e o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários de catadores atuantes com resíduos sólidos” (ação 8274), em 2016, representava apenas 22% do que havia sido destinado no ano anterior. Trata-se do momento em que a crise política agravou ainda mais o fraco desempenho econômico nacional, fazendo cair drasticamente a receita e forçando o governo federal a promover um forte ajuste fiscal ainda em 2015. No entanto, nos dois anos seguintes, já sob o governo Temer, a baixa orçamentária deixou de ser conjuntural para tornar-se estrutural, com a EC nº 95/2016, cujas consequências já foram citadas neste artigo. O fato é que, em 2018, o orçamento previsto para a ação 8274 representa pouco mais de 11% do que fora previsto para o ano de 2015, conforme o gráfico 2.

GRÁFICO 2

Orçamento anual (lei mais créditos) da ação 8274: “fomento para a organização e o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários de catadores atuantes com resíduos sólidos” (2011-2018)



Fontes: Consultoria de Orçamento/Câmara dos Deputados e Prodasen.

Os cortes orçamentários impactaram diretamente a descontinuidade ou a redução do apoio a projetos e ações estratégicas para o fortalecimento e a expansão das ações de fomento e fortalecimento dos EES constituídos por catadores e catadoras. No entanto, as restrições orçamentárias não são apenas da Senaes, mas atingem outros órgãos governamentais da esfera federal responsáveis por iniciativas de implantação da PNRS, a exemplo do MMA e da Funasa, entre outros.

Da mesma forma, desde 2015, empresas estatais, como o BNDES e a Petrobras, além da FBB, fortes apoiadoras das ações com catadores, tiveram problemas de restrições orçamentárias para projetos estruturantes, como o Cataforte III. Dessa forma, os objetivos e as metas estabelecidos no Programa Pró-Catador, bem como as estratégias formuladas no âmbito do Ciisc, estão cada vez mais distantes de serem alcançados.

10. Trata-se do programa 2083 do Plano Plurianual (PPA) do governo federal (2016-2019), ao qual está vinculada a ação 8274.

Os retrocessos ficam evidentes também na lentidão de implantação da PNRS, cujos prazos previstos na lei para erradicação dos lixões e implantação de manejo adequado de resíduos sólidos (coleta seletiva, logística reversa etc.) estão sendo descumpridos. As fragilidades institucionais também ficam evidentes na tramitação de matérias legislativas que ampliam direitos de reconhecimento e formalização dos EES constituídos por catadores e catadoras de recicláveis, de garantia de tratamento tributário adequado às suas cooperativas, de acesso ao crédito e investimentos, de fomento ao desenvolvimento e à disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais apropriadas, de acesso pleno à seguridade social. Essas iniciativas vão perdendo, cada vez mais, importância na agenda governamental, considerando que contradizem as atuais diretrizes governamentais de ajuste fiscal e de restrição de direitos de cidadania.

Felizmente, esses temas e essas questões ainda continuam sendo pautados pelo MNCR, que vem exercendo protagonismo na organização e na valorização da categoria. Embora enfrente grandes dificuldades de manter ativas suas articulações e mobilizações nacionais, tem realizado ações de resistência no combate à incineração de lixo, de exclusão de organizações de catadores na contratação e na execução de coleta seletiva e de denúncia de descumprimento da PNRS.¹¹ 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.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões aqui realizadas indicam que as ações de inclusão social e econômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis orientadas pela perspectiva da economia solidária são portadoras de um conjunto de potencialidades inovadoras na implantação da PNRS, considerando seus aspectos ambientais, sociais, econômicos e culturais. Porém, para avançar nessa perspectiva, é preciso enfrentar desafios estruturais e conjunturais que limitam suas capacidades políticas para conquistar um ambiente societário e institucional favorável.

Além da fragilização e da eliminação de espaços institucionais que tratam dessas iniciativas no âmbito do governo federal, percebe-se um processo crescente de desvalorização dos instrumentos de participação e controle social juntamente a uma campanha midiática sistemática de desmoralização dos movimentos populares, limitando o exercício do poder político por meio de mecanismos ou canais democráticos de participação direta. Dessa forma, continuam os padrões autoritários de gestão das políticas governamentais na gestão dos resíduos sólidos, contrariando os princípios, as diretrizes e os objetivos da PNRS. Não são raros os casos de desmonte autoritário e de mudança de orientação de políticas municipais de resíduos sólidos nos últimos anos, com o rompimento de contratos de coleta seletiva com organizações de catadores e catadoras, com a imposição de parcerias com setores empresariais, inclusive na implantação de usinas de incineração de resíduos sólidos.

11. Sobre as ações do MNCR, recomenda-se a leitura de notícias e materiais informativos no seguinte endereço: <<https://goo.gl/NBURHg>>. Acesso em: 24 set. 2018.

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. Nesse contexto, a alternativa que se coloca é a da resistência desses trabalhadores e dessas trabalhadoras da reciclagem popular, dos seus EES articulados no MNCR, atuando como parte de um movimento mais amplo de (re)democratização da sociedade brasileira, engajada na construção de um projeto nacional e popular de desenvolvimento, que promova a justiça social com a superação das desigualdades sociais, impulse a sustentabilidade como estratégia econômica e socioambiental e fortaleça a efetiva participação cidadã nos destinos da nação.

REFERÊNCIAS

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2016**. São Paulo: Abrelpe, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/feBC3y>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

ARAÚJO, T. B. **A PEC 55 (antiga 241) é a máquina brasileira de produzir desigualdade**. Porto Alegre: Instituto Humanitas; Unisinos; Adital, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/Rkj5p7>>. Acesso em: 24 set. 2018.

BIANCHI, A. O que é um golpe de Estado. **Blog Junho**, 26 mar. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/kJTfni>>. Acesso em: 24 set. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**: versão 2012. Brasília: MMA, 2012a. Disponível em: <<https://goo.gl/n91PFx>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Termo de Referência**: fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis. Brasília: Senaes/MTE, 2012b. Disponível em: <<https://goo.gl/MpQz85>>. Acesso em: 6 maio 2018.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. **Balanco do Projeto Cataforte**. Brasília: SGP; Ciisc; Pnud, 2014a.

_____. **Relatório analítico com dados sobre os empreendimentos econômicos solidários atendidos por ações do governo federal e outras cooperativas e associações existentes em bancos de dados, com produção de gráfico e geoprocessamento**. Brasília: SGP; Ciisc; Pnud, 2014b.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Sinir – Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos**. Brasília: MMA, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/vJ7K5X>>. Acesso em: 7 jul. 2018.

DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M.; ROSSI, P. (Orgs.). **Austeridade e retrocesso**: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/MEbRBn>>. Acesso em: 7 ago. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira – 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Jro2Nt>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. **Pnad Contínua trimestral:** subutilização da força de trabalho é de 23,6% no 4º tri e fecha 2017 em 23,8%. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/sXgaRo>>. Acesso em: 24 set. 2018.

OXFAM INTERNACIONAL. **Recompensem o trabalho, não a riqueza.** Oxford: Oxfam Internacional, 2018. (Documento informativo da Oxfam Internacional). Disponível em: <<https://goo.gl/1cEaek>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006.

_____. Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010a.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010b.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.** Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

