

O Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e os governos do PT: trama pelo sentido da política pública¹

The National Movement of Collectors of Recyclable Materials (MNCR) and the PT government: plot for the sense of public policy

Flávia Cristina Regilio Rossi 

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

E-mail: rossi.flavia@gmail.com

Resumo: Este artigo analisa o papel do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) nas políticas públicas para catadores durante o ciclo petista na presidência da República (2003-2016). Com enfoque na atuação do movimento na estruturação e implementação de dois programas de âmbito federal, o Cataforte e o Pró-Catador, averigua como o engajamento do MNCR nos programas, se relaciona com dimensões importantes de sua identidade coletiva, sobretudo no que se refere à “autonomia” e “protagonismo”. Dialogando com a literatura que aborda a relação entre movimentos sociais e políticas públicas e utilizando informações advindas de entrevistas e de documentos públicos, o artigo pretende contribuir com a análise sobre os efeitos internos aos movimentos quando esses se envolvem na construção de políticas públicas. No caso específico do Cataforte, por exemplo, uma das conclusões do artigo é que o MNCR teve uma atuação decisiva no desenho do programa. Mas na implementação ocorreram variações que deslocaram sua centralidade, evidenciando tensionamentos no interior do campo da política, com implicações concretas tanto na conformação do programa como também na configuração do próprio movimento.

Palavras-Chave: Movimentos Sociais; Políticas Públicas; Catadores; Governos do PT.

Abstract: This paper analyses the role played by the National Movement of Collectors of Recyclable Materials (MNCR) in public policy during Workers Party - PT's presidencies of Brazilian republic (2003-2016). Focused on movement's actions in the course of the formulation and implementation of two federal programmes, "Cataforte" and "Pró-Catador", it investigates how MNCR's commitment to these programmes is linked with important dimensions of movement's public identity such as "autonomy" and "prominence". By means of a dialogue with the literature that deals with social movements and public policies, and by using interviews and public documents as a source of information, this paper tries to contribute to the analysis of the inner effects concerning movements when they engage in public policy design. In the specific case of "Cataforte", the paper concludes that MNCR played a decisive role in designing the programme. Notwithstanding this fact, in the course of the implementation of the programme variations took place that displaced its centrality, allowing tensions in the political sphere to arise with actual consequences for the structure of the programme as well as for the own movement's

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 42o. Encontro Anual da Anpocs, realizado em Caxambu (MG), em 2018. Agradeço a leitura e os comentários de Renata Bichir e as sugestões dos pareceristas anônimos da Revista RPPI.

situation.

Keywords: Social Movements; Public Policies; Waste Pickers; PT's Governments.

1. Introdução

Nas gestões do PT no governo federal (2003-2016), uma série de medidas à favor dos catadores foi instituída. De cunho regulatório, por exemplo, a alteração da Lei de Saneamento (2007) e a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) incluíram os catadores em marcos normativos federais. Políticas de alocação de bens e serviços também foram concebidas, com destaque para dois programas específicos para estes trabalhadores: o Cataforte (originado em 2007), e o Pró-Catador (iniciado em 2011). Neste conjunto inédito de medidas para o segmento, chama a atenção o fato de que todas as ações foram concebidas sob a influência direta de um movimento social da categoria, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR).

Este artigo tem o objetivo de analisar a inserção do MNCR nos processos de formulação e implementação das políticas de alocação de bens e serviços, durante as gestões petistas no governo federal. Observando a atuação do MNCR no Cataforte e no Pró-Catador, busco trazer à tona tensões e transformações nos contextos de construção e execução dessas políticas, com a ótica analítica centrada nos efeitos internos ao movimento.

O estudo se insere numa agenda de pesquisa sobre a interação entre movimentos e Estado nas políticas públicas no Brasil (Blikstad, 2017; Abers e Tatagiba 2015; Pires e Vaz, 2014; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Tatagiba e Teixeira, no prelo). Na última década, tal agenda tornou-se fundamental para entender os movimentos sociais no país.

Se o processo de redemocratização (década de 1980) abriu um ciclo onde o Estado tornava-se mais permeável às demandas dos movimentos sociais, a chegada do PT ao governo federal ampliou consideravelmente as possibilidades de acesso a ele, resultando no alargamento de oportunidades para os movimentos se envolverem diretamente na construção de políticas públicas. Essa maior permeabilidade do Estado significou uma diversificação do repertório de ação dos movimentos, o que permitiu avanços importantes na agenda de pesquisa sobre o envolvimento deles nas políticas. (Tatagiba e Teixeira, 2016, Tatagiba Tatagiba, Abers e Silva, 2018, Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2017; Abers e Von Bülow, 2011).

Nessa direção, esforços de construção de modelos analíticos para apreender os processos de interação dos movimentos com as instituições estatais, e como eles influenciam os processos decisórios e produzem efeitos nas políticas públicas, foram realizados. Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017), por exemplo, retomam a ideia de domínio de agência para mostrar que a porosidade do Estado permite “encaixes institucionais” nos interesses e valores dos movimentos. Já Tatagiba, Abers e Silva (2018) se propõem a analisar as condições que favorecem ou limitam a influência dos movimentos na conformação das políticas. Para eles, os movimentos não apenas procuram utilizar as oportunidades oferecidas pela conjuntura política para incidir na produção de políticas, mas também disputam a própria configuração dos “subsistemas de políticas públicas” e do “regime”.

Em que pese os avanços desta literatura, até o presente momento, os estudos se mantêm mais focados nos resultados da participação dos movimentos nas políticas públicas do que nos efeitos desse engajamento sobre os próprios movimentos sociais. Dito isso, intenciono contribuir com uma ótica analítica focada nos efeitos internos aos movimentos, quando estes se envolvem na construção de políticas públicas. Com o caso dos catadores, busco averiguar como o envolvimento do MNCR, na construção de políticas, repercutiu em sua dinâmica organizativa. Particularmente, procuro desvelar o que o engajamento do MNCR provoca em dimensões importantes da construção de sua identidade coletiva, especialmente no que se refere à “autonomia” e “protagonismo”.

O Cataforte e o Pró-Catador foram programas sistemáticos de apoio a pessoas e organizações que se dedicam às atividades de coleta, triagem, beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais recicláveis. As ações desses programas eram direcionadas à capacitação, formação, assessoria técnica e incubação de empreendimentos sociais solidários, formados por catadores de materiais recicláveis.

Antes do lançamento desses dois programas, ou mais precisamente, em 2003, ano em que Lula tomou posse, o governo criou o Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC) e convidou o MNCR a participar desse novo espaço. Com essa participação, o movimento garantiu um papel importante nas ações governamentais de apoio à categoria. Entretanto, permanece pouco evidente como se deu a

atuação do MNCR na formulação dos desenhos institucionais do Cataforte e do Pró-Catador e na implementação de ambos os programas. O mesmo ocorre em relação aos efeitos internos ao movimento, provocados pelo seu engajamento nas políticas públicas.

Desde já, cabe ressaltar que se trata de uma tentativa de desbravar um campo que, até o momento, permanece pouco explorado, principalmente pela área de estudos dos movimentos sociais. Perscrutar esse campo, ademais, se apresenta como um desafio, sobretudo, pela exígua disponibilidade de documentos públicos e pela baixa produção de dados e análises das políticas para catadores.

Considerando esses limites, mas também devido a eles, centro atenção nos relatos e narrativas que colhi de atores sociais e de agentes públicos que estiveram envolvidos na construção e implementação da política, incluindo aí burocratas do governo, atores da sociedade civil e lideranças do movimento. Adoto uma perspectiva exploratória, mas que possui certo tom analítico, cuja finalidade principal é trazer elementos para dar continuidade a minha pesquisa sobre a trajetória do MNCR no Brasil.

Uma série de entrevistas e diálogos informais com agentes governamentais, da sociedade civil e do próprio movimento indica que o movimento cumpriu uma função crucial na concepção da política para catadores. Se é fato que ele teve uma atuação decisiva no desenho do Cataforte, por exemplo, na implementação ocorreram variações que tenderam a deslocar sua centralidade. Nas próximas páginas, tentarei demonstrar que as alterações no protagonismo do MNCR evidenciam um tensionamento no interior deste campo de política pública, com implicações concretas na configuração das políticas e também na conformação do próprio movimento.

