

42º Encontro Anual da ANPOCS

SPG35 - Reconfigurações do trabalho e formas de organização coletiva

**O EMPREENDEDORISMO COLETIVO E A INCLUSÃO SOCIAL DE
CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NO BRASIL¹**

Raquel Maria da Costa Silveira

Doutoranda em Ciência Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Advogada (UNIRN).

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

O presente trabalho apresenta resultados de pesquisa de doutorado em curso e possui como objeto o estudo da efetividade da lei 12.305/2010 no Brasil e a sua relação com dificuldades enfrentadas pelas organizações autogestionárias de catadores no contexto do estímulo ao empreendedorismo coletivo. O objetivo é apresentar o atual cenário de inclusão social de catadores de materiais recicláveis no Brasil, discutindo-se os principais problemas enfrentados pela categoria na realização do trabalho em organizações autogestionárias. Para tanto, foram realizados estudos de caso em organizações de catadores no Rio de Janeiro/RJ, em Curitiba/PR e em Natal/RN. Tomou-se como base a metodologia da pesquisa Funasa (2016) e os indicadores de sustentabilidade de organizações de catadores. A coleta de dados contou com a aplicação de questionários com as organizações de catadores e a realização de entrevistas semiestruturadas com representantes dos catadores e do poder público municipal. Ao final, foi possível concluir que as organizações apresentam como principais entraves a questão organizacional, a ineficiência operacional e as condições de trabalho, saúde e segurança do trabalhador além da dependência em relação ao programa de coleta seletiva ao qual se vinculam.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a discussão em torno da inclusão social de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, que se iniciou no final dos anos de 1990, esteve relacionada com a formação de organizações autogestionárias. Desse modo, delineou-se um modelo de inclusão, hoje expresso na Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), que atrela a inserção da categoria nas políticas municipais pela via do empreendedorismo coletivo.

Em 2010, com a lei 12.305, a legislação brasileira previu, expressamente, mecanismos de inclusão social de catadores de materiais recicláveis. A partir da publicação da referida norma, os municípios, entes responsáveis pela gestão integrada dos resíduos sólidos, devem dar preferência a ações voltadas para a inclusão social e a emancipação econômica de catadores, com destaque para o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou associações. Assim, deve o catador se inserir em organizações formais para ser alvo das ações municipais.

Ao longo dos anos, diversos estudos se dedicaram a analisar as condições de trabalho da categoria de catadores após a publicação da PNRS. Alguns deles (SOTO, 2011; BESEN, 2011; MAGNI, 2011; GUTBERLET et al., 2013; COVISA / FUNDACENTRO-CTN, 2014) apontaram que a realidade interna das organizações

autogestionárias ainda era diversificada e que nem sempre a ideia do empreendedorismo foi capaz de conduzir o catador a uma condição adequada de trabalho.

Diante desse contexto, vislumbra-se a necessidade de se investigar como vem sendo realizada a implementação da lei 12.305/2010. Nesse sentido, torna-se importante estudar as dificuldades enfrentadas pelas organizações autogestionárias de catadores no contexto do estímulo ao empreendedorismo coletivo. O presente estudo, que apresentará alguns resultados de pesquisa de doutorado em curso, tem como objetivo apresentar o atual cenário de inclusão social de catadores de materiais recicláveis no Brasil, apontando-se os principais problemas enfrentados pela categoria na realização do trabalho em organizações autogestionárias.

A pesquisa foi realizada em organizações que contavam com o apoio do poder público municipal e estavam inseridas em programas de coleta seletiva. Foram realizados estudos de caso em organizações de catadores no Rio de Janeiro (cidade que iniciou a sua coleta seletiva e as ações voltadas à inclusão de catadores no início da década de 1990); em Curitiba (conhecida como caso de êxito, com ações voltadas à coleta seletiva iniciadas no final da década de 1980 e com iniciativas de inclusão social de catadores - por meio do projeto Ecocidadão - iniciadas em 2007) e em Natal (primeira capital brasileira a contratar, de forma remunerada, as cooperativas de catadores para a realização da coleta seletiva e com iniciativas de coleta seletiva iniciadas no início dos anos de 1990).

Em cada município foram selecionadas organizações de catadores para a realização da pesquisa. Em Natal, a pesquisa foi realizada nas duas organizações existentes na cidade, as quais recebem apoio da gestão municipal para a realização da coleta seletiva (Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis e Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Natal – COOCAMAR e Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis da Cidade do Natal/RN – COOPCICLA). Em Curitiba, em virtude da diversidade de organizações existentes e que participam do programa municipal voltado à inclusão de catadores², realizou-se pesquisa nas duas associações apontadas como exitosas pela gestão municipal (Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Curitiba – Mutirão e Associação de Catadores de Materiais Recicláveis Corbélia). No Rio de Janeiro, por sua vez, foram pesquisadas as 3 organizações que recebem suporte

² Na época da realização da pesquisa, cerca de 21 organizações de catadores participavam do Programa Ecocidadão.

mais direto por parte do município (Cooperativa de Recicladores Ambientais Transformando; Cooperativa de Trabalho e Produção de Catadores de Materiais Recicláveis de Irajá LTDA – Coopfuturo e Cooperativa Recicla Mais Zona Oeste).

Após o estudo bibliográfico e documental acerca do catador no Brasil, foi realizada pesquisa de campo, a fim de apresentar o atual cenário de inclusão social de catadores de materiais recicláveis. A coleta de dados contou com a aplicação de questionários com as organizações de catadores, além da realização de entrevistas semiestruturadas com os representantes das cooperativas e associações pesquisadas e com gestores municipais.

A pesquisa empírica foi realizada a partir da utilização da metodologia da pesquisa Funasa (2016), a qual considera no estudo da sustentabilidade questões relacionadas às variáveis ambientais e sanitárias; sociais; econômicas e institucionais, tornando possível compreender as dificuldades enfrentadas por cada organização e, ao final, observar os entraves que de forma mais frequente se fizeram presentes.

Para cada organização pesquisada, foram calculados 21 indicadores de sustentabilidade³ de organizações de catadores (ISOC), os quais se organizam em 05 (cinco) categorias, sendo elas: A) Legal/Institucional; B) Socioeconômico; C) Organizacional; D) Eficiência Operacional; E) Condições de trabalho, saúde e segurança do trabalhador. O quadro que segue apresenta os 5 aspectos estudados e os seus respectivos indicadores:

Quadro 1 – Aspectos estudados e indicadores calculados

Aspecto	Indicador	O que é medido⁴
Aspecto legal/institucional	ISOC 1	Regularização da organização
	ISOC 2	Instrumentos legais na relação com a prefeitura
	ISOC 3	Qualidade das parcerias da organização
	ISOC 4	Diversificação de parcerias da organização
Socioeconômico	ISOC 5	Renda média por membro da organização
	ISOC 6	Relação entre gêneros
Organizacional	ISOC 7	Autogestão
	ISOC 8	Capacitação dos membros da organização
	ISOC 9	Participação em reuniões
	ISOC 10	Rotatividade dos membros

³ De acordo com Funasa, 2016, no caso das organizações, o termo sustentabilidade representou a medida da capacidade de desenvolvimento das atividades com garantia de regularização institucional e da realização de trabalho e geração de renda em condições adequadas aos membros da organização.

⁴ As variáveis utilizadas para o cálculo de cada indicador podem ser consultadas em Funasa (2016).

	ISOC 11	Benefícios aos membros da organização
	ISOC 12	Diversificação de atividades e serviços da organização
Eficiência Operacional	ISOC 13	Adesão da população à coleta seletiva
	ISOC 14	Taxa de Recuperação de Materiais Recicláveis
	ISOC 15	Taxa de Rejeito
	ISOC 16	Autossuficiência de equipamentos e veículos da organização
	ISOC 17	Produtividade por catador
Condições de trabalho, saúde e segurança do trabalhador	ISOC 18	Condições de trabalho na coleta de resíduos secos
	ISOC 19	Condições ambientais de trabalho na organização
	ISOC 20	Saúde e segurança do trabalhador
	ISOC 21	Uso de equipamentos de proteção individual

Fonte: elaborado pela autora a partir de Funasa (2016), 2018.

Os aspectos a serem discutidos no presente estudo serão apresentados a partir do resultado obtido em cada indicador, os quais indicarão os principais desafios enfrentados pelas cooperativas e associações de catadores. Após a coleta dos dados e o cálculo dos indicadores, inicialmente, observou-se a classificação do resultado de cada um deles de acordo com as categorias “Não respondeu”, “Muito Desfavorável”, “Desfavorável”, “Favorável” e “Muito Favorável”, conforme a metodologia da Funasa (2016)⁵.

