UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ERICA APARHYAN STELLA

**Interações intersetoriais nas políticas públicas de apoio aos catadores: a atuação do
Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais
Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) entre 2008 e 2014**

São Paulo

2018

ERICA APARHYAN STELLA

Interações intersetoriais nas políticas públicas de apoio aos catadores: a atuação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) entre 2008 e 2014

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 11 de abril de 2018. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:
Análise de Políticas Públicas

Orientadora:
Prof.^a Dr.^a Patricia Maria Emerenciano de Mendonça

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Stella, Erica Aparhyan

Interações intersetoriais nas políticas públicas de apoio aos catadores: a atuação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) entre 2008 e 2014 / Erica Aparhyan Stella ; orientadora, Patricia Maria Emerenciano de Mendonça. – 2018
189 p. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Políticas públicas - Brasil - 2008-2014. 2. Materiais Recicláveis. 3. Catadores de material reciclável. 4. Inclusão social. 5. Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC). I. Mendonça, Patricia Maria Emerenciano de, orient. II. Título
CDD 22.ed. – 320.60981

Nome: STELLA, Erica Aparhyan

Título: Interações intersetoriais nas políticas públicas de apoio aos catadores: a atuação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) entre 2008 e 2014

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 11 / 04 / 2018

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Profa. Dra. Sylmara Lopes Francelino Gonçalves-Dias

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Profa. Dra. Gabriela Spanghero Lotta

Universidade Federal do ABC. Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas

Agradecimentos

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – pelo apoio financeiro concedido através da bolsa de mestrado ao longo desses dois anos, sem o qual não seria possível minha dedicação exclusiva à pesquisa.

A todos aqueles que tão generosamente me concederam entrevistas, minha enorme gratidão. Agradeço pelo tempo precioso, pela riqueza de detalhes e pelo compromisso com as informações concedidas, pelo compartilhamento de documentos públicos que muitas vezes não são facilmente encontrados, pelas análises, reflexões e *insights* que compartilharam comigo e, por fim, por toda confiança que depositaram em mim. Espero fazer jus à dedicação, à seriedade e ao sentimento com que trabalharam a agenda da catação no governo federal.

Agradeço à professora Patricia Mendonça pela orientação, pelos diálogos sempre muito provocadores e instigantes, que me fizeram ir além nas minhas investigações e análises, e pelo apoio, liberdade e confiança ao longo de todo o mestrado.

Agradeço às professoras Gabriela Lotta e Sylmara Gonçalves-Dias pelas críticas, sugestões e questionamentos trazidos na banca de defesa. Essas contribuições me ajudaram a melhorar esta pesquisa, bem como me inspiraram para os próximos passos. Agradeço ao professor Fernando Coelho pelas contribuições não só na banca de defesa, como também na qualificação e na disciplina do mestrado, contribuições essas que moldaram muitas das minhas escolhas teóricas e metodológicas ao longo da pesquisa e que me mostraram que os caminhos mais desafiadores são também os que mais contribuem para o nosso crescimento acadêmico.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e, em especial, às professoras Renata Bichir e Cecília Olivieri, pelos ensinamentos nas disciplinas e pelos apoios e sugestões de leitura ao longo do processo de pesquisa.

Ao professor José Flávio Motta da FEA-USP, que me abriu as portas para a pesquisa acadêmica através da iniciação científica e da monografia de conclusão de curso e que sempre me apoiou e motivou a ir além.

Aos amigos da turma do mestrado pelas discussões e reflexões, pelas trocas de textos e de dicas para pesquisa, mas, principalmente, por todas as voltas de trem da EACH, pelas risadas, pelos encontros fora do ambiente acadêmico, enfim, por tornarem esse processo mais leve e divertido. Especialmente, agradeço a Ana Mathias, Gabi D'Amaral, João Resende, Karine Julião, Marina Ruzzi e Paula Santos pelo suporte acadêmico e emocional nos momentos mais intensos. À Karine, agradeço não só por esse suporte, que foi muito mais próximo, mas também pela acolhida calorosa em seu lar paulistano; assim, agradeço também à Hyanna Medeiros e à Ingrid Torquato, que contribuíram para que essa acolhida fosse ainda mais leve e divertida.

Aos professores e a todos os formadores do coletivo da ITCP-USP – espaço imprescindível à minha formação enquanto sujeito político – agradeço pelos incontáveis aprendizados e debates, pelas incontáveis angústias e risadas; por darem significado à minha relação com a universidade e ao meu papel em nossa sociedade; por me ensinarem o que é a autogestão e por me permitirem acreditar em outra forma de relação entre as pessoas.

Agradeço especialmente a todos os formadores que passaram pelo Gepem Resíduos, onde o meu trabalho nesse universo da catação se iniciou e de onde surgiram muitas das minhas indagações e reflexões iniciais.

Àqueles que conheci ao longo desse percurso acadêmico e que contribuíram com suas experiências e seus conhecimentos, agradeço por compartilhá-los comigo: Ricardo Abussafy, Sil Camargo, Luiz Bruzzi, Joyce Monteiro da Silva, Gabriel Ferreira, Isabella Vallin, Lucca Pérez, Amanda Cseh, Flávia Rossi e Flávio Klein.

Agradeço aos meus pais, Jussara e Antonio, por todos os esforços que garantiram as condições para que eu realizasse meus estudos, pelos exemplos de vida e por todo o carinho e amor com que me criaram. Às minhas irmãs, Vanessa e Bianca, pelo amor incondicional, pela amizade eterna e pela lealdade irrestrita.

Não posso deixar de agradecer aos meus sogros, Debora e Joseph, por me acolherem como parte de sua família e por toda a confiança que depositam em mim. Agradeço também pelas diferentes formas com que contribuíram com meus estudos.

Aos amigos Denes, Gian e Klein pelo companheirismo ao longo da jornada universitária, pelos debates bem humorados e pelas conversas sinceras; e, é claro, por todas as cervejas!

Agradeço ao Roberto por todo o amor e carinho, pelo companheirismo, pela paciência nos momentos de crise, por todas as conversas, por todos os ensinamentos, por todas as trapalhadas e por todas as risadas; é uma alegria estar ao seu lado e a isso eu agradeço a cada dia!

RESUMO

STELLA, Erica Aparhyan. **Interações intersetoriais nas políticas públicas de apoio aos catadores**: a atuação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) entre 2008 e 2014. 2018. 189 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão corrigida.

A dissertação aborda as interações intersetoriais para a formulação das políticas públicas federais de apoio aos catadores de materiais recicláveis a partir da atuação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) entre os anos de 2008 e 2014. A análise destaca a secretaria executiva desse comitê, bem como um importante membro, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – através de sua Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). Para tanto, foi realizada uma reconstituição histórica do CIISC entre 2003 e 2015 com base em análise documental (legislação e relatórios governamentais), na literatura existente e nas entrevistas com gestores públicos realizadas no âmbito desta pesquisa. Assim, a dissertação busca compreender as influências das interações entre os diferentes órgãos e entidades do governo federal que integraram o CIISC, sobre as políticas públicas federais de apoio aos catadores e, nesse sentido, foram investigadas tanto a coordenação desse comitê por sua secretaria executiva, quanto as relações de colaboração, de indiferença e de oposição que perpassaram sua existência. Observa-se que, em meio à coordenação e às demais interações, tem destaque o papel de gestores públicos cuja atuação enquanto ativistas burocráticos foi extremamente importante para a coordenação intersetorial na formulação das políticas de apoio aos catadores. São então tratadas as dimensões em que se observam as articulações intersetoriais, bem como são traçados os limites dessas articulações nas políticas públicas federais de apoio aos catadores de materiais recicláveis. Observou-se que existem algumas políticas de apoio aos catadores que, embora relativamente isoladas entre si, foram internamente formuladas, financiadas e executadas de maneira articulada, de modo que, embora não seja possível descrevê-las em termos de um sistema, tampouco é adequado tratá-las como algo pontual a despeito de suas fragilidades.

Palavras-chave: Catadores de materiais recicláveis. Coordenação. Intersetorialidade. Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC). Programa Pró-Catador.

ABSTRACT

STELLA, Erica Aparhyan. **Inter-sectoral interactions in public policies to support waste pickers**: the work of the Inter-ministerial Committee for Social and Economic Inclusion of Waste Pickers (CIISC) between 2008 and 2014. 2018. 189 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2018. Corrected version.

This dissertation discusses inter-sectoral interactions in the formulation of policies by the federal government to support waste pickers occurring in the Inter-ministerial Committee for the Social and Economic Inclusion of Waste Pickers (CIISC) between 2008 and 2014. This analysis highlights the executive secretariat of this committee, as well as an important member: the Labor and Employment Ministry (MTE) – that acted through its National Secretariat of Solidarity Economy (Senaes). In this respect, we made a historical reconstitution of CIISC from 2003 to 2015 based in documental analysis (legislation and government reports), in the related literature and in interviews with public managers made in the course of this research. Thus, this dissertation seeks comprehending influences and interactions between different federal agencies and entities that took part in CIISC, on federal public policies in support of waste pickers. In this regard, we analyzed both the coordination of this committee by its executive secretariat and its relations of collaboration, indifference and opposition that permeated its existence. We found that, in the midst of coordination and other interactions, the role of public managers was central, whose performance as bureaucratic activists was crucial for the inter-sectoral coordination in the formulation of policy to support waste pickers. It is then analyzed the different dimensions of this inter-sectoral articulations, as well as it is traced its limits in the formulations of federal policies of support to waste pickers. We found that exists some policies in support of waste pickers that, although relatively isolated, were internally formulated, financed and executed in an articulated manner, such that, despite not being capable of being described as a system, it is inadequate of being treated as punctual in spite of it frailties.

Keywords: Waste pickers. Coordination. Intersectorality. Inter-ministerial Committee for the Social and Economic Inclusion of Waste Pickers (CIISC). Pró-Catador Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Os conceitos de coordenação, consistência, coerência e integração.....	p. 26
Figura 2 – As políticas de apoio aos catadores no âmbito do Programa Pró-Catador.....	p. 52
Figura 3 – Composição do CIISC entre 2003 e 2010	p. 75
Figura 4 – Composição do CIISC a partir do Decreto nº 7.405/2010	p. 82
Figura 5 – Linha do tempo das coordenações do CIISC.....	p. 83
Figura 6 – Principais políticas de apoio aos catadores ao longo do tempo	p. 91
Figura 7 – Órgãos e entidades executores de políticas de apoio aos catadores.....	p. 91
Figura 8 – As três grandes marcas da atuação do governo federal na temática social e da catação	p. 111
Figura 9 – As três grandes marcas da atuação do governo federal na temática social e da catação	p. 173

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Entrevistas realizadas na pesquisa e seus códigos de identificação	p. 55
Quadro 2 – Categorias gerais	p. 57
Quadro 3 – Categorias analíticas específicas	p. 58
Quadro 4 – Comparação entre Grupos de Trabalho e Grupos Executivos do CIISC.....	p. 81

LISTA DE SIGLAS

BB – Banco do Brasil S.A.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BSM – Brasil Sem Miséria

CEF – Caixa Econômica Federal

CIISC – Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

DDS – Diretoria de Diálogos Urbanos

EES – Empreendimento Econômico Solidário

FBB – Fundação Banco do Brasil

Funasa – Fundação Nacional de Saúde

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MAS – Ministério da Assistência Social

MCidades – Ministério das Cidades

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia,

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

ME – Ministério da Educação

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MF – Ministério da Fazenda

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério de Minas e Energia

MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis

MP – Ministério Público

MPS – Ministério da Previdência Social

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS – Ministério da Saúde

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

M.TUR – Ministério do Turismo

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PBF – Programa Bolsa Família

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

PPA – Plano Plurianual

PT – Partido dos Trabalhadores

SEDH – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

Senaes – Secretaria Nacional de Economia Solidária

SG/PR – Secretaria Geral da Presidência da República

SINIR – Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos

SNAS – Secretaria Nacional de Articulação Social

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	ENTRE A FRAGMENTAÇÃO E A INTERSETORIALIDADE: CONSTRUINDO PONTES ANALÍTICAS.....	22
2.1	A TEORIA DA FRAGMENTAÇÃO E SEUS LIMITES ANALÍTICOS PARA ESTA PESQUISA.....	22
2.2	A CONTRIBUIÇÃO DAS LITERATURAS EM ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
2.3	CONSTRUINDO PONTES ANALÍTICAS A PARTIR DO MODELO DA FRAGMENTAÇÃO.....	36
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	49
3.1	OBJETIVO GERAL, QUESTÃO DE PESQUISA E SEU PRESSUPOSTO.....	49
3.2	HIPÓTESE, DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO E RECORTE ANALÍTICO TEMPORAL.....	50
3.3	MÉTODOS DE COLETA E DE PRODUÇÃO DE DADOS.....	53
3.4	CATEGORIAS E QUADROS ANALÍTICOS.....	57
4	A AGENDA DA CATAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL.....	60
4.1	BREVE RESGATE SOBRE A CHEGADA DA AGENDA DA CATAÇÃO AO GOVERNO FEDERAL.....	60
4.2	O PERÍODO DE RECONHECIMENTO DA AGENDA DA CATAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL.....	63
4.3	A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	68
4.4	O COMITÊ INTERMINISTERIAL PARA INCLUSÃO SOCIAL E ECONÔMICA DOS CATADORES DE MATERIAIS REUTILIZÁVEIS E RECICLÁVEIS.....	74
4.5	OS PROJETOS CATAFORTE II E III.....	84
4.6	O PROGRAMA PRÓ-CATADOR.....	88
4.7	A SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.....	91
4.8	A SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO.....	95
5	COMPREENDENDO AS INTERAÇÕES INTERSETORIAIS.....	98

5.1	O PAPEL DAS LIDERANÇAS EXECUTIVAS.....	98
5.1.1	O Presidente Lula.....	98
5.1.2	O Ministro Gilberto Carvalho.....	101
5.1.3	A Presidente Dilma.....	104
5.2	CONCEPÇÕES E ESTRATÉGIAS.....	107
5.2.1	A agenda da catação como prioridade do Presidente Lula.....	107
5.2.2	As concepções e estratégias relacionadas às políticas de apoio aos catadores.....	109
5.2.2.1	<i>Projetos Cataforte II e III.....</i>	111
5.2.2.2	<i>Programa Pró-Catador.....</i>	114
5.2.2.3	<i>Encerramento dos lixões.....</i>	116
5.2.3	As concepções e estratégias relacionadas à atuação do CIISC.....	120
5.2.3.1	<i>O CIISC na SAIP/MDS e as fragilidades da estratégia de articulação de membros.....</i>	120
5.2.3.2	<i>O CIISC na SG/PR e a ampliação de sua incidência.....</i>	121
5.2.4	A dimensão ambiental: fragilidade e ambiguidades.....	124
5.3	AS ESTRUTURAS IMPORTAM.....	127
5.3.1	A dimensão externa: o lugar do CIISC no governo federal.....	127
5.3.2	A dimensão interna: a organização do CIISC.....	133
5.3.2.1	<i>A secretaria executiva do CIISC.....</i>	133
5.3.2.2	<i>Mudanças nas estruturas internas de funcionamento do CIISC: a reorganização dos Grupos Executivos.....</i>	134
5.4	O CIISC ATRAVÉS DE SUAS INTERAÇÕES INTERSETORIAIS....	139
5.4.1	Perfil do coordenador.....	139
5.4.2	O peso relativo das dimensões “pessoal” e “organizacional” nas interações.....	143
5.4.3	Três níveis de engajamento dentro do CIISC.....	144
5.4.3.1	<i>Relações de resistência.....</i>	146
5.4.4	O CIISC na SG/PR.....	147
5.4.5	A liderança exercida pela Senaes/MTE.....	152
5.5	A MOBILIZAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS.....	159
5.5.1	Os Planos Plurianuais e as ações de apoio aos catadores.....	160
5.5.1.1	<i>A lógica do PPA no Programa Pró-Catador.....</i>	161

5.5.2	O CIISC enquanto mobilizador de recursos e o Cataforte III.....	162
5.5.3	O apoio indireto aos catadores.....	165
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	168
	REFERÊNCIAS.....	174
	APÊNDICE A – SISTEMATIZAÇÃO DAS AÇÕES DE APOIO	
	AOS CATADORES DE 2004 A 2016	183
	APÊNDICE B – ROTEIROS.....	186

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca compreender as influências das interações entre os diferentes órgãos e entidades do governo federal que compuseram o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) sobre as políticas públicas de apoio aos catadores de materiais recicláveis. Foram investigadas as relações entre órgãos e entidades que compuseram o CIISC e que são conjuntamente responsáveis por políticas públicas de apoio aos catadores, analisando de que maneiras essas relações influenciam e se refletem na formulação dessas políticas. Assim, a pesquisa buscou responder à seguinte questão: de que maneiras as interações entre os órgãos e as entidades que compuseram o CIISC influenciam e estão refletidas na formulação das políticas públicas federais de apoio à inclusão social e econômica dos catadores de materiais recicláveis?

Inicialmente, é interessante apresentar um breve contexto sobre a pesquisa na temática de gestão de resíduos sólidos com inclusão de catadores de materiais recicláveis. Essa pesquisa cresceu sensivelmente ao longo dos anos 2000, particularmente no que tange ao estudo da organização do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e às políticas públicas para o manejo de resíduos sólidos com a inclusão social e econômica desses catadores. É possível observar que a literatura se desenvolveu, grosso modo, em torno de eixos: formação da agenda dos catadores a partir do surgimento do MNCR e descrição das trajetórias das políticas públicas que os atendem (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011; SANTOS et al., 2011); produção de subsídios para a elaboração dessas políticas (BESEN, 2011); e descrição e análise dos processos de implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas (geralmente no âmbito dos municípios) e seus impactos sobre os catadores de materiais recicláveis (GODOY, 2005; SANTOS, 2011).

A principal inquietação acadêmica que deu origem ao projeto de pesquisa foi a observação, ao longo do desenvolvimento da iniciação científica e da monografia de conclusão de curso, de que existiam diversas ações de apoio aos catadores em diferentes órgãos e entidades do governo federal, donde surgiram indagações sobre quais seriam as diferenças entre essas ações e por que elas não se apresentavam integradas de maneira intersetorial. Nesse sentido, a pesquisa se desenvolveu no sentido explorar os processos de formulação de políticas federais de apoio aos catadores sob o ponto de vista dos gestores que as formularam, ou seja, abordando a dimensão dessas políticas que é

interna ao Estado; em particular, buscou-se a compreensão das interações que se davam no âmbito do CIISC. Assim, é possível associá-la a trabalhos que exploram a atuação da burocracia de médio escalão no governo federal em seu compromisso com a agenda dos catadores (CAYRES, 2015; BRANDÃO, 2017).

O esforço teórico deste trabalho se dá, então, no sentido de articular o modelo analítico da teoria da fragmentação de políticas públicas (MARTINS, 2003) com as literaturas de intersetorialidade (BRONZO, 2010; CUNILL-GRAU, 2016) e ativismo institucional (ABERS e BÜLOW, 2011; ABERS et al., 2014; ABERS, 2015), a fim de melhor compreender as políticas de apoio aos catadores formuladas no nível federal, que se inserem no contexto maior das políticas sociais voltadas às populações em situação de vulnerabilidade desenvolvidas ao longo dos governos federais do Partido dos Trabalhadores. Assim, buscou-se articular trabalhos da administração pública àqueles da análise de políticas públicas, a fim de construir pontes teóricas entre essas áreas do Campo de Públicas.

Partiu-se do pressuposto de que as relações interorganizacionais no âmbito do governo federal têm impacto sobre a formulação de políticas públicas e, desse modo, são capazes tanto de fragmentar, quanto de integrar intersetorialmente as políticas elaboradas. Segundo Martins (2003), a proposição causal de sua teoria da fragmentação de políticas públicas diz respeito à relação que se estabelece entre estruturas e processos e o impacto que essa relação tem sobre as políticas públicas, de modo que arranjos estruturais fragmentadores geram processos de tomada de decisão fragmentadores, que geram políticas públicas fragmentadas. Dentre os fatores estruturais estabelecidos por esse autor, os fatores liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo e pessoas abordam diversos aspectos da dimensão interorganizacional, que têm impacto sobre as políticas públicas.

Segundo Bronzo (2010) e Cunill-Grau (2016), as formas de se conceber um problema social têm impacto sobre os modelos de gestão e os desenhos de políticas públicas voltadas ao enfrentamento desse problema; assim, a concepção dos problemas sociais como complexos e multicausais implica em políticas públicas baseadas na integralidade, o que, por sua vez, demanda a integração intersetorial. Desse modo, as relações interorganizacionais entre os diferentes setores têm impacto sobre as políticas públicas voltadas ao enfrentamento de problemas sociais. Assim, seja por uma perspectiva própria da administração pública, que aborda o funcionamento do Estado a

partir de estruturas e processos operacionais, seja por uma perspectiva da análise de políticas públicas, que busca compreender as concepções subjacentes à formulação de políticas públicas e seus impactos sobre o desenho e a gestão dessas políticas, observa-se a importância das relações interorganizacionais sobre os resultados dos processos de criação de políticas públicas.

Assim, a pesquisa partiu da hipótese de que as ações de apoio aos catadores surgiam de maneira dispersa e desarticulada em diferentes órgãos do governo federal, a despeito da existência de uma instância de coordenação interministerial, o CIISC. Entretanto, com o desenvolvimento das análises sobre os processos de reconhecimento e de consolidação da agenda da catação no nível federal, tornou-se evidente que essa hipótese verificava-se apenas em parte: de maneira mais acentuada no período de reconhecimento (o que se relacionava à própria incipiência das ações nesse momento), mas permeando também a fase de consolidação propriamente dita (o que se relacionava ao processo de construção das políticas mais estruturadas).

Logo, é possível estabelecer que, no período de reconhecimento, existiam ações de caráter pontual e desarticulado, ou seja, é possível falar em ações de apoio aos catadores. Entretanto, durante o período de consolidação, é possível discernir três grandes políticas de apoio aos catadores (e, portanto, é possível falar em termos de políticas públicas) relativamente isoladas entre si, mas formuladas, financiadas e executadas de maneira articulada entre os órgãos e as entidades, tais como os Projetos Cataforte II e III, o Programa Pró-Catador e o estímulo ao encerramento dos lixões. Cabe notar, enfim, que o uso das expressões “ações de apoio aos catadores” e “políticas de apoio aos catadores” busca refletir esses dois momentos distintos; assim, quando se quer enfatizar o caráter pontual e/ou desarticulado, utiliza-se o termo “ações de apoio aos catadores”, e quando se quer enfatizar o caráter integrado, utiliza-se o termo “políticas de apoio aos catadores”.