O artigo segue estruturado em seis seções. Após esta introdução, a segunda seção contém um breve histórico do processo organizativo inicial dos catadores; a terceira seção refere-se ao contexto em que o MNCR passa a atuar dentro do governo federal. Menciona os espaços institucionais abertos e descreve o que foram as políticas públicas para o público catador; a quarta seção menciona as fases do Cataforte e do Pró-Catador; a quinta seção aborda algumas dimensões da identidade coletiva do movimento que influenciam as disputas pela construção das políticas; a sexta seção trata da atuação do MNCR no Cataforte e no Pró-Catador. Nas considerações finais,

abordo alguns elementos da disputa pelo protagonismo entre o MNCR e outros atores envolvidos na implementação das políticas.

2. A Trajetória do MNCR

Antes de tratar especificamente do papel do MNCR nas políticas para catadores e o impacto destas políticas sobre este coletivo, um breve resgate da trajetória inicial deste movimento se apresenta como um aspecto importante, sobretudo porque fornece pistas que auxiliam à compreensão da influência do MNCR sobre os programas e também dá pistas de como o resultado final dessas políticas influenciaram a dinâmica interna do movimento.

Embora os registros da atividade de catação existam há mais de 50 anos (MNCR, 2009), é no final da década de 1980 que começam os primeiros passos do processo de organização dos catadores de materiais recicláveis. A multiplicação de experiências locais de formação de associações e cooperativas contribui decisivamente para a constituição do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), no ano de 2001.

Mesmo que no seu transcurso o movimento tenha alcançado uma significativa autonomia e independência, diferentes tipos de atores sociais foram cruciais para o processo inicial de mobilização e organização da categoria, incluindo aí o próprio Estado. Levando em conta as inúmeras limitações que grupos superexcluídos enfrentam para ser auto-organizarem, a ação da sociedade civil, e também de agentes públicos, constituiu *forças dinamizadoras* fundamentais para o processo que resultou na conformação do primeiro movimento de catadores².

Desse modo, para a própria concepção do movimento, a ação de entidades filantrópicas da Igreja Católica, do Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC) e de algumas gestões

² Partindo da ressalva de que o processo mobilizatório são extremamente difíceis para grupos muito excluídos, a ideia de força dinamizadora pretende complementar o conceito de “agentes de apoio”. Isto porque, este último reitera um papel mais limitado aos “atores externos” na conformação dos movimentos. No geral, a na literatura sobre movimentos sociais, o campo de ação dos agentes de apoio permanece circunscrito a influências pontuais sobre coletivos previamente existentes. Levando isso em conta, o conceito de “forças dinamizadoras” busca conferir uma perspectiva mais ativa - e um olhar ampliado - dos (e sobre) os diversos atores da sociedade civil - e também do Estado, sobre os movimentos. Desta forma, o entendimento é que esses atores externos, além de apoiar e dar suporte aos coletivos de grupos excluídos, são determinantes tanto para a conformação como para as dinâmicas que a ação deles colabora para se efetivar, seja individualmente ou em conjugação com o ator principal da luta social.

municipais dos governos do PT foram decisivas e se constituíram como forças dinamizadoras do processo organizativo dos catadores. Entretanto, o período predecessor da “expansão organizativa” (Oliveira, 2016) foi acompanhado de um processo de maior independência frente tais forças dinamizadoras. Isso porque a mudança de escala do MNCR veio acompanhada de maior “protagonização” dos catadores.

A “protagonização” resultou em mais independência, mesmo que não tenha preterido os agentes de apoio do movimento fundacional. Pelo contrário, a ação casada das forças dinamizadoras serviu de sustentação para que se constituísse uma rede movimentalista³ – da qual o MNCR é parte integrante – formada por atores da sociedade civil, agentes públicos e setor privado, que, se valendo de experiências locais de agrupamento dos catadores e de incorporação desses trabalhadores nas gestões municipais, surge para defender um modelo alternativo de políticas públicas no subsistema⁴. Contudo, antes que a rede ganhasse forma e propagasse esse modelo alternativo, a Igreja Católica e os trabalhos sociopedagógicos desenvolvidos por entidades como a Organização de Auxílio Fraternal (OAF), a Pastoral da Rua, a Cáritas e as Comunidades Eclesiais de Base foram fundamentais, nas décadas de 1980 e 1990, para o aparecimento das primeiras organizações de catadores no país. Numa atuação centrada na população de rua, essas entidades começaram a dar atenção a grupos que exerciam a catação de forma regular, como fonte de subsistência. Vislumbrando um potencial associativo nesses grupos, elas passaram a investir esforços na sua organização.

Se a Igreja foi fundamental ao fomento organizativo inicial em alguns territórios, o FLNC se fez importante porque inseriu a temática dos catadores na pauta nacional da gestão dos

³ O MNCR é resultado, portanto, da multiplicação de experiências locais de mobilização e organização dos catadores. O apoio de alguns agentes e o acúmulo de forças que se cria nestas experiências, materializaram uma rede movimentalista que passa a se conformada pelos próprios catadores, ONGS, Igreja, especialistas em diversas áreas, universidades, entidades de classe, setores empresariais, membros de partidos políticos, burocratas de governo e que, juntos, defendem a gestão integrada e inclusiva de resíduos sólidos. Ainda que a tese de doutorado situo o movimento dentro desta rede (compondo o campo popular em seu interior), neste artigo a atenção se encontra especificamente no MNCR, já que é ele que representa o sujeito social cuja ação política é a “menos provável” (Ferro, 2018), ainda que a beneficiária direta das políticas públicas em questão.

⁴ Na literatura, os subsistemas de políticas públicas são o conjunto de atores e instituições dentro e fora do Estado que estão envolvidos em uma área específica de políticas públicas (Jenkins-Smith, Clair e Woods, 1991 apus Tatagiba, Abers e Silva, 2018). Segundo Tatagiba, Abers e Silva (2018, p. 106), o que diferencia a atuação dos movimentos sociais nos subsistemas de políticas é o fato de eles oferecerem às pessoas comuns uma possibilidade de se organizarem coletivamente para fazer sua voz ser ouvida nos circuitos de tomada de decisão.

resíduos sólidos urbanos. Criado em 1988, o FNLC, incluiu a dimensão social aos aspectos técnicos da gestão de resíduos, o que trouxe certa visibilidade ao trabalho dos catadores num momento em que eles não possuíam nenhuma representação. Enquanto uma das primeiras articulações nacionais entre entidades públicas, sociedade civil e iniciativa privada em torno do gerenciamento dos resíduos sólidos no país, o Fórum, ao introduzir essa dimensão social nessas discussões, auxiliou a mobilização da categoria.

A disposição das primeiras prefeituras municipais dos governos do PT de incorporar – cada qual à sua maneira –, as demandas dos catadores em suas gestões de governo e inseri-los como parceiros de programas municipais de reciclagem (Dias, 2009), por sua vez, posiciona o Estado também como uma força dinamizadora do processo de organização dos catadores. Experiências de inclusão dos catadores na gestão dos resíduos em cidades como São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, na década de 1990, resultaram num fortalecimento associativo nestas localidades e serviram como referência e incentivo a outros processos organizativos nos territórios urbanos do país, o que também ajudou a criar as bases da articulação nacional que veio a conceber o MNCR.

Longe de terem sido ações isoladas dos atores da sociedade civil e de agentes públicos, essas forças dinamizadoras foram práticas articuladas e integrativas entre estas duas esferas que, em conjunto, mobilizaram grupos e firmaram os alicerces para a constituição do movimento. Entretanto, se pensarmos que, no nível mais amplo, a ação de atores da sociedade civil é uma constante na conformação e nas dinâmicas internas dos movimentos sociais, no que diz respeito especificamente aos agentes públicos, chama a atenção que os vínculos estabelecidos entre prefeituras e catadores colaboraram também para que se compusesse um movimento que se configura muito próximo ao Estado.

Se essa realidade, em certa medida, diferencia o processo mobilizatório dos catadores de outros movimentos populares, já que a maioria dos movimentos é concebida num contexto inicial de luta por fora da institucionalidade, o momento de ingresso do PT no governo federal, em 2003, coincide com o surgimento da representação nacional dos catadores e se desvela, por conseguinte, numa relação de proximidade entre o MNCR e Estado.

Nesse sentido, o catador aparece como um ator político de relevância nacional de modo quase simultâneo à eleição de Lula, e, ademais, rapidamente se consolida a partir dali. Essa consolidação aconteceu graças à incorporação inédita da problemática dos catadores na agenda do governo, e foi impulsionada pela criação de espaços institucionais específicos de discussão e elaboração de políticas direcionadas a este público.

3. Atuação dentro do Estado

Como o primeiro movimento de catadores, o recém criado MNCR foi convidado a participar dos novos espaços institucionais inaugurados pelo governo Lula, e rapidamente passou a influenciar seu direcionamento político. Se, na sua criação, o CIISC, por exemplo, foi concebido para ser um lócus de discussão de aspectos político-institucionais dos catadores, com a participação do MNCR, ele logo se tornou um lugar de formulação de programas e projetos para a categoria.