Para o presente estudo, foram considerados como desafios das organizações de catadores os indicadores que obtiveram classificação como desfavoráveis e muito desfavoráveis. Aqui, será apresentada a síntese da classificação dos indicadores nas 7 organizações pesquisadas, em vista de não ser possível, para este artigo, discutir separadamente cada um dos casos.

Ao final, foi possível concluir que as organizações apresentam, como principais entraves, a necessidade de atenção aos aspectos organizacional, de eficiência operacional e relacionados com as condições de trabalho, saúde e segurança do trabalhador, além da dependência em relação ao programa de coleta seletiva aos quais se vinculam. Desse modo, existindo dificuldades operacionais e de adesão ao serviço realizado pelo poder público, a inclusão da categoria não se configura como efetiva, mantendo trabalhador em um contexto permeado pela precariedade.

⁵ Para maiores detalhamentos sobre a metodologia utilizada, bem como sobre a fórmula de cálculo e as variáveis consideradas em cada indicador, sugerimos o acesso ao documento por meio do link: http://www.funasa.gov.br/documents/20182/39040/MANUAL_COLETA_SELETIVA.pdf/d4a5fd4b-9af1-413b-b136-7592a47fa63d

O CATADOR DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NO BRASIL

As cidades têm expressado desigualdades, segregação e cenas de miséria cada vez mais frequentes. Nesse contexto, por suas condições de acesso aos recursos necessários à sobrevivência, alguns indivíduos são mais atingidos pela perversidade da lógica capitalista, sendo eles denominados, popularmente, de miseráveis e, por vezes, excluídos. No Brasil, dentre os indivíduos habitualmente denominados excluídos encontram-se os catadores de materiais recicláveis. Esses trabalhadores atuam no recolhimento de resíduos nos centros urbanos. Bosi (2015) apresenta a história dos catadores de materiais recicláveis, destacando que somente entre os séculos XVIII e XIX a reciclagem ganhou cunho mercadológico, estando, em suas origens, coligada com a pobreza, mas desvinculada de um viés capitalista.

No século XIX, a fabricação de papel a partir de detritos de panos (trapos) fez surgir a necessidade de coleta desses materiais. Com a crescente demanda por matéria prima para a produção de papel, Bosi (2015, p. 13-14) afirma que “com algum cuidado pode-se datar no século XIX o início da atividade de captura de material reciclável como uma prática que ocupava integralmente a jornada de trabalho de homens e mulheres muito pobres”.

Naquele período, contudo, essa atividade não alcançava a relevância numérica dos dias atuais. Foi apenas entre 1840 e 1850 que surgiram as primeiras grandes indústrias de fabricação de papel que tinham como matéria prima os trapos. Do mesmo período data a utilização do ferro descartado para a fabricação de novos objetos. Como destaca Bosi (2015, p.16):

É preciso considerar que a introdução de trabalhadores nesse circuito produtivo tornou-se possível porque eram força de trabalho barata e as indústrias careciam de matéria-prima in natura. Tão logo a celulose adquiriu o predomínio na indústria de papel, a demanda por trapos e pelo trabalho de catadores declinou. Portanto, a escolha nunca foi pelo trabalho dos catadores ou por determinada matéria-prima, senão pelo menor custo de ambos.

No Brasil, ainda segundo o autor, o primeiro registro acerca da existência de catadores vem da literatura de Paulo Barreto (conhecido como João do Rio) em 1904. Autor escrevia crônicas retratando a população mais pobre do Rio de Janeiro. Nesse contexto, retratou os trapeiros que remexiam o lixo para procurar panos que serviriam às fábricas de papéis e de móveis.

Entre os séculos XX e XXI, ocorreu o aumento do número de catadores no Brasil, principalmente, a partir das décadas de 1970 e 1980. Na segunda metade da década de 1980, os catadores tornaram-se realidade na cena urbana brasileira. Foi nesse momento, também, que ocorreu a expansão histórica do setor da reciclagem, visto que o aumento do número de catadores tornou tal atividade viável em um negócio lucrativo (BOSI, 2008, p. 103).

Deve-se destacar que, na verdade, a indústria da reciclagem no Brasil externalizou os custos do recolhimento, da separação e do transporte do material para a sua produção. Isso se explica porque, caso optasse pela composição formal de sua própria força de trabalho, de modo oposto, as empresas acumulariam diversas responsabilidades sociais e trabalhistas que hoje estão ausentes da atividade da catação.

Até hoje, portanto, a catações se configura como a principal fonte da matéria prima para a indústria da reciclagem no Brasil. A observação do desempenho do trabalho do catador, por sua vez, evidencia a existência de riscos diversos: físicos, químicos, biológicos e ergonômicos.

Durante anos, a catação de materiais recicláveis no Brasil foi, prioritariamente, realizada nos lixões a céu aberto, ambientes em que conviviam em busca de resíduos tanto homens quanto mulheres, crianças, idosos e animais. Além disso, a catação também era realizada nas ruas e avenidas dos centros urbanos brasileiros. A tal contexto estão relacionadas condições de labor adversas no que tange às intempéries, à declividade das vias públicas e aos perigos relacionados à vida urbana (a exemplo da possibilidade de atropelamentos).

A carência das adequadas condições de desempenho da catação no Brasil pode ser percebida a partir da leitura da descrição da atividade realizada Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2002), segundo o qual o trabalho do catador é exercido a céu aberto, restando o trabalhador exposto a variações climáticas, a riscos de acidente na manipulação do material, a acidentes de trânsito e à violência urbana.

Para além dessas características, a situação social dessa categoria também demonstra o seu desfavorável contexto. Uma das primeiras pesquisas a retratar o contexto do catador do Brasil, em nível nacional, foi o perfil social elaborado pelo IPEA (2013). De acordo com esse relatório, no Brasil, cerca de 387.910 pessoas se dedicam à catação de materiais recicláveis. Tal dado, entretanto, é informado com ressalvas pela

própria instituição, a qual atribui um possível subdimensionamento à natureza informal da atividade e à autodeclaração que caracterizou a coleta dos dados.

De acordo com o IPEA (2013), tais indivíduos apresentavam, em média, 39,4 anos, sendo, predominantemente, do sexo masculino (68,9%), negros (66,1%) e residentes na área urbana do país (93,3%). No que se refere à renda mensal dos catadores, a pesquisa revelou a média de R\$ 571,56, importância que estaria acima do salário mínimo de R\$ 510,00 – vigente em 2010.

Contudo, o aprofundamento da análise demonstra que a condição social do catador no Brasil ainda não era favorável, mesmo após a publicação da PNRS. A pesquisa do IPEA (2013) revelou que, em contraste com o cenário nacional de 9,4% de analfabetos destacados pelo Censo 2010, entre os catadores, essa taxa apresentou-se em 20,5%. A região Nordeste do país, por sua vez, exibiu um percentual maior, chegando aos 34% de catadores que se autodeclararam analfabetos. Ainda, os catadores com mais de 25 anos de idade que haviam concluído o ensino fundamental eram 24,6% em contraste com o percentual nacional de 50,3%. Já os indivíduos que haviam concluído o ensino médio compunham 11,4% do total, em oposição ao índice de nacional de 35,9%.

Além dos dados relacionados à escolaridade, os dados publicados pelo IPEA (2013) tornam possível discutir o acesso dos catadores brasileiros a serviços básicos como o acesso a esgotamento sanitário, considerando-se este um importante indicador da qualidade da infraestrutura disponível às famílias. De acordo com o Censo (2010), no Brasil, 66,7% do total das residências brasileiras possuía acesso ao esgotamento sanitário adequado, indicador que cai para 49,8% quando analisado no contexto dos catadores. Esses dados demonstram, principalmente, a precariedade a que estão submetidos os indivíduos.

Outro dado importante diz respeito ao acesso à previdência social, a qual é percebida enquanto elemento apto a manter o bem-estar do indivíduo diante de situações que o ameaçam (a exemplo de doenças, gravidez, acidentes e o próprio envelhecimento). Dentre os entrevistados, 15,4% afirmaram contribuir para a Previdência Social, sendo que nas regiões Norte (7,5%) e Nordeste (6,2%) do país, esse dado se apresentou ainda mais preocupante, restando grande parte dos catadores expostos a riscos e sem possibilidade de acesso à previdência como forma de minimizá-los.