A literatura aponta que as políticas públicas de apoio aos catadores começaram a surgir na década de 1990 no nível municipal e, em particular, em prefeituras do Partido dos Trabalhadores (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011). Com a vitória de Lula à presidência em 2002, as demandas dos catadores chegaram efetivamente ao governo federal e, já em setembro 2003, é criado o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis. Assim, o contexto histórico do qual parte esse trabalho inicia-se em 2003, quando o Partido dos Trabalhadores assume a Presidência

da República com Lula e têm início os processos de reconhecimento e consolidação da agenda da catação no nível federal. O recorte analítico temporal estabelecido para a pesquisa foi o período de 2008 a 2014: em 2008, inicia-se a implementação do projeto Cataforte I; em 2014, encerra-se o primeiro mandato da Presidente Dilma. Nesse sentido, é importante pontuar que o segundo mandato de Dilma Rousseff é marcado por uma crise econômica e política no governo federal, em meio à qual ocorre a última reunião do CIISC, em maio de 2015, ano em que a secretaria executiva do CIISC é gradualmente desfeita.

Após esta Introdução, o capítulo 2 – Entre a fragmentação e a intersetorialidade: construindo pontes analíticas – apresenta os principais referenciais teóricos que nortearam a pesquisa: a teoria da fragmentação (MARTINS, 2003) e as literaturas em análise de políticas públicas, quais sejam, intersetorialidade (BRONZO, 2010; CUNILL-GRAU, 2016) e ativismo institucional (ABERS e BÜLOW, 2011; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014; ABERS, 2015). Orientada pela hipótese anteriormente descrita, a pesquisa se desenvolveu, inicialmente, a partir da teoria da fragmentação; com o aprofundamento das análises, foram identificados os limites analíticos dessa teoria para o objeto desta pesquisa. Foram então incorporadas as literaturas em análise de políticas públicas, a fim de complementar a teoria da fragmentação. Ainda assim, uma vez que as categorias analíticas do modelo da fragmentação apresentavam uma estrutura de análise interessante para a pesquisa, partiu-se delas para a construção das pontes analíticas com as demais literaturas citadas. Assim, o capítulo 2 reflete esse esforço teórico-analítico desenvolvido ao longo da pesquisa.

O capítulo 3 – Procedimentos metodológicos – apresenta os elementos metodológicos da pesquisa. Além da pergunta de pesquisa e de seu pressuposto, é aprofundada a análise da hipótese aqui apresentada, bem como é discutido o processo de delimitação do objeto de estudo. São apresentados os dados com os quais se trabalhou, bem como suas formas de coleta, produção e análise a partir das categorias elaboradas.

O capítulo 4 – A agenda da catação no governo federal – apresenta os processos de reconhecimento e de consolidação da agenda da catação no nível federal, bem como os principais elementos necessários à compreensão do objeto de análise: a PNRS, o CIISC, duas das principais políticas federais de apoio aos catadores (os projetos Cataforte II e III e o Programa Pró-Catador, com destaque à estratégia de encerramento dos lixões) e, por fim, dois órgãos do governo federal: a Secretaria-Geral da Presidência

da República (SG/PR) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE). Nesse sentido, as seções iniciais (4.1 Breve resgate sobre a chegada da agenda da catação ao governo federal, e 4.2 O período de reconhecimento da agenda da catação no governo federal) apresentam as principais características do período de reconhecimento da agenda da catação no governo federal, características essas que irão permear o período seguinte de consolidação dessa agenda.

Ainda nesse capítulo, a análise sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) apresenta as dimensões nas quais essa política garante a atuação das cooperativas e associações (empreendimentos) de catadores de materiais recicláveis nos planos de gestão integrada de resíduos sólidos, bem como nos sistemas de logística reversa. Essa política é o principal fundamento do apoio aos catadores, entendido como o investimento estatal na melhoria das condições de produção e de gestão dos empreendimentos de catadores para que estes possam desempenhar em condições dignas o trabalho que há décadas vêm realizando. Entretanto, a análise buscou também problematizar em que medida essa política tem sido, de fato, capaz de contribuir para a inclusão socioprodutiva desses empreendimentos. Já as demais seções desse capítulo apresentam as características principais não só do CIISC, como de políticas públicas e órgãos do governo federal que terão papel central nas análises subsequentes. Nesse sentido, o capítulo 4 tem caráter principalmente descritivo e contribui para a dissertação ao estabelecer os fundamentos para as análises do capítulo 5.

O capítulo 5 – Compreendendo as interações intersetoriais – apresenta as análises propriamente ditas sobre as interações intersetoriais. Assim, são exploradas e analisadas as relações pessoais e organizacionais que permeiam os processos de formulação e de acompanhamento da implementação das políticas de apoio aos catadores. Sua estruturação parte de eixos analíticos baseados nos fatores estruturais de integração (ou seja, as categorias analíticas) do modelo de Martins (2003). São eles: o papel desempenhado pelas lideranças executivas (Presidentes e Ministros); as concepções e estratégias subjacentes às políticas de apoio aos catadores e à atuação dos órgãos e das entidades envolvidas; as estruturas enquanto dimensão do desenho organizacional do governo federal e do próprio CIISC; as interações intersetoriais propriamente ditas, com destaque para as atuações da secretaria executiva do CIISC e da Senaes/MTE; e a mobilização dos recursos financeiros para a implementação das políticas formuladas. Ao final de cada eixo analítico, são traçados os limites das

interações intersetoriais, bem como são feitas reflexões sobre os potenciais de integração observados em cada uma das dimensões analisadas.

Ainda no que diz respeito ao capítulo 5, é importante notar que cada eixo de análise é perpassado pela dimensão temporal, ou seja, optou-se aqui por análises que constantemente retomam eventos específicos ao longo do tempo. Essa forma de construção das análises tem por objetivo destacar a evolução temporal de cada dimensão abordada. Também deve ser esclarecido um importante limite da pesquisa e da análise aqui desenvolvidas: não foram estudados órgãos como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério Público Federal. Não obstante, a importância desses órgãos para a agenda da catação é aqui reconhecida.

As Considerações finais apresentam uma síntese dos principais resultados deste trabalho; é reconstituído o processo de evolução da pesquisa e, nesse sentido, suas principais contribuições; por fim, são apresentados os possíveis desdobramentos deste trabalho, que constituem uma agenda de pesquisa futura. Em meio às interações intersetoriais, observou-se a relevância do ativismo institucional de gestores públicos sobre o aumento da integração nas políticas de apoio aos catadores. São destacadas as atuações da secretaria executiva do CIISC e da Senaes/MTE, devido ao compromisso constante para a consolidação da agenda da catação no governo federal que os gestores desses órgãos revelam.

Por fim, é importante destacar que a hipótese inicial de que as ações federais de apoio aos catadores constituem um todo fragmentário é problematizada, vislumbrando-se que ainda que não consigam se assemelhar a um sistema de política pública, isso não significa que elas estejam limitadas a ações pontuais e desarticuladas, com baixa integração entre si. Desse modo, é possível afirmar que existem algumas políticas públicas de apoio aos catadores que, embora relativamente isoladas entre si, foram internamente formuladas, financiadas e executadas de maneira articulada, de modo que, embora não seja possível descrevê-las em termos de um sistema, tampouco é adequado tratá-las como algo isolado e pontual a despeito de suas fragilidades.

2 ENTRE A FRAGMENTAÇÃO E A INTERSETORIALIDADE: CONSTRUINDO PONTES ANALÍTICAS

Os referenciais teóricos que norteiam a dissertação são, por parte da literatura de administração pública, a teoria da fragmentação de políticas públicas (MARTINS, 2003); e, por parte da literatura de análise de políticas públicas, a intersectorialidade (BRONZO, 2010; CUNILL-GRAU, 2016) e o ativismo institucional (ABERS e BÜLOW, 2011; ABERS et al., 2014; ABERS, 2015). Assim, o esforço teórico da pesquisa se dá no sentido de, a partir das contribuições da literatura recente em análise de políticas públicas, complementar as categorias do modelo analítico de Martins (2003), a fim de melhor caracterizar e analisar uma realidade empírica nova, isto é, a realidade das políticas sociais e estratégias intersectoriais voltadas às populações em situação de vulnerabilidade, políticas e estratégias que foram desenvolvidas ao longo dos governos federais do Partido dos Trabalhadores.

Este capítulo tem por objetivo apresentar as bases teóricas sobre as quais a dissertação se desenvolveu. Apresentam-se, inicialmente, os principais elementos das literaturas mobilizadas, de modo a caracterizá-las de uma forma abrangente; são apresentadas então as pontes analíticas construídas entre essas literaturas, de modo que o texto passa a se articular em torno de elementos específicos. Assim, na seção 2.1, é apresentada a teoria da fragmentação e seu modelo analítico a partir de seus principais conceitos e fundamentos; na seção 2.2, são apresentadas as literaturas sobre intersectorialidade e ativismo institucional; na seção 2.3, são apresentadas as pontes analíticas desenvolvidas nesta pesquisa e que foram utilizadas como referencial teórico para as análises desenvolvidas na dissertação.

2.1 A TEORIA DA FRAGMENTAÇÃO E SEUS LIMITES ANALÍTICOS PARA ESTA PESQUISA

Ao desenvolver sua teoria da fragmentação, o objetivo de Martins (2003) era compreender a descontinuidade e a baixa incidência de implementação das políticas de modernização da gestão pública entre os anos de 1995 e 2002, de modo que o fenômeno da fragmentação, que se expressa entre as fases de formulação e implementação do ciclo de políticas públicas¹, é apresentado pelo autor como “[...] uma explicação plausível

¹ Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), pode-se pensar o processo de produção de política pública como um ciclo composto de fases estanques, autodelimitadas, temporalmente distintas e sequenciais.

para a descontinuidade e a baixa implementação” (MARTINS, 2003, p. 27). Nesse sentido, o autor explora as políticas federais de modernização da gestão pública entre 1995 e 2002, período marcado por tentativas sistemáticas de reforma do Estado, que constituem mais um episódio da trajetória de construção burocrática do Estado brasileiro. Segundo o autor, não existia, à época, um referencial teórico e metodológico capaz de caracterizar e de explicar os processos subjacentes a esse episódio, bem como o resultado observado de fragmentação dessas políticas de modernização da gestão, o que o leva a elaborar sua teoria da fragmentação. Portanto, observa-se que a teoria desenvolvida por Martins (2003) parte de, e explica, um caso bem específico, as políticas e ações para a modernização da gestão pública durante a reforma do Estado brasileiro no final do século XX.

A fim de compreender a teoria da fragmentação enquanto ponto de partida para a construção de pontes analíticas, serão descritos, brevemente, os principais fundamentos e conceitos dessa teoria. Inicialmente, é importante notar que Martins (2003) desenvolve uma construção teórica modular (SCHARPF, 1997), entendida como uma combinação modular de teorias parciais e de mecanismos causais (modelos). Essa proposta de Scharpf (1997) alinha-se ao conceito de teoria de campo médio de Merton (1959), de modo que a teoria da fragmentação é uma teoria de médio alcance.

Segundo Martins (2003), a teoria da fragmentação possui, por um lado, um componente dedutivo, utilizado para a construção teórica do modelo e baseado na perspectiva institucional-racionalista, essencialmente normativa, que “[...] privilegia a correlação entre estruturas (regras, papéis e incentivos) e impactos das políticas em questão, segundo critérios avaliativos de eficiência.” (MARTINS, 2003, p. 32); e, por outro lado, possui um componente indutivo, utilizado para a caracterização dos casos estudados e baseado na perspectiva da seleção temporal aleatória (cujo principal representante é o *Garbage Can Model*), que enfatiza o tempo e o acaso e que compreende o processo de produção de políticas públicas como “[...] uma combinação instável de fatores ao longo do tempo, um fluxo de transformação sobre o qual não se tem a expectativa de controle.” (MARTINS, 2003, p. 40). Nesse sentido, o entendimento do fenômeno – a fragmentação expressa entre as fases de formulação e implementação das políticas públicas – se dá de maneira sequencial: partindo de um modelo causal e parcial, são elaboradas hipóteses e são organizadas e orientadas as

Segundo esse modelo heurístico, a implementação da política é precedida pelas fases de formação de agenda, formulação da política e tomada de decisão e é sucedida pela fase de avaliação da política.

análises empíricas dos casos; são realizadas comparações entre esses casos, verificando-se a validade das hipóteses elaboradas.

O autor esclarece que sua teoria é multiparadigmática (LEWIS; GRIMES, 1999 apud MARTINS, 2003), o que significa que ela conecta conscientemente paradigmas opostos para estabelecer suas bases. Assim, “[u]ma teoria multiparadigmática da fragmentação de políticas comunga dos pressupostos normativos da perspectiva institucional-racionalista, ao mesmo tempo em que reconhece a natureza empírica disruptiva dos processos de formulação e implementação de políticas.” (MARTINS, 2003, p. 74). Neste ponto, fica claro que, embora o autor reconheça essa “natureza empírica disruptiva”, ele acredita na possibilidade de convergência dos processos de formulação de políticas públicas e na possibilidade de que a racionalidade, ainda que limitada, seja alcançada; para Martins (2003), a racionalidade é entendida enquanto processo cognitivo de tomada de decisão pelos agentes, baseado em informações, ordenação de preferências e escolha dentre alternativas; quanto maior o grau de racionalidade que a perspectiva pressupõe que o agente possui, mais esse agente dispõe de informações perfeitas, ordena de maneira não ambígua suas preferências e, assim, escolhe a melhor alternativa possível.

Segundo o autor, a premissa básica de sua teoria é o fato de que a fragmentação é problemática, sendo caracterizada como “[...] o resultado de um processo descoordenado, inconsistente e incoerente de formulação/implementação de políticas, programas ou projetos” (MARTINS, 2003, p. 74). Esse fato conduz à necessidade de uma problematização em duplo sentido: no sentido epistemológico, o autor observa uma lacuna teórica entre os dois paradigmas mais e menos “racionalistas” (perspectiva institucional-racionalista e perspectiva da seleção temporal aleatória respectivamente); já no sentido empírico, o autor observa a fragmentação no contexto da crescente complexidade da gestão pública contemporânea (MARTINS, 2003, p. 68-69).

A fim de evidenciar e de situar essa lacuna, o autor destaca a interpretação de cada perspectiva teórica a respeito da fragmentação (MARTINS, 2003, p. 71-72). Para a perspectiva institucional-racionalista, “[...] a fragmentação é claramente um resultado indesejado, um padrão de ineficiência.” (MARTINS, 2003, p. 71); já para a perspectiva da seleção temporal aleatória, a diversidade de políticas públicas não apenas é o padrão esperado, como significa legitimidade através da democracia e do pluralismo. Observa-se, portanto, que a fragmentação aparece em extremos que vão do resultado indesejado

e ineficiente ao padrão esperado e legítimo; é nesse sentido que se compreende a questão teórica central colocada pelo autor: “[...] que fatores estruturais explicam um determinado grau de fragmentação dos processos de formulação de políticas; que modelo/composição de variáveis estruturais poderia ser utilizado para se explicar a formação de processos fragmentadores e, conseqüentemente, políticas fragmentadas?” (MARTINS, 2003, p. 79), de modo que o autor propõe investigar as possibilidades reais que emergem entre polos teóricos extremos.

Finalmente, no que tange à polarização de paradigmas em análise de políticas públicas, é possível identificar a seguinte relação: se para o paradigma da seleção temporal aleatória, são os processos (ou fluxos) que impactam sobre os resultados, para o paradigma institucional-racionalista, são os arranjos estruturais que o fazem. Martins (2003) compreende processos enquanto processos de tomada de decisão política no âmbito da formação de agenda, formulação e implementação de políticas públicas; e compreende arranjos estruturais enquanto as dimensões formais e informais das organizações. Para preencher a lacuna teórica, Martins (2003) propõe que: “[...] a principal proposição causal/associativa de uma teoria da fragmentação de políticas públicas se dá entre estruturas e processos: arranjos estruturais fragmentadores geram processos fragmentadores, que, por sua vez, geram políticas fragmentadas.” (MARTINS, 2003, p. 74, grifo nosso); ou seja, as estruturas impactam os processos, influenciando, por esse canal, os resultados.

Para a caracterização e a compreensão dos processos, o autor estabelece os conceitos de coordenação, consistência, coerência e integração, cujas relações entre si são ilustradas da seguinte forma:

Figura 1: Os conceitos de coordenação, consistência, coerência e integração.

Fonte: MARTINS (2003).

Assim, a coordenação é definida pelo autor como a ação no sentido de “[...] fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos” (MARTINS, 2003, p. 75), o que demanda a construção de arranjos formais para a cooperação. Já a consistência é definida como a ação no sentido de “[...] assegurar que as políticas individuais não sejam internamente contraditórias e que sejam evitadas as políticas que se opõem ao alcance de um determinado objetivo” (MARTINS, 2003, p. 75); em relação à coordenação, é possível observar maior ênfase no comprometimento entre as partes, o que evidencia o caráter ativo – logo, mais custoso – da busca pela integração. Esse mesmo caráter aparece na definição de coerência, entendida como “[...] a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos do governo, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos” (MARTINS, 2003, p. 76). Assim, conforme se avança de coordenação para consistência e coerência, maior é o grau de integração relacionado, atingindo o nível máximo no conceito de coerência.

Segundo Martins (2003, p. 80), “[...] a integração é vital, [é] o cimento que une os arranjos racionais, seja qual for o seu grau de institucionalização.”; assim, o comprometimento entre as partes, ou seja, o caráter ativo da busca por integração implica em que as organizações desenvolvam internamente não apenas mecanismos de coordenação e de coerência voltados às relações umas com as outras, mas também mecanismos internos de gestão e de planejamento alinhados a essa busca. O autor discute esses mecanismos através de seis fatores estruturais que possuem o potencial para a integração, quais sejam: liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e pessoas (MARTINS, 2003, p. 83-117). Esses fatores serão aprofundados na sequência (seção 2.3), a fim de se construírem as pontes analíticas com

a literatura de intersetorialidade. Finalmente, o autor resume seu modelo teórico da seguinte forma:

[e]m síntese, o que explica a fragmentação não é apenas a descrição da natureza disruptiva e ocasional dos processos, mas também a ação de fatores de convergência estrutural sobre os processos. Segundo essa visão, a possibilidade de “controle” dos processos é no sentido de modelá-los de forma convergente e dependente de fatores integradores. Tampouco a fragmentação é um resultado necessário do acaso. (MARTINS, 2003, p. 82)

Para compreender os limites analíticos da teoria da fragmentação para esta pesquisa, é importante retomar alguns de seus elementos centrais. Inicialmente, o autor estabelece que “[...] às políticas de gestão pública no período 1995-2002 subjaz o fenômeno da fragmentação, e este constitui uma explicação válida para a descontinuidade e a baixa implementação. [...] [A]s dinâmicas dos processos constitutivos das políticas de gestão evidenciam não apenas diversidade, mas baixa integração, conflito e anulação recíproca.” (MARTINS, 2003, p. 18) e, assim, destaca-se aqui que a fragmentação explica a descontinuidade e a baixa implementação dessas políticas, cujos processos constitutivos são marcados, dentre outros elementos, por conflito e anulação recíproca.

O autor ainda afirma que a “[...] premissa básica de uma teoria da fragmentação do processo de formulação e implementação de políticas públicas é que a fragmentação é problemática” (MARTINS, 2003, p. 68), o que, em termos empíricos, está relacionado à fragmentação no contexto da crescente complexidade da gestão pública contemporânea observada pelo autor, conforme posto anteriormente. Nesse sentido, Martins (2003, p. 74) defende que “[a] racionalidade, ainda que limitada, sujeita a uma série de restrições, deve ser buscada [...]” (MARTINS, 2003, p. 74); assim, embora se reconheçam os limites da racionalidade, ela deve ser buscada de modo a superar a fragmentação, tida como problemática, particularmente no plano empírico.

Por fim, o autor afirma que a construção dos três casos que compõem sua base empírica será utilizada para a

[...] análise do processo de formulação, nas fases pré-decisional e decisional, e de implementação desses casos de política de gestão pública, que busca explicar o que mudou, por que as mudanças ocorreram e em que extensão a trajetória está mais ou menos integrada com as demais (MARTINS, 2003, p. 21).

É nesse sentido que se afirma aqui que o fenômeno da fragmentação se expressa entre as fases de formulação e implementação do ciclo de políticas públicas, ou seja, embora o autor parta de uma perspectiva teórica que reconhece a natureza empírica

disruptiva dos processos de formulação e implementação de políticas públicas, sua proposta para a análise empírica dos casos compara os momentos da formulação e da implementação, buscando compreender as mudanças identificadas entre esses dois momentos.

Assim, é observada uma importante limitação à aplicação integral dessa teoria a esta pesquisa: entre os anos de 2008 e 2014 (período estabelecido como o recorte analítico temporal da pesquisa), as diversas políticas públicas federais de apoio aos catadores foram implementadas e, nesse sentido, apresentaram continuidade, a exemplo do projeto Cataforte, cuja primeira fase foi lançada em 2008, enquanto a terceira fase foi lançada em 2013 e ainda estava sendo executada em meados de 2017; consequentemente, não é possível observar o fenômeno da fragmentação conforme proposto por Martins (2003).

Pode-se supor que essa inadequação da teoria decorra das naturezas distintas dessas políticas públicas: se, por um lado, as políticas de apoio aos catadores (assim como outras políticas sociais) são implementadas “fora” do governo, nas cooperativas e associações de catadores, por outro lado, as políticas de modernização da gestão pública são implementadas “dentro” do governo, em suas burocracias. Assim, enquanto os movimentos sociais demandam ativamente políticas públicas que atendam às suas necessidades, as burocracias governamentais não necessariamente o fazem e podem, inclusive, resistir à implementação das políticas de modernização. Logo, é possível supor que esse importante limite teórico identificado decorra da diferença em relação à natureza das políticas públicas a partir das quais a teoria da fragmentação foi desenvolvida, o que implica no descompasso entre o que essa teoria prevê como fragmentação expressa entre as fases de formulação e implementação, e o que se observa, *a priori*, como fragmentação enquanto baixa integração entre as políticas de apoio aos catadores, implementadas por diferentes órgãos e entidades do governo federal que compunham o CIISC.