Em realidade, o CIISC concretizou uma ampliação do espaço reservado para esse sujeito social no interior do governo federal, já que, com ele, o lugar tradicionalmente conferido ao catador foi estendido e as problemáticas vinculadas a este sujeito ganharam um caráter multidisciplinar e transversal à medida que houve uma transposição de ações exclusivas da assistência social – comumente reservadas para a população pobre e excluída – em direção a outras esferas de políticas públicas.

Não obstante, clara ênfase foi dada à plataforma reivindicativa do MNCR, isto é, ações que tinham como finalidade consolidar o associativismo dos catadores, avigorando tantos os aspectos político-institucionais como de fomento à organização da categoria. O objetivo dessa ênfase associativista foi estimular a esfera produtiva – investindo na estruturação de associações e cooperativas de modo a promover o modelo integrado e inclusivo (Brandão, 2018) –, e subsidiar o catador a se firmar como novo ator político.

Se o movimento animou esse direcionamento da política e contribuiu para que a problemática do catador adquirisse um caráter multidisciplinar – indispensável para fazer avançar o modelo inclusivo –, as políticas de alocação de bens e serviços também avalizaram o próprio curso organizativo do MNCR. Prova disso são os próprios chamamentos públicos para a

implementação dos programas dado que os modelos de empreendimentos financeiros coincidiam, justamente, com os formatos organizativos das bases orgânicas do movimento.

Ademais da força do movimento ter pesado na construção dos formatos das políticas, ela também foi importante para a construção de normativas jurídicas de favorecimento à categoria e para a inserção da figura do catador em projetos de leis que antes simplesmente ignoravam a importância destes sujeitos. Nesse quadro, tanto a aprovação de leis e normativas jurídicas, como a elaboração de programas de alocação de bens e serviços colocaram a agenda da reciclagem com a inclusão socioeconômica dos catadores como uma pauta importante dentre as políticas sociais dos governos do PT⁵.

Contudo, pensando especificamente nas políticas de alocação de bens e serviços, o ineditismo dessa agenda fez com que estas mesmas políticas assumissem um caráter bastante experimental, o que pode ser percebido, por exemplo, no Cataforte – no percurso de suas três fases ele sofreu mudanças no seu escopo e no seu regulamento normativo.

4. As Fases dos Programas.

Mesmo que ao longo do tempo o Cataforte tenha sofrido reconfigurações em seu “arranjo institucional de implementação” (Pires e Gomide, 2015), nas três fases do programa, seu objetivo geral se manteve no propósito de articular as políticas públicas voltadas para o reconhecimento, apoio e fomento aos empreendimentos econômicos solidários, visando à ampliação dos direitos sociais dos trabalhadores desse setor da reciclagem.

A primeira fase do programa esteve focada na execução de ações de formação e assistência técnica para a estruturação de unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização de materiais recicláveis, para conferir maior capacidade técnica e de gestão aos empreendimentos já existentes e disponibilizar meios técnicos e financeiros para estimular a organização e formalização de associações e cooperativas do segmento (Brasil, 2007). Na prática, o Cataforte 1 se concentrou na formação profissional e política dos catadores através de

⁵ Aqui me refiro à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). O projeto original que deu origem à lei ignorava - ou desconsiderava - a presença dos catadores no sistema de gestão de resíduos sólidos. Com várias propostas de modificação, o projeto permaneceu mais de 20 anos em tramitação no Congresso Nacional e só foi aprovado em 2010. O texto aprovado, além de conter várias menções ao trabalho dos catadores, incluiu-os como parte integrante da implementação dos sistemas de coleta seletiva; o que foi considerado uma vitória para o MNCR.

curso de capacitação promovidos por ONGs e entidades de apoio. Iniciado em 2009, foi repassado o montante total de 20 milhões de reais às entidades que implementaram o programa em 21 estados da federação⁶.

Com a experiência bem sucedida do Cataforte 1, o governo lançou o Cataforte 2. Houve a primeira mudança no desenho do programa. Se, no anterior, o foco estava direcionado à formação e capacitação de catadores para o fortalecimento de sua organização coletiva, estimulando, portanto, a mobilização da categoria, o Cataforte 2 teve seus recursos investidos principalmente na logística dos empreendimentos, sobretudo na aquisição de equipamentos de trabalho (prensa, esteira, equipamentos de segurança) e caminhões. O objetivo principal foi estimular a estruturação de redes de comercialização por meio da elaboração de planos de logística solidária para o uso compartilhado dos veículos pelos empreendimentos participantes das redes⁷.

Nessa nova fase alterou-se o vínculo contratual do programa. Se, no primeiro, os convênios eram firmados com ONGs e entidades de apoio, sendo, portanto, os catadores apenas beneficiários, nesta segunda etapa os contratos foram realizados diretamente com os empreendimentos de catadores, ou, mais especificamente, com as redes formais e informais de cooperação e comercialização de materiais. Paralelamente aos contratos estabelecidos com as redes, o governo firmou também convênios com ONGs e entidades de apoio para a capacitação e assessoria técnica às redes. Nessa etapa, foram investidos mais 20 milhões de reais, que beneficiaram cerca de 250 empreendimentos organizados em 35 redes formais e informais de associações e cooperativas (Brasil, edital 001-2013).

O Cataforte 3, por fim, concentrou-se no apoio à profissionalização dos empreendimentos. Com uma previsão orçamentária de 200 milhões de reais (Silva, 2014), o objetivo dessa nova fase foi estruturar redes solidárias de cooperativas e associações de modo a possibilitar avanços na cadeia de valor e inserção no mercado de reciclagem de maneira mais competitiva. Visava também consolidar essas redes para que fossem capazes de habilitarem-se

⁶ Nesta fase cerca de 10.600 catadores foram contemplados (Edital Cataforte, 2013).

⁷ Este propósito estava ancorado na assertiva do MNCR de que quanto mais material disponível, maiores as possibilidades de melhores preços nas operações de venda às indústrias da reciclagem. Portanto, atuando em redes, os catadores conseguem aumentar sua renda.

como prestadoras de serviços de coleta seletiva de resíduos sólidos e de logística reversa (FBB, edital 2014/003). A intenção era que essas redes pudessem assinar contratos junto ao poder público para a prestação de serviços de coleta seletiva, firmar parcerias junto à indústria para a realização de serviços de logística reversa, praticar a comercialização conjunta e conseguir avançar na cadeia produtiva, por meio do beneficiamento e agregação de valor aos materiais recicláveis (Brasil, edital 001-2013).

Nessa fase, os convênios foram feitos diretamente com as redes já formalmente constituídas. Contudo, uma alteração aqui foi a possibilidade das redes se habilitarem também para serem suas próprias “base de apoio”⁸. Contudo, na prática, como a maioria não possuía capacidade técnica para exercer essa função, também houve a firmação de contratos com ONGs e outras entidades da sociedade civil na modalidade base de apoio. Nesta última etapa, 434 empreendimentos foram beneficiados (Silva, 2014).

O segundo programa do governo federal, o Pró-Catador, foi criado por decreto presidencial, em 2010, e consistia em apoiar ações de inclusão social e econômica dos catadores, de modo a articular as políticas setoriais que já vinham sendo implementadas por vários órgãos governamentais e entidades públicas. O objetivo principal do programa foi promover e integrar as ações, principalmente aquelas relacionadas à capacitação, formação e assessoria técnica, incubação de empreendimentos, aquisição de equipamentos, organização e apoio a redes de comercialização, desenvolvimento de novas tecnologias voltadas à agregação de valor ao trabalho de coleta de materiais recicláveis e abertura e manutenção de linhas de crédito especiais para apoiar projetos voltados à institucionalização e fortalecimento de cooperativas e associações (Brasil, Decreto 7.405 de 23 de dezembro de 2010).

Diferentemente do Cataforte, cujo foco era o fortalecimento coletivo dos catadores já previamente organizados ou em processo organizativo, o Pró-Catador direcionava mais recursos e investimentos à população catadora que ainda não estava adequadamente organizada em empreendimentos econômicos solidários e que ainda realizava o trabalho em “lixões” ou nas ruas, de forma precária, individual e desarticulada (Edital Senaes/MTE, 004/2011).

⁸ A função das bases de apoio é prestar assistência técnica, capacitações, consultoria, realizar eventos de intercâmbio de experiência e pesquisas para identificação de oportunidades negociais (Cataforte – negócios sustentáveis em redes solidárias, s/data).