Para Souza (2009, p. 23-24), os catadores de materiais recicláveis compõem a classe de despreparados para o trabalho produtivo no capitalismo competitivo, a qual

equivale a quase 1/3 da população nacional e é denominada por ele de ralé brasileira. Como afirma o autor, esse grupo não possui as habilidades requeridas pelo capital, restando-lhes a busca pela sobrevivência por meio de atividades que beneficiam as classes média e alta:

É por conta disso que a “ralé” brasileira moderna não se confunde com o simples lumpemproletariado tradicional. Como ela não encontra emprego no setor produtivo que pressupõe uma relativa alta incorporação de conhecimento técnico ou “capital cultural”, ela só pode ser empregada enquanto mero “corpo”, ou seja, como mero dispêndio de energia muscular. É desse modo que essa classe é explorada pelas classes média e alta: como “corpo” vendido a baixo preço, seja no trabalho das empregadas domésticas, seja como dispêndio de energia muscular no trabalho masculino desqualificado, seja ainda na realização literal da metáfora do “corpo” à venda, como na prostituição. Os privilégios da classe média e alta advindos da exploração do trabalho desvalorizado dessa classe são insofismáveis.

Em virtude das condições laborais e sociais acima evidenciadas, a categoria dos catadores de materiais recicláveis se uniu em torno de uma luta em prol da inclusão. Durante a década de 1980, a situação dos catadores era ainda mais adversa, visto que, a despeito de atuarem em atividades ligadas à sustentabilidade, eram marginalizados e viviam situações de perseguição por parte do poder público. Em 1º de maio de 1990, foi criada, em Belo Horizonte, a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável - Asmare (JACOBI; TEIXEIRA, 1997). Ao longo dos anos, foi crescente a quantidade de organizações surgidas no Brasil. Entretanto, os reflexos qualitativos no trabalho do catador não avançaram na mesma velocidade.

De acordo com Gutierrez e Zanin (2011, p. 114), a função realizada pelos catadores no Brasil é essencial na cadeia de reciclagem. Tais indivíduos agregam valor social, ambiental e econômico aos resíduos que serão utilizados como matéria prima pela indústria de reciclagem. Entretanto, “dentre os atores envolvidos nessa cadeia, os catadores são os que se encontram em situação mais fragilizada”. As organizações de catadores, por sua vez, enfrentam como principal desafio a informalidade. Como destacam os autores referidos:

(...) dos 506 empreendimentos econômicos solidários de serviços de coleta e triagem de resíduos identificados pelo Sistema Nacional de Informação de Economia Solidária (SIES) em seu levantamento de 2007, 36% são ainda grupos informais. Isso significa que esses grupos vivem na ilegalidade e não podem participar, na maioria das vezes, de contratos e convênios com as prefeituras locais, bem como de editais e financiamentos de uma maneira geral. Situação semelhante também é

registrada nesses tipos de empreendimentos no estado de São Paulo, conforme Zanin e Gutierrez (2011). A maioria dos EES de catadores (51%) do estado de São Paulo não são formalizados, 38% são cooperativas e 11% são associações.

Além disso, os empreendimentos econômico solidários (ESS) formados por catadores ainda são dependentes dos apoios recebidos. Como destacaram as autoras, “apenas 13, 73% do total de EES de catadores possuem sede própria e a grande maioria, 60,39% dos locais de funcionamento dos EES, é cedido ou emprestado” (GUTIERREZ; ZANIN, 2011, p. 115).

Apesar dessas dificuldades, uma das principais reivindicações da categoria, atualmente, se refere à ampliação dos programas de coleta seletiva com inclusão social e do número de organizações que recebem a remuneração pela prestação dos serviços de coleta seletiva no Brasil.

Essa luta é capitaneada pelo Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), entidade que atua em prol da garantia de direitos para a categoria. Ao longo dos anos, por meio desse movimento, os catadores brasileiros pressionaram o poder público, em diversas esferas, em busca de conquistas.

Nesse sentido, no ano de 2007, os catadores obtiveram um avanço normativo: a alteração da redação do inciso XXVII do artigo 24 da Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/1993). A redação desse inciso, modificado em virtude da vigência da lei 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico), estabeleceu novo caso de dispensa de licitação para a contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

Esse foi, portanto, o primeiro passo para a institucionalização e a facilitação da contratação das organizações de catadores na operacionalização dos serviços de coleta seletiva no Brasil. Mas, ainda estava pendente a normatização da almejada inclusão da categoria, o que somente viria com a vigência da PNRS. A seguir, serão apresentadas as principais disposições presentes na Política Nacional de Resíduos Sólidos em relação à inclusão social de catadores.

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A INCLUSÃO SOCIAL DE CATADORES NO BRASIL PELA VIA DO EMPREENDEDORISMO COLETIVO

No contexto das discussões do texto da Política Nacional de Resíduos Sólidos, visualizou-se uma janela em que foi possível a inserção de propostas voltadas à inclusão dos catadores de materiais recicláveis, o que representaria um avanço normativo após a previsão presente na Lei 11.445/2007.

Almeida (2016) afirma que a PNRS foi a política ambiental que contou com o maior tempo de tramitação no Congresso Nacional. Tal fato ocorreu em função da complexidade técnica do tema e de atores interessados no debate. Dentre eles, encontravam-se os catadores de materiais recicláveis, os quais apresentaram participação ativa no processo de tramitação da norma:

O MNCR argumentava a necessidade de fomento e inclusão de cooperativas de catadores na coleta seletiva, bem como a constituição de redes de comercialização para os materiais reciclados. A organização se mostra bastante ativa no processo de lobby, tendo, inclusive se encontrado com o ex-presidente Lula em junho de 2009, no evento “Expocatadores”. De fato, os pontos abordados pelos representantes dos catadores, foram ao longo de todo o processo legislativo bem recebidos pelos relatores e pelos deputados membros da comissão e dos grupos de trabalho (GTs). (ALMEIDA, 2016, p. 128).

Como principal resultado deste processo de discussão, no que tange ao aspecto social, foi gestado o modelo de inclusão social de catadores de materiais recicláveis no Brasil. Para tanto, a via eleita pelo legislador foi a formação de organizações autogestionárias como cooperativas e associações, as quais deveriam participar dos programas oficiais de coleta seletiva. O objetivo de tal modelo instituído é claro: promover a inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, conforme o seu artigo 15, V (PNRS).

Após a entrada em vigor da PNRS, foram publicados dois decretos regulamentadores. O primeiro deles consiste no decreto 7.404/2010, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos, explicitou o modelo de inclusão social brasileiro, estabelecendo a prioridade conferida à participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda na coleta seletiva municipal (art. 11).

Além disso, esse decreto explicitou que os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos definirão programas e ações para a participação das cooperativas ou

outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (art. 41) e determinou, de forma expressa, a necessidade de que as políticas públicas voltadas para catadores de materiais recicláveis observem a busca pela melhoria das condições de trabalho desses indivíduos (art. 44, III). Conforme o decreto nº 7.404/2010:

(...)

Art. 41. Os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos definirão programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

(...)

Art. 44. As políticas públicas voltadas aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis deverão observar:

I - a possibilidade de dispensa de licitação, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para a contratação de cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

II - o estímulo à capacitação, à incubação e ao fortalecimento institucional de cooperativas, bem como à pesquisa voltada para sua integração nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e

III - a melhoria das condições de trabalho dos catadores.

Nesse sentido, a lei e o decreto referidos traduzem um conjunto de normas que explicitam uma indução à inserção das organizações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nos programas municipais de coleta seletiva. A fim de comprovar o que se afirma, para além dos dispositivos acima referidos, pode-se citar, também, a estratégia de priorização no acesso a recursos da União (ou por ela controlados) ou a incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento destinados aos estados e municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores (art. 79, II, b).

O segundo decreto regulamentador da lei 12.305/2010 (Decreto Federal nº 7.405/2010) também se constitui como uma evidência de adoção de um modelo para a inclusão de catadores no Brasil, demonstrando, ainda, a intenção do Governo Federal brasileiro em atuar em prol da categoria. Esse decreto instituiu o Programa Pró Catador com a finalidade de integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e

econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento (art. 1º).