Entretanto, observou-se, *a priori*, uma baixa integração intersetorial entre as políticas de apoio aos catadores implementadas por diferentes órgãos e entidades do governo federal que compunham o CIISC. Assim, a despeito desse limite teórico identificado, optou-se por utilizar a teoria da fragmentação como ponto de partida para a compreensão da baixa integração entre essas políticas. Nesse sentido, é interessante notar que o modelo analítico de Martins (2003) se concentra, especificamente, nas

organizações internas ao Estado, responsáveis pela formulação. Assim, suas categorias analíticas (que serão melhor exploradas na sequência) foram utilizadas nesta pesquisa como ponto de partida para compreender as relações entre os órgãos e as entidades que compunham o CIISC e que interagiam para formular as políticas de apoio aos catadores.

Por fim, buscou-se complementar o modelo analítico de Martins (2003) com as literaturas em análise de políticas públicas; em particular, utilizou-se a literatura de intersectorialidade, que, por sua vez, compreende a fragmentação como a lógica setorial da gestão pública (BRONZO, 2010, p. 128), ou seja, setores como saúde, educação, moradia etc. Assim, uma vez que o mesmo termo aparece com significados distintos para as diferentes literaturas aqui utilizadas, optou-se por evitar o uso do termo “fragmentação”.

2.2 A CONTRIBUIÇÃO DAS LITERATURAS EM ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Intersectorialidade

Segundo Cunill-Grau (2016), o termo intersectorialidade tem sido evocado pelas novas políticas sociais, surgindo como a nova promessa para a gestão dessas políticas. Entretanto, a autora afirma que são diversos os significados do termo setorial e, consequentemente, do termo intersectorial. Assim, a autora distingue dois desses significados para o termo intersectorial: as diversas formas de parceria público-privada, marcadas pela lógica da ação coletiva; e as relações entre os diversos setores do governo, marcadas pela lógica da superação da organização funcional por setores especializados. Cunill-Grau (2016) se concentra na análise do segundo significado. Segundo a autora, o objetivo da intersectorialidade no governo tem sido resolver os problemas sociais atuais, compreendidos enquanto complexos e multicausais, de modo que se supõe que a ação conjunta e acordada dos diferentes setores permitirá uma solução baseada na integralidade. A perspectiva de intersectorialidade que a autora explora se baseia nas relações de colaboração não hierárquicas e não contratuais que se estabelecem entre determinados setores do governo.

Cunill-Grau (2016) afirma que há uma hipótese predominante, que associa diretamente a intersectorialidade à integralidade e que assume, assim, que a intersectorialidade é um modelo de gestão em si mesma. Essa hipótese impõe limites ao

aprofundamento analítico sobre os modos e as intensidades da integração entre os setores governamentais. Assim, o propósito da autora é avançar no sentido desses aprofundamentos, discutindo a especificidade da ação intersetorial e identificando fatores que intervêm e condicionam a produção da intersectorialidade.

Segundo Cunill-Grau (2016), é o crescimento de demandas marcadas por territorialidades ou por segmentos da sociedade que impõe aos governos novas formas integradas de solução aos problemas e, conseqüentemente, novos desenhos organizacionais. Em particular, na América Latina, é a reconceitualização dos temas sociais, tais como o fenômeno da pobreza e da vulnerabilidade social, que retoma a intersectorialidade e a integralidade, a partir das perspectivas da multidimensionalidade e dos direitos. Nesse sentido, Bronzo (2010) afirma que as estratégias mais exitosas de combate à pobreza são pautadas em formas flexíveis, relacionais e integradas de gestão pública local, de modo que o grande desafio que se coloca a essas estratégias é “[...] envolver, no seu enfrentamento, não políticas isoladas e setoriais, mas sim o conjunto do sistema de políticas públicas, outros atores e domínios para além do Estado (como o mercado e a sociedade civil).” (BRONZO, 2010, p. 124). Embora Bronzo (2010) não realize essa distinção em seu artigo, também esta autora trata apenas da intersectorialidade enquanto relações entre os diversos setores do governo.

Bronzo (2010) parte do pressuposto de que as formas de se conceber o que é o fenômeno da pobreza são múltiplas, o que impacta tanto no desenho das políticas públicas, quanto nas estratégias de intervenção. A autora afirma ser possível – e até mesmo benéfico – realizar uma combinação de concepções e dá destaque à centralidade da categoria de território e à dimensão relacional, inerentes à concepção da vulnerabilidade. Segundo a autora, as categorias território, autonomia e intersectorialidade decorrem de uma concepção ampliada de pobreza.

Segundo Cunill-Grau (2016), duas premissas embasam o conceito de intersectorialidade e cada qual se baseia em um fundamento de natureza específica. Assim, a premissa segundo a qual a integração setorial permite buscar soluções integrais se baseia em um fundamento político, enquanto a premissa segundo a qual as diferenças entre os setores integrados permitem a resolução dos problemas sociais se baseia em um fundamento técnico. Entretanto, é o fundamento político que dá à intersectorialidade a sua especificidade, uma vez que esse fundamento vincula a intersectorialidade à “[...]”

transformação dos serviços públicos a fim de promover uma mudança integral nos sujeitos sociais. [...]” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 41).

A autora realiza duas importantes distinções em relação à intersectorialidade: uma que diz respeito à transversalidade, outra que diz respeito à coordenação interinstitucional. Segundo Cunill-Grau (2016), a especificidade da transversalidade decorre da natureza dos assuntos de que ela trata, que são associados à proteção de direitos e que devem ser assumidos por todos os setores e, assim, não implicam, necessariamente, na dimensão interorganizacional. Quanto à coordenação interinstitucional, Cunill-Grau (2016) afirma que, embora a coordenação seja importante, ela por si só não é a integração, nem a garante. Segundo a autora, a “[...] intersectorialidade [...] requer um grau de intensidade mais elevado de relação entre os setores do que simplesmente uma coordenação.” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 42). Nesse sentido, podem existir diversos tipos de colaboração e níveis de relação entre setores do governo, determinados pelos propósitos estabelecidos para as políticas.

Em um posicionamento teórico oposto, Bronzo (2010) afirma que podem ser consideradas sob a noção de intersectorialidade ações que vão desde a articulação e a coordenação de políticas setoriais até a gestão transversal, em um contínuo e variando em graus de densidade; o posicionamento das ações nesse contínuo depende de diversos fatores:

[...] do grau de legitimidade e da centralidade do tema na agenda pública e no plano decisório; da magnitude dos arranjos e alterações institucionais necessárias para viabilizar a gestão horizontal das políticas; das alterações nas rotinas, práticas de trabalho e metodologias de entrega dos bens e serviços. (BRONZO, 2010, p. 129)

Segundo Cunill-Grau (2016), é necessário entender em que consiste a integração intersectorial, uma vez que os diferentes significados de intersectorialidade determinam diferentes expressões e níveis de integração entre os setores do governo. Assim, a integração é “[...] o resultado e, ao mesmo tempo, a expressão da ação intersectorial.” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 43), sendo a integração o nível mais alto de colaboração. A alta integração entre os setores resulta em uma intersectorialidade de alta intensidade, com maiores probabilidades de resolver os problemas de maneira integral, de modo que a alta integração, ou seja, a intersectorialidade, se torna, simultaneamente, variável causante da, e causada pela, integralidade.

Note-se que, para Cunill-Grau (2016), a coordenação por si só não é a integração e nem a garante, e a intersectorialidade implica em uma relação mais intensa do que a

relação estabelecida a partir da coordenação; ademais, a autora define a integração como o resultado da ação intersetorial. Podem ser traçados paralelos entre essa perspectiva e a de Martins (2003), segundo a qual a coerência – que implica no maior grau de integração previsto no modelo desse autor – diz respeito a ações que se reforçam mutuamente nos diferentes órgãos do governo em função de objetivos definidos; ou seja, em Martins (2003) a integração aparece como o resultado da coerência das ações governamentais. Ainda segundo esse autor, a coordenação está relacionada ao trabalho conjunto de diversos sistemas institucionais e gerenciais e, assim, se relaciona com o conceito de cooperação, ocupando um patamar inferior ao da coerência. Embora no modelo de Martins (2003) a coordenação também não seja, por si só, a integração, ela possui papel central, ao permear todos os fatores estruturais desse modelo.

Por fim, Cunill-Grau (2016) afirma que a intersetorialidade nem sempre é necessária e, assim, uma maneira de se considerar essa necessidade é avaliar “[...] o grau de controle ou influência que cada setor do governo tem sobre um objetivo ou resultado previsto.” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 43). Nesse sentido, é a complexidade dos objetivos pretendidos e o grau de profundidade das transformações almejadas que determina, em boa medida, a necessidade da intersetorialidade.

Burocracia de médio escalão

Segundo Lotta, Pires e Oliveira (2015), é possível observar que houve, entre 1997 e 2012, um expressivo aumento da burocracia intermediária no governo federal brasileiro, o que sugere que ocorreram transformações importantes, bem como o aumento da relevância desse nível para as atividades do governo federal. Entretanto, a despeito dessas mudanças que vêm ocorrendo na burocracia intermediária, Lotta et al. (2015) identificam limitações da literatura de políticas públicas no sentido de compreender os espaços ocupados pelos burocratas de médio escalão (BMEs), bem como seus papéis e funções desempenhados, de modo que se faz necessário ampliar o conhecimento disponível sobre a atuação desses burocratas. Em linhas gerais, é possível estabelecer que os burocratas de médio escalão exercem funções de gestão e de direção intermediárias, estão na interface e fazem o elo entre a implementação (realizada pelos burocratas de nível de rua) e a formulação (realizada pela burocracia de alto escalão), bem como são responsáveis pela operacionalização das estratégias formuladas pelo alto

escalão. Há grande heterogeneidade entre os atores que se situam na burocracia de médio escalão, o que decorre tanto dos diferentes contextos setoriais e institucionais, quanto dos diferentes cargos exercidos nesse nível (LOTTA et al., 2015).

É importante observar que, segundo Lotta et al. (2015), é comum à literatura sobre BMEs a dificuldade de se estabelecer precisamente como se caracterizam esses burocratas dentro dos contextos organizacionais, tanto porque existem ambiguidades nessa definição dentro das próprias organizações públicas e privadas, quanto porque as mudanças pelas quais esse nível vem passando têm gerado indefinições sobre seus papéis e funções. Ainda assim, esses autores observam, na literatura que analisa as burocracias governamentais, que as reflexões sobre o nível intermediário partem da dicotomia técnico-política: enquanto no papel técnico-gerencial “[...] esses burocratas traduzem as determinações estratégicas em ações cotidianas nas organizações [...]”, no papel técnico-político “[...] esses atores constroem negociações e barganhas relacionadas aos processos em que estão envolvidos e sua relação com o alto escalão [...]” (LOTTA et al., 2015, p. 33); é possível observar que esta pesquisa dialoga com o papel técnico-político. Por fim, é importante notar que a construção dos valores e das motivações dos BMEs no setor público parte de elementos específicos, como o compromisso com o interesse público ou as percepções que têm sobre o aproveitamento de suas habilidades nesse setor, o que tem consequências sobre a atuação desses burocratas, bem como sobre os resultados das políticas públicas (LOTTA et al., 2015).

Ativismo institucional

Uma vez que as perspectivas sobre ativismo institucional ou burocrático que serão adotadas nesta dissertação são fruto de uma ampliação analítica mais recente da trajetória de pesquisa da burocracia como sítio de militância (ABERS, 2015), é importante realizar um resgate dessa trajetória, de modo a compreender como essa ampliação analítica foi sendo construída. Desse modo, esse campo de pesquisa buscou, inicialmente, compreender o processo de ocupação de cargos governamentais por militantes de movimentos sociais, explicitando os limites de se estabelecer, *a priori*, uma unidade analítica para o estudo de movimentos sociais que exclua o Estado. Uma vez ampliada essa unidade de análise, buscou-se a compreensão das inovações nos repertórios de interação entre Estado e sociedade, para as quais se destaca aqui o papel dos ativistas institucionais provenientes de redes de movimentos sociais. Por fim, a

compreensão de ativismo foi ampliada de modo a dissociar o compromisso com projetos políticos de natureza pública ou coletiva da necessidade de participação direta em movimentos sociais.

Abers e Bülow (2011) trazem uma importante contribuição aos estudos sobre movimentos sociais, argumentando que, a princípio, não se deve excluir da unidade de análise desses estudos os atores que estão dentro do Estado, uma vez que “[...] a distinção entre ativista em movimentos sociais e ator estatal pode ser pouco clara.” (ABERS e BÜLOW, 2011, p. 64-65). É possível observar a atuação de movimentos sociais já nos processos latinoamericanos de democratização, processos esses que avançaram no sentido da participação nos espaços decisórios, o que levou a um aumento das interações entre movimentos sociais e Estado e à possibilidade de que ativistas passassem a atuar por dentro deste, sem que isso significasse, necessariamente, uma diminuição de seu caráter ativista (ABERS e BÜLOW, 2011).

A partir da literatura brasileira recente sobre movimentos sociais, Abers e Bülow (2011) identificam dois padrões de interação entre movimentos sociais e Estado: ativistas de movimentos sociais assumindo cargos governamentais e novos movimentos sociais sendo formados a partir das relações entre ativistas dentro e fora do Estado. Nesse sentido, é possível observar o surgimento de

[...] um “projeto” que cruza a fronteira entre Estado e sociedade civil. [...] esses atores [ativistas] geralmente se dedicam a transformar o Estado no mesmo sentido que faziam antes, por exemplo, [...] ao criar arenas participativas nas quais grupos da sociedade civil possam participar. (ABERS e BÜLOW, 2011, p. 68)

As autoras acreditam que a análise dessas interações pode não só elucidar processos importantes de democratização do Estado, como também pode questionar a presunção de que as relações entre Estado e movimentos sociais são, necessariamente, conflituosas.

Abers e Bülow (2011) sugerem, então, a análise de movimentos sociais a partir da noção de redes de atores, que permite questionar as fronteiras do movimento social como unidade de análise, uma vez que se amplia o conjunto de atores envolvidos na ação coletiva. Nesse sentido, a fim de aprimorar o uso da noção de redes como instrumento de análise, as autoras propõem o estudo dos vínculos que se estabelecem entre os atores, de modo que é o conteúdo desses vínculos que permite delimitar as fronteiras dos movimentos sociais. Assim, destaca-se que os vínculos estabelecidos permitem verificar a existência de redes visíveis e latentes; os vínculos identitários

devem ser baseados na colaboração; e, por fim, propõe-se que “[p]ara ser um movimento social, a rede deve ser baseada em vínculos informais densos, uma identidade forte e um conflito claro com alvos específicos.” (ABERS e BÜLOW, 2011, p. 76). As autoras defendem, portanto, que é relevante analisar tanto a atuação dos movimentos sociais por dentro do Estado, quanto os vínculos de colaboração que constroem com este.

Esse tipo de análise é central para a identificação dos repertórios de interação entre Estado e sociedade civil realizada por Abers, Serafim e Tatagiba (2014). Essas autoras examinam as dinâmicas internas de três políticas setoriais no governo Lula (política urbana, de desenvolvimento agrário e de segurança pública), identificando a combinação de práticas e rotinas de interação Estado-sociedade, a saber: protestos e ação direta; participação institucionalizada; política de proximidade; e ocupação de cargos na burocracia. Abers et al. (2014) discutem elementos característicos do período Lula nessa seara que estarão aqui presentes e permearão as próprias dinâmicas no âmbito do CIISC. O argumento central das autoras revela esses elementos característicos:

[...] essa variação [de práticas e rotinas] pode ser explicada por dois fatores: padrões históricos de relação Estado/movimentos em cada setor, que expressa a heterogeneidade do Estado brasileiro, e a abertura no contexto do governo Lula a um experimentalismo inédito resultante da presença de aliados dos movimentos em postos-chave no interior do Estado. (ABERS et al., 2014, p. 327)

Assim, o primeiro elemento a ser observado é o histórico de cada movimento social em sua relação com o Estado brasileiro. De maneira geral, as autoras afirmam que há uma distinção entre o caso brasileiro e a literatura internacional: enquanto esta parte da perspectiva do conflito entre Estado e movimentos sociais, o caso brasileiro desafia essa perspectiva, sendo marcado por interações não conflituosas. Isso decorre das opções dos movimentos sociais brasileiros, que não apenas negociam com o Estado, interagem com agentes públicos, mas também “[...] investiram pesadamente em ações *por dentro* das instituições do Estado [...]” (ABERS et al., 2014, p. 331, *italico no original*), ou seja, os movimentos sociais interagiram tanto nos espaços institucionalizados de participação social, quanto assumindo cargos na burocracia estatal.

O segundo elemento a ser observado é a abertura ao experimentalismo, que permitiu o surgimento das diferentes práticas e rotinas de interação Estado-sociedade

analisadas. É importante notar que as autoras não tributam essas experimentações a um compromisso da Presidência com a participação, mas à maturidade dos movimentos sociais, bem como às “[...] oportunidades providas pela presença de ativistas e aliados dos movimentos dentro de certos órgãos [...]” (ABERS et al., 2014, p. 348). De todo modo, é importante notar que havia espaço para que movimentos sociais e ativistas estatais reinterpretassem criativamente padrões históricos de interações Estado-sociedade. Por fim, Abers et al. (2014) privilegiam o ponto de vista dos atores estatais tanto como forma de inverter a tendência de parte da literatura que apresenta o ponto de vista da sociedade civil, quanto como forma de abrir a “caixa-preta” do Estado e apresentar seus atores como militantes e não meras engrenagens burocráticas.

Ao analisar os burocratas de médio escalão do Programa Bolsa Verde no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, Abers (2015) propõe que “[...] burocratas potencialmente podem ser concebidos como ativistas [...]” (ABERS, 2015, p. 146) e, para tal, investiga as formas de atuação e as motivações desses atores. A autora estabelece então uma ampliação da compreensão de ativismo, de modo que a militância passa a independe de uma participação prévia em redes de movimentos sociais e, assim, o ativismo é entendido como “[...] um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva [...]” (ABERS, 2015, p. 146). A autora recorre à literatura de movimentos sociais para refletir sobre as motivações desses atores estatais em relação a causas próprias de movimentos sociais e sugere que o compromisso com essas causas surge tanto de trajetórias pessoais e experiências de vida, quanto da participação em atividades relacionadas a movimentos sociais. Assim, independentemente de terem participação em redes de movimentos sociais anterior aos cargos que ocupam na burocracia estatal, esses atores revelam um senso de comprometimento com as próprias ações governamentais por eles desenvolvidas, bem como revelam compromissos políticos com ideários mais amplos que o próprio autointeresse.

2.3 CONSTRUINDO PONTES ANALÍTICAS A PARTIR DO MODELO DA FRAGMENTAÇÃO

Liderança

Considera-se liderança executiva como a autoridade executiva principal, ou seja, o presidente e os primeiros-ministros. Segundo o entendimento de liderança utilizado por Martins (2003), a liderança é um processo grupal, no qual o líder influencia os demais membros do grupo, ajusta seus interesses aos interesses setoriais e aos objetivos centrais. Assim, esse entendimento parte de duas dimensões: poder e visão. A dimensão da visão se dá em ideais comuns, projeto nacional, visão de futuro, em função dos quais a dimensão do poder será acionada; esta se dá na capacidade do líder de criação de um ambiente e de negociação de poder e de adesão em prol de uma determinada visão. Martins (2003, p. 87-88) destaca quatro estilos de liderança executiva, cujo poder de integração depende da força de que o executivo principal dispõe para negociar com as agências; do mais para o menos integrador, são eles: prioridades e planejamento; sobrevivência política; corretagem política; e política administrativa.

Estratégia

É importante notar, inicialmente, que a estratégia como fator de integração no modelo de Martins (2003) vem associada à noção de gestão estratégica. A estratégia é a categoria analítica através da qual se observa o propósito da organização e como se pretende alcançá-lo. Segundo Martins (2003), as estratégias possuem um “poder racionalizante”, à medida que estabelecem a direção, focalizam o escopo e definem os limites da organização. A noção de gestão estratégica aparece, então, como a manifestação da estratégia nas estruturas e nos processos organizacionais; assim, essa noção está relacionada aos meios gerenciais de implementação da estratégia. Em termos de coleta e análise de dados, pode-se observar a estratégia através de planos, declarações de posicionamento e padrões de comportamento. Segundo Martins (2003, p. 89),

[a]nalisar a estratégia como fator de convergência estrutural [...] [i]mplica a identificação de elementos estratégicos (planos, decisões estruturantes, posicionamentos) e elementos da gestão estratégica (modelos ou sistemas de gestão por resultados referenciados nos elementos estratégicos) capazes de gerar convergência e coerência de ações e políticas [...].

Segundo o autor, essa convergência pode se dar dentro de um mesmo subsistema, mas também entre diferentes subsistemas. Quando a convergência ocorre entre diferentes subsistemas, a estratégia tem potencial para a superação da visão segmentada e setorial das políticas públicas e, conseqüentemente, dos seus sistemas de gestão.

Quando se analisa a literatura de intersectorialidade a partir do fator estrutural da estratégia, observa-se que a intersectorialidade é, em si mesma, a estratégia que se propõe. Ou seja, a busca pela integralidade nas soluções para os problemas sociais complexos como propósito da ação governamental implica na intersectorialidade como estratégia, determinando tipos de colaboração, níveis de relação entre setores do governo e modelos de gestão dessa ação. Nesse sentido, é importante resgatar a hipótese segundo a qual intersectorialidade e integralidade estão diretamente associadas e, assim, a intersectorialidade é um modelo de gestão em si mesma, uma vez que essa hipótese impõe limites ao aprofundamento analítico sobre a intersectorialidade enquanto modelo de gestão (CUNILL-GRAU, 2016). Assim, se a intersectorialidade se coloca como estratégia de gestão, mas não como modelo único e acabado de gestão, há a necessidade de aprofundamentos analíticos a partir do estudo empírico de elementos tais como planos, decisões estruturantes, posicionamentos e sistemas de gestão, conforme apontado por Martins (2003).