Ainda que o Pró-Catador previsse contratos com instituições privadas, inclusive centrais e redes de associações e cooperativas de catadores, o programa acabou permanecendo voltado ao convênio com governos municipais, ONGs e entidades de apoio. O programa também fez convênio com uma entidade da sociedade civil que ficou responsável por elaborar um projeto nacional de articulação e integração de todos os executores do programa nas unidades da federação.

5. Identidade Coletiva e Políticas Públicas

Trazer à tona a análise do papel do MNCR nos processos de formulação e implementação do Cataforte e do Pró-Catador remete, inevitavelmente, a ressaltar algumas características constitutivas deste movimento social. Isso porque algumas de suas qualidades e narrativas terão um peso reivindicativo e de influência não só frente à concepção das próprias políticas e nos desenhos dos programas, mas também nos processos de implementação.

Para mencionar alguns traços desse movimento, antes disto é importante considerar tanto as condições que possibilitaram que esse ator coletivo se formasse como também as relações e processos que conduziram indivíduos catadores a se envolverem coletivamente numa ação que resultou em políticas públicas que favoreceram consideravelmente a categoria.

Isso é relevante porque, como afirma Melucci (1988), os atores constroem ação coletiva à medida que se comunicam, que produzem e negociam significados, de modo que, ponderando e reconhecendo o que têm em comum, tomam assim, decisões. Nesse sentido, constituem identidades coletivas. O MNCR é produto e operador de um campo de construção da identidade dos (e para os) catadores. A construção dessa identidade está fortemente atrelada à questão do reconhecimento e da valorização dos mesmos enquanto trabalhadores. Essa construção parte do imperativo de rompimento da histórica condição de invisibilidade desses sujeitos e da identificação do trabalhador catador com o seu processo de trabalho. A identificação trabalho/trabalhador carrega o significado de construir uma autoimagem positiva da ocupação em contraposição à imagem negativa socialmente construída da atividade de catação (Wirth, 2016, p. 70).

O processo que trouxe à tona essa luta por reconhecimento dos catadores enquanto

trabalhadores, e a reivindicação de visibilidade social, esteve, primeiramente, vinculado a práticas assistenciais realizadas pela Igreja Católica nos grandes centros urbanos do país. Por meio das Pastorais de Rua e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), na década de 1980, a Igreja passou a realizar ações sociopedagógicas, que buscavam valorizar o trabalho destes indivíduos, estimulando uma atuação agrupada como estratégia de luta por direitos (Doimo, 1995)⁹.

Essas primeiras iniciativas de estímulo à organização da categoria não estavam desvinculadas de novas práticas que vinham ocorrendo no interior da Igreja. Elas estavam ligadas, na verdade, a um processo de questionamento de algumas de suas concepções e práticas tradicionais. Em termos concretos, naquele período, a Igreja experimentava, em seu interior, a convivência entre a habitual ação de caridade e uma nova concepção de intervenção social, baseada na Teologia da Libertação. Esse convívio carregava certa tensão em torno da contraposição entre a tradicional ação assistencialista e uma nova ação que vislumbrava, a partir da sua atuação, a possibilidade de transformações profundas das condições sociais da população pobre e excluída (Sader, 1988; Doimo, 1995).

Juntando a nova concepção de atuação com o método educacional de Paulo Freire, algumas entidades católicas passaram, então, a estimular o processo organizativo dos catadores, oferecendo não só as bases para a constituição das primeiras associações e cooperativas de catadores no país, como também contribuindo para a conformação de repertórios discursivos abertos à construção de uma identidade coletiva fundamentada nos atributos positivos e de valorização da sua figura social¹⁰.

A análise dos discursos e dos documentos do movimento demonstra que os catadores assimilaram e incorporaram vários aspectos dessa corrente, mas, sobretudo, as consignas vinculadas ao protagonismo, a autonomia e o ideal de emancipação social. Sequencialmente, o MNCR transpõe essas consignas à luta política, carregando uma bandeira ancorada na ação modificadora das estruturas da sociedade, cuja finalidade última é subtrair o lugar marginal e

⁹ Como afirma Doimo (1995, p. 86), a valorização dos indivíduos e da auto-organização popular enquanto estratégias de lutas estão vinculadas à concepção cunhada pela Igreja do “povo como sujeito da sua própria história”.

¹⁰ Com o apoio da Igreja, foi fundada, em 1989, na cidade de São Paulo, a primeira cooperativas de catadores do Brasil, a Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (Coopamare).

residual onde permanece alocada a figura do catador. A transmutação do lugar reservado a ele é, neste sentido, a garantia de sua emancipação social.

Dentro do projeto político do MNCR, encontram-se, portanto, assertivas que objetivam dar um passo além do campo da assistência social – até então único *locus* reservado para tratar do catador – para a esfera econômica, conjugando ambas as arenas. É por meio da inclusão socioeconômica que se pode garantir a emancipação social do catador. Em termos práticos, o MNCR passa a ser um agente que tem como finalidade organizar coletivamente a categoria, mas também atuar na elaboração de novos arranjos de gestão dos resíduos sólidos. Os discursos e documentos produzidos pelo movimento expõem, nesse sentido, propostas específicas de gestão inclusiva nas quais os catadores alcem a posição de protagonistas de todas as etapas de estruturação da gestão de resíduos sólidos recicláveis. É por meio da formação e fortalecimento de organizações autogestionárias que conseguirão a efetivação dessa gestão inclusiva.

Entretanto, na realidade concreta, a estruturação e organização de empreendimentos autogestionários costuma ser bastante complexa. Por uma série de fatores, um processo independente de organização coletiva dos catadores se mostra difícil e os empreendimentos quase sempre necessitam de apoio externo (de não-catadores) para conseguirem se manter. Porém, a figura dos agentes mediadores frequentemente é vista como um empecilho ao protagonismo dos catadores. A percepção é que a presença de educadores e especialistas no cotidiano das organizações, a grande maioria vinculada ao universo das ONGs, é um obstáculo à concretização da autonomia desses trabalhadores.

Então, a relação com as ONGs e a presença dos “técnicos” são vistas, às vezes, como “um mal necessário”, sobretudo por três motivos: um, de ordem burocrática e de ordenação de recursos financeiros; outro, pela divisão social do trabalho; e o terceiro, pela complexidade de se concretizar a autogestão¹¹. Primeiramente, as dificuldades de formalização e de regularização fazem com que os empreendimentos acabem, recorrentemente, necessitando dessas entidades para poder acessar recursos públicos e até de investidores privados ou parceiros locais e regionais. Essa necessidade de vínculos com as entidades gera tensões em torno do repartimento

¹¹ Todos profissionais de ONGs, instituições públicas e religiosas envolvidos com o trabalho organizativo dos catadores costumam ser chamados por esses de “técnicos”.

de fundos. É comum os catadores se sentirem desvalorizados dentro das organizações frente uma distribuição de recursos que consideram injusta. A alegação principal é que as entidades de apoio muitas vezes acabam ficando com as maiores fatias dos recursos em detrimento aos que deveriam ser os principais beneficiários, isto é, os próprios catadores.

Nesse sentido, é emblemático o depoimento de uma liderança do movimento. Falando especificamente da repartição de recursos públicos, ele afirma:

“(…) eu tenho uma análise crítica de que uns 60%, 70% dos recursos gastos com catadores acabaram não indo pra ponta. Foi basicamente pra pagar estudo, pra pagar técnico. Vou te dar um exemplo de um projeto aqui em (cidade) chamado Pró-catador. É um projeto de milhões de reais aqui e ele serve pra pagar meia dúzia de técnicos pra ficar com conversa afiada. Mas nada de efetivo, que traga resultados pra aquela categoria. Então eu tenho várias críticas a isso. Assim a forma como o governo federal liberava recurso, mas quando ia chegar no município não se efetivava. Inclusive hoje a gente tem uma resistência muito forte quando se fala em projeto de capacitação porque o fato é que acaba se pagando salários faraônicos, exemplo desse Pró-catador (…) pra pagar meia dúzia de pessoas pra não fazer nada e a gente se lascar” (Liderança 1 do MNCR).

Somado à questão da partilha de recursos, esse depoimento também expressa problemas vinculados à divisão social do trabalho. Além da própria previsão das capacitações e treinamentos serem colocadas em xeque, do conjunto de ferramentas e instrumentos que as ONGs se propõem a colocar em prática no cotidiano das associações e cooperativas, derivam conflitos, pois tendem a provocar uma cisão entre as tarefas administrativas e o trabalho braçal. Frequentemente, a gestão das organizações fica a cargo dos profissionais qualificados das ONGs, e os catadores acabam permanecendo incumbidos apenas do trabalho braçal¹².