De acordo com o seu artigo 2º, constitui-se como alguns de seus objetivos: a incubação de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem na reciclagem; a aquisição de equipamentos, máquinas e veículos voltados para a coleta seletiva, reutilização, beneficiamento, tratamento e reciclagem pelas cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; a implantação e adaptação de infraestrutura física de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; a organização e o apoio a redes de comercialização e cadeias produtivas integradas por cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; a abertura e manutenção de linhas de crédito especiais para apoiar projetos voltados à institucionalização e fortalecimento de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Nesse sentido, por todo o exposto, é possível denotar que o modelo instituído pela Lei Federal nº 12.305/2010 e os seus decretos regulamentadores buscou instituir a inclusão social de catadores no Brasil por meio do incentivo ao empreendedorismo coletivo. Assim, objetivou-se fomentar a formação de organizações autogestionárias formadas por tais trabalhadores. Nesse sentido, antes do estudo empírico que buscou entender a efetividade desta norma, torna-se necessário compreender as bases dessa discussão.

O EMPREENDEDORISMO COLETIVO E O ESTÍMULO AO COOPERATIVISMO NO BRASIL

A partir da década de 1970, inicialmente nos países centrais, mas com rebatimento nas nações periféricas, o sistema de produção capitalista entrou em crise. Esse contexto de crise conduziu, portanto, o capital a um período de reestruturação econômica, reajustamento social e político (HARVEY, 2012). Diversas transformações foram impostas para fins de recuperação do capital e restabelecimento do padrão de acumulação, do dinamismo, da estabilidade e da prosperidade que caracterizaram o pós Segunda Guerra. Assim, “desemprego em dimensão estrutural, precarização do trabalho de modo ampliado e destruição da natureza em escala globalizada tornaram-se traços constitutivos dessa fase da reestruturação produtiva” (ANTUNES, 2009, p. 36). As mudanças engendradas nesse período se deram, por exemplo, no modelo de organização

da produção e no Estado, refletindo-se diretamente no mercado de trabalho e gerando consequências sociais significativas, como a intensificação da precarização e o aumento da desigualdade e exclusão social.

A exemplo das mudanças ocorridas no mundo do trabalho, é possível citar a intensificação e o aumento da jornada de trabalho, a diminuição de salários, a precarização da força de trabalho, a perda de direitos trabalhistas individuais e coletivos, além do aumento do desemprego e subemprego. Para Antunes (2009), embora a crise tivesse raízes e determinantes mais profundas, a resposta do capitalismo resumiu-se a sua superfície, reestruturando sem modificar os pilares essenciais do modo de produção capitalista e sem adotar alternativas que conferissem dinamismo ao processo produtivo.

No Brasil, conforme Borges (2007), as modificações no mercado de trabalho foram sentidas principalmente nas duas últimas décadas do século XX e nos primeiros anos do século XXI. Para a autora, tais modificações podem ser sintetizadas em: “perdas, precariedade e insegurança.” (BORGES, 2007, p. 81).

Dois processos podem ser enfatizados para a construção da “flexibilização-precariização” no Brasil: a terceirização e a desregulamentação das relações de trabalho (BORGES, 2007). Quanto à primeira, podem ser citadas as formas mais usuais, como a subcontratação de empresas menores, bem como a contratação de trabalhadores por meio de cooperativas e trabalhadores autônomos. Nesse período, o setor de serviços absorveu a parcela adicional da força de trabalho excedente dos setores primários e secundários da economia, entretanto essas ocupações são, por vezes, precárias seja no setor formal ou informal. É por meio da informalidade⁶ que os trabalhadores encontram no setor de serviços diversas estratégias humanas de sobrevivência.

Nessa conjuntura, ampliou-se o discurso do empreendedorismo como uma alternativa ao desemprego, sendo o indivíduo incentivado a buscar, por si, novas formas de inserção na economia. É por tais fatores que Lima (2010) destacou que as mudanças na cultura do trabalho, decorrentes dos processos de flexibilização das últimas décadas vem acompanhada paradoxalmente de maior subordinação, sob a égide do empreendedorismo.

⁶ A informalidade é compreendida, conforme Antunes (2010), em seu sentido amplo, como trabalho não regulamentado e localizado de forma majoritária em setores de baixa produtividade e rentabilidade como a pequena produção familiar, atividades comerciais ambulantes e outras voltadas à subsistência.

Assim, estimulou-se o trabalhador a empreender e inovar, tendo como base a cultura da cooperação. Esta, por sua vez, está fundada em valores como a solidariedade e a confiança (DOLABELA, 2003). Conforme Lima (2010, p.161), a valorização do trabalho autônomo empreendedor reinterpretou também o trabalho informal: “abrange desde consultores altamente qualificados, com contratos temporários e/ou por projetos (...) chegando até os trabalhadores em atividades precárias como ambulantes, camelôs e outros que sobrevivem na precariedade”, fator denominado por Valentim e Peruzzo (2017) como uma elasticidade do termo empreendedorismo. Nesse sentido, destacou Lima (2010, p. 178):

Há, então, diversos tipos de empreendedores: autônomos, com distintos graus de formalidade, necessidade e precariedade. Desde o trabalhador sem qualificação alguma que vive de expedientes ou vendendo quinquilharias nas ruas, ao trabalhador vinculado às novas tecnologias informacionais, trabalhando de forma desterritorializada, por projetos. De um extremo a outro, uma precariedade constituinte na ausência de controles à intensificação do trabalho e ao acesso a benefícios sociais.

A cultura empreendedora ganhou força nas propostas coletivistas por excelência como as cooperativas e empresas autogestionárias. Desse modo, o trabalho associado em cooperativas foi revalorizado. Lima (2010, p. 181) destaca: “o debate atual sobre cooperativismo e economia solidária tem se mantido na perspectiva de uma alternativa ao desemprego e sua efetiva sustentabilidade”. Por tal aspecto, afirma que:

O trabalhador do informal, mais que um excluído do mercado, seria então um empreendedor por necessidade. Depende de seus investimentos no negócio/atividade que desenvolve para sobreviver, de sua predisposição em inovar, trabalhar duro, como probabilidade de sucesso. O trabalhador do informal, mais que um excluído do mercado, seria então um empreendedor por necessidade. Depende de seus investimentos no negócio/atividade que desenvolve para sobreviver, de sua predisposição em inovar, trabalhar duro, como probabilidade de sucesso (LIMA, 2010, p. 175).

Diante dessa discussão, se fortaleceu o movimento de economia solidária no Brasil, incorporando o cooperativismo como alternativa a uma sociedade mais justa e igualitária. Lima (2010, p. 183) destaca que, de uma forma geral, no Brasil, a multiplicação de cooperativas tem resultado de políticas de geração de renda. O crescimento dessas organizações, por sua vez, se fez acompanhar de polêmicas presentes desde o início no movimento cooperativista, como “a falta de capital, a quase impossibilidade ou, pelo menos, grande dificuldade de trabalhar com produtos próprios, a

ausência de confiança entre os próprios trabalhadores e, em alguns casos, a manutenção da dependência de órgãos de incubação”.

Dessa forma, de um lado, é possível visualizar a existência de um contexto político institucional favorável ao catador: a norma em estudo anuncia a intenção do legislador de promover a inclusão da categoria. Durante os 8 anos de vigência da PNRS, diversas organizações autogestionárias de catadores foram criadas e alguns municípios brasileiros buscaram formas de inserir a categoria na operacionalização da coleta seletiva. Contudo, na prática, ainda se faz necessário estudar a realidade da categoria após a publicação da PNRS.

Para isso e diante da impossibilidade de realização de um estudo que expresse a realidade de todas as organizações do Brasil, optou-se pela realização de um estudo de casos múltiplos em 7 organizações de catadores. As realidades das cidades do Rio de Janeiro, Curitiba e Natal foram escolhidas por possuírem programas de coleta seletiva iniciados entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990 e programas, projetos ou ações voltadas à inclusão de catadores. A pesquisa buscou investigar as dificuldades enfrentadas por organizações de catadores que possuem apoio da gestão municipal nessas 3 cidades, evidenciando os desafios ainda presentes no cotidiano da categoria e os entraves a sua inclusão.

O DESAFIO DA INCLUSÃO SOCIAL DE CATADORES À LUZ DA PNRS

A pesquisa realizada evidenciou que a realidade de funcionamento das organizações de catadores pelo Brasil ainda é diversa após oito anos da publicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Inicialmente, foram aplicados questionários que investigavam o contexto das organizações pesquisadas quanto às variáveis necessárias ao cálculo dos 21 indicadores. Os instrumentos de coleta de dados foram aplicados com os presidentes das 7 organizações. Além disso, foi possível realizar entrevista semiestruturada com os mesmos representantes, objetivando-se colher informações qualitativas acerca do trabalho realizado na organização.