Em seu trabalho, Bronzo (2010) analisa a intersectorialidade como uma categoria analítica que norteia a estratégia de gestão. Segundo a autora, a concepção multidimensional da pobreza tem impacto sobre as políticas que buscam enfrentá-la. As ações públicas devem ter conteúdos, abrangência e objetivos diversos, combinando-se a fim de prevenir, mitigar e superar a pobreza. Em termos do desenho da estratégia de intervenção, essa concepção multidimensional remete à “[...] atuação conjunta e necessária de vários programas e iniciativas sociais.” (BRONZO, 2010, p. 127), o que implica em intersectorialidade. Para isso, a gestão pública deve estar alinhada ao conceito de integralidade, através de duas vias (BRUGUÉ, s.d.), a primeira relacionada à concepção dos problemas e à atuação dos gestores; e a segunda relacionada às estruturas organizativas (que correspondam a ações intersectorialmente articuladas). Assim, ao analisar o programa municipal “BH Cidadania” de enfrentamento da pobreza², Bronzo (2010) afirma que este adotou explicitamente a intersectorialidade como princípio e diretriz e, assim, utilizou um modelo de gestão intersectorial, o que implicou em mudanças administrativas no executivo: foi criada a Secretaria de Coordenação Municipal das Políticas Sociais (SCOMPS), que tinha o objetivo de articular as ações de

² Segundo Bronzo (2010), o programa teve início em 2000, e a autora faz sua análise até o ano de 2010, embora o programa exista até os dias atuais, conforme observado no *website* da Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/programas-e-projetos/bh-cidadania>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

saúde, educação e assistência social. Entretanto, a adoção da intersectorialidade como princípio e diretriz do modelo de gestão não garantiu, neste caso, o sucesso das mudanças administrativas, uma vez que a autoridade institucional da SCOMPS não era reconhecida pelos demais setores, conforme será discutido na categoria sobre o ajustamento mútuo.

Estrutura

Martins (2003) define estrutura enquanto o “[...] conjunto de unidades organizacionais (órgãos e entidades) arranjos de uma tal forma [...] que define um padrão de interação entre as partes envolvidas” (MARTINS, 2003, p. 99); e, nesse sentido, o autor busca analisar em que medida o desenho organizacional permite realizar ajustamentos verticais e horizontais. Assim, o cerne da análise são os ajustamentos e os padrões de interação, que se dão por mecanismos de coordenação e que refletem o potencial de integração da estrutura (também entendida como desenho organizacional). Nesse sentido, quanto mais fragmentadora for a estrutura, maior será a relevância dos mecanismos de coordenação (MARTINS, 2003).

Quanto à integração vertical, que corresponde ao desenho organizacional, é possível observar que, embora o critério de departamentalização possa ser mais ou menos fragmentário, é a departamentalização em si que, segundo Martins (2003), é o meio fundamental de integração organizacional ao induzir mecanismos de coordenação como o ajustamento mútuo ou a supervisão. Quanto à integração horizontal, Martins (2003) afirma que “[a] análise da integração horizontal corresponde, basicamente, à coordenação propriamente dita.” (MARTINS, 2003, p. 102) e o autor destaca, então, a supervisão direta (MINTZBERG, 2006) realizada por um superior hierárquico, que controla e monitora o trabalho de seus subordinados. Assim, o autor afirma que “[...] formas e mecanismos sobrepostos e efetivos de coordenação promovem integração [...]” (MARTINS, 2003, p. 106).

Finalmente, é importante notar que Martins (2003) afirma que “[n]ão está em questão [...] a avaliação da pertinência dos critérios de departamentalização” (MARTINS, 2003, p. 99); entretanto, é possível observar que a problematização desses critérios de departamentalização permite construir pontes analíticas com a literatura de intersectorialidade. Parece interessante realizar uma discussão a respeito da correlação entre estrutura organizacional e política pública. De certa forma, em sua análise da

estrutura como fator de integração, Martins (2003) propõe uma abordagem dessa questão, uma vez que ele afirma que o que está em questão, em outras palavras, é “[...] em que extensão a estrutura (o desenho ou arquitetura organizacional) se baseia numa diferenciação mais ou menos fragmentária dos diversos domínios de política pública, e mesmo dentro de um só domínio [...]” (MARTINS, 2003, p. 100), ou seja, em que medida a estrutura é reflexo dos domínios da política pública.

Nesse sentido, é importante retomar o conceito de integralidade na gestão pública utilizado por Bronzo (2010), que parte de duas vias, uma relacionada à concepção dos problemas e à atuação dos gestores e uma relacionada às estruturas organizativas, que correspondem a ações intersetorialmente articuladas; esta via permite aprofundar a discussão quanto aos desafios que o enfrentamento dos problemas sociais complexos coloca à gestão pública no âmbito técnico e institucional. Segundo Bronzo (2010, p. 128):

[a] maior eficácia deste instrumento [a intersectorialidade] reside na sua capacidade de ser mais aderente e responsivo quanto às demandas e necessidades identificadas. Programas e ações centradas nas necessidades das famílias, indivíduos e grupos supõem e requerem, para sua operacionalização, uma gestão que supere a fragmentação.

Bronzo (2010) compreende a fragmentação enquanto a lógica setorial da gestão pública e, nesse sentido, a intersectorialidade desafia a lógica da especialização técnica, a hierarquização e a verticalização da estrutura organizacional da gestão pública, ou seja, desafia os critérios de departamentalização.

Cunill-Grau (2016) explora os modos de organização da intersectorialidade a partir do grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais envolvidos enquanto variável de análise, e, assim, essa variável pode ser incluída nesta construção da estrutura enquanto fator de integração. Segundo a autora, pode-se dizer que os arranjos intersectoriais constituídos podem ser mais ou menos profundos, de acordo com as decisões tomadas pelos setores envolvidos, o que influencia positivamente o grau de alteração das formas organizacionais; independentemente desse grau, o que se faz imprescindível é o estabelecimento de “[...] arranjos comuns de governança, ou seja, espaços ou instâncias onde os setores envolvidos em uma ação intersectorial possam pelo menos expressar seus interesses e tratar de resolver suas diferenças ou conflitos.” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 48). Assim, formatos organizacionais suprasetoriais e intersectoriais, podem ser analisados à medida que determinam a intensidade da ação intersectorial.

Ajustamento mútuo

Segundo Martins (2003), o termo ajustamento mútuo foi utilizado por Lindblom (1959) para tratar de formas de cooperação autônomas para as quais não há um resultado prévio estabelecido, nem uma liderança direcionadora, o que soa como uma “promessa de autocoordenação” para Martins (2003). Segundo Lindblom (1959), é possível afirmar que o ajustamento mútuo é mais efetivo que os esforços de uma coordenação central. Assim, pode-se depreender que o que diferencia o ajustamento mútuo é a interação direta, em forma de cooperação entre as partes interessadas, o que leva a concluir que a expressão “promessa de autocoordenação” de Martins (2003) supõe implicitamente que toda coordenação demanda a atuação de um agente central; note-se que a exposição de Martins (2003) que se segue não problematiza essa suposição implícita. A relevância dessa suposição implícita como posicionamento do autor em relação ao ajustamento mútuo de Lindblom só fica evidente quando são apresentadas as perspectivas de Cunill-Grau (2016) e Bronzo (2010) em relação à atuação de um agente central coordenador.

Mintzberg (2006) utiliza o termo ajustamento mútuo para se referir a um dos cinco mecanismos de coordenação por ele analisados. Segundo o autor, trata-se de um mecanismo simples, embora paradoxalmente utilizado tanto nas organizações simples, quanto nas complexas; esse mecanismo diz respeito à habilidade que a organização tem de se adaptar, através da comunicação informal, ao longo de uma rota não mapeada, não prevista inicialmente. É importante notar que, para Mintzberg (2006), por mais que a rota seja desconhecida *a priori*, o resultado é conhecido e diz respeito ao produto final que a organização se propõe a oferecer ao seu demandante.

Cunill-Grau (2016) e Bronzo (2010) não abordam essa dimensão da coordenação em seus trabalhos. Pelo contrário, ambas as autoras apontam para a necessidade de figuras centrais e legítimas no processo de coordenação.

Bronzo (2010) problematiza a questão da ausência de autoridade institucional da Secretaria de Coordenação Municipal das Políticas Sociais (SCOMPS) em Belo Horizonte, cujo papel de articulação das ações dos diversos setores era de difícil realização, uma vez que “[...] não se contava com a legitimidade e os meios para efetivar a tarefa árdua de colocar para operar juntos setores consolidados (educação e saúde) com outros menos consolidados (assistência) [...]” (BRONZO, 2010, p. 140).

Assim, a SCOMPS teve curta duração e se tornou Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS), coordenando apenas a área de assistência social em mesmo nível hierárquico que as secretarias consolidadas. Bronzo (2010) conclui que, para o seu pleno funcionamento, o programa BH Cidadania dependia da atuação e da colaboração de outros setores, o que demandava autoridade institucional, capacidade de coordenação horizontal forte e de implementação das decisões tomadas nas instâncias de coordenação. A ausência de uma autoridade central tornava custosos o alcance dos objetivos do programa e a implementação efetiva da intersetorialidade como instrumento de gestão.

Cunill-Grau (2016, p. 49), por sua vez, afirma que

[é] claro que qualquer ação intersetorial, em primeiro lugar, requer uma autoridade central. [...] Dessa forma, ocorre que os processos de planejamento, formulação orçamentária, monitoramento, avaliação e o orçamento podem estar centralizados nessa autoridade central ou serem geridos pelos próprios setores mediante instâncias *ad hoc* de caráter intersetorial propriamente ditas.

A autora apresenta, então, uma ressalva a respeito do planejamento conjunto: quando instâncias integradoras atuam após os planejamentos setoriais isolados, essas instâncias se tornam estéreis. Nesse sentido, a autora afirma que “[u]m sistema unificado de administração a partir de objetivos compartilhados, claramente identificados, constituiria a expressão de uma integração plena [...]” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 46). Cunill-Grau (2016) destaca ainda a importância dos arranjos comuns de governança enquanto espaços de compartilhamento entre os setores que estão articulados.

Entre um ajustamento mútuo que independe de uma autoridade central e a necessidade de autoridade central como condição para o sucesso da ação intersetorial, observa-se que existem mediações possíveis, particularmente em relação às práticas de gestão intersetorial. Nesse sentido, é interessante notar que Bronzo (2010) elenca uma série de elementos necessários a essas práticas de gestão, afirmando que “[...] a efetivação da intersetorialidade pressupõe [...] desenhar e implementar instrumentos e ferramentas de gestão compartilhada.” (BRONZO, 2010, p. 142). Dentre esses elementos de gestão (que dependem de uma coordenação central), a autora cita estratégias de planejamento coletivo e participativo, direções colegiadas (grupos de trabalho), além de estratégias como “[...] articular ações e orçamentos, diluir sobreposições, [...] sistemas de informação, processos de monitoramento e avaliação

mais conjuntos ou minimamente uniformes” (BRONZO, 2010, p. 141). Ao discutir os processos enquanto fator estrutural, Martins (2003) também observa o compartilhamento de informações como um elemento de coordenação.

Por fim, quando trata da *adhocracia* – configuração organizacional voltada à solução de problemas através da inovação sofisticada –, Mintzberg (2006) discute uma possibilidade que dialoga com a perspectiva de intersetorialidade de Cunill-Grau (2016): a formação de equipes multidisciplinares compostas por especialistas de diversas áreas, coordenados por ajustamento mútuo, ou seja, sem uma figura central de autoridade. Uma vez que o objetivo dessas equipes, segundo Mintzberg (2006), é resolver problemas complexos e dinâmicos com inovação e criatividade, as *adhocracias* se colocam como configuração organizacional que pode ser interessante à intersetorialidade.

Assim, Martins (2003) afirma que “[c]onsiderar o ajustamento mútuo como fator estrutural de integração implica identificar que espécie de mecanismos de ajustamento pode estar atuando por detrás dos casos a serem analisados [...]” (MARTINS, 2003, p. 99). Esta dissertação se utiliza, então, das contribuições da literatura de intersetorialidade para estabelecer as mediações entre os momentos em que se observa um ajustamento mútuo de caráter mais autônomo e os momentos em que se faz necessária uma coordenação central forte.

Pessoas

Martins (2003, p. 112) afirma que “[p]essoas são fatores de integração na medida em que compartilham, na qualidade de membros de um ou de vários subsistemas de política pública, valores, crenças e opiniões em torno de questões relativas a formulação e implementação”; assim, o foco deste fator estrutural são os valores compartilhados por aqueles envolvidos em subsistemas de políticas públicas, na formulação e implementação destas. A construção deste fator de integração se dá a partir do conceito de comunidades epistêmicas (HAAS, 1992), de modo que, segundo Martins (2003), para se analisar os valores como fator de integração, deve-se verificar a constituição de uma comunidade epistêmica a partir de um ou vários subsistemas de políticas públicas, verificando seus valores e estratégias compartilhados. Quanto menor a quantidade de comunidades epistêmicas ou quanto melhor a interlocução entre elas,

maior a possibilidade de integração em um determinado subsistema de políticas públicas.

Essa abordagem proposta por Martins (2003) a partir da identificação de valores compartilhados e da constituição de comunidades epistêmicas como modo de analisar os indivíduos como fator de integração não se mostrou adequada à realidade desta dissertação, uma vez que não se observou na pesquisa de campo a interação entre diferentes comunidades epistêmicas, embora tenha sido possível identificar valores compartilhados entre os gestores envolvidos com a agenda da catação. É possível afirmar que a atuação dos indivíduos foi um importante fator na construção das articulações intersetoriais relacionadas às políticas de apoio aos catadores. Assim, este será o fator estrutural de integração que contará com o maior aporte de elementos provenientes da literatura de análise de políticas públicas. Além das contribuições da literatura de intersectorialidade, serão também trazidas as discussões a respeito da atuação dos gestores de médio escalão e do ativismo institucional ou burocrático.

Embora Cunill-Grau (2016) reconheça o impacto das instituições sobre as ações intersetoriais, a autora não deixa de destacar o papel de atores coletivos e individuais, que dispõem de autonomia tanto para a colaboração, quanto para a resistência; assim, devem ser analisados os recursos de que os indivíduos dispõem e buscam dispor. A autora apresenta o enfoque da “teoria do intercâmbio e da escolha racional”, segundo o qual a possibilidade de aquisição de recursos irá determinar a possibilidade de cooperação. Já o enfoque da deliberação se concentra na comunicação e nos processos participativos de deliberação como o meio mais eficaz para se alcançar a cooperação, reconhecendo-se que os setores têm interesses distintos e, até mesmo, conflitantes. Segundo a autora, a ação intersetorial por meio da deliberação é capaz de equilibrar diferenças de poder, sejam elas reais ou percebidas, além de gerar visões compartilhadas entre os diferentes setores.

Cunill-Grau (2016) também apresenta enfoques centrados na dimensão não racional da ação humana, segundo os quais o processo de interpretar, avaliar e integrar esforços depende dos referenciais e dos cenários culturais que compõem o repertório de um indivíduo. Assim, a autora resume os fatores relacionados à ação dos indivíduos como:

[...] os recursos que cada ator controla ou mobiliza; a percepção que os atores têm dos níveis de dependência mútua de recursos; os referenciais e os cenários culturais; os mecanismos para promover a influência mútua e gerenciar os conflitos; os tipos de lideranças (CUNILL-GRAU, 2016, p. 56).

O conceito de integralidade na gestão pública utilizado por Bronzo (2010) deve ser novamente retomado, neste caso para analisar a via para a integralidade relacionada à concepção dos problemas e à atuação dos gestores. Assim, se é o entendimento setorial dos problemas sociais que determina a lógica setorial das políticas e das burocracias públicas, então, um entendimento integral desses problemas poderá contribuir para a integração e a intersetorialidade. Isso está diretamente associado à perspectiva de Hoppe (2002), segundo a qual é possível incorporar a variável cultural à análise de problemas públicos.

Esse autor identifica diferentes estilos ou perfis de gestores públicos, que são caracterizados, dentre outros elementos, a partir de suas visões de mundo; assim, o principal *insight* de Hoppe (2002) se dá na proposição de que é a visão de mundo (variável cultural) do gestor que determina como ele vai interpretar e estruturar um determinado problema público, de modo que a variável cultural se revela na compreensão desse problema pelo gestor. Haverá interação entre diferentes burocracias no sentido da resolução de um problema público quando a estruturação desse problema pelos gestores dessas burocracias permitir interações harmônicas e não conflituosas. Assim, sob essa perspectiva culturalista, é a forma como se estrutura um determinado problema público que determina se é possível haver interações não conflituosas entre burocracias diferentes.

A análise das pessoas como fator de integração perpassa não apenas a identificação de valores compartilhados, como também a compreensão das relações de colaboração, de resistência e de conflito, ou seja, trata-se da dimensão relacional. Brandão (2017) propõe a análise das competências e habilidades desenvolvidas pelos burocratas de médio escalão no sentido da mediação de relações para a construção de instrumentos de políticas, em particular, políticas no âmbito da gestão de resíduos sólidos. Segundo o autor, os mecanismos relacionais – como o aprendizado de novas habilidades e a conquista de respeito social – têm importante papel nos processos de aumento da capacidade e de desenvolvimento da autoridade das organizações estatais. Ao longo desses processos, os burocratas intermediários também constroem compromissos com causas e, desse modo, é possível observar que Brandão (2017) se insere no movimento mais recente de ampliação analítica da burocracia como sítio de

militância (ABERS, 2015) discutido anteriormente. Assim, esse autor propõe a análise dos modos pelos quais

burocratas intermediários aprendem habilidades de mediação ao circularem por distintas burocracias estatais e não estatais, experimentando com diferentes contextos para resolver o problema da gestão integrada inclusiva de resíduos. [...] A maneira como estes burocratas constroem compromissos com causas e aprendem a usar seus conhecimentos e informações para mediar o processo de produção de propostas políticas, a partir de suas experiências, pode dotar o Estado de capacidades e autoridade prática. (BRANDÃO, 2017, p. 22)

É interessante notar brevemente que Brandão (2017) amplia a análise no sentido de incluir a circulação dos burocratas intermediários por burocracias não-estatais e, nesse sentido, o autor amplia o foco analítico da burocracia de médio escalão para incluir também essa circulação entre o estatal e o não estatal. Entretanto, a análise da burocracia como sítio de militância não implica, necessariamente, nessa ampliação para o não estatal. Nesse sentido, Cayres (2015) também analisa o ativismo institucional na burocracia de médio escalão, trazendo a perspectiva dos atores internos ao Estado e, assim, contribuindo no sentido de compreendê-los, de fato, como militantes:

Inverto a posição do olhar [...] e foco *exclusivamente* nas dinâmicas estabelecidas dentro da administração pública, voltando a atenção para a relação que os ativistas institucionais situados dentro Secretaria-Geral [da Presidência da República] estabelecem entre si e com outros burocratas de diferentes órgãos e níveis. (CAYRES, 2015, p. 67, *itálico no original*)

Assim, no que tange ao entendimento das pessoas como fator de integração, esta dissertação estabelece como relevante o papel ativista da burocracia de médio escalão, que ao compartilhar valores e ao se comprometer com causas públicas e de interesse coletivo, estabelece diferentes formas de relação – como colaboração, resistência e conflito – ao longo dos processos de produção de políticas públicas.

Processos

Ao abordar os processos como fator de integração, Martins (2003) dá ênfase ao momento da implementação de políticas públicas. Segundo o autor, processos são estruturas de ação, que permitem alcançar resultados e objetivos organizacionais. Uma vez que estabelecem acordos operacionais, os processos podem ser elementos de integração. De maneira geral, os elementos abordados por Martins (2003) neste fator estrutural – a sincronização de processos independentes, a integração de sistemas de informação, planejamento e monitoramento conjuntos – têm grande destaque na literatura de intersectorialidade e aparecem associados à gestão e à execução desta.

Entretanto, essa literatura traz alguns elementos adicionais para a análise, dentre os quais será destacado o orçamento, uma vez que ele apresentou grande importância empírica e, assim, conduz à necessidade de maior embasamento teórico.

Nesse sentido, Cunill-Grau (2016) explora os modos de gestão e de execução da intersectorialidade a partir de duas variáveis relevantes: o grau de mancomunidade na execução das ações, entendida como a “[...] união de setores, para conseguir um fim comum, considerando que é possível unir pessoas, forças ou fluxos para um fim.” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 47); e o grau de incorporação no ciclo de formação e avaliação das políticas. Em relação à primeira variável – o grau de mancomunidade na execução das ações –, de maneira geral, quanto maior o consenso entre os setores sobre a união que está sendo criada, maior será o compartilhamento de informações, recursos e responsabilidades. Destaca-se o compartilhamento de recursos para um propósito comum, por meio do qual “[...] os setores fazem contribuições orçamentárias que passam a compor fundos compartilhados.” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 47).

Em relação à segunda variável – o grau de incorporação no ciclo das políticas –, a autora analisa brevemente os seguintes momentos do ciclo: definição dos problemas; planejamento conjunto; racionalidade integradora no orçamento; estabelecimento de um sistema de avaliação de desempenho e de uma responsabilização colaborativa pautados por resultados conjuntos; e participação social no planejamento e na avaliação. É importante notar que, ao se pensar uma política intersectorial, todos os momentos do ciclo devem ser norteados pela intersectorialidade. Destaca-se, novamente, o orçamento, em relação ao qual a autora afirma que “[...] para se conseguir uma racionalidade integradora é necessário introduzi-la no orçamento, pois uma categoria orçamentária por especialidade choca com a pretensão de intersectorialidade.” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 46).

Por fim, é importante retomar a discussão de Cunill-Grau (2016) sobre a importância da autoridade central na condução da ação intersectorial. Nessa discussão, a orientação da integração entre os setores (horizontal ou vertical) depende do grau de controle que essa autoridade tem sobre os demais setores, controle esse que pode ocorrer, dentre outros processos, pela gestão do orçamento, através da qual a integração que se produz é vertical. Nesse sentido, a autora afirma que “[o]s resultados empíricos mostram que é crucial quem gerencia o orçamento.” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 49). Assim, em relação ao orçamento, três possibilidades são vislumbradas, a princípio, por

Cunill-Grau (2016): ou os setores envolvidos compõem um fundo compartilhado de recursos; ou o orçamento é constituído a partir de uma racionalidade integradora; ou a autoridade central promove a integração vertical através do controle do orçamento.