Sobre essa divisão de tarefas e a “dependência indesejada”, uma liderança do MNCR afirma que:

“(…) é preciso entender que a velocidade que têm os técnicos e os catadores são totalmente diferentes. Entendemos que precisamos construir um processo real de emancipação da gente, das pessoas, enfim, dos catadores. Para que a gente fique independente de outros ou outras, e consigamos trabalhar e fazer gestão a partir das próprias pernas” (Entrevista liderança 2, apud Alves, 2016, p. 99).

¹² O trabalho braçal consiste em coletar os materiais, separar, triar, prensar e transportar para a reciclagem.

Ademais, embora a presença das ONGs atenda a uma demanda real de profissionalização, frequentemente há uma dificuldade de se iniciar processos de independência entre os empreendimentos e essas assessorias. Esse problema é tão explícito que mesmo ONGs que possuem um histórico de parceria com os catadores ressaltam que essa dependência não vem só da dificuldade da autosuficiência dos catadores, mas das próprias entidades que prestam os serviços técnicos de formação.

Como exortação dessa questão, o Instituto de Projetos e Pesquisa Socioambientais (Ipesa), uma dessas assessorias, afirma que mesmo que uma organização de catadores (assim como qualquer outro empreendimento ou mesmo empresas) necessite de capacitação, assessoria e consultoria – e isso não fere os princípios da autogestão e da autonomia –, muitas vezes ela se depara com “a presença de entidades externas dentro desses grupos. São, geralmente, instituições assistencialistas, com facilitadores que praticamente se confundem com os cooperados, gerando uma relação de interdependência” (IPESA, s/d, p. 172).

O que se percebe, então, é que há uma tensão permanente entre o problema prático da dependência e o princípio político da autonomia. Por conta disso, o MNCR postula que o protagonismo político e as decisões administrativas dos empreendimentos devem partir dos próprios catadores. Nessa direção, reivindica que a orientação profissional deve servir apenas como subsídio para promover a autosuficiência técnica e institucional das organizações. Revela-se em jogo, portanto, o papel político dos técnicos e a construção de conhecimento dentro das organizações. Isso porque, segundo o movimento, muitas vezes as ONGs se apropriam de tarefas para “ajudar” os empreendimentos, tornando-os dependentes (MNCR, 2013).

Por conta de dilemas como esses, o movimento frequentemente cria ferramentas que visam potencializar o processo de emancipação dos catadores e a autonomia dos empreendimentos. Além de elaborar um programa próprio de formação política como uma dessas ferramentas, o MNCR também produz cartilhas, manuais, informes e materiais audiovisuais, que são orientações práticas de incentivo à autosuficiência e também diretrizes para o processo de “independentização” dos técnicos. Isso porque, na ótica do movimento, a linguagem das ONGs

é estranha à categoria e não conduz à emancipação social¹³.

Nesse sentido, e como exemplo desses instrumentos, o MNCR criou uma espécie de roteiro de formação chamado *De Catador para Catador*. Trata-se de um guia que orienta que a relação com os técnicos tenha sempre um caráter transitório, pois o objetivo é que tanto as capacitações, como a gestão das organizações, seja feita pelos próprios catadores, eliminando a necessidade da presença desses agentes. A ideia é que os catadores mais experientes, que já passaram por capacitações e treinamento de gestão, transmitam o conhecimento para os menos experientes, fortalecendo, então, o caminho rumo ao protagonismo e à auto-organização.

Segundo o próprio MNCR, o *De Catador Para Catador*, além de ter se transformado no seu carro-chefe (MNCR, 2013), é a principal estratégia empírica para o cumprimento das diretrizes do movimento. Ainda que o *De Catador para Catador* seja uma evidência das tentativas do MNCR de promover a autonomia dos catadores, no cotidiano, o processo organizativo continua dependente de “auxílio externo”. Entretanto, no interior dessa dependência, não há um único padrão de relacionamento com as organizações sociais.

Por um lado, existem ONGs que são aliadas históricas do movimento e que, desde os anos 1990, dão respaldo ao curso organizativo da categoria. Algumas delas possuem vínculos orgânicos com o MNCR ou fazem parte da rede, já que defendem o modelo inclusivo ou têm comprometimento com outras causas do movimento. Com isso, a atuação dessas ONGs tende a ser mais alinhada com os princípios políticos e metodológicos do MNCR. Algumas delas, inclusive, respaldaram a consolidação desses mesmos princípios. Ainda que essas condições não sejam pré-requisitos para o bom relacionamento entre as partes, geralmente conseguem manter elos mais harmônicos na ação conjunta.

Há outras entidades, por outro lado, que não possuem um histórico de relação com a categoria, não dispõem de vínculos fortes com o movimento e não compartilham, pelo menos *a priori*, de seus princípios políticos e metodológicos. Embora as tensões e conflitos tendam a serem maiores com essas entidades, tampouco são requisitos para isso. Não obstante, chama a atenção as alegações e reclamações dos catadores quanto às dificuldades dessas ONGs,

¹³ Esses instrumentos formativos se inscrevem num registro de contraposição à “lógica gerencial” e ao “nível de abstração da linguagem” utilizada pelas ONGs (Alves, 2016, p.119).

principalmente as mais novas, de entenderem os princípios do movimento ou a resistência dos técnicos em assimilá-los e transpô-los para a prática cotidiana de atuação junto às associações e cooperativas.

Se os conflitos são recorrentes nos processos de formação, capacitação e organização interna dos empreendimentos, novas disputas surgem com o lançamento das políticas públicas direcionadas ao público catador, encetadas pelo governo federal, trazendo novos tensionamentos entre o MNCR e outros atores envolvidos nas políticas.

6. O Cataforte e o Pró-Catador.

Segundo Pires e Gomide (2015), a atuação governamental em áreas e temas que não envolvem questões altamente institucionalizadas resulta em maior autonomia relativa ou capacidade de centralização das competências de formulação e tomada de decisão. Então, em detrimento a áreas inscritas em disposições constitucionais ou em marcos regulatórios próprios (por exemplo, a área da saúde, da educação, da assistência social ou do meio ambiente), as “novas” políticas (aspas dos autores) dão maior margem de controle na definição e condução das políticas para o governo (Pires e Gomide, 2015, p. 209).

O caráter inovador das políticas para catadores do governo federal demonstra esta lógica, sobretudo se se olha para o arranjo institucional de implementação e para os instrumentos de políticas públicas, posto que ambos foram sendo alterados no processo de desenvolvimento das políticas. Expõe também que o comando do governo sobre tais políticas não prescindia o engajamento do MNCR enquanto o ator político representante do sujeito catador, ainda que as possibilidades de sua inserção nas políticas sofressem variações no percurso da implementação, implicando, conseqüentemente, em menores chances do movimento prever os resultados de sua ação.

O Cataforte foi a primeira iniciativa estruturante do governo federal nas políticas relativas aos catadores. Como a primeira etapa tinha um caráter de projeto, o governo executou-a diretamente com as ONGs e entidades de apoio. Ao contrário dos procedimentos de seleção via editais, que passam a vigorar a partir do Cataforte 2, nessa fase a contratação foi realizada por meio de carta-convite, o que, de certo modo, propiciou uma maior influência do movimento na

escolha das entidades encarregadas para execução do programa nos Estados¹⁴.

Fruto de negociações com o governo e a Fundação Banco do Brasil (FBB), o movimento conseguiu que certas organizações consideradas “orgânicas” – dado o papel desempenhado por elas nos processos organizativos iniciais –, ou alinhadas com o seu projeto político, fossem contempladas enquanto executoras da política¹⁵. Ainda que tenha logrado grande influência nessas escolhas, talvez o ponto mais alto nessa fase esteja ligado ao fato de que sua própria entidade jurídica, no caso a Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT), tenha sido designada para ser a executora São Paulo.

Contudo, mesmo influenciando significativamente a escolha das executoras, o movimento expressava certo incômodo com relação à dependência das entidades de apoio na implementação do programa. Sob o pano de fundo das tensões e conflitos com essas entidades, já naquele momento postulava ao governo que, de algum modo, os próprios catadores fossem os executores dos programas. Nessa direção, o intento principal era que a ANCAT se tornasse a principal implementadora dos programas federais.

Não obstante, pelo menos naquele momento, a ANCAT não tinha condições de levar adiante o ensejo de ser a grande executora nacional, mas, mesmo assim, a escolha da entidade como uma das implementadoras em São Paulo foi um aceno nesse sentido. Se foi inviável à ANCAT ocupar esse lugar no programa, tampouco o MNCR possuía aliados orgânicos em todos os Estados para tentar garantir uma implantação condizente com os moldes defendidos por ele. Por conta disso, em alguns locais acabaram sendo selecionadas entidades sem muita conexão com o movimento.