De forma complementar, a pesquisa foi realizada junto aos gestores municipais responsáveis pela coleta seletiva ou pelas ações de inclusão de catadores nas 3 cidades visitadas. Nesse momento, a partir de entrevistas semiestruturadas, foi possível

compreender o contexto do programa de coleta seletiva implementado e as características das ações voltadas à inclusão de catadores.

A aplicação da metodologia da Funasa (2016), por sua vez, possibilitou o cálculo de 21 indicadores em cada uma das organizações pesquisadas, os quais foram classificados como: muito favorável; favorável; desfavorável e muito desfavorável. Os indicadores classificados como desfavoráveis e muito desfavoráveis foram considerados como desafios das organizações pesquisadas e serão a seguir discutidos.

Deve-se destacar que a investigação foi realizada, exclusivamente, em organizações que contam com apoio do poder público local. Nesse sentido, inicialmente, considera-se importante contextualizar as ações de inclusão social de catadores nas 3 cidades pesquisadas.

No Rio de Janeiro, a coleta dos recicláveis é realizada por empresa terceirizada. As cooperativas que possuem apoio do município no contexto da coleta seletiva recebem o material coletado nos domicílios para realização da triagem e posterior comercialização. Além disso, realizam suas atividades em espaços cedidos pelo município, o qual também apoia as organizações com o pagamento de despesas com energia, por exemplo.

Em Curitiba, por meio do Programa Ecocidadão, as organizações são credenciadas junto à Prefeitura para gerir, receber, triar e comercializar os resíduos provenientes da coleta seletiva. À época da pesquisa, 22 organizações (dentre associações e cooperativas) estavam credenciadas ao programa. A remuneração das organizações é realizada de acordo com o volume de material reciclável enviado para os barracões pela Prefeitura, a qual deve destinar, no mínimo, 10 toneladas por semana para cada organização. As associações e as cooperativas participantes do programa também recebem recicláveis provenientes de Estações de Sustentabilidade, além de obter renda proveniente da venda de todo o material reciclável recebido. Além disso, a Prefeitura também subsidia as despesas com aluguel dos barracões, água e energia das organizações.

Em Natal, por sua vez, a coleta é realizada pelas organizações de catadores, as quais são contratadas para operacionalizar o serviço e realizam as suas atividades em galpões cedidos pelo município. Natal foi a primeira capital brasileira a contratar os próprios catadores para a operacionalização do serviço de coleta desde 2011.

Após a realização desta contextualização, serão destacados os desafios relacionados com a política municipal. O primeiro aspecto a ser ressaltado é o fato de que os entes municipais parecem ainda não ter encontrado um modelo ideal para efetivar a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores conforme estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Durante a pesquisa realizada com os municípios, os gestores destacaram ainda estar buscando formas mais efetivas de promover a inclusão social dos catadores.

Em Natal, os gestores refletiam sobre formas de incluir o catador e solucionar problemas já identificados na implementação da atual política. Em Curitiba, por sua vez, a gestão afirmou estar estudando formas de inserir o catador na operacionalização da coleta, tal qual o modelo de Natal, sem que, com isso, haja perda na efetividade da política. A exemplo do que se afirma, a gestora entrevistada em Curitiba apresentava como destaque o modelo de inclusão implementado em Natal:

Até porque assim, a gente não... o nosso não é para fazer coleta, a gente ainda não chegou nessa parte. A gente quer uma hora passar essa responsabilidade da coleta para eles também. Porque o de vocês (se referindo a Natal), eles vão lá, eles fazem a coleta porta-a-porta e eles recebem daí pela quilometragem rodada? [Representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba/PR – Coordenação do Ecocidadão, 2018].

O gestor entrevistado no Rio de Janeiro, por sua vez, avaliou experiência anterior de realização da catação com a participação dos catadores:

Teve um bairro que a gente botou os catadores no caminhão, aí a gente avaliou, como essa cooperativa não tinha seguro, não tinha nada, se tivesse um acidente a gente ia ter problema. Então suspendemos o catador com guarnição do caminhão. (...) Agora, tudo a gente discutia com eles “ó, se tem um acidente com um funcionário da COMLURB, o INSS cobre. Agora se cai você do caminhão, que é comum, você vê um caminhão, bate em você, o que é que a gente vai fazer com você? Eu não tenho condição de te proteger como Estado”. [Representante da COMLURB - Rio de Janeiro/RJ, 2017].

Nesse sentido, constatou-se que o modelo instituído pela Política Nacional de Resíduos Sólidos vem expressando-se por meio de realidades concretas diversificadas e apoios institucionais múltiplos. O suporte oferecido às organizações pesquisadas vai desde aquele caracteristicamente assistencial até a desejada contratação das organizações como no caso de Natal.

Nesse sentido, parece não haver, ainda, um formato de inclusão dos catadores que garanta a efetividade da Lei Federal nº 12.305/2010. Conforme foi possível evidenciar,

cada município possui um modo diferente de relação com as organizações de catadores, os quais parecem estar ainda sendo testados e observados pelas gestões municipais.

Além disso a pesquisa realizada junto às prefeituras tornou possível identificar um segundo aspecto desafiador. Foi constatada a existência de problemas institucionais nos programas municipais de coleta seletiva, seja a partir do cálculo dos indicadores, seja a partir de entrevistas semiestruturadas realizadas. Tais dificuldades de operacionalização da coleta, por sua vez, se refletem diretamente nos ganhos obtidos pelas organizações de catadores.

Nesse sentido, o gestor entrevistado no Rio de Janeiro destacou a existência de uma “competição” entre os catadores das organizações e um grupo de coletores informais que realizam a coleta de recicláveis de forma paralela à coleta municipal. Como afirmou o gestor: *“O filé mignon da coleta seletiva não está aqui. O filé mignon alimenta 16 grandes depósitos – atravessadores – a maioria informal (...)”*. [Representante da COMLURB - Rio de Janeiro/RJ, 2017]. No mesmo sentido, destacou a entrevistada em Curitiba:

Com a questão do desemprego, a questão da crise no Brasil e tudo mais, a gente sabe que muitas pessoas ficaram sem renda e passaram a pegar o material, resíduo reciclável nas ruas, seja com carrinho, seja com carro motorizado, Kombi, Brasília, seja o que for, caminhonete, o que for, passaram a pegar esse material. (...) Ele já pegou a maior parte, daí ele já pega o material bom. E daí carrega. Quando o caminhão passa, ele pega o mínimo do mínimo. Acaba tendo bem menos materiais, e com isso que diminuiu essa coleta, diminuiu também a entrega nas associações de catadores. [Representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba/PR – Coordenação do Ecocidadão, 2018].

Além desse aspecto, os dados indicaram a existência de altas taxas e rejeito no material destinado à coleta seletiva e baixo percentual de recuperação de materiais recicláveis nos municípios. Tal resultado se relaciona com dificuldades operacionais dos programas de coleta seletiva, mas, igualmente, com a necessidade de que a adesão da população à ação municipal seja estimulada. Nesse sentido, os gestores evidenciaram a necessidade de que sejam realizadas campanhas de educação ambiental, como importante potencializador dos programas de coleta seletiva. Tais ações, em algumas realidades, como Natal, ainda eram pontuais, em outras, como Curitiba, estavam em fase de retomada. Como destacaram as gestoras:

Folheto, assim, a gente elaborou na época que o menino, a gente tinha um aprendiz que sabia mexer com Corel. Eu aproveitei para resgatar

alguns materiais. A gente resgatou um da coleta seletiva. Só que a gente não imprimiu esse material porque é muito colorido ele e a gente não tem gráfica, não tem nada. Então, assim, eu vejo não... a gente não tem nenhum, nada... regular em relação à coleta... Às vezes acontece de a gente fazer uma campanha pontual. [Representante da Urbana – Natal/RN, 2018].

O que não é efetivo ainda é a questão da separação mesmo da população. A população hoje, a gente está voltando com a campanha agora, ficou muito tempo parada. Teve campanhas que saíram, que foram fracas. Agora está voltando com a campanha, que espero que seja forte. Já tem alguns ônibus até que atrás dos ônibus está tipo um... é como que eles chamam? Busdoor? Que é aquele adesivo. Dizendo lixo que não é lixo, separe. Então a gente está voltando muito forte com essa questão do Separe [Representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba/PR – Coordenação do Ecocidadão, 2018].