Em termos de processos, o que há de comum entre a teoria da fragmentação e a literatura de intersectorialidade é o planeamento, a execução e o monitoramento conjuntos das ações, e a integração de sistemas de informações. Entretanto, a literatura de intersectorialidade avança em duas dimensões: na proposição de sistemas de avaliação e responsabilização colaborativa a partir de resultados conjuntos; bem como na proposição de orçamentos conjuntos. Assim, pensando em processos enquanto estruturas de ação, como sugere Martins (2003), a estrutura que mais se destacou nesta pesquisa foi o orçamento, de modo que ele se constitui como unidade de análise no capítulo 5.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta os fundamentos metodológicos da pesquisa, bem como os procedimentos que foram utilizados ao longo de seu desenvolvimento. Esta dissertação foi desenvolvida com base em pesquisa qualitativa, de caráter exploratório-descritivo. Nesse sentido, o entendimento do objeto de estudo – as interações que se deram no âmbito do CIISC – demandou a reconstrução dos processos relacionados à consolidação da agenda da catação no governo federal e à consolidação do próprio CIISC. Também as formulações do pressuposto e da hipótese da pesquisa decorreram do próprio processo de investigação e de aproximação em relação a esses processos mais amplos (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

3.1 OBJETIVO GERAL, QUESTÃO DE PESQUISA E SEU PRESSUPOSTO

Este trabalho busca compreender as influências das interações entre os diferentes órgãos e entidades do governo federal que compuseram o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) sobre as políticas públicas de apoio aos catadores de materiais recicláveis. Nesse sentido, o objetivo geral da dissertação é ampliar a compreensão a respeito das relações entre essas organizações em seus esforços para consolidar a agenda da catação no governo federal. Para isso, foram investigadas as relações entre órgãos e entidades que compuseram o CIISC e que são conjuntamente responsáveis por políticas públicas de apoio aos catadores, analisando de que maneiras essas relações influenciam e se refletem na formulação dessas políticas.

Assim, a pesquisa buscou responder à seguinte questão: de que maneiras as interações entre os órgãos e as entidades que compuseram o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) influenciam e estão refletidas na formulação das políticas públicas federais de apoio à inclusão social e econômica dos catadores de materiais recicláveis?

Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que relações interorganizacionais têm impacto sobre a formulação de políticas públicas. Esse pressuposto decorre de reflexões apoiadas tanto pela teoria da fragmentação de políticas públicas, quanto pela literatura de intersectorialidade. Segundo Martins (2003), a proposição causal de sua teoria da fragmentação de políticas públicas diz respeito à relação que se estabelece entre estruturas e processos e o impacto que essa relação tem sobre as políticas públicas, de

modo que arranjos estruturais fragmentadores geram processos de tomada de decisão fragmentadores, que geram políticas públicas fragmentadas. Dentre os fatores estruturais estabelecidos por esse autor, os fatores liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo e pessoas abordam diversos aspectos da dimensão interorganizacional, que terão impacto sobre as políticas públicas. Já segundo Bronzo (2010) e Cunill-Grau (2016), as formas de se conceber um problema social têm impacto sobre os modelos de gestão e os desenhos de políticas públicas voltadas ao enfrentamento desse problema; assim, a concepção dos problemas sociais como complexos e multicausais implica em políticas públicas baseadas na integralidade, o que, por sua vez, demanda a integração intersetorial. Desse modo, as relações interorganizacionais entre os diferentes setores têm impacto sobre as políticas públicas voltadas ao enfrentamento de problemas sociais.

3.2 HIPÓTESE, DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO E RECORTE ANALÍTICO TEMPORAL

A pesquisa partiu da hipótese de que as ações de apoio aos catadores surgiam de maneira dispersa e desarticulada em diferentes órgãos do governo federal, a despeito da existência de uma instância de coordenação interministerial, o CIISC. Assim, ao longo do primeiro ano de pesquisa, foram coletados indícios sobre a baixa integração das ações de apoio aos catadores; nesse sentido, foram realizadas a caracterização e a análise da configuração das ações de apoio aos catadores, através da elaboração de um quadro (Apêndice A), que abarcou as dimensões temporal (anos de início e fim das ações) e relacional (entre as organizações que as executam). Foi também realizada uma entrevista exploratória³ que permitiu observar que as políticas públicas voltadas às populações quilombolas alocadas sob o Programa Brasil Quilombola coordenado pela SEPPIR (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial) também apresentam diversidade e baixa integração entre si. Nesse sentido, concluiu-se que a baixa integração não era um fenômeno exclusivo ao caso dos catadores, ocorrendo também em políticas federais voltadas a outras populações em situação de vulnerabilidade social.

A análise do quadro permite afirmar que uma parte das ações era executada no âmbito dos Planos Plurianuais (PPA), enquanto uma parte das ações era executada de

³ Entrevista realizada com Joyce Rodrigues em 14 de setembro de 2016.

maneira autônoma pelos ministérios, que buscavam então outras formas de financiamento. As ações de apoio aos catadores no âmbito dos PPA se inseriam em um programa maior relativo à temática de resíduos sólidos, de modo que é importante notar que nem todas as ações de manejo de resíduos sólidos eram, necessariamente, ações de apoio aos catadores. Dentre as ações autônomas, destacam-se os casos da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE) em sua parceria com a Fundação Banco do Brasil (FBB) para a realização do Cataforte I (2008), ou o caso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em sua parceria com a Unesco para a realização das ações de inclusão produtiva (2006). Assim, o quadro foi utilizado como um ponto de partida para a pesquisa de campo.

Entretanto, com o desenvolvimento da pesquisa de campo e das subsequentes análises sobre os processos de reconhecimento e de consolidação da agenda da catação no nível federal, tornou-se evidente que a hipótese inicialmente elaborada verificava-se apenas em parte. Durante o período de reconhecimento da agenda da catação no governo federal (2003-2007), que será explorado no capítulo 4 (seção 4.2), é possível falar em termos de baixa integração das ações de apoio aos catadores, o que se relacionava à própria incipiência das ações do governo federal na temática; assim, o uso da expressão “ações de apoio aos catadores” busca enfatizar o caráter pontual e/ou desarticulado, mais recorrente nesse período inicial.

É possível observar que esse caráter desarticulado perpassa a fase de consolidação propriamente dita (2008 em diante). Entretanto, isso decorre das influências dos processos anteriores sobre a construção das políticas mais estruturadas, de modo que são observados esforços no sentido da superação dessas influências; assim, o uso da expressão “políticas de apoio aos catadores” busca enfatizar o caráter integrado, próprio do período de consolidação da agenda da catação no governo federal. Nesse sentido, é possível ilustrar esse esforço de integração por meio de dois exemplos que se situam no âmbito do Programa Pró-Catador instituído em 2010 (que será detalhadamente explorado no próximo capítulo na seção 4.6): o Cataforte III e o estímulo ao encerramento dos lixões. É importante notar que se tratava de políticas separadas e, nesse sentido, com objetivos e formas de execução próprias; internamente, essas políticas foram formuladas, financiadas e executadas de maneira articulada entre os órgãos e as entidades que compunham o CIISC:

Figura 2: As políticas de apoio aos catadores no âmbito do Programa Pró-Catador.

Fonte: Elaborado pela autora.

Uma vez identificado que havia esforços no sentido da integração das políticas de apoio aos catadores, foi possível delimitar com mais clareza o objeto de estudo: as interações intersetoriais que se deram no âmbito do CIISC e que contribuíram para essa integração. Nesse sentido, é importante notar que este é um objeto de delimitação difícil e não evidente; assim, foram necessários diferentes recortes ao longo da pesquisa de campo e da análise dos dados. Inicialmente, é importante compreender que o CIISC contou com um grande número de membros; nesse sentido, entre 2003 e 2010, esse comitê foi composto por treze órgãos e entidades do governo federal, ao passo que, a partir de 2010, esse número aumentou para vinte e cinco órgãos e entidades do governo federal. Assim, nesta pesquisa, foram investigadas relações no âmbito do CIISC apenas entre órgãos e entidades que apresentaram maior envolvimento nas ações do comitê, dentre os quais se destacou a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE). Observou-se também a relevância da atuação da secretaria executiva do CIISC (no período em que este foi coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República), de modo que esta também passou a ganhar destaque nas análises.

Por fim, foi estabelecido o período entre os anos de 2008 e 2014 como recorte analítico temporal para este trabalho. Para além das próprias limitações de tempo do mestrado, foram enfrentadas também limitações na pesquisa de campo. Quanto ao

período anterior a 2008, é importante esclarecer que os atores que estiveram envolvidos com o CIISC em seu início não foram localizados e/ou não responderam ao contato desta pesquisa. Em termos documentais, não foram encontrados registros do período anterior a 2009: as atas das reuniões gerais do CIISC referentes ao período de 2006 e 2009 foram solicitadas via Lei de Acesso à Informação, e, após todos os recursos possíveis, a resposta oficial afirmou que esses documentos não foram localizados; ainda nessa seara, as entrevistas revelaram que, anteriormente a 2010, não havia a preocupação do CIISC com o registro de suas ações. Quanto ao período posterior a 2014, o fato de que o ano de 2015 foi marcado pelo contexto de crise política e econômica no governo federal impõe à análise discussões que se colocam para além do escopo desta pesquisa; nesse sentido, os eventos que se dão a partir desse ano não são em si analisados, embora sejam brevemente citados, a fim de delimitar os momentos finais (ou, ainda, de interrupção) dos processos analisados.

3.3 MÉTODOS DE COLETA E DE PRODUÇÃO DE DADOS

Como métodos de coleta e de produção de dados, foram realizadas pesquisa documental referente ao CIISC e entrevistas semiestruturadas. No que tange à pesquisa documental, foi consultada a legislação relacionada não apenas ao CIISC, como também à Política Nacional de Resíduos Sólidos; foram também consultados documentos (editais, relatórios etc.) produzidos por órgãos e entidades membros do CIISC, bem como pelo próprio CIISC (cartilhas, atas etc.); foram, por fim, utilizadas notícias de jornal e de *websites* do governo, que contribuíram para a reconstrução dos processos analisados. Para as entrevistas, foi produzido um roteiro geral (Apêndice B) e foi utilizado método de “bola de neve” para a busca e a seleção de entrevistados.

Cabe aqui destacar que, conforme mencionado anteriormente, os atores que estiveram envolvidos com o CIISC anteriormente a 2006 não foram localizados e/ou não responderam ao contato desta pesquisa; foi também frequente que os gestores entrevistados sugerissem nomes, mas não possuísem nenhuma forma de contato com esses atores, o que dificultou a localização de potenciais entrevistados; por fim, houve também situações em que os atores contatados não tiveram disponibilidade dentro de um tempo hábil, o que inviabilizou a realização de entrevistas.

Na pesquisa de campo, foram realizadas nove entrevistas com gestores do MDS, do MMA, da Senaes/MTE, da secretária executiva do CIISC e da SG/PR; foi também

realizada uma entrevista com um ator externo ao Estado que prestou serviços de consultoria para a secretaria executiva do CIISC.

É importante realizar uma breve caracterização do perfil dos gestores entrevistados. A gestora entrevistada no MDS ocupou o cargo de Diretora do Departamento de Proteção Social Especial na Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS entre os anos de 2007 e 2009, momento em que atuou junto aos catadores; esta gestora tem formação em serviço social e atuou em uma série de movimentos sociais, que vão do Movimento de Mulheres por meio da ONG Sempre Viva Organização Feminista à defesa da Assistência Social enquanto Política de Defesa de Direitos. A gestora entrevistada no MMA está à frente do Departamento de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos, que ela define como uma área de caráter técnico, e essa gestora tem formação nas áreas de planejamento urbano e ambiental, com destaque para resíduos sólidos.

Quanto aos dois gestores entrevistados na Senaes/MTE, o primeiro foi Coordenador Geral de Fomento à Economia Solidária e Representante da Senaes no CIISC, tem formação em economia, com mestrado em integração da América Latina e é militante do Movimento de Economia Solidária desde 2003. O segundo foi Secretário Adjunto da Senaes/MTE, é doutor em desenvolvimento sustentável e possui uma trajetória de atuação em organizações da sociedade civil no Rio Grande do Norte, participou da Pastoral da Juventude do Meio Popular e atuou em movimentos sociais (Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, e Movimento Sindical Docente); este ator é professor em uma Instituição Federal de Ensino Superior e, assim, atua no serviço público federal há 24 anos.

Quanto aos gestores vinculados à secretaria executiva do CIISC (durante sua coordenação pela SG/PR), foi entrevistada uma gestora pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, na qual está em exercício desde 2009 (trata-se de uma carreira do Ministério do Planejamento que é descentralizada, ou seja, cujo objetivo é auxiliar a gestão de outros órgãos); esta gestora possui formação em engenharia de alimentos e mestrado em engenharia de produção e já trabalhou com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), com o Movimento de Economia Solidária e, por fim, com o MNCR. Entretanto, sempre deixou muito claro aos movimentos sociais com os quais trabalhou qual era o seu papel como gestora pública (papel esse que levava, às vezes, a objetivos distintos daqueles dos

movimentos sociais); ainda assim, sempre trabalhou com uma postura respeitosa e de abertura às demandas desses movimentos sociais e à construção de políticas públicas junto a eles.

Foi também entrevistado um gestor que ocupou o cargo de assistente na secretaria executiva do CIISC e, atualmente, desenvolve mestrado em Direitos Humanos na temática de políticas públicas para população em situação de rua; este gestor não possui trajetória em movimentos sociais. O último gestor entrevistado na SG/PR ocupou os cargos de Assessor do Gabinete Pessoal da Presidência da República (2008-2010), Chefe da Assessoria Especial (2011-2012) e Secretário Executivo da Secretaria Geral da Presidência da República (2013-2014). Por fim, a consultora que prestou serviços ao CIISC foi selecionada por meio de edital público, no qual sua ampla atuação com os catadores de materiais recicláveis lhe garantiu a melhor colocação em relação aos concorrentes, qualificando-a para a realização dessa consultoria.

É importante esclarecer que, das nove entrevistas realizadas, uma precisou ser desconsiderada nas análises, uma vez que a gestora entrevistada havia trabalhado no MDS com a agenda dos catadores no período anterior ao estabelecido como recorte analítico desta pesquisa. Ainda assim, as informações obtidas nessa entrevista contribuíram para compor o entendimento dos processos mais amplos pelos quais o CIISC e a agenda da catação passaram no nível federal. A fim de preservar o anonimato dos entrevistados, foram definidos os seguintes códigos:

Quadro 1: Entrevistas realizadas na pesquisa e seus códigos de identificação.

Data da entrevista	Registro	Códigos
18/10/2016	Não gravada	Senaes-1
22/11/2017	Gravada e transcrita	Senaes-2
24/08/2017	Gravada e transcrita	SG/PR-1
19/09/2017	Gravada e transcrita	SG/PR-2
12/10/2017	Gravada e transcrita	SG/PR-3
20/10/2017	Gravada e transcrita	SG/PR-4
19/10/2017	Gravada e transcrita	Unitrabalho-1
27/12/2017	Gravada e transcrita	MMA-1
03/01/2018*	Gravada e transcrita	MDS-1

Fonte: Elaborado pela autora. *Entrevista desconsiderada nas análises

Dentre os documentos analisados, estão as atas das reuniões do CIISC do período entre fevereiro de 2010 e maio de 2015, listadas abaixo:

1. Ata de reunião do CIISC realizada em 11 de fevereiro de 2010.
2. Ata de reunião do CIISC realizada em 28 de maio de 2010.
3. Ata de reunião do CIISC realizada em 05 de agosto de 2010.

4. Ata de reunião do CIISC realizada em 31 de agosto de 2010.
5. Ata de reunião do CIISC realizada em 29 de março de 2011.
6. Ata de reunião do CIISC realizada em 26 de abril de 2011.
7. Ata de reunião do CIISC realizada em 31 de maio de 2011.
8. Ata de reunião do CIISC realizada em 30 de agosto de 2011.
9. Ata de reunião do CIISC realizada em 27 de setembro de 2011.
10. Ata de reunião do CIISC realizada em 03 de outubro de 2012.
11. Ata de reunião do CIISC realizada em 31 de julho de 2013.
12. Ata de reunião do CIISC realizada em 30 de janeiro de 2014.
13. Ata de reunião do CIISC realizada em 2 de dezembro de 2014.
14. Ata de reunião do CIISC realizada em 27 de maio de 2015.

Foram também analisados outros documentos produzidos pelo governo federal, tais como leis e decretos, documentos técnicos, planos plurianuais. Destacam-se aqui (a lista completa, bem como os dados bibliográficos se encontram nas Referências desta dissertação):

1. Decreto nº 7.405, de 23 de janeiro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (BRASIL, 2010b).
2. Decreto nº 7.688, de 02 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República (BRASIL, 2012a).
3. Decreto nº 7.851, de 30 de novembro de 2012. Altera o Decreto no 7.688, de 2 de março de 2012; altera o Decreto no 7.405, de 23 de dezembro de 2010, para transferir responsabilidades do Programa Pró-Catador para a Secretaria-Geral da Presidência da República (BRASIL, 2012b).
4. Decreto nº 8.579, de 26 de novembro de 2015. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Governo da Presidência da República (BRASIL, 2015a).
5. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências (BRASIL, 2010c).
6. Ministério do Meio Ambiente. Avaliação das Proposições Apresentadas e Discutidas no Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (BRASIL, 2012d).
7. Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Resíduos Sólidos (versão preliminar) (BRASIL 2012e).
8. Ministério do Meio Ambiente. Proposta de Plano de Ação para o Programa Pró-Catador (Brasil, 2012f).
9. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2004-2007: Programas de Governo - Finalísticos (Anexo II) (Brasil, 2004).
10. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2008-2011: Programas de Governo - Finalísticos (Anexo I) (Brasil, 2008).
11. Secretaria-Geral da Presidência da República. Estudo acerca da experiência dos catadores de resíduos sólidos na cadeia da reciclagem no Brasil (SILVA, 2014).

Foi considerada na pesquisa a necessidade de triangulação dos dados (CRESWELL, 2012). Assim, buscou-se realizar uma coleta de dados extensiva,

detalhada e aprofundada, originando-se de múltiplas fontes de informações, tais como legislações, documentos diversos, notícias de jornal e entrevistas. As informações obtidas nas entrevistas semiestruturadas foram confrontadas com as informações obtidas através dos documentos, a fim de ampliar a compreensão das interações intersetoriais entre os membros do CIISC que se articularam para a formulação de políticas de apoio aos catadores. Desse modo, foi possível obter maior detalhamento a respeito dos cotidianos de gestão do CIISC, principalmente em termos das relações que se estabeleceram para a coordenação e a integração de políticas.

3.4 CATEGORIAS E QUADROS ANALÍTICOS

Quanto à análise dos dados, é interessante observar que é possível realizar uma análise holística dos objetos de estudo, seguida de uma análise temática de determinados aspectos desses objetos e, por fim, podem ser discutidos os principais resultados obtidos na pesquisa (CRESWELL, 2012). Assim, a análise holística compreendeu a contextualização da agenda da catação no governo federal, perpassando o CIISC (com destaques para SG/PR e Senaes/MTE) e as políticas de apoio aos catadores (projetos Cataforte II e III e Programa Pró-Catador). Já a análise temática, partiu das categorias analíticas estabelecidas *a priori* a partir da revisão bibliográfica, sendo complementada pelas categorias analíticas que emergiram do campo, apresentadas nos dois quadros abaixo. No Quadro 2, buscou-se identificar as categorias gerais existentes nas literaturas de fragmentação de políticas públicas e intersetorialidade.

Quadro 2: Categorias gerais.

Autores	Definições
Intersetorialidade	
CUNILL-GRAU (2016)	Relações de colaboração, não hierárquicas, entre diversos setores do governo, cujo objetivo é a busca por soluções para os problemas sociais complexos baseadas na integralidade.
BRONZO (2010)	Ações que vão desde a articulação e a coordenação de políticas setoriais até a gestão transversal, em um contínuo e variando em graus de densidade.
Fragmentação	
MARTINS (2003)	Processo descoordenado, inconsistente e incoerente de formulação de políticas públicas.
BRONZO (2010)	Lógica setorial da gestão pública.

Fonte: Elaborado pela autora.

No Quadro 3, buscou-se definir categorias mais específicas a partir das literaturas estudadas e foram propostas formas de operacionalização dessas categorias para as análises dos dados e das evidências empíricas.

Quadro 3: Categorias analíticas específicas.

Autor(es)	Definição(ões)	Operacionalização
Estratégia		
MARTINS (2003)	Propósito da organização e como se pretende alcançá-lo.	Identificação de planos, declarações, decisões estruturantes.
MARTINS (2003)	Gestão estratégica: meios gerenciais de implementação da estratégia.	Identificação de sistemas de gestão referenciados nos elementos estratégicos.
BRONZO (2010)	Estratégia de intervenção: ação intersetorial.	Identificação da adoção explícita da intersectorialidade como princípio, diretriz e instrumento de gestão.
Orçamento		
CUNILL-GRAU (2016)	Dimensão crucial para o controle vertical sobre, ou para a integração entre, diferentes setores envolvidos em uma ação intersetorial.	Identificação de orçamento centralizado em um setor ou de orçamento conjunto e gerido por uma instância <i>ad hoc</i> de caráter intersetorial.
Estrutura		
MARTINS (2003)	Desenho organizacional: conjunto de unidades organizacionais que estabelecem um determinado padrão de interação.	Identificação de interações estabelecidas entre as unidades organizacionais envolvidas na ação.
CUNILL-GRAU (2016)	Arranjos intersectoriais ou arranjos de governança: instâncias nas quais os setores envolvidos dialogam e estabelecem seus acordos.	Identificação de instâncias de diálogo e construção de acordos.
BRONZO (2010)	Nível hierárquico: horizontalidade entre os setores envolvidos na ação intersetorial.	Identificação de relações hierárquicas entre os setores envolvidos na ação.
Liderança		
(MARTINS, 2003)	Liderança executiva: influência exercida no sentido da criação de um determinado ambiente e da negociação de poder em prol de uma determinada visão de mundo.	Identificação da autoridade executiva principal (presidente e ministros) e de suas influências em função de uma determinada visão de mundo. Identificação de elementos de coordenação horizontal.