A questão era que, se a ANCAT não tinha como ser executora nacional, a prioridade do MNCR era que fossem escolhidas ONGs que coadunassem com seus princípios políticos e, principalmente, que tivessem afinidade com sua metodologia de ação. Contudo, nem sempre isso

¹⁴ A não necessidade de lançamento de editais para a execução desse tipo de iniciativa estava respaldada pela Instrução Normativa no. 1 de 15 de Janeiro de 1997, que “Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objetivo a execução de projetos ou realização de eventos e das outras providências” (Brasil, 1997).

¹⁵ Aqui vale mencionar, por exemplo, o Insea (Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável) em Minas Gerais, o Pangea (Centro de Estudos Socioambientais da Bahia), a Fundação Luterana de Diaconia do Rio Grande do Sul e o Instituto Lixo e Cidadania do Paraná.

foi possível. Nesse sentido, a fala de técnico de uma entidade escolhida para executar o programa e que, pelo menos naquele momento, não possuía um histórico de relação com movimento, sinaliza alguns elementos dessa tensão, já que:

“O MNCR tinha a metodologia ‘De catador para catador’, nós [entidade do entrevistado] tínhamos outra metodologia, a gente já tinha um corpo técnico formado. O MNCR criticava isso (...) A [menção à sua entidade] não organizava a categoria, organizava trabalhadores a partir de outros princípios (...). O MNCR achava que a [entidade do entrevistado] queria organizar a categoria, mas para nós só estávamos organizando um segmento” (Técnico de entidade de apoio 1)

De todo modo, apesar da tensão entre o movimento e as organizações que não seguiam seus princípios políticos e metodológicos, os bons resultados que se alcançavam com o Cataforte acabaram atraindo mais apoiadores, como a Petrobrás e o BNDES, e motivaram novas negociações entre o MNCR, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes/MTE) e a FBB para elaboração de uma segunda etapa do programa. Com a reivindicação do movimento de que a fase 2 não deveria se restringir apenas a processos de formação e mobilização, o MNCR defendia que o programa desse um passo adiante e investisse prioritariamente no fortalecimento dos empreendimentos por meio do incentivo à formação de redes de comercialização como forma de garantir maior protagonismo da categoria. Seria possível assegurar esse protagonismo por meio de contratos diretos com as redes.

Atendendo a esse pedido, o governo contemplou o artifício da contratação direta das redes de empreendimentos, mas, no íterim das negociações do Cataforte 2, a Presidência da República lançou um decreto que restringia o repasse direto de recursos federais para execução de programas e projetos sem necessidade de chamamento público¹⁶. Então, a partir desse

¹⁶ O artigo 1º do Decreto no. 6.170 de 25 de Julho de 2007, regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. Segundo um gestor do governo que entrevistei, a introdução do expediente de editais também foi resultado do aumento de recursos destinados às políticas públicas. De modo geral, na visão do governo, a opção pela seleção via editais foi um artifício que evitava a possível crítica de que o governo tinha uma escolha tendenciosa das entidades selecionadas para implementar políticas públicas. Ademais, a operacionalização das políticas via editais, estimulava a participação de entidades em diversas regiões do país e também deixava mais aberta a possibilidade de seleção de projetos com maior potencialidade. Agora, com efeito, os movimentos sociais passaram a criticar a política de editais, por conta do acréscimo de requisitos burocráticos, o aumento da

momento, os convênios passaram a ser feitos apenas mediante editais. Mesmo que as redes pudessem concorrer ao edital, a invariável necessidade de assistência técnica não possibilitava a dispensa do expediente das assessorias. Então, no desenho da política, o governo lançou os editais divididos em modalidades: a das executoras, isto é, das redes de empreendimentos de catadores; e a das entidades de formação e assessoria técnica. Também foi lançado um terceiro edital, para a contratação de uma entidade que seria responsável por articular nacionalmente os planos de logística dos empreendimentos¹⁷.

Mesmo que o desenho da política tenha sido dividido em modalidades, o fato dos empreendimentos e das redes poderem, elas próprias, pleitear a implementação do Cataforte 2, foi uma vitória para o movimento. Entrevistas com lideranças do movimento revelam que, em algum grau, o repasse direto dos recursos federais proporcionou maior independência das associações e cooperativas frente às entidades de apoio¹⁸. Nesse sentido, o recebimento de recursos diretos foi mais um passo em direção ao imperativo autonomista. Entretanto, como consequência, também acabou fomentando uma lógica concorrencial entre as organizações de catadores na disputa pela inclusão no programa. Estabeleceu-se certa competição entre os empreendimentos e, principalmente, entre aqueles que são base do movimento e os que não são. A fala de uma liderança do MNCR expressa essa tensão quando menciona que:

“(...) os três Cataforte foram difíceis de trabalhar. Cada entidade [se referindo a empreendimentos de catadores] tem sua linha de atuação e nem sempre ela se alinha ao movimento. Muito embora a articulação de tudo que há que política pública para catador foi iniciativa do movimento na relação com o governo federal, não podemos deixar de considerar que por ser uma política pública atende quem é o do movimento e quem não é do movimento. Aí é que talvez está o grande conflito, onde acaba-se enxergando mais beneficiários que não está ligado ao movimento do que os que estão ligados ao movimento” (liderança 3 do MNCR).

morosidade de aprovação dos projetos e também por considerar que aumentavam a chance de “entidades oportunistas”, “que não participam da luta” ganharem a concorrência.

¹⁷ A Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisa sobre o Trabalho – UNITRABALHO – foi a selecionada para ser executora do projeto de articulação nacional dos planos de logística dos empreendimentos.

¹⁸ Como mencionado anteriormente, embora o decreto 6.170/2007 tenha obrigado o chamamento público para repasse de recursos federais para programas e projetos, o governo pôde aditar os contratos com várias entidades de apoio que executaram o Cataforte 1, para serem implementadoras na modalidade “formação e assessoria técnica” nessa nova fase. Para as localidades que não participaram do Cataforte 1, foi lançado um edital específico nessa modalidade, o que propiciou que novas entidades acessassem o programa.

A concorrência entre os empreendimentos e as redes colocou em evidência novos conflitos na trama dessa política pública. Como, desde que atendendo a certos requisitos básicos definidos pelos editais, qualquer agrupamento de catadores podia pleitear participar do Cataforte, apareceu uma disputa em torno da validade dos empreendimentos para receber recursos do governo. Esse conflito orbitava tanto em torno de questões atinentes aos requisitos e às modalidades de organização econômicas habilitadas para receber dinheiro público, quanto no que se referia às próprias diretrizes políticas internas.

De um lado, passaram a ser frequentes queixas do MNCR de que algumas redes selecionadas pelo edital, além de não seguirem as orientações do movimento, tratavam-se, em realidade, de falsas cooperativas – “coopergatos” ou organizações ligadas a atravessadores. Portanto, não tinham legitimidade para implantar a política¹⁹. Embora a disponibilidade de políticas para catadores tenha realmente encorajado o crescimento de falsas cooperativas surgidas para angariar recursos públicos, na visão do governo tratavam-se de casos pontuais. Como resposta à questão da licitude para implementar a política, o governo alegava que o objetivo principal da política era fortalecer a categoria dos catadores por meio do apoio ao processo organizativo, desde que os empreendimentos seguissem os preceitos básicos da economia solidária, isto é, independentemente de estarem alinhados ou não às diretrizes do movimento²⁰.

Mesmo com essa tensão em torno da legitimidade para implementar a política, o movimento continuou tendo voz ativa junto ao governo na elaboração do desenho da terceira fase do Cataforte. Como o Cataforte 2 foi concebido com foco em questões de logística (o que, na prática, correspondia, predominantemente, na aquisição de caminhões e no planejamento de sua utilização pelas redes), a elaboração do Cataforte 3 pretendia levar a política para catadores a um outro patamar. O grande objetivo dessa nova fase era a profissionalização da categoria para que os catadores pudessem, de fato, tornarem-se prestadores de serviços públicos e privados de coleta

¹⁹ Existia um entendimento comum entre o MNCR e o governo de que as cooperativas “legítimas” eram aquelas que mantinham o formato de empreendimentos de economia solidária, isto é, eram autogestionárias, democráticas e o destino dos frutos do trabalho era sempre decidido coletivamente (em contraposição às “falsas cooperativas” que, na prática, possuem donos).