Diante dessas necessidades inicialmente apontadas pelos gestores, a pesquisa realizada e o cálculo dos indicadores permitiram a identificação dos desafios vivenciados nas organizações, os quais não foram equacionadas após a sua inserção nos programas de coleta seletiva estudados. Os modos de relação estabelecidos entre os municípios e as organizações estudadas em cada contexto não garantiram a sustentabilidade dessas. São justamente tais aspectos que serão evidenciados a seguir.

A fim de analisar os fatores que foram denominados aqui como principais desafios das organizações estudadas, consideraram-se os indicadores que obtiveram classificação desfavorável ou muito desfavorável em cada cooperativa ou associação. O resultado dessa análise se encontra nos quadros que seguem.

O primeiro deles foi elaborado de acordo com os cinco aspectos nos quais se organizam os indicadores de sustentabilidade das organizações conforme a metodologia da FUNASA (2016). As cooperativas e associações que apresentaram indicadores desfavoráveis ou muito desfavoráveis em cada área foram assinaladas no quadro abaixo, de modo que cada marcação equivale a um indicador avaliado negativamente na organização.

Quadro 2⁷ – Principais dificuldades enfrentadas pelas organizações pesquisadas (por aspecto estudado)

ORGANIZAÇÕES	ASPECTO				
	Legal/Institucional	Organizacional	Socioeconômico	Eficiência Operacional	Condições de trabalho, saúde e segurança do trabalhador
Transformando	**	**		*****	**
COOPFUTURO	*	*		*****	
Recicla Mais	**	*		*****	***
Mutirão		**		*****	
Corbéia	*	***		*****	*
COOCAMAR		**	*	*****	***
COOPCICLA		*	*	***	**

Fonte: elaborado pela autora, 2018.

O quadro denota que as organizações pesquisadas enfrentam, principalmente, desafios relacionados com a questão organizacional, com a eficiência operacional e com as condições de trabalho, saúde e segurança do trabalhador, tanto no que diz respeito ao número de organizações que apresentaram indicadores desfavoráveis e muito desfavoráveis, quanto em relação ao número de indicadores classificados negativamente em cada uma delas.

O aspecto organizacional se relaciona com indicadores relativos à autogestão, à capacitação para o trabalho na organização, à participação em reuniões, à rotatividade, aos benefícios aos membros, bem como à diversificação de atividades e serviços realizados pela organização. Já a eficiência operacional diz respeito a indicadores ligados à organização (como a autossuficiência de equipamentos e veículos e a produtividade do catador) e ao programa de coleta seletiva implementado pelas gestões municipais, como a adesão da população, as taxas de recuperação de materiais recicláveis e de rejeitos. O aspecto relacionado às condições de trabalho, saúde e segurança do trabalhador, por sua vez, é formado pelos indicadores “condições de trabalho na coleta de resíduos secos”; “condições ambientais de trabalho”; “saúde e segurança do trabalhador” e “uso de equipamentos de proteção individual”.

Detalhadamente, além da análise realizada de acordo com os aspectos estudados e apontados como desafios à sustentabilidade das organizações, foi possível conhecer quais

⁷ O * indica a quantidade de indicadores considerados desfavoráveis ou muito desfavoráveis em cada aspecto.

indicadores foram mais frequentemente classificados como desfavoráveis ou muito desfavoráveis após a realização da pesquisa. O quadro que segue apresenta a quantidade e o respectivo percentual de organizações que apresentaram indicadores classificados negativamente.

Quadro 3 – Principais dificuldades enfrentadas pelas organizações pesquisadas (por indicador)

Indicador	O que é medido⁸	Quantidade de organizações - classificação do indicador como Desfavorável ou Muito Desfavorável	% de organizações - classificação do indicador como Desfavorável ou Muito Desfavorável
ISOC 1	Regularização da organização	0	0
ISOC 2	Instrumentos legais na relação com a prefeitura	2	28,57
ISOC 3	Qualidade das parcerias da organização	1	14,28
ISOC 4	Diversificação de parcerias da organização	3	42,85
ISOC 5	Renda média por membro da organização	2	28,57
ISOC 6	Relação entre gêneros	0	0
ISOC 7	Autogestão	0	0
ISOC 8	Capacitação dos membros da organização	0	0
ISOC 9	Participação em reuniões	0	0
ISOC 10	Rotatividade dos membros	4	57,14
ISOC 11	Benefícios aos membros da organização	5	71,42
ISOC 12	Diversificação de atividades e serviços da organização	2	28,57
ISOC 13	Adesão da população à coleta seletiva	7	100
ISOC 14	Taxa de Recuperação de Materiais Recicláveis	7	100
ISOC 15	Taxa de Rejeito	7	100
ISOC 16	Autossuficiência de equipamentos e veículos da organização	5	71,42
ISOC 17	Produtividade por catador	4	57,14
ISOC 18	Condições de trabalho na coleta de resíduos secos	0	0
ISOC 19	Condições ambientais de trabalho na organização	5	71,42
ISOC 20	Saúde e segurança do trabalhador	4	57,14
ISOC 21	Uso de equipamentos de proteção individual	2	28,57

Fonte: elaborado pela autora, 2018.

De início, cumpre analisar que alguns fatores investigados a partir do cálculo dos indicadores não foram recorrentemente apontados como desafios nas organizações. Dentre eles, destacam-se: a regularização da organização, os instrumentos legais na relação com a prefeitura, a capacitação da organização e a renda média por membro. A

⁸ As variáveis utilizadas para o cálculo de cada indicador podem ser consultadas em Funasa (2016).

análise desses aspectos deve ser, contudo, realizada com cautela. Deve-se destacar que todas as organizações pesquisadas possuem apoio das prefeituras municipais. Para firmar tal parceria, foi necessário, inicialmente, providenciar a sua regularização, o que favorece a classificação delas no ISOC 1 e no ISOC 2 (regularização da organização e instrumentos legais na relação com a prefeitura).

A renda média por membro (ISOC 5), por sua vez, também pode ser reflexo da relação com o poder municipal, visto que, exceto as organizações do Rio de Janeiro, todas as demais recebiam recursos financeiros seja pela realização da coleta (Natal), seja pelo recebimento do material reciclável (Curitiba).

No que tange às dificuldades encontradas, ao realizar a análise por indicador, foi possível perceber que 100% das associações e cooperativas obtiveram classificação desfavorável ou muito desfavorável no que tange à adesão da população e às taxas de recuperação de materiais recicláveis e de rejeitos. Tal resultado confirma os relatos dos gestores municipais obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas, os quais foram acima destacados.

Esses indicadores se relacionam com o planejamento e a gestão dos programas de coleta seletiva implementados pelos municípios. No caso do ISOC 13, a ausência de informação afirmada em todos os casos estudados indica inexistência de monitoramento da coleta realizada. Já as baixas taxas de recuperação e recicláveis e as altas taxas de rejeito (ISOC 14 e 15) evidenciam a necessidade de investimento por parte dos entes municipais.

A pesquisa, igualmente, destacou que as organizações ainda enfrentam dificuldades relacionadas com a gestão interna e com a sua capacidade de investimento na melhoria da qualidade de vida do catador. Nesse contexto, 71,42% das cooperativas e associações visitadas apresentaram indicadores desfavoráveis e muito desfavoráveis no que tange aos benefícios oferecidos aos catadores; à autossuficiência de equipamentos e veículos e às condições ambientais de trabalho. Já 57,14% encontram como desafios a alta rotatividade de seus membros; a baixa produtividade do catador e a necessidade de melhoria das condições de saúde e segurança. A diversificação de parcerias também se mostrou desafiadora em 42,85% dos casos pesquisados.

O fato é que as realidades estudadas não destoam largamente das afirmações de Besen e Jacobi (2017, p. 76) ao afirmarem que ainda coexistem, no Brasil, a ausência de remuneração das organizações de catadores pelos serviços de coleta seletiva tanto pelas

prefeituras, quanto pelo setor privado; as deficiências de planejamento da infraestrutura e de fluxos adequados das centrais de triagem e as condições degradantes de trabalho.