(CUNILL-GRAU, 2016)	Autoridade central: coordenação das ações intersetoriais por meio de instrumentos legais.	Identificação de autoridade investida de poderes legais para a coordenação. Identificação de elementos de coordenação horizontal e de coordenação vertical (via orçamento).
Pessoas		
(MARTINS, 2003)	Valores compartilhados por aqueles envolvidos em subsistemas de políticas públicas, ou seja, por aqueles que constituem comunidades epistêmicas.	Identificação de comunidades epistêmicas envolvidas em determinado subsistema de política pública e das formas de interlocução entre elas.
(CUNILL-GRAU, 2016)	Atores individuais ou coletivos dispõem de autonomia tanto para colaboração, quanto para resistência; dispõem também (ou buscam dispor) de recursos para a ação.	Identificação dos recursos que cada ator controla ou mobiliza; da percepção que os atores têm dos níveis de dependência mútua de recursos; dos mecanismos para promover a influência mútua e gerenciar os conflitos; dos tipos de lideranças.

Fonte: Elaborado pela autora.

Essas categorias específicas nortearam a estruturação dos eixos analíticos do capítulo 5. Dentro de cada eixo analítico desse capítulo, mais do que aplicar um modelo ou uma literatura às evidências empíricas e aos dados coletados, buscou-se destacar as contribuições de cada perspectiva teórica para a compreensão das múltiplas dimensões do objeto de estudo. Assim, as transcrições das entrevistas e os diversos documentos foram exaustivamente analisados sob cada uma das categorias específicas, aplicando-se a metodologia de análise de *templates* (KING, 2004).

4 A AGENDA DA CATAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL

Este capítulo tem como objetivo apresentar um resgate cronológico dos processos de reconhecimento e de consolidação da agenda da catação no nível federal, bem como apresentar os principais elementos necessários à compreensão do objeto de estudo. Nesse sentido, o capítulo não se propõe a aprofundar nos elementos aqui apresentados (à exceção da descrição do CIISC, que buscou ser o mais detalhada possível), mas fornecer subsídios para um entendimento mais amplo do contexto no qual as políticas de apoio aos catadores são desenvolvidas. Destaca-se a análise sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que apresenta as dimensões nas quais essa política garante a atuação dos empreendimentos de catadores nos planos de gestão integrada de resíduos sólidos, bem como nos sistemas de logística reversa. Nesse sentido, a análise buscou problematizar em que medida essa política tem sido, de fato, capaz de contribuir para a inclusão socioprodutiva desses empreendimentos. São, por fim, brevemente apresentados os dois órgãos do governo federal que têm destaque nas análises do capítulo 5: a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE); esses órgãos são apresentados não em suas características organizacionais, mas em termos de suas concepções e de seus propósitos mais amplos.

4.1 BREVE RESGATE SOBRE A CHEGADA DA AGENDA DA CATAÇÃO AO GOVERNO FEDERAL

O processo de mobilização social que culminou no surgimento do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) data de meados da década de 1980. Iniciou-se, nesse período, a organização produtiva dos catadores em cooperativas e associações, auxiliados por entidades sociais vinculadas à Igreja Católica. Segundo Santos et al. (2011, p. 68), “[a] perspectiva inicial de geração de renda e autonomia que a organização do trabalho desses profissionais trouxe, motivou durante toda a década de 1990 a articulação e a ampliação do trabalho cooperativo em diversas cidades do Brasil. [...]”. Na década de 1990, têm início os primeiros programas municipais de coleta seletiva realizada por empreendimentos de catadores, dentre os quais se destacam as experiências de São Paulo (gestão de Luiza Erundina), Porto Alegre (gestão de Olívio Dutra) e Belo Horizonte (gestão de Patrus Ananias); segundo Pereira e Teixeira (2011, p. 897), “[...] [é] interessante observar que [...] nas três cidades os programas de coleta

seletiva foram criados durante gestões do Partido dos Trabalhadores (PT)”. Assim, observa-se que, mesmo antes do surgimento do MNCR, o PT já se colocava como um importante aliado dos catadores, sendo sensível às suas necessidades e demandas e já os inserindo em suas políticas públicas.

Ao longo da década de 1990 e durante os anos 2000, as diversas questões que perpassam o cotidiano dos catadores – tais como os direitos humanos, a economia solidária, o manejo ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, a erradicação do trabalho infantil – passaram a agregar à luta dos catadores, além das entidades sociais da Igreja Católica, universidades, ONGs e até organizações internacionais, como a UNICEF, dando repercussão pública às condições de vida e de trabalho dos catadores; ou seja, essas diferentes questões trouxeram diferentes apoiadores, que conformaram uma rede social (SOUZA, 2007) em torno da catação. Assim, com o auxílio dessa rede de apoiadores, a partir de finais da década de 1990, os catadores passaram a se articular nacionalmente, criando formalmente o MNCR em junho de 2001 (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011). A partir desse momento, o MNCR passou a desempenhar um papel central no processo de formação da agenda de políticas públicas de manejo de resíduos sólidos.

Em estudo sobre a dinâmica da organização desse movimento social, Santos et al. (2011) identificam momentos da história do MNCR e seus impactos sobre a construção de seu campo identitário. A partir desses autores, é possível observar que o sentido da formação desse campo identitário está fortemente vinculado à demanda por políticas públicas. Assim, destaca-se o processo de autoafirmação e de reconhecimento dos catadores, que os levou a uma nova visão de si mesmos (como seres humanos, cidadãos e trabalhadores), a partir da qual puderam articular um campo de trabalho: “[...] serem vistos como trabalhadores [...] dava ao movimento nova legitimidade para se dirigirem ao Estado com suas demandas, pois não precisavam de assistencialismo, mas de políticas públicas que pudessem lidar com suas questões” (SANTOS et al., 2011, p. 80). Dentre essas demandas estão a remuneração pelo serviço de limpeza urbana prestado; políticas sociais; e políticas de inserção econômica e de direito ao trabalho (MNCR, 2008 apud SANTOS et al., 2011, p. 80).

Nesse sentido, Souza (2013) afirma que esse processo de construção da identidade coletiva do MNCR e, em particular, o reconhecimento como categoria

profissional⁴ permitiu aos catadores tornarem-se agentes de si mesmos, dando a eles a “[...] possibilidade de produzir discursos sobre seu modo de existência dentro deste campo de inteligibilidade, ou seja, deste campo que se fundamenta na razão de funcionamento do Estado Democrático Moderno” (SOUZA, 2013, p. 156-157). Ainda segundo o autor, decorre quase imediatamente da organização enquanto movimento social “[...] a produção de um aparato jurídico que o legitime e regulamente este novo modo de existência.” (SOUZA, 2013, p. 157). Ou seja, a organização permite aos catadores a participação ativa no cenário político e na vida social, vocalizando suas trajetórias de vida, suas conquistas e suas demandas, combatendo os estigmas sociais e a invisibilidade, lutando por reconhecimento e por melhores condições de vida e de trabalho.

Santos et al. (2011) também destacam no processo de construção da identidade do MNCR sua articulação com o discurso socioambiental, que não apenas legitima o trabalho das cooperativas e associações de catadores perante a sociedade, como é utilizado como instrumento de pressão política:

[...] o MNCR utiliza o discurso de agentes ambientais para pressionar o governo. Nesse novo contexto, o fenômeno da catação deixou de ser “problema exclusivamente social” [...], passando, portanto, a ser considerado como uma “questão socioambiental”. E assim inseriu-se no âmbito da política à medida que tem sido objeto de políticas públicas em nível nacional, estadual e municipal, privilegiando a inclusão dos catadores. [...] (SANTOS et al., 2011, p. 87)

Com a vitória de Lula (PT) à presidência em 2002, as pautas dos catadores chegaram efetivamente ao governo federal. Pereira e Teixeira (2011) destacam o envolvimento pessoal do presidente para a melhoria das condições de vida dos catadores; segundo os autores, Lula “[...] assumiu o compromisso de, em sua gestão, desenvolver políticas voltadas à inclusão social e produtiva de catadores [...]” (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011, p. 908). Assim, é possível observar que o aparato jurídico a que faz referência Souza (2013) ganha corpo ao longo dos dois mandatos de Lula.

⁴ A categoria “catador de material reciclável” foi incluída na Classificação Brasileira de Ocupação pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 2002.

4.2 O PERÍODO DE RECONHECIMENTO DA AGENDA DA CATAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL

O período entre a criação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) em setembro de 2003 e a publicação do Decreto nº 5.940/2006 (BRASIL, 2006) que instituiu a Coleta Seletiva Solidária em outubro de 2006 foi definido como um período de reconhecimento da agenda da catção no governo federal (SG/PR-4). É possível caracterizar esse momento a partir da “acumulação da força política” dos catadores no governo federal, no qual os catadores, através do MNCR, vocalizavam não apenas a importância dessa agenda dentro dos debates de inclusão social e de sustentabilidade, como também a importância de seu protagonismo nas políticas públicas de coleta seletiva e de limpeza urbana (SG/PR-4). Nesse sentido, desde 2003, já havia a clareza de que a agenda da catção deveria receber atenção especial, o que se devia ao apoio que o Presidente Lula dava a essa agenda (SENAES-2), conforme será explorado no próximo capítulo. Da mesma forma, havia a clareza de que os diferentes ministérios deveriam se mobilizar para desenvolver ações de apoio aos catadores (SENAES-2), o que está alinhado aos propósitos do CIISC desde sua criação.

Há poucos registros documentais e acadêmicos sobre o período de 2003 a 2006, e grande parte dos atores envolvidos com a agenda nesse período não foram localizados e/ou não responderam aos contatos desta pesquisa, conforme discutido no capítulo 3. Entretanto, é possível situar algumas ações desse período, estabelecendo uma ilustração geral. Segundo o Decreto de 2003, a finalidade do CIISC era “implementar o Projeto Interministerial Lixo e Cidadania: Combate à Fome Associado à Inclusão de Catadores e à Erradicação de Lixões” (BRASIL, 2003); conforme será explorado na sequência, o CIISC não possuiu instrumentos relativos à implementação de políticas públicas, o que levanta indagações – que esta pesquisa não se propõe a responder – sobre como se deu a implementação desse projeto interministerial.

Nesse sentido, Ferreira (2007) relata a execução desse projeto já em outubro de 2003 na cidade de Natal (RN), escolhida pelo governo federal como uma das cidades piloto para o projeto; é possível depreender desse trabalho que a implementação, nesse caso, ficou a cargo do município. Assim, foi criado um comitê gestor local – por solicitação do CIISC – com representantes do poder público municipal, dos catadores e da sociedade civil. No âmbito do “Projeto Interministerial Lixo e Cidadania” do

governo federal, esse comitê gestor atuou de fevereiro de 2004 a fevereiro de 2005, embora as ações de inclusão produtiva local tenham sido continuadas (FERREIRA, 2007), e, nesse sentido, atualmente a cidade de Natal é citada como referência para a gestão de resíduos sólidos com inclusão de catadores e pagamento pelos serviços que estes prestam (SG/PR-4).

As entrevistas com gestores do governo federal também permitiram identificar outro projeto piloto desse período, que veio a dar origem ao Decreto nº 5.940/2006. Assim, em 2004 os Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome organizam um projeto piloto na Esplanada dos Ministérios, cujo objetivo era implementar a coleta seletiva nos blocos da Esplanada (SG/PR-3). Foi relatado que, uma vez que esse projeto teve bons resultados, Lula e Gilberto Carvalho propuseram que fosse ampliado para todo o país (SG/PR-3). Em outubro de 2006 é então instituída a Coleta Seletiva Solidária pelo Decreto nº 5.940/2006, segundo o qual todos os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta devem separar seus resíduos sólidos e destiná-los às cooperativas e associações de catadores. É interessante pontuar que esse decreto, que ainda está em vigor, apresenta pontos de conflito com a Lei nº 12.305/2010 (que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos). Nesse sentido, é possível afirmar que esse período não apenas constituiu um momento de reconhecimento da agenda, como também de experimentações e de aprendizados para o governo federal, sendo esse decreto um momento interessante na evolução jurídica do tratamento da inclusão dos catadores nos sistemas de coleta seletiva.

Embora o final do período de reconhecimento tenha sido delimitado, em entrevista, com a instituição da Coleta Seletiva Solidária (SG/PR-4), é possível considerar também os anos de 2007 e de 2008 – e, em alguma medida, alguns dos processos que aí se iniciam – como parte final desse período de reconhecimento, já em uma transição para o período de consolidação da agenda da catção no governo federal. Inicialmente, pontua-se que, em janeiro de 2007, é publicada a Lei nº 11.445/2007, que instituiu a Política Federal de Saneamento Básico e alterou a Lei nº 8.666/1993 (que estabelece as normas para licitações feitas pela administração pública) ao permitir a dispensa de licitação para a contratação de cooperativas e associações de catadores para a realização da coleta seletiva municipal; nesse sentido, é importante notar que essa lei abre uma possibilidade para a gestão municipal, que, entretanto, ainda dispunha de

autonomia para realizar ou não a contratação dos empreendimentos de catadores, de modo que se observava a necessidade de uma lei federal que possuísse incidência sobre o nível municipal (SG/PR-3).

Em janeiro de 2008, é iniciada a execução do projeto Cataforte, primeira ação de apoio aos catadores formulada de maneira mais estruturada e com abrangência nacional, cujo objetivo inicial foi “[...] o estabelecimento de parcerias para apoiar projetos de geração de postos de trabalho e a elevação da renda dos catadores de materiais recicláveis, organizados em empreendimentos coletivos de economia solidária, ou que tenham disposição para tanto [...]” (FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL, 2014, p. 3). Uma vez que esta pesquisa irá considerar os anos de 2007 e de 2008, bem como alguns dos processos que aí se iniciam, dentre os quais a primeira fase do Cataforte, como parte final desse período de reconhecimento, é importante esclarecer agora o motivo dessa opção.

Para isso, é importante discutir as concepções subjacentes às ações de apoio aos catadores no início do primeiro governo Lula. Havia a compreensão de que o apoio do governo federal para o fortalecimento dos empreendimentos de catadores partiria de ações de formação⁵ e de assessoramento com vistas à melhoria dos processos internos de organização da produção; nesse sentido, buscavam-se ou a formação de novos empreendimentos, ou o fortalecimento daqueles já existentes (SENAES-2).

As análises do PPA 2004-2007 e do PPA 2008-2011 – apontado nas entrevistas como um referencial para identificar agendas importantes para o governo em um dado período – evidenciam que há uma continuidade das ações de apoio aos catadores executadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego através de sua Secretaria Nacional de Economia Solidária (respectivamente “Ação 0863 – Apoio para organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos” e “Ação 8274 – Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos”, ambas do “Programa 8007 – Resíduos Sólidos Urbanos”). Ambas as ações desses PPA possuíam a mesma finalidade de “apoiar a organização sustentável e o desenvolvimento de cooperativas, em especial as de catadores, para triagem e

⁵ As ações de formação em Economia Solidária têm como fundamento a organização autogestionária dos empreendimentos como uma experiência educativa em si. Nesse sentido, essas ações buscam conciliar os conhecimentos técnicos demandados pela inserção no mercado capitalista à prática cotidiana autogestionária, que busca construir coletivamente as relações de trabalho, além de estabelecer relações humanas mais solidárias e democráticas. Assim, essas experiências são construídas cotidianamente por empreendimentos, entidades de apoio e fomento, incubadoras universitárias, dentre outras organizações (cf. LAPORTE, 2013, p. 71-74).

beneficiamento do lixo, em consonância com um novo modelo de tratamento integrado de resíduos e a erradicação dos lixões” (BRASIL, 2004; 2008).

Entretanto, a entrevista com o gestor da Senaes revelou que a inclusão produtiva dos catadores como um elemento estratégico da política mais ampla de manejo de resíduos sólidos foi sendo construído em diálogo com os ministérios e com os empreendimentos de catadores ao longo desse período inicial de 2003 a 2007 (SENAES-2). Assim, embora seja possível observar na finalidade das ações de apoio aos catadores do PPA a concepção de tratamento integrado de resíduos que, no Brasil, inclui os catadores e que veio a constar na Política Nacional de Resíduos Sólidos apenas em 2010, é possível supor que essa concepção mais ampla foi ganhando concretude ao longo desse período de reconhecimento da agenda.

Nesse sentido, é possível observar que essa concepção mais ampla foi fruto da evolução da atuação de Senaes e FBB principalmente – em diálogo constante com o MNCR –, uma vez que essas organizações já vinham desenvolvendo ações pontuais e começaram a reflexão junto ao Movimento sobre a necessidade do desenvolvimento de uma ação mais robusta, que se colocasse como uma referência para a estruturação de políticas públicas para inclusão dos catadores na gestão de resíduos sólidos (SENAES-2). Assim, foi relatado que o MNCR levou essa demanda para o CIISC em 2007, onde ela foi discutida e foi assumida a responsabilidade, pelo Ministro Luiz Marin do MTE, de que a Senaes se encarregaria dessa estruturação de uma política mais robusta, o que se deu em parceria com a FBB (SENAES-2). Foi então formulada a primeira fase do projeto Cataforte – descrito como uma conquista dos catadores –, cujos objetivos ainda estavam vinculados estreitamente à organização produtiva; ou seja, é possível observar que embora fosse uma atuação mais robusta, ela ainda não se inseria completamente nessa nova concepção de inclusão dos catadores na gestão dos resíduos sólidos. É este fato que leva à inclusão, nesta dissertação, do projeto Cataforte I ainda no período de reconhecimento da agenda da catação no governo federal, mas como um indicador da transição entre reconhecimento e consolidação.

Uma vez que as fases II e III do Cataforte serão aprofundadas adiante, cabe aqui apresentar brevemente o projeto Cataforte I. Assim, este foi formulado em 2007, em um momento caracterizado por “[...] um contexto de crescente mobilização e organização dos catadores, articulados pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis [...]” (FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL, 2014, p. 4). Sua implementação

começou em 2008, sendo executado sob a responsabilidade da Senaes em parceria com a Fundação Banco do Brasil (que contribuiu com o aporte de recursos) através do “Convênio MTE/SENAES – Fundação Banco do Brasil nº 003/2007”, cuja vigência foi de dezembro de 2007 a dezembro de 2013.

Devido ao contexto de crise econômica mundial (a crise de 2008) e a mudanças de normativas de convênios, surgiram inseguranças econômicas e jurídicas, e houve a paralisação da execução do projeto por quase 18 meses, o que demandou aditamento do tempo de vigência inicialmente estabelecido para o convênio (BRASIL, 2014; SENAES-2). Assim, o convênio inicial acabou por abarcar, com nova ampliação da vigência, também a segunda fase do projeto, o Cataforte II, cuja viabilização se iniciou em 2010 a partir da parceria estabelecida com BNDES e Petrobras, que contribuíram com aporte de recursos.

Em particular, destaca-se o papel da FBB como executora do Cataforte desde sua primeira fase; nesse sentido, essa fundação aportava um montante menor de recursos, porém, assumia a execução orçamentária do projeto, uma vez que dispunha da capacidade operacional e burocrática para isso (SG/PR-1).

O objetivo do Cataforte I foi a geração de trabalho e a elevação da renda dos catadores, abrangendo, a princípio, aqueles já organizados em empreendimentos coletivos de economia solidária, mas prevendo também a formação de novos empreendimentos, a serem constituídos por catadores autônomos que trabalhavam nas ruas e lixões, caso houvesse a disposição destes. De maneira geral, esse projeto buscou fortalecer os empreendimentos de catadores nos âmbitos do cooperativismo, da autogestão, da gestão da produção e da formalização. Nesse sentido, observa-se o predomínio de ações conduzidas da maneira comum às políticas públicas de Economia Solidária, abarcando também os seus temas e conceitos mais frequentes e básicos. Assim, tanto nas assistências técnicas, como nas atividades formativas, houve o foco na autogestão e se buscou conciliar os conhecimentos formalmente estabelecidos com as experiências e os conhecimentos práticos dos catadores, de modo a potencializar os aprendizados.

É interessante pontuar a atuação do Cataforte no processo de formação da agenda pública dos catadores, uma vez que ele contribui para o amadurecimento do debate em torno da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Assim, em relação ao contexto de formulação da PNRS, o relatório da Fundação Banco do Brasil afirma que,

no âmbito do Cataforte, “[...] foi viabilizada a realização de processo nacional de debate sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, constituindo uma agenda pública que envolveu os catadores [...]” (FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL, 2014, p. 6). Para além do debate sobre a PNRS, ao longo de toda a execução do projeto, foram realizadas ações de mobilização, através de encontros internacionais, nacionais, regionais e estaduais, que “[...] contemplaram a construção de uma agenda pública de debate para inclusão social e econômica dos catadores de materiais recicláveis.” (FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL, 2014, p. 8).

Assim, é possível observar que, ao longo dos anos 2000, houve a constituição de um conjunto de normas, ações e projetos voltados ao manejo de resíduos sólidos com a inclusão dos catadores. Além das ações citadas acima, destacam-se ainda as ações de inclusão social e produtiva de catadores dentro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011), cujo ministro, durante o período de reconhecimento da agenda da catação, foi Patrus Ananias, um importante aliado político e defensor da atuação dos catadores, conforme citado anteriormente. Nesse sentido, Sant’Ana e Metello (2016) afirmam que esse conjunto de normas e ações contribuiu para que os catadores – um segmento extremamente vulnerável – fossem da invisibilidade à inclusão produtiva e ao reconhecimento como agentes da prestação de um serviço público tanto ambiental, quanto de limpeza urbana.