²⁰ A fala de uma gestora do governo federal ilustra esse conflito ao afirmar que “(..) o MNCR achava que a política tinha que ser pra eles. Não era isso no discurso, mas na prática sim, [inclusive] tiveram coordenadores do CIISC que fomentaram essa visão” (Gestora Pública 1, entrevista realizada em 05/09/2017).

seletiva²¹.

Nesse momento, novos parceiros passaram a apoiar o programa, tais como a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), direcionando recursos financeiros para a política. Junto com o ingresso desses novos órgãos, o programa foi totalmente reestruturado e redimensionado e seu desenho passou a ser muito mais complexo. O governo lançou três editais para essa nova fase. Seguindo a lógica do repasse direto às organizações de catadores lograda no Cataforte 2, o primeiro edital mantinha o direcionamento de repasse de recursos direto para as redes de cooperação de empreendimentos econômicos solidários. Contudo, nesse momento, para serem contempláveis, as redes teriam que estar formalmente constituídas, o que, na prática, impossibilitou que grupos informais ou em processo de formalização participassem.

O segundo edital contemplava uma nova modalidade de execução denominada “base de serviço de apoio”. Tratava-se da contratação de equipe profissional, com a finalidade de prestar serviços de consultoria e assessoria técnica às redes. Se aqui as habituais entidades de apoio podiam novamente concorrer ao edital, a novidade foi que ele abriu a possibilidade inédita das redes pleitearem serem, elas mesmas, suas próprias bases de apoio. Na prática, isso se daria pela habilitação de um empreendimento em prestar suporte técnico a outros empreendimentos que compõem a rede selecionada.

Sem dúvida, a viabilidade de a rede ser, simultaneamente, beneficiária e executora da política foi também uma conquista que o MNCR conseguiu nos espaços de formulação do Cataforte 3, e condiz com a sua batalha pelo sentido político da política pública e a reivindicação de protagonismo e autonomia da categoria. Entretanto, nos termos práticos da aplicação, o conjunto de requisitos burocráticos, técnicos e operacionais atrelava, mais uma vez, os catadores à dependência das entidades de apoio, dado que as exigências dificultavam que as redes beneficiárias estivessem habilitadas para serem suas próprias bases de serviço²².

²¹ Prova disso é a própria previsão orçamentário disponível para o programa. Nas duas primeiras fases, o governo federal investiu 20 milhões de reais em cada etapa. Já na terceira, houve um grande salto na previsão orçamentária: 200 milhões de reais (<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/12/programa-cataforte-e-destaque-em-evento> , acessado em 04/11/2017).

²² Foram selecionadas 33 redes, mas apenas 8 delas foram selecionadas para serem beneficiárias e executoras (Silva, 2014).

O desenho dessa nova fase também contemplou um terceiro edital, que tinha o intuito de ser um concurso de projetos, com vista à formalização de um escritório nacional do Cataforte, que seria responsável pela qualificação de planos de negócios das redes, suporte às redes selecionadas e elaboração de estudos, pesquisas e monitoramento das ações do projeto (FBB, 2014). No momento da concepção desse edital, o MNCR almejava novamente que sua entidade, a ANCAT, pudesse concorrer para ser a executora do projeto nacional, contudo, o requisito do chamamento público exigia que só entidades que tivessem o selo de certificação de OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) poderiam ser candidatar, impossibilitando a ANCAT de concorrer²³.

Os inúmeros entraves burocráticos que o movimento enfrentava para conseguir ser a principal executora do Cataforte, somado às recorrentes dificuldades de relacionamento com as entidades de apoio, fez, muitas vezes, o MNCR acreditar que as políticas, independente de sua intencionalidade, beneficiavam mais as entidades de apoio do que os próprios catadores. Se referindo justamente à exigência de que apenas OSCIPs poderiam participar do edital do Cataforte 3, uma liderança do MNCR reforça esse diagnóstico ao afirmar que “[...] a impressão que se tem é que esses editais são lançados, não diretamente mas indiretamente, para atender determinado segmento que está fora do alcance do movimento” (Liderança 4 do MNCR).

Se é perceptível que, apesar dos obstáculos e limitações, o MNCR conseguiu impactar o curso normativo do Cataforte, sua influência não é tão evidente no caso do Pró-Catador. O Pró-Catador nasceu no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, lançado em 2011, com ações focadas em “organizar os desorganizados”, mas articulando-os com iniciativas de fortalecimento dos já organizados. Fruto de uma parceria entre a Senaes/MTE, a Secretaria Geral da Presidência da República e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sua concepção se dá no interior das ações de combate à pobreza do governo Dilma. Nele, os catadores em situação de rua e “lixões” se tornaram os públicos prioritários da política.

O Pró-Catador é, em realidade, a junção de uma multiplicidade de ações que vinham sendo realizadas por diversos órgãos do governo em torno de questões como o fechamento de

²³ O Ceadec (Centro de Estudos e Apoio ao Desenvolvimento, Emprego e Cidadania) foi o selecionado para ser o Escritório Nacional do Cataforte 3.

“lixões”, a implantação de aterros sanitários e o estabelecimento de coleta seletiva, com inclusão de catadores. A ideia era que ele se tornasse um programa “guarda-chuvas”, agregando e coordenando essas iniciativas²⁴.

Nesse programa, o governo lançou dois editais de chamamento. O primeiro permitia que, tanto órgãos e entidades da administração pública de governos municipais, quanto instituições de ensino superior e educação técnica, fundações e instituições privadas sem fins lucrativos – inclusive centrais e redes de associações e cooperativas de catadores –, participassem da seleção. O segundo estava direcionado exclusivamente para a contratação de uma entidade responsável pela integração e suporte nacional da política.

A abrangência do primeiro chamamento fez com que uma variedade de agentes se habilitasse a participar do programa. Em alguns locais, foram as próprias prefeituras que passaram a implementar; em outros, universidades, ONGs e as entidades de apoio. Com relação ao segundo edital, o MNCR tinha intenções de comandar o projeto de articulação nacional do Pró-Catador, mas, novamente, o nível de exigências e de qualificação técnica e profissional do chamamento dificultou que a ANCAT conseguisse participar da seleção.

Ainda que a ANCAT tenha sido fundada antes que o MNCR, é a partir de 2007, ano que coincide com o início do Cataforte, que ela passa a focar sua ação no apoio à organização socioeconômica dos catadores, almejando tornar-se captadora de recursos e executora das políticas públicas de âmbito nacional. Contudo, se o projeto de tornar-se a principal executora das políticas não parecia amadurecido, pelo menos naquele momento, o MNCR fez negociações tentando lograr maior interferência sobre o programa. Empenhado em garantir lugar aos catadores no comitê gestor de implementação do Pró-Catador, o movimento conseguiu ao menos emplacar que 50% dos assentos fossem reservados a catadores e membros do movimento.

Diante da escassez de informações e dados públicos sobre o número de associações e cooperativas atendidas pelo Cataforte e pelo Pró-Catador, informações obtidas por meio de entrevistas com agentes governamentais e da sociedade civil envolvidos em atividades relacionadas aos programas, sugerem, por exemplo, um crescimento exponencial de cerca de

²⁴ Destaque, por exemplo, as ações PAC 2 (no âmbito do Ministério das Cidades) e o apoio a projetos a associações e cooperativas pela Funasa.

270% no número de empreendimentos atendidos só pelo Cataforte. A estimativa é que a primeira fase do programa tenha atendido cerca de 430 empreendimentos, dos quais aproximadamente 130 encontravam-se formalizados. Na última fase do programa, no Cataforte 3, foram contemplados cerca de 1.600 organizações formalmente constituídas, sendo a grande maioria delas bases orgânicas do MNCR.

7. Disputa pelo Protagonismo: algumas considerações finais

Esse breve panorama sobre as experiências do Pró-Catador e do Cataforte revelam os intentos do MNCR de afixar os catadores no papel de protagonistas das políticas. Para isso, o movimento disputou a elaboração dos programas, tentando influenciar e direcionar seus regulamentos e desenhos institucionais. Ainda que, a partir do Cataforte 2, o MNCR começa executar a política de modo conjunto com as organizações de apoio, a passagem de meros beneficiários para executores – ainda que não únicos – foi um logro nesse sentido.

Se, num momento primordial, o *De Catador para Catador* foi uma estratégia do MNCR de alcançar o protagonismo da categoria nos termos dos processos internos de organização dos empreendimentos, no transcorrer do Cataforte e do Pró-Catador, o movimento produziu outros instrumentos que objetivavam se colocar na posição de agente principal da execução das políticas. Nesse sentido, o lançamento do Programa Nacional de Investimento na Reciclagem Popular (Pronarep) pelo movimento, de modo quase concomitante à publicação do edital do Cataforte 3 pelo governo federal, revela uma tentativa do MNCR de avançar na disputa do sentido das políticas públicas para além do ensejo de independência das ONGS e das entidades de apoio²⁵.