Conforme Gutierrez e Zanin (2011, p. 115), esses e outros resultados demonstram que “os catadores estão em uma situação muito desfavorável para conquistar a autonomia do empreendimento, bem como a propriedade ou maior controle dos seus meios de produção”.

As evidências encontradas, bem como os elementos destacados pelos autores citados, apontam para a conclusão de que o incentivo à criação de organizações autogestionárias e o discurso empreendedor como rota eleita para a inclusão de catadores no Brasil não vêm apresentando a efetividade desejada. As condições desfavoráveis e precárias identificadas afastam os catadores da concretização da autogestão, na medida em que interferem na sua autonomia e na sustentabilidade das próprias organizações.

Nesse momento, deve-se destacar o resultado obtido em relação à autogestão, o qual não foi identificado como desafio por meio da pesquisa quantitativa, mas foi apontada como dificuldade a partir da coleta de dados qualitativo realizada no presente estudo.

A autogestão, entendida como um modo de agir coletivo (CATTANI, 2003), é ainda um desafio no Brasil. Para Lima (2004), a falta de uma cultura autogestionária se constitui como um dos principais problemas que inviabilizam os empreendimentos solidários. Embora os dados quantitativos da pesquisa, calculados a partir dos questionários aplicados com os presidentes das organizações, tenham supostamente evidenciado ausência de dificuldade no que tange à concretização da autogestão, a pesquisa qualitativa realizada com as lideranças demonstrou que, nos casos estudados, a realidade das organizações ainda aponta para a dificuldade na autogestão. Somente pela análise dos indicadores, a pesquisa evidenciaria a falsa ideia de efetividade da autogestão nas organizações de catadores. Contudo, foi possível denotar, a partir das falas dos entrevistados, que a retórica da economia solidária ainda não é a base do funcionamento das organizações pesquisadas. Nesse sentido, as entrevistas evidenciaram que, em alguns casos, as reuniões e assembleias não são, na prática, realizadas periodicamente e que, nem sempre, possuem caráter autogestionário, discutindo temáticas ligadas às relações interpessoais. Assim afirmou o entrevistado representante de organização de catadores em Natal:

Aqui o certo era para ter todo mês. No começo eu fazia todo mês. Eu fiz uns quatro a cinco meses direto. Só que chegou num ponto que não tinha mais necessidade. Porque está todo... eu acho assim, eu pergunto para o pessoal aqui, não faço reunião. E quando eu tenho um problema grave mesmo como, por exemplo (...) era para ter feito em dezembro, não deu tempo. Não é certo, mas eu estou fazendo uma vez por ano, que é a assembleia geral para... mas era para fazer todo mês, mas não estamos fazendo, não. [Presidente de cooperativa de catadores COOPCICLA – Natal/RN, 2018].

Dessa forma, foram encontrados contextos de organizações em que as responsabilidades não foram redistribuídas e descentralizadas em níveis homogêneos. As prioridades não são coletivamente definidas, confirmando a afirmação de Veronese e Scholz (2013), segundo os quais este pode ser considerado como um dos maiores desafios dos empreendimentos autogestionários.

Os resultados demonstram que o catador ainda vivencia um contexto de precariedade mesmo quando inserido nas organizações autogestionárias. É fato que esse modo de realização do trabalho eleito pelo legislador brasileiro e priorizado pela Lei nº 12.305/2010 retirou catadores de contextos laborais ainda mais degradantes se forem comparadas às realidades dos lixões a céu aberto e ao trabalho autônomo realizado nas ruas e avenidas brasileiras. Entretanto, esse formato de organização do trabalhador não garantiu a solução de problemas básicos que permeiam o trabalho do catador, como a melhoria das condições de saúde e segurança; o aumento dos benefícios oferecidos aos catadores e à autossuficiência de equipamentos e veículos. Como reflexo desses fatores, surgem aspectos que enfraquecem o trabalho coletivo e comprometem a sustentabilidade das próprias organizações, como a baixa produtividade do catador e a alta rotatividade dos membros.

Outra dificuldade não resolvida é, ainda, a persistência de relatos de preconceitos em relação ao trabalho do catador. Tal aspecto foi destacado pelos catadores em seus relatos. Nesse contexto, destacou um dos catadores entrevistados em Curitiba: *“Tem que ter o catador, tem que ter o coletor na rua, mas o povo tem muito preconceito ainda com quem mexe com reciclagem.”* [Presidente de associação de catadores Corbélia – Curitiba/RN, 2018]. No mesmo sentido, destacou a catadora entrevistada no Rio de Janeiro:

Mas, é daqui que a gente tira o nosso sustento, é daqui que a gente tira tudo que a gente tem, entendeu? Então, o preconceito diminuiu um pouco, um pouco. Mas, ainda há muito. Muita coisa a ser mudada, a ser transformada em relação a tudo que é com reciclagem e catador.

[Presidente de cooperativa de catadores Recicla Mais – Rio de Janeiro/RN, 2018]

Os resultados encontrados na presente pesquisa apontam para a existência de dificuldades diversas na operacionalização da PNRS. Contudo, deve-se reconhecer que a Política Nacional de Resíduos Sólidos representou um fôlego e retirou uma parcela da categoria de catadores da condição degradante de trabalho em lixões. A catação, que antes ocorria a céu aberto, recebeu novos olhares e investimentos a partir das discussões realizadas durante o processo de elaboração da PNRS e após a sua publicação. Em relação às condições de labor vivenciadas no lixão, destacou o entrevistado representante da COOPCICLA:

(...) eu acho que foi a melhor solução que teve para os catadores em formar a cooperativa em termos de saúde e o pagamento está melhorando graças a Deus. Mas saúde principalmente, que não tem dinheiro que pague você saber que não vai ficar doente, como eu já passei mais de mês em cima de uma cama de hospital com... por causa da poeira daqui de dentro, respirava. [ENTREVISTADO Q, representante da COOPCICLA, 2018].

Os gestores entrevistados, por sua vez, reconheceram ter ocorrido transformações na vida dos catadores a partir do trabalho em empreendimentos econômico solidários. Contudo, destacaram a necessidade de investimento tanto por parte do poder público, quanto das próprias organizações. Quando questionados sobre a existência de inclusão social dos catadores a partir das ações implementadas pelas respectivas prefeituras, responderam os gestores:

(...) que existe inclusão, existe. Que o programa, ele é reconhecido, é. Ele é uma prioridade política, independente de mudar a gestão. Qualquer gestão que venha, ele não acaba. A gente tem certeza disso, que ele não acaba porque ele atende à Política Nacional de Resíduos porque já é uma estrutura já que já está... formatada pelo próprio Movimento que hoje, por mais que eles venham na reunião, reclamam e reclamam e reclamam de tudo. Mas assim, eles sabem que eles têm um ambiente para trabalhar, que eles têm equipamento para trabalhar, que tem uma estrutura adequada. [Representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba/PR – Coordenação do Ecocidadão, 2018].

Sim. Com o encerramento do lixão, os que quiseram ficar em associações e cooperativas eu acho que foram incluídos, sim. (...) Desses anos, eu acho que eles tiveram muita parceria das instituições. Receberam muito recurso, receberam equipamentos, veículos, receberam treinamentos, enfim material divulgativo, tudo que você imaginar. Acho que não absorveram o suficiente pela quantidade de incentivos que eles tiveram. Mas acho que eles foram incluídos, sim. (...) eu acho que as condições de trabalho são boas. São boas, eu acho que eles estão num trabalho digno, em condições dignas. Há o que se

melhorar? Eu acredito que sim. Principalmente por parte deles. [Representante da Urbana – Natal/RN, 2018].

Para o gestor, entrevistado no Rio de Janeiro, por sua vez, a principal dificuldade enfrentada para inclusão social dos catadores é a vontade política: “*Vontade política. Vontade política. Vontade política é a primeira dificuldade, o recurso a gente tem, disponível do Governo Federal*”.

A despeito dessa sensação de inclusão, os resultados apontados na presente pesquisa demonstram que o catador brasileiro, a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos, foi, até o momento, alçado à condição de “empreendedor por necessidade” - utilizando-se o termo criado por Lima (2010, p. 175) para descrever os trabalhadores informais no Brasil. Conforme descrito, a despeito da Lei Federal nº 12.305/2010, esse sujeito depende de investimentos na atividade que desenvolve para sobreviver, de sua predisposição em inovar e de trabalhar duro. De forma ainda mais degradante, convive com condições de labor insalubres e com a persistência do preconceito.