4.3 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A análise da legislação elaborada e publicada ao longo dos anos 2000 – e, em particular, a partir de 2006 – evidencia uma mudança na abordagem da temática do manejo de resíduos sólidos, com importantes avanços institucionais no sentido da inclusão dos catadores de materiais recicláveis. Quando comparada à legislação produzida durante a década de 1990⁶, é possível observar que, embora neste período tenha sido elaborado um conjunto considerável de regulamentações tratando dessa temática, abordando principalmente tipologias específicas de resíduos, não se conseguiu avançar no sentido da elaboração de uma política nacional de resíduos sólidos capaz de integrar todas as dimensões necessárias, bem como de estruturar as ações dos diversos

⁶ Comparação feita a partir de relação apresentada pelo Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR). Disponível em: <<http://www.sinir.gov.br/web/guest/legislacao>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

níveis de governo. Essa mudança na abordagem se consolidou, então, com a sanção e a regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (BRASIL, 2010c) foi sancionada após mais de 20 anos em processo de tramitação legislativa no Senado e na Câmara Federal. Ela é fruto de lutas e demandas da sociedade civil, bem como de debates e negociações entre diversos atores (TEODÓSIO et al., 2016; FREITAS et al., 2017). Esse processo, iniciado em outubro de 1989 com o PL 354/89 do senador Francisco Rolemberg, concluiu-se em agosto de 2010 com a sanção da Lei nº 12.305/2010 – que instituiu a PNRS – pelo Presidente Lula. Já em dezembro desse mesmo ano, é publicado o Decreto nº 7.404 (BRASIL, 2010a), que regulamenta essa lei; o tempo decorrido entre a sanção da lei e sua regulamentação foi extremamente curto, sendo isso um produto direto da pressão do Presidente Lula (RICHARD, 2010; SG/PR-3).

A PNRS trouxe importantes avanços para a temática da gestão de resíduos sólidos no Brasil, estabelecendo disposições gerais, princípios e objetivos, instrumentos, e diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos. Dentre seus princípios (Art. 6º), destacam-se aqui: a prevenção e a precaução na geração de resíduos; os princípios do poluidor-pagador e do protetor-recebedor; e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Dentre seus objetivos (Art. 7º), destacam-se: a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; a hierarquia de resíduos sólidos⁷; a gestão integrada de resíduos sólidos; e a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Por fim, dentre seus instrumentos (Art. 8º), destacam-se: os planos de resíduos sólidos; a coleta seletiva; os sistemas de logística reversa; os acordos setoriais; e o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Observa-se, portanto, a grande complexidade socioambiental, econômica e de gestão presente na PNRS, uma vez que, para além do âmbito da gestão integrada de resíduos sólidos, cuja abrangência é notável, trata-se de uma política de saneamento ambiental e de sustentabilidade urbana, que também abarca a inclusão social e econômica dos catadores de materiais recicláveis (VILLAC, 2014). Entretanto, Gonçalves-Dias et al. (2015) atentam para o fato de que, embora a PNRS ofereça um

⁷ “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (BRASIL, 2010c).

quadro normativo para o tratamento dos resíduos sólidos alinhado às demais políticas ambientais do país, ela o faz ancorando-se na fase final do ciclo de vida dos produtos (pós-consumo), de modo que ainda se fazem necessárias medidas concretas que atuem “[...] a montante da cadeia econômica, notadamente em torno da figura do produto [...]” (GONÇALVES-DIAS et al., 2015, p. 46), ou seja, medidas que atuem na prevenção em relação à geração de resíduos, o que remete à própria concepção dos produtos (*ecodesign*), sua fabricação e seu ciclo de vida como um todo.

Quanto ao princípio do poluidor-pagador, este representa a superação do direito “clássico” dos resíduos, segundo o qual o protagonista da gestão é o poder público local através da titularidade do serviço de manejo de resíduos sólidos. Esse princípio intensifica-se com a figura da responsabilidade pelos resíduos (importante diretriz da PNRS), cuja caracterização jurídica tem como finalidade a contribuição efetiva de todos os geradores para o alcance dos objetivos dessa política (CIPRIANO, 2016). Assim, com a promulgação da PNRS, a gestão dos resíduos passa a ser de responsabilidade tanto dos geradores de resíduos (públicos e, principalmente, privados), quanto do poder público; note-se, entretanto, que os municípios mantiveram a titularidade dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (CIPRIANO, 2016), serviços dentre os quais estão os sistemas de coleta seletiva.

Quanto ao princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, é importante notar que um de seus objetivos é a integração dos catadores nas ações que a desenvolvem. Para isso, empregam-se instrumentos como a logística reversa, os acordos setoriais e a coleta seletiva, que devem priorizar a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores (BRASIL, 2010a). Trata-se de uma característica que dá destaque à PNRS, inclusive internacionalmente. Nesse sentido, a lei estabelece o princípio do “reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (BRASIL, 2010c, grifo nosso); também estabelece prioridade no repasse de recursos da União para municípios e estados que incluam os empreendimentos de catadores em seus planos de gestão de resíduos sólidos.

Dentre as diversas dimensões da PNRS atualmente sob debate, será aqui destaca a logística reversa, dados os seus impactos sobre os empreendimentos de catadores. Trata-se de uma forma de responsabilidade compartilhada instituída por essa política, que diz respeito à combinação de duas obrigações: o retorno ao setor produtivo de

produtos e embalagens em fim de vida e a destinação final ambientalmente adequada destes (CIPRIANO, 2016). Ela é de responsabilidade de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de certos produtos e embalagens determinados pela PNRS. O setor empresarial é obrigado a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, o que pode se dar por meio de três instrumentos: regulamentos expedidos pelo poder público; e acordos setoriais e termos de compromissos, ambos firmados entre poder público e setor empresarial (BRASIL, 2010c).

Entretanto, embora a PNRS seja explícita em relação à responsabilidade informacional da logística reversa (obrigação da divulgação de informações sobre formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados aos seus produtos), ela é oscilante em relação à responsabilidade física (restituição de produtos e embalagens) e omissa em relação à responsabilidade financeira. Cabem, afinal, à regulamentação de cada um dos sistemas de logística reversa as definições quanto às responsabilidades física e financeira, o que pode comprometer o alcance dos objetivos da responsabilidade compartilhada (CIPRIANO, 2016), dentre os quais está a já citada integração dos catadores, comprometendo-se, assim, a sustentabilidade de seus empreendimentos. Dito de outro modo, o setor empresarial é responsável inclusive pelas definições quanto à coleta dos resíduos sólidos gerados pelo descarte dos produtos por ele produzidos e/ou comercializados (responsabilidade física), donde surge uma importante questão a ser trabalhada com as organizações de catadores, que têm no serviço de coleta de resíduos sólidos sua principal atividade.

No que diz respeito ao acordo setorial de embalagens enquanto arena pública (acordo esse que mais diretamente diz respeito aos catadores), Besen e Jacobi (2017) afirmam que, uma vez que a PNRS estabelece uma responsabilidade compartilhada entre vários atores e não define a responsabilidade sobre os custos da logística reversa de embalagens, sua implementação pode estar em risco. Segundo esses autores, cria-se uma ambiguidade à medida que a responsabilidade pela coleta seletiva compete aos municípios, enquanto a logística reversa das embalagens pós-consumo é estabelecida pelo acordo setorial. Este, por sua vez, não foi construído de forma transparente, dialógica e participativa entre os atores estratégicos relacionados aos setores da cadeia de embalagens. Ademais, sua construção foi marcada pela assimetria de poder econômico entre setor empresarial e catadores; assim, “[a]s representações de catadores aceitaram essa proposta de acordo setorial, mesmo sabendo que ela não ia ao encontro

de sua principal bandeira de luta, que é a remuneração pelos serviços prestados na logística reversa e na coleta seletiva.” (BESEN; JACOBI, 2017, p. 83).

À medida que a PNRS prevê metas nos planos nacional e estaduais para a eliminação e recuperação de lixões com a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis presentes nesses espaços (BRASIL, 2010c), ela não só incentiva o aumento da reciclagem e da destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos, como possibilita a geração de renda em situações mais dignas para os catadores. Entretanto, transcorridos sete anos da promulgação dessa lei, a eliminação dos lixões ainda é uma realidade distante.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos – instrumento importante para o planejamento das ações do governo federal – ainda não foi aprovado. O site do Ministério do Meio Ambiente disponibiliza uma versão preliminar, datada de 2012 (BRASIL, 2012e). Segundo notícia veiculada no *website* desse ministério, o trabalho de revisão do Plano teve início em janeiro de 2017 e terá duração de 20 meses (BRASIL, 2017). Nesse sentido, Freitas et al. (2017) apontam a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no sentido de pressionar para que os Ministério do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento atualizem e aprovem o Plano. A inexistência de um plano nacional não apenas desestimula a elaboração dos planos estaduais e municipais pela ausência de parâmetros nacionais, como afeta a implementação e o monitoramento da PNRS pela ausência de prioridades, metas e indicadores (TCU, 2016 apud FREITAS et al., 2017).

É importante observar que, de acordo com o Art. 4º da PNRS, seus princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes se colocam em função da gestão integrada e do gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010c). Entretanto, existem críticas à prevalência da abordagem operacional, do foco nos mecanismos de gestão da PNRS; nesse sentido, questiona-se a ausência do cidadão como sujeito político a quem se dirige a política pública democrática e questiona-se a educação ambiental como instrumento de implementação e não como elemento constituinte da PNRS (VILLAC, 2014).

Passados sete anos da sanção da PNRS e de seu decreto regulamentador, é possível encontrar as primeiras análises da implementação dessa política, particularmente no que tange à participação dos catadores nos sistemas de coleta seletiva. A PNRS trata da gestão integrada de resíduos sólidos. Os planos de resíduos

sólidos, a coleta seletiva e a logística reversa são alguns dos instrumentos para sua implementação; entretanto, é possível afirmar que esses instrumentos ainda não foram adequadamente implementados (FREITAS et al., 2017). Segundo Cipriano (2016), uma avaliação da efetividade da responsabilidade pós-consumo (na qual se inserem a logística reversa e a coleta seletiva) enquanto instrumento de política de resíduos ainda é inconclusiva, uma vez que a aplicação de parte das obrigações instituídas pela PNRS ainda é juridicamente incerta e uma vez que os acordos setoriais da logística reversa – também uma obrigação instituída por essa política – ainda estão sendo negociados entre poder público e setor empresarial.

Segundo Freitas et al. (2017), o TCU afirma que houve baixa implementação da PNRS; entretanto, esses autores destacam como resultado positivo da implementação dessa política a existência de sistemas de coleta seletiva municipal operados por catadores e que apresentam resultados expressivos, principalmente nos municípios com até 100 mil habitantes; Teodósio et al. (2016) também apresentam os casos de sucesso, destacando não só os grandes centros urbanos, como também as cidades de pequeno e médio portes. Nesse sentido, é possível afirmar que foi expressivo o avanço da participação das organizações de catadores – quando comparada à participação de prefeituras e empresas – na coleta seletiva: em 2010 o volume de recicláveis coletado pelas organizações de catadores foi de 37,3%, enquanto em 2014 esse volume foi de 43,5%. Assim, Freitas et al. (2017) defendem que houve efetividade da PNRS no que tange à inclusão social e produtiva dos catadores na coleta seletiva municipal.

Teodósio et al. (2016), por sua vez, apontam a falta de controle social sobre as dimensões econômica, social e ambiental da gestão de resíduos sólidos urbanos, bem como a falta de transparência em relação à realidade financeira dos serviços municipais de limpeza urbana e em relação aos vínculos entre os prestadores desses serviços e as prefeituras⁸; são desafios cuja superação, segundo esses autores, permitirá avanços na implementação da PNRS. Ademais, os catadores – verdadeiros protagonistas da implementação dessa política – ainda não alcançaram a posição e o reconhecimento devidos pelos serviços ambientais que prestam à sociedade. Nesse sentido, atenta-se para a seguinte possibilidade: a despeito do protagonismo dos catadores na agenda

⁸ É importante notar que a implementação da PNRS nos municípios pode ser considerada uma “caixa-preta”, ou seja, os órgãos municipais por ela responsáveis detêm as informações sobre a gestão dos resíduos, podendo assim ocultar os diversos problemas envolvidos na implementação e na gestão das políticas municipais de manejo de resíduos sólidos urbanos (KLEIN, 2017).

ambiental e no processo que culminou na sanção da PNRS, esses atores correm o risco de serem expulsos ou de ocuparem posição secundária na reciclagem devido ao aumento da complexidade institucional dos arranjos de governança originados pela própria PNRS (TEODÓSIO et al., 2016).

Observa-se a ausência de dados oficiais quanto à contratação dos empreendimentos de catadores para a prestação dos serviços municipais de coleta seletiva, e, segundo Besen e Jacobi (2017), no ano de 2015, existiam apenas 14 contratos de prestação desses serviços firmados com empreendimentos associados ao MNCR. Esses autores afirmam que, apesar dos avanços legais e institucionais alcançados para a inclusão socioproductiva dos empreendimentos de catadores, ainda existem diversos desafios a serem enfrentados:

[...] a prevalência de relações informais entre o poder público municipal e as organizações de catadores, a ausência de cobrança de taxa dos municípios pelo serviço prestado aos munícipes que acarreta a insustentabilidade econômica da coleta seletiva, a ausência de remuneração das organizações de catadores pelos serviços de coleta seletiva tanto pelas prefeituras quanto pelo setor privado [...] e, ainda, a ausência de cobrança do município pelo serviço de logística reversa de coleta seletiva dos fabricantes e importadores de produtos e embalagens [...]. (BESEN; JACOBI, 2017, p. 76)

Assim, esta breve análise de alguns dos principais elementos da Política Nacional de Resíduos Sólidos demonstra a importância dessa política à medida que estabelece um conjunto amplo e aprofundado de determinações e de atribuições dos diferentes atores sociais no que tange ao manejo ambientalmente adequado de resíduos sólidos. Entretanto, nesta pesquisa, seu aspecto de maior importância é o socioeconômico, através da inclusão produtiva de cooperativas e associações de catadores no segmento do manejo de resíduos sólidos recicláveis secos. Desse modo, a partir da sanção da PNRS, os catadores e o Estado passam a dispor de um arcabouço jurídico que embasa suas ações, e as políticas públicas de apoio aos catadores passam a ganhar robustez e a consolidar sua institucionalidade no governo federal.

4.4 O COMITÊ INTERMINISTERIAL PARA INCLUSÃO SOCIAL E ECONÔMICA DOS CATADORES DE MATERIAIS REUTILIZÁVEIS E RECICLÁVEIS

Criado pelo decreto de setembro de 2003 (BRASIL, 2003), o CIISC – então Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo – possuía algumas poucas finalidades, como a articulação das políticas setoriais e o acompanhamento da implementação de ações de apoio aos catadores, incluindo-se o monitoramento e a

avaliação destas, mas não possuía – e nem possuiu ao longo de sua trajetória – instrumentos para a implementação propriamente dita dessas ações (BRASIL, 2003). Nesse momento inicial, sua coordenação foi realizada pelo Ministério das Cidades e pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (BRASIL, 2003), que veio a se tornar o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁹; em termos de estrutura organizacional, o CIISC estava alocado na Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) do MDS. Embora o Decreto de 2003 não estabelecesse formalmente uma secretaria executiva para o comitê, foram feitas menções nas entrevistas à existência de uma pequena equipe que auxiliava a coordenadora do comitê à época. O comitê era composto por treze órgãos e entidades do governo federal, representadas na figura abaixo, com indicações para os ministérios coordenadores:

Figura 3: Composição do CIISC entre 2003 e 2010.

Fonte: Apresentação da secretaria executiva do CIISC. Adaptado pela autora.

Conforme discutido anteriormente, o período entre a criação do CIISC em setembro de 2003 e a instituição da Coleta Seletiva Solidária em outubro de 2006 pode ser compreendido como um período de reconhecimento da agenda da catação no governo federal, no qual uma das principais finalidades do CIISC foi a implementação

⁹ Em janeiro de 2004, logo, poucos meses após a criação do CIISC, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), integrando o Ministério de Assistência Social (MAS) e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).

do “Projeto Interministerial Lixo e Cidadania: Combate à Fome Associado à Inclusão de Catadores e à Erradicação de Lixões” (BRASIL, 2003). Com a instituição da Coleta Seletiva Solidária a partir do Decreto nº 5.940/2006, o centro da atuação do comitê passou a ser o seu acompanhamento, uma vez que passava a existir um aparato jurídico que respaldava a ação do CIISC (SG/PR-3). Assim, é possível afirmar que a primeira estratégia de atuação do CIISC no sentido do apoio aos empreendimentos de catadores se dava através da destinação dos resíduos produzidos e coletados nos órgãos públicos federais:

[...] a única legislação que nós tínhamos efetivamente no sentido de uma normativa do governo federal para catadores era o decreto da Coleta Seletiva Solidária e, naquele momento, era o centro da nossa ação: fazer com que os órgãos públicos federais implementassem a coleta seletiva em suas estruturas e que o material resultante dessa coleta seletiva fosse destinado às cooperativas e associações de catadores. (SG/PR-3)

Em dezembro de 2010, a partir do Decreto nº 7.405/2010 (BRASIL, 2010b), ocorreu a reorganização do CIISC, que foi também renomeado para Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. É interessante notar duas mudanças que chamam a atenção quanto ao novo nome do comitê, mudanças que, embora aparentemente sutis, denotam outra forma de compreensão por parte do governo federal em relação à atuação junto aos catadores.

Inicialmente, não se trata mais apenas de uma inclusão social, essa inclusão também deve estar atrelada aos aspectos econômicos e produtivos inerentes às atividades desses trabalhadores, confirmando e destacando, assim, a atenção que a atividade de catação deve receber, já que o objetivo do governo federal através da PNRS e do CIISC é permitir aos catadores avanços na cadeia produtiva de reciclagem e, conseqüentemente, melhorias no trabalho e na renda. A segunda mudança diz respeito ao termo “catadores de lixo”, que foi substituído pelo termo “catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”.

[...] eu gosto sempre de pensar nisso, a existência: como uma coisa existe se ela não tem nome? Ela não existe. [...] Por isso é tão importante a gente entender que haveria necessidade de mudança do que estava no primeiro decreto [BRASIL, 2003] “catador de lixo” (de matar, né?) para “catador de material reciclável”, que coloca esse trabalhador, trabalhadora em um outro contexto, é uma outra questão [o reconhecimento como trabalhador] [...] (SG/PR-3).

Assim, essa mudança reflete tanto os amadurecimentos ao longo do processo de valorização desses trabalhadores e de sua atividade, como as evoluções ocorridas no

campo conceitual de resíduos sólidos (note-se que o termo “lixo” não aparece na PNRS, tendo sido substituído pelos termos “resíduo sólido” e “rejeito”, conforme as definições e caracterizações estabelecidas no próprio corpo dessa lei).

De maneira geral, destaca-se em relação ao Decreto nº 7.405/2010 (BRASIL, 2010b) o aumento significativo das competências (Art. 7º) do comitê¹⁰, o que está relacionado tanto à criação do Programa Pró-Catador (que será discutido a seguir), também a partir desse decreto, quanto à sanção da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Nesse sentido, para além das diversas atribuições referentes a esse programa e das finalidades já presentes no decreto de setembro de 2003, são definidas competências no âmbito da PNRS, como a elaboração de metas voltadas aos catadores no Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o estímulo à constituição de fóruns e comitês locais para auxílio aos demais entes federativos na elaboração dessas metas em seus planos de resíduos sólidos.

Cabe notar que esse aumento significativo de competências é reflexo do processo de aprendizado e da complexificação das ações do governo federal referentes às temáticas de resíduos sólidos e de catadores conforme discutido anteriormente. Nesse sentido, Sant’Ana e Metello (2016) afirmam que, uma vez estabelecida a principal normativa da temática, a PNRS, foi preciso “[...] institucionalizar e coordenar políticas públicas federais capazes de dar condições para que este trabalho [a limpeza pública por meio da coleta seletiva] fosse realizado pelos catadores” (SANT’ANA; METELLO, 2016, p. 29), o que explica o aumento das competências do CIISC, instância responsável por essa coordenação.

Nesse sentido, a partir do Decreto nº 7.405/2010 (Art. 8º), o CIISC passou a ter, formalmente, uma secretaria-executiva, cujas atividades foram exercidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; entretanto, conforme citado acima, foram feitas menções à existência de uma secretaria-executiva anteriormente ao Decreto nº 7.405/2010 (SG/PR-3). Assim, é importante ter clareza de que passam a existir – particularmente em termos analíticos – duas dimensões do CIISC: enquanto comitê, ou seja, o conjunto de órgãos e entidades do governo federal que atuam no apoio aos catadores, e enquanto secretaria-executiva, ou seja, aqueles gestores responsáveis pela condução cotidiana das atividades desse comitê, por sua coordenação na prática, conforme será melhor explorado no capítulo 5.

¹⁰ São quinze itens de competências. Para maior detalhamento sobre o CIISC e o Programa Pró-Catador, ver Decreto nº 7.405/2010 (BRASIL, 2010b).

É nesse processo de consolidação da agenda da catação no governo federal que se inserem, portanto, a reedição do CIISC e a criação do Programa Pró-Catador. Nesse sentido, destaca-se o fato de que a coordenação da execução e o monitoramento do Programa Pró-Catador são as primeiras funções apresentadas pelo Decreto nº 7.405/2010 (Art. 6º, § 1º); já dentre suas competências (Art. 7º), destaca-se a primeira elencada pelo decreto: o apoio às ações de inclusão social e econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (BRASIL, 2010b). É possível observar, assim, a ênfase no papel do comitê – e, em particular, de sua secretaria executiva – enquanto coordenador e articulador das ações federais de apoio aos catadores, estejam ou não essas ações sob o âmbito do Pró-Catador. Nesse sentido, cabe notar que a adesão dos órgãos do governo federal, bem como a adesão dos demais entes federativos ao Programa Pró-Catador é voluntária (conforme será discutido a seguir).

Esse papel de coordenação também aparece na competência do CIISC de “acompanhar a elaboração e a tramitação dos atos normativos que compõem o ciclo orçamentário, propondo a inclusão de recursos para ações voltadas ao segmento de catadores [...] no orçamento da União” (BRASIL, 2010b). Esse papel será melhor explorado no capítulo 5, mas cabe aqui antecipar brevemente o CIISC enquanto espaço de discussões e de acordos entre seus membros a respeito das ações de apoio aos catadores e dos seus respectivos orçamentos, bem como a atuação de sua secretaria executiva no sentido de articular os órgãos e as entidades envolvidos nessa agenda no sentido da mobilização de recursos e da formação de parcerias (SENAES-2; SG/PR-4). Nesse sentido, é importante notar que o CIISC não dispunha de recursos orçamentários próprios para a implementação de políticas públicas.