Com o Pronarep, o movimento introduz a concepção da reciclagem popular e ela passa a ser o mote que intenciona garantir o avanço dos catadores na cadeia produtiva da reciclagem. Trata-se da defesa de um projeto produtivo construído a partir de práticas que vão desde a educação ambiental, coleta seletiva solidária, triagem, enfardamento, beneficiamento e

²⁵A proposta do PRONAREP foi construída sob inspiração do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (especialmente na apresentação de alternativas de modelos de financiamento para a reciclagem popular). O documento foi entregue à então presidenta Dilma em dezembro de 2013 (MNCR, 2014).

industrialização dos materiais. A finalidade, segundo o documento, é garantir uma redistribuição de riqueza, poder e conhecimento gerados a partir dos resíduos (MNCR, 2014).

Lançado em 2014, o Pronarep aponta os limites das iniciativas de apoio à categoria e faz uma crítica ao padrão de execução das políticas via editais, encetadas pelo governo federal. Mesmo reconhecendo os ganhos obtidos frente à oportunidade das próprias associações e cooperativas poderem submeter seus projetos a esses editais, essa crítica parte da avaliação de que a implantação desse modelo realmente instaurou uma lógica concorrencial entre os empreendimentos e que o pior resultado dessa competição encontra-se na permanente exclusão da maior parte das organizações da possibilidade de acessar os próprios programas, já que só os grupos mais estruturados têm capacidade de cumprir os ritos burocráticos de seleção das propostas. Nesse sentido, segundo o próprio movimento,

“[a] análise mostra que o desenho atual das políticas para os catadores não está a altura do desafio colocado. Elas foram responsáveis por consolidar 30 mil postos de trabalho, mas o MNCR estima que existem 800 mil catadores. A partir desse dado podemos afirmar que o atual desenho permitiu consolidar algumas experiências de referência em termos de organização produtiva dos catadores, mas está longe de responder às necessidades apresentadas pelo conjunto da categoria. Com a implementação da PNRS, chegou o momento de generalizar as experiências bem sucedidas para todo o território nacional, mas para isso é necessário que o governo federal reformule sua política de apoio aos catadores” (MNCR, 2014).

Propondo um fundo para contemplar desde as pequenas associações, que ainda estão em cima dos “lixões”, até aquelas que já estão em processo de comercialização coletiva, através das redes, e também as que já realizam a industrialização do material reciclável, o documento reivindica um novo desenho de políticas públicas (MNCR, 2014), que se configure como uma política de crédito de incentivo ao fortalecimento da categoria por meio do financiamento direto de bancos públicos.

Se, de fato, as políticas favoreceram o estabelecimento de uma lógica concorrencial entre os empreendimentos e os programas começaram a atender agrupamentos que não estavam organicamente vinculados ao movimento, percebe-se uma mudança no lugar ocupado pelo próprio movimento nas políticas públicas. Se o MNCR foi fundamental na elaboração do Cataforte 1, 2 e 3 e no Pró-Catador, há uma espécie de deslocamento do seu papel na execução,

já que organizações que não coadunam com seus princípios de ação passam a acessá-los. Contudo, mesmo que tenha havido uma perda da centralidade na implementação, a maioria dos empreendimentos contemplados pelas políticas possuía algum tipo de vínculo com o movimento, fato que comprova o papel fundamental do MNCR nesses programas.

Referências

Alves, A. S. (2016). Formação “De Catador para Catador”: O Movimento Nacional dos Catadores na construção de sua autonomia político pedagógica. (Dissertação de mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, DF.

Abers, R. N.; Von Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13(28), 52-84.

Abers, R. N.; Tatagiba, L. (2015). Institutional Activism: Mobilizing for Women’s Health from Inside the Brazilian Bureaucracy. In: F. Rossi, F.; & M. Von Bulow (Orgs.), *Social Movements Dynamics: New Perspectives on Theory and Research from Latin America*. New York: Ashgate.

Abers, R. N.; Silva, M.K.; Tatagiba, L. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Revista Lua Nova*, 105, 15-46.

Brandão, I.R. (2018). Governar o desperdício: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos. (Tese de doutorado). Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, DF.

Brasil (2007). Secretaria Nacional de Economia Solidária, Senaes/MTE. Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis: Formação para a Autogestão, Assistência Técnica e Mobilização. Termo de Referência.

____ (2011). Secretaria Nacional de Economia Solidária, Senaes/MTE; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, MDS, Edital de Chamada Pública no. 004/2011. Fomento a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação Atuantes com Resíduos Sólidos Constituídas por Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis.

____ Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR). Edital de Seleção Pública de Redes de Cooperação de Empreendimentos Econômicos Solidários para a ação de “Estruturação de Negócios Sustentáveis em Redes de Cooperação de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores de Materiais Recicláveis”, no. 001/2013.

Blikstad, K. (2017). Movimentos sociais de pessoas pobres: entre as urgências e o direito. (Tese

ROSSI, Flávia Cristina Regilio. *O Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e os governos do PT: trama pelo sentido da política pública.*

de doutorado), Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, SP.

Carlos, E.; Dowbor, M.; Albuquerque, M.C. (2017). Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas*, 17(2), 360-378.

_____. Decreto 7.405 de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para a Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências.

Dias, S. (2009). *Trajetórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa.* (Tese de doutorado), Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.

Doimo, A. M. (1995) *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.* São Paulo: Relume.

Ferro, M. C. T. (2018). *Desigualdade e Participação Improvável: Contestando Subjetividades Subalternas no Movimento de Moradia de São Paulo.* (Tese de doutorado), Departamento de Ciência Política, Universidade de Campinas, SP.

Fundação Banco do Brasil; Petrobrás; BNDES; Ministério do Trabalho e Emprego (2011). Edital de Chamamento Público No. 003/2011. Modalidades “A, B e C”.

Fundação Banco do Brasil (2013). Edital de Seleção Pública de Propostas para Contratação de Bases de Serviço de Apoio às Redes de Cooperação de Empreendimentos Econômicos Solidários Constituídos por Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis no Âmbito do Projeto Cataforte – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias, no. 2014/013

_____. Edital de Concurso de Projetos no. 2014/016 a serem apresentados por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP – com vistas à formalização de termo de parceria para o desenvolvimento do escritório nacional do Cataforte.

Melucci, A. (1996). *Challenging codes: collective action in the information age.* Cambridge: Cambridge University Press.

Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (2013). *Educação para a Emancipação Social*, In J.F. Pinhel (Org.). *Do Lixo à Cidadania. Guia de Formação de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis.* Instituto de Projetos e Pesquisas Socioambientais, São Paulo, Editora Petrópolis.

_____. (2014). Programa Nacional de Investimento na Reciclagem Popular.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 105-130.

ROSSI, Flávia Cristina Regilio. *O Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e os governos do PT: trama pelo sentido da política pública.*

Oliveira, G. (2016). A mudança de escala na mobilização dos atingidos por barragens. (Tese de doutorado). Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

Pinhel, J. R. (2013). Do Lixo à Cidadania. Guia para a Formação de Cooperativas de Materiais Recicláveis. São Paulo: Petrópolis.

Pires, R.; Gomide, A. A. (2015). Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. *Revista do Serviço Público*, no. 66(2), 195-226.

Pires, R. R.; Vaz, A. C. (2014). Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, 93, 61-91.

Sader, E. 1988. Quando novos personagens entram em cena. Experiências, falas e lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). São Paulo: Paz e Terra.

Silva, R. B. (2014). Balanço das ações do programa Cataforte, com dados sobre as atividades realizadas e os empreendimentos econômicos solidários apoiados e não selecionados. Projeto de Cooperação Técnica Internacional. Relatório de pesquisa.

Tatagiba, L.; Abers, R. N.; Silva, M. K. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In R. Pires; G. Lotta & V. Oliveira (Orgs.), *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil. Interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP.

Tatagiba, L.; Teixeira, A. C. C. (2016). Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia e Política*, 24 (58), 85-102.

_____ (2019) Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas. A controversa novidade dos programas associativo. 2019. In L. Tatagiba & A.C.C. Teixeira (Orgs.) *Movimentos sociais e a construção de políticas pública*. (No prelo).

Wirth, I. G. (2016). Movimento de Catadores e a Política Nacional de Resíduos Sólidos: a experiência do Rio Grande do Sul. (Tese de doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade de Campinas, SP.