Deve-se destacar que todas as organizações pesquisadas contavam com o apoio das Prefeituras. Nesse sentido, é possível que a condição de organizações que não contam com o suporte municipal se apresente ainda mais dificultosa mesmo naqueles aspectos que, no presente estudo, não foram apontados como desafios à inclusão do catador. Diante do exposto, a partir da pesquisa realizada, foi possível demonstrar que a formação de organizações autogestionárias de catadores esconde velhos entraves e um cenário marcado pelo trabalho precário. Por tais aspectos, é possível corroborar com Demajorovic e Besen (2007, p. 13), segundo os quais o modelo instituído pela PNRS ainda “carece de fortalecimento e ajustes para que realmente faça inclusão social”.

A despeito do reconhecimento da melhoria das condições de labor, os dados apresentados demonstraram, igualmente, que ainda há um passivo a ser solucionado no que tange à garantia de direitos ao catador. A PNRS buscou solucionar tal condição a partir da organização da categoria. Porém, a realidade encontrada demonstra que a organização, por si, não foi suficiente para retirar a categoria da condição de precariedade, sendo necessário, por um lado, investir na aquisição de maquinário e na infraestrutura adequada ao trabalho com o resíduo, e, de outro, na criação de um ambiente propício ao desenvolvimento da autogestão.

De acordo com Lima (2010), o trabalho realizado em cooperativas é revalorizado em uma dupla perspectiva: para os trabalhadores, em função da autonomia e

democratização que, em tese, as empresas autogestionárias adotam, e por ser uma alternativa em tempos de desemprego crescente. Como afirma: “nas cooperativas, o trabalho perderia seu caráter genérico, heterônomo característico do assalariamento, para um trabalho enriquecido, autônomo, no qual o trabalhador passa a ser responsável pela produção” (LIMA, 2010, p. 179). Tratam-se, entretanto, de falsos pressupostos na medida em que a autonomia no processo de trabalho cria novas formas de subordinação no mercado, já que este possui “um caráter determinante na sobrevivência da cooperativa, arrefecendo eventuais pendores anticapitalistas dos trabalhadores”.

De forma geral, Valentim e Peruzzo (2017, p. 117) já haviam destacado que “a exaltação da ideologia empreendedora no capitalismo atual pode ser explicada pela funcionalidade que suas características centrais adquirem no contexto de desemprego estrutural e da necessidade de manutenção da hegemonia burguesa”. Essa ideologia se fundamenta na ideia de que o modo de produção capitalista possui como obstáculo insuperável a inexistência de empregos para todos, de forma que o empreendedorismo seria a possibilidade de gerar inclusão sob as mais diversas formas de se empreender. Além disso, o empreendedorismo possibilitaria menor subordinação por parte do trabalhador.

Contudo, como afirmaram Valentim e Peruzzo (2017, p. 120), o que existe é, na verdade, uma ilusão de independência do trabalhador e da ausência de subordinação do trabalho ao capital. Nesse sentido, “o que se observa é a articulação de atividades informais à produção do grande capital” sob o viés do empreendedorismo.

No caso da catação aqui estudada, a ideologia empreendedora foi a opção do legislador ao pensar uma solução para o catador de materiais recicláveis no Brasil. Esta alternativa se configura como uma tentativa de organização da atividade, mantendo-se, contudo, a sua funcionalidade em relação à indústria da reciclagem. A partir da PNRS, abriram-se caminhos para a melhoria das condições de trabalho do catador, porém a ideologia empreendedora ainda não se mostrou capaz de garantir a desejada inclusão social (art. 15, V, PNRS). Desse modo, a partir da pesquisa realizada, demonstrou-se que a formação de organizações autogestionárias de catadores é mais um exemplo de que o discurso do empreendedorismo se apresentou apenas como uma resposta estratégica ao desemprego, porém, até o momento, pouco efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho evidenciou alguns avanços no que tange à organização do catador no Brasil. Foi possível concluir que a formação de organizações retirou parcela da categoria de condições degradantes de trabalho em lixões. Ainda, explicitou que a criação de associações e cooperativas se constituiu como uma iniciativa importante para iniciar um movimento de valorização do catador, enquanto sujeito ativo na cadeia produtiva da reciclagem. Contudo, tanto a busca pela garantia de condições dignas de trabalho, quanto a valorização da atividade realizada, se apresentam como objetivos inconclusos.

De início, demonstrou-se a existência de contextos institucionais diversos que geram formatos diferenciados de relação entre o poder público municipal e as organizações de catadores, sem que se tenha encontrado um modelo único de inclusão da categoria. Essa variação encontrada, por sua vez, poder estar relacionada com a abrangência da própria norma, a qual estabelece o objetivo da inclusão e explicita a diretriz de operacionalização (formação de organizações autogestionárias), mas deixa em aberto as relações que podem se estabelecer entre os catadores e o poder público.

Os desafios vivenciados pelas organizações de catadores também foram enfocados, demonstrando que, a partir do trabalho em cooperativas e associações, a categoria se torna dependente de programas de coleta seletiva, os quais enfrentam problemas em sua operacionalização. Os desafios presentes nos aspectos relacionados à questão organizacional e às condições de saúde e segurança do trabalho expressam a necessidade de investimento e de qualificação desses trabalhadores, a fim de que o discurso do empreendedorismo plantado como oportunidade para a inclusão a partir da PNRS possa se configurar como verdadeira oportunidade para o catador.

A PNRS possui eficácia jurídico-dogmática, ou seja, aplicabilidade e exigibilidade. Contudo, os dados apresentados aqui apontam que os resultados concretos desta lei não são suficientes para se afirmar a ocorrência de inclusão social do catador brasileiro, ou seja, a sua efetividade. Desse modo, pode-se afirmar que a busca pela inclusão social de catadores de materiais recicláveis no Brasil, a partir de estratégia pautada no empreendedorismo coletivo, ainda está em curso.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. Porto Alegre: Boitempo, 2009.
- BORGES, Ângela. **Mercado de Trabalho: mais de uma década de precarização**. In: DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia (Org.). *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo. 2007. p. 81-94.
- BOSI, A. P. A organização capitalista do trabalho “informal”. O caso dos catadores de recicláveis. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.23, n.67, p.101-191, 2008.
- _____. **História dos catadores no Brasil**. Verona: São Paulo, 2015.
- CATTANI, Antônio David. A outra economia: os conceitos essenciais. In: CATTANI, Antônio David. **A outra economia**. (Org.). Porto Alegre: Veraz Editores, 2003. p.9-15.
- DEMAJOROVIC, Jacques e BESEN, Gina Rizpah. Gestão compartilhada de resíduos sólidos: avanços e desafios para a sustentabilidade. In: XXXI ENCONTRO DA ANPAD, 31.,. 2007. Rio de Janeiro. **Anais...Rio de Janeiro, 2007**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-C1680.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2017.
- DOLABELA, F. **Pedagogia empreendedora**. São Paulo: Editora da Cultura, 2003.
- GUTIERREZ, Rafaela Francisconi; ZANIN, Maria. Empreendimentos Econômicos de Catadores de Resíduos e Legislações Vigentes: Avanços e Limites. **Revista Interinstitucional de Psicologia**, 4 (2), Edição Especial, dezembro, 2011, 113-121. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/gerais/v4nspe/v4nspea02.pdf>>. Acesso em: 12 de set. 2018
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Situação Social das catadoras e dos catadores de material reutilizável e reciclável**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaoosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf>. Acesso em: 12 jan.2016.
- LIMA, Jacob Carlos. O trabalho autogestionário em cooperativas de produção: o paradigma revisitado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 56, p.45-62, out. 2004.
- _____. Participação, empreendedorismo e autogestão: uma nova cultura do trabalho? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, no 25, set./dez. 2010, p. 158-198.
- POCHMANN, Márcio. Economia solidária no Brasil: possibilidades e limites. **Boletim de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise** nº 24, Agosto 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5703>. Acesso em: 10 mar. 2017.
- VALENTIM, Erika Cordeiro do Rêgo Barros; PERUZZO, Juliane Feix. A ideologia empreendedora: ocultamento da questão de classe e sua funcionalidade ao capital. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17914>>. Acesso em: 18 set. 2018.
- VERONESE, M. V.; SCHOLZ, R. A difícil construção da liderança solidária compartilhada. **Século XXI, Revista de Ciências Sociais**, v.3, n. 2, p.41-64, jul./dez. 2013.