Conforme apontado anteriormente, uma vez que o CIISC não dispunha de instrumentos relativos à implementação de políticas, cabia aos seus membros a implementação das políticas de apoio aos catadores, ficando a coordenação dessas ações a cargo da secretaria executiva do comitê. Novamente, essas dimensões de implementação e de coordenação no âmbito do CIISC serão melhor exploradas no próximo capítulo; entretanto, cabe aqui pontuar brevemente que embora a PNRS proporcione diretrizes nacionais para o manejo de resíduos sólidos, sua implementação – e, conseqüentemente, o apoio aos catadores e sua inclusão nos sistemas de coleta seletiva e de logística reversa – se dá no âmbito local, ou seja, nos estados, municípios e microrregiões, o que estabelece diversos desafios em termos das relações federativas.

Nesse sentido, embora o CIISC tenha se tornado uma referência para catadores de todo o Brasil, que recorriam à sua secretaria executiva para a resolução de problemas no âmbito local, existiam limites à atuação dessa secretaria, que acabava por realizar articulações com os municípios e estados sem, entretanto, desrespeitar o pacto federativo (SG/PR-2).

Quanto às competências do CIISC relativas ao Programa Pró-Catador, tem-se a definição do plano de ação desse programa, que deve orientar a execução das ações a ele relacionadas, bem como a elaboração de relatórios anuais contendo atividades realizadas e avaliação dos resultados (BRASIL, 2010b). Entretanto, segundo a Proposta de Plano de Ação para o Programa Pró-Catador (BRASIL, 2012f), embora o CIISC tenha exercido suas competências de apoio às ações de inclusão social e econômica, bem como as de articulação das políticas setoriais, acompanhando a implementação destas ações, “[...] não houve definições de mecanismos de monitoramento e avaliação da implantação das ações.” (BRASIL, 2012f, p. 15), mecanismos esses imprescindíveis ao avanço da coordenação das políticas públicas federais nessa temática.

A partir de março de 2011, o CIISC foi organizado em seis Grupos de Trabalho. A leitura das atas das reuniões do comitê referentes aos anos de 2010 e 2011 não permitiu identificar os objetivos de todos esses grupos de trabalho definidos (Ata de 29 mar. 2011 – Registro 5; Ata de 26 abr. 2011 – Registro 6). Assim, as informações encontradas permitem caracterizar esses grupos de trabalho da seguinte forma:

1. **Regulamentação do Pró-Catador:** deveria atuar em duas frentes, das quais a primeira dizia respeito à elaboração de critérios de elegibilidade uniformes para os editais federais aos quais os empreendimentos de catadores concorreriam, enquanto a segunda dizia respeito à definição da atuação do CIISC em relação ao Programa Pró-Catador.
2. **Plano de Ação e Demandas dos Catadores:** tratava-se de um acompanhamento das ações do governo federal em relação às demandas dos catadores. Assim, estas seriam identificadas e seriam cruzadas com os objetivos de cada ministério.
3. **Comunicação e Campanha Nacional da Coleta Seletiva:** deveria abarcar não apenas divulgações referentes à coleta seletiva, mas também às temáticas relacionadas aos catadores de maneira geral, contribuindo para dar visibilidade aos catadores. Tratava da distribuição de materiais informativos, bem como da articulação com municípios e setor empresarial.

4. **Infraestrutura para Inclusão dos Catadores (Galpões):** deveria analisar os problemas em editais públicos relacionados a galpões para os empreendimentos de catadores, buscando meios de mitigar esses problemas, bem como evitá-los em novos editais.
5. **Marco Regulatório dos Empreendimentos dos Catadores:** esta pesquisa não encontrou informações referentes a este grupo de trabalho.
6. **Educação:** esta pesquisa não encontrou informações referentes a este grupo de trabalho.

Em outubro de 2012, foram estabelecidos oito Grupos Executivos (Ata de 03 out. 2012 – Registro 10). São eles:

1. **GE1 – Resgate.** Objetivo: garantir o acesso dos catadores oriundos dos lixões aos direitos básicos e sua posterior inclusão social e produtiva e apoio a estados e municípios.
2. **GE2 – Memória.** Objetivo: sistematização de informações detalhadas e padronizadas relativas aos impactos das ações dos órgãos do CIISC para inclusão social e econômica dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis a partir de 2007.
3. **GE3 – Autonomia.** Objetivo: criação de ferramentas financeiras que permitam o desenvolvimento das cooperativas com autonomia.
4. **GE4 – Integração dos catadores à logística reversa.** Objetivo: articular e garantir nos acordos setoriais o envolvimento dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias produtivas de resíduos sólidos.
5. **GE5 – Federativo.** Objetivo: estabelecer mecanismos para estimular a implantação da coleta seletiva com a contratação de cooperativas e/ou associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, conforme Política Nacional de Resíduos Sólidos e Lei do Saneamento.
6. **GE6 – Coleta seletiva solidária.** Objetivo: implementar as ações do Decreto nº 5.940/2006, fazendo com que os materiais recicláveis do Governo Federal cheguem às cooperativas.
7. **GE7 – Estudo e pesquisa.** Objetivo: produção de conhecimento tendo como foco o espaço do catador na cadeia da reciclagem e as melhores práticas de organização cooperativa.

8. **GE8 – Medidas institucionais.** Objetivo: adaptar e propor alterações de legislação e do formato das políticas com o objetivo de implementar as ações do Programa Pró-Catador.

Quadro 4: Comparação entre Grupos de Trabalho e Grupos Executivos do CIISC.

GTs estabelecidos em março de 2011	GEs estabelecidos em outubro de 2012
1) Regulamentação do Pró-Catador	1) Resgate
2) Plano de ação e demandas dos catadores	2) Memória
3) Comunicação e campanha nacional da coleta seletiva	3) Autonomia
4) Infraestrutura para inclusão dos catadores (galpões)	4) Integração dos catadores à logística reversa
5) Marco regulatório dos empreendimentos dos catadores	5) Federativo
6) Educação	6) Coleta seletiva solidária
—	7) Estudo e pesquisa
—	8) Medidas institucionais

Fonte: Atas das reuniões do CIISC de 29 mar. 2011 (Registro 5), 26 abr. 2011 (Registro 6) e 03 out. 2012 (Registro 10). Elaborado pela autora.

Quando se comparam as composições do comitê (conforme os decretos de 2003 e de 2010), observa-se o aumento expressivo de órgãos e entidades do governo federal que passam a integrá-lo a partir de 2010, que somam 25 organizações¹¹, conforme a figura 4 abaixo:

¹¹ Em sentido horário: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Previdência Social, Ministério do Turismo, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Fazenda, Secretaria-Geral da Presidência da República, e Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Membros convidados: Fundação Nacional de Saúde; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A., Fundação Banco do Brasil, Fundação Parque Tecnológico Itaipu, Petróleo Brasileiro S.A. e Centrais Elétricas Brasileiras S.A. A coordenação era realizada pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; a partir de 2012, a coordenação passa a ser realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

Figura 4: Composição do CIISC a partir do Decreto nº 7.405/2010.

Fonte: Apresentação da secretaria executiva do CIISC. Adaptado pela autora.

Finalmente, quanto ao histórico das coordenações do comitê (cuja linha do tempo é apresentada abaixo), de 2003 a 2010, ela foi realizada pelo Ministério das Cidades e pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (BRASIL, 2003), que se tornou Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em janeiro de 2004. Já de dezembro de 2010 a novembro de 2012, ela foi realizada pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Meio Ambiente (BRASIL, 2010b). Em março de 2012, a partir do Decreto nº 7.688/2012, o CIISC foi integrado à estrutura organizacional da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) ao ser alocado dentro do Departamento de Diálogos Sociais (DDS) que, por sua vez, compunha a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS); conforme será melhor explorado adiante, coube a esse departamento, dentre outras funções relacionadas à articulação com os diferentes segmentos da sociedade civil, tratar de assuntos referentes ao CIISC (BRASIL, 2012a). Note-se, entretanto, que é apenas em novembro de 2012, a partir do Decreto nº 7.851/2012, que a coordenação do CIISC passa a ser exercida por um representante da Secretaria-Geral da Presidência da República (BRASIL, 2012b), ou seja, é a partir do Decreto nº 7.851/2012 (Art. 8º) que a SG/PR assume a coordenação propriamente dita do comitê e estabelece os membros de sua secretaria executiva. As mudanças relativas à coordenação do comitê

serão melhor exploradas em suas diferentes dimensões no capítulo 5, de modo que se objetiva pontuar aqui os marcos jurídicos subjacentes a essas mudanças com base em sua evolução temporal.

Figura 5: Linha do tempo das coordenações do CIISC.

Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, é importante contextualizar que, em finais de 2015, é realizada uma reforma ministerial, já no contexto da crise econômica e política que caracterizou o segundo mandato de Dilma Rousseff, na qual a Secretaria-Geral da Presidência da República foi extinta, sendo criada a Secretaria de Governo da Presidência da República, a SEGOV (PORTAL BRASIL, 2015). Em novembro de 2015, com o Decreto nº 8.579/2015 (BRASIL, 2015), no qual foi apresentada a estrutura regimental da Secretaria de Governo, as responsabilidades da antiga SG/PR em relação ao CIISC (ou seja, a coordenação geral e a atribuição de uma secretaria-executiva para o comitê) não são transferidas à SEGOV. Dessa forma, é possível afirmar que o CIISC deixa de constar na estrutura organizacional do governo federal, embora não seja possível afirmar que esse comitê é extinto, uma vez que o Decreto nº 7.405/2010, que dispõe sobre sua organização e funcionamento continua em vigor. Esse momento será retomado brevemente no capítulo 5, mas é importante relembrar que o ano de 2015 está fora do recorte analítico temporal desta pesquisa, de modo que esse momento é aqui trazido como forma de contextualizar os momentos finais das atividades do CIISC.

4.5 OS PROJETOS CATAFORTE II E III

Em meio à sanção da PNRS e de seu decreto regulamentador – a partir dos quais a inclusão de cooperativas e associações de catadores em programas de coleta seletiva e de logística reversa passou a ser uma realidade institucionalmente possível, embora não necessariamente viável – foi implementado o projeto Cataforte II, cuja realização se deu a partir da parceria com BNDES e Petrobras, que entraram no projeto com o aporte de recursos. É possível observar que o Cataforte II vem justamente no sentido de possibilitar aos catadores uma inserção mais efetiva nos planos de gestão de resíduos sólidos de estados e municípios, bem como nos segmentos da logística reversa¹². Nesse sentido, o diagnóstico que subsidiou a elaboração do Cataforte II revelou que mesmo os catadores que estão organizados em cooperativas e associações trabalham em “[...] condições precárias com máquinas e equipamentos insuficientes ou inadequados; [...] e baixa incidência de comercialização conjunta, o que mantém a fragilidade diante de intermediários” (FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL, 2014, p. 5).

O Cataforte II buscou desenvolver e fortalecer redes de cooperação solidária formadas por empreendimentos de catadores e, para isso, equipou esses empreendimentos com os meios materiais necessários; o objetivo foi o avanço dos catadores na cadeia produtiva da reciclagem. Assim, para além do fortalecimento do cooperativismo e da autogestão, o Cataforte II contribuiu, através do fomento à logística solidária, para o enfrentamento dos gargalos de comercialização encontrados pelos catadores de todo o país. Segundo a Fundação Banco do Brasil, mesmo as redes de empreendimentos de catadores já existentes possuem processos fragilizados devido à falta de assessoria técnica para produção e comercialização e de infraestrutura adequada, “[...] tanto no que diz respeito aos barracões, máquinas e equipamentos, quanto aos meios para coletar e transportar materiais.” (FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL, 2014, p. 11).

Segundo a Fundação, a realização da segunda fase do Cataforte em parceria com BNDES e Petrobras

¹² Após a sanção da PNRS, os planos de gestão de resíduos sólidos passaram a ser obrigatórios a estados e municípios, bem como os planos de logística reversa pós-consumo de embalagens e produtos passaram a ser obrigatórios às empresas produtoras.

[...] representou um aprendizado no sentido de potencializar as ações destinadas aos catadores. Posteriormente, essa experiência contribuiu para a articulação da continuidade do Cataforte, denominada CATAFORTE – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias [...] (FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL, 2014, p. 15).

Assim, o Cataforte II demonstra seus frutos positivos seja nos avanços obtidos pelas cooperativas e associações de catadores, bem como por suas redes de cooperação, seja nos avanços obtidos em relação à parceria institucional que se estabeleceu para sua realização. Justifica-se, então, a continuidade dessa política pública em uma terceira fase.

Formulado e articulado no âmbito do CIISC, enquanto continuidade do Cataforte I e, particularmente, enquanto continuidade da parceria institucional que viabilizou o Cataforte II, o Cataforte III – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias foi implementado em meados de 2013. Sua execução se deu por meio do “Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2013” firmado entre Secretaria-Geral da Presidência da República, Fundação Banco do Brasil, Fundação Nacional de Saúde, Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério do Meio Ambiente. O Acordo de Cooperação Técnica atribui à SG/PR as funções de instituir e coordenar o Comitê Gestor do Cataforte, que é composto pelos membros que assinaram o Acordo, além de BNDES, Petrobras e Banco do Brasil. Dentre outras, são funções do Comitê Gestor definir diretrizes estratégicas para o projeto, bem como acompanhar suas ações (BRASIL, 2013b).

Segundo o Termo de Referência, o objetivo geral do Cataforte III é “[e]struturar redes solidárias de empreendimentos de catadores de materiais recicláveis de modo a possibilitar avanços na cadeia de valor e inserção no mercado da reciclagem.” (BRASIL, 2013, p. 1). À primeira vista, pode-se acreditar que existe grande semelhança entre o objetivo dessa fase do projeto e aquele da fase anterior. Entretanto, embora exista uma noção de continuidade, o objetivo aqui vai além da compra de caminhões e do planejamento logístico para comercialização, no sentido de possibilitar “avanços na cadeia de valor”, o que envolve a compra do maquinário específico às atividades de beneficiamento, que agregam valor ao material reciclável comercializado pelos catadores (note-se que coleta e triagem de materiais não agregam valor a eles), que poderão, então, avançar na cadeia produtiva da reciclagem no sentido não apenas da independência em relação aos intermediários, mas também da consolidação de uma indústria de reciclagem de propriedade dos catadores. Também é finalidade do Cataforte

III consolidar as redes solidárias “[...] como prestadoras de serviços das políticas públicas de coleta seletiva de resíduos sólidos e da logística reversa.” (BRASIL, 2013, p. 3). Assim, essa formulação do projeto permite considerar que não basta dotar as redes com caminhões e planos de logística, se não existem serviços nos quais estes serão empregados.

Esses avanços almejados pela política pública visam a garantir maior sucesso aos empreendimentos de catadores no aproveitamento das oportunidades geradas pela sanção da PNRS. Entretanto, dada a persistência da heterogeneidade de níveis de organização nos quais se encontram esses empreendimentos, inclusive internamente às redes já apoiadas pelo Cataforte, os formuladores da política reconhecem que

[...] ainda são frágeis as estruturas físicas, de equipamentos, de instalações e de organização autogestionária dos empreendimentos e de suas redes solidárias. [...] Também é frequente a carência de assistência técnica e formação capazes de proporcionar: melhorias no processo produtivo, [...] obtenção de contratos de prestação de serviços de coleta seletiva junto a Prefeituras Municipais, prestação de serviços de logística reversa e a incorporação de atividades que permitam o beneficiamento dos materiais recicláveis [...]. (BRASIL, 2013, p. 2-3)

Assim, para além do objetivo geral do projeto, colocam-se os objetivos específicos, dentre os quais estão a promoção da “[...] formalização e regularização de todos os empreendimentos participantes da rede [...]” (BRASIL, 2013, p. 4), que embora já contemplado em boa medida nas fases anteriores, coloca-se como um desafio constante na realidade tanto das cooperativas já formalizadas, que precisam realizar a manutenção dessa formalização, como das cooperativas que ainda estão se formando e se formalizando. E, por fim, os objetivos que são, de fato, o cerne do Cataforte III e em torno dos quais se estrutura boa parte das ações do projeto são:

- a) Fortalecer e ampliar os processos produtivos e gerenciais, por meio da estruturação de iniciativas de negócios sustentáveis coletivos e autogestionários, nivelando as condições operacionais e administrativas dos empreendimentos participantes das redes solidárias;
- b) Realizar processos articulados de formação para a estruturação e gestão de negócios sustentáveis, com assessoramento técnico especializado, com foco na comercialização em rede de materiais recicláveis, prestação de serviços de coleta seletiva e de logística reversa e/ou a verticalização da produção [...]. (BRASIL, 2013, p. 3-4)

Note-se que a articulação de políticas públicas voltadas aos catadores é a principal finalidade do Programa Pró-Catador, de modo que a viabilização do Cataforte III no âmbito desse programa visa a “[...] potencializar as ações do Pró-Catador como uma parte fundamental de suas atividades. [...]” (BRASIL, 2013, p. 3). É possível supor que esse objetivo esteja relacionado ao próprio histórico do Cataforte, que possui cerca

de dez anos de existência e é marcado pelos avanços sucessivos que possibilitaram a estruturação de cooperativas, associações e suas redes. Assim, como se trata de uma política pública mais antiga e melhor estruturada, que conta com grandes parcerias institucionais e com conhecimentos acumulados, o Cataforte tem condições de desenvolver a articulação de políticas públicas, bem como de integrar, em sua execução, cooperativas e associações que estão se formando no âmbito dessas políticas. Assim, o fato de o Cataforte III não contemplar ações de formação de novos empreendimentos como as fases anteriores se dá no sentido de evitar a sobreposição de recursos do governo federal para um mesmo tipo de ação e estabelece uma relação de complementaridade entre as diferentes políticas públicas voltadas aos catadores.

Entretanto, cabe destacar que o potencial de articulação do Cataforte limita-se às regiões nas quais ele atua, o que, a despeito da abrangência nacional do projeto, não consegue abarcar todos os casos existentes; logo, não se deve superestimar o potencial do projeto, mas compreendê-lo enquanto um dos braços de atuação do Programa Pró-Catador. Quanto ao acompanhamento e monitoramento das ações do Cataforte, destaca-se a criação do Comitê Gestor, já citado brevemente. Para além de definir diretrizes e acompanhar ações, esse Comitê Gestor atuou na estruturação do Escritório de Projetos e na seleção das redes inscritas no edital público para participação no Cataforte III. Além disso, é o Comitê Gestor que avalia e aprova os planos de negócios elaborados pelas redes solidárias com o auxílio do Escritório de Projetos, definindo os valores que serão nelas investidos (BRASIL, 2013, p. 12). Mas a atribuição mais interessante desse Comitê é a mobilização de “[...] potenciais parceiros das redes, em especial, as prefeituras municipais dos territórios onde as redes se localizam, a fim de buscar sustentabilidade aos empreendimentos dos catadores apoiados pelo CATAFORTE.” (BRASIL, 2013, p. 7). Dada a composição do Comitê, acredita-se que ele possui grande influência e, portanto, sua participação nessas ações de mobilização se coloca como elemento importante no estabelecimento de parcerias, sendo este um diferencial do projeto em relação às fases anteriores.

O Cataforte III mantém, em sua estruturação, características positivas das fases anteriores, como a participação ativa dos catadores, a atenção às suas necessidades e expectativas e o desenvolvimento de bases conceituais e metodológicas próprias. De maneira geral, se, por um lado, o objetivo da política pública é a melhoria da atividade produtiva dos empreendimentos de catadores para uma inserção mais efetiva de suas

redes de cooperação na cadeia produtiva da reciclagem, levando à melhoria da renda obtida pelos catadores, por outro lado, essa mesma inserção significa a incorporação dos elementos próprios da lógica de produção capitalista à organização do trabalho dos catadores. Entretanto, se como sugere Gonçalves-Dias (2009), as estratégias de fortalecimento de redes de Economia Solidária e de avanço dos catadores na cadeia produtiva da reciclagem forem capazes de caminhar no sentido da consolidação de um campo organizacional cuja lógica é alternativa à lógica capitalista, então será possível aos catadores superar as exigências e pressões sob as quais eles trabalham atualmente. Assim, embora o Cataforte III esteja permeado por características que agem no sentido da lógica de produção capitalista, ele aparece também como uma política pública estruturada no sentido de desenvolver essas estratégias de resistência e de fortalecimento da organização cooperativa e solidária dos catadores.

4.6 O PROGRAMA PRÓ-CATADOR

O Programa Pró-Catador foi instituído pelo Decreto nº 7.405/2010 (o mesmo decreto que reorganizou o CIISC), o que ocorreu no momento em que foi regulamentada a Política Nacional de Resíduos Sólidos pelo Decreto nº 7.404/2010. É possível afirmar, portanto, que esse programa surge no momento da consolidação normativa das agendas de resíduos sólidos e da catação no governo federal. Nesse sentido, é possível compreender o Pró-Catador como “[...] o eixo do Programa Resíduos Sólidos do Governo Federal que abarca as questões relacionadas à inclusão social e econômica de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis [...]” (BRASIL, 2012d, p. 9).

Observa-se que o decreto que cria o Programa Pró-Catador aborda três grandes dimensões: a finalidade, o objetivo e as possibilidades de execução desse programa. Quanto à sua finalidade (Art. 1º), o Pró-Catador deve integrar e articular as ações do governo federal de apoio e de fomento aos catadores em torno de quatro eixos: organização produtiva; condições de trabalho; oportunidades de inclusão social e econômica; e expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos e da reciclagem (BRASIL, 2010b). Cabe notar que se trata de um programa que apresenta interfaces com programas do governo federal, dentre os quais podem ser citados o Brasil Sem Miséria, o PRONATEC, o Minha Casa Minha Vida, e o Mais Educação (BRASIL, 2012d). Por fim, tem particular destaque a implementação da PNRS, cujas metas relacionadas aos

catadores demandam a articulação das ações do governo federal, de modo que esse se coloca como o maior desafio do Pró-Catador (BRASIL, 2012d).

Quanto ao seu objetivo (Art. 2º), o Pró-Catador deve promover e integrar diversas ações de apoio aos catadores, sejam elas diretamente associadas à produção – como assessorias técnicas; aquisição de maquinários; provimento de infraestrutura física; apoio a redes de comercialização e cadeias produtivas –, sejam elas mais amplas – como pesquisas acerca da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; fortalecimento da participação do catador nas cadeias de reciclagem; desenvolvimento de tecnologias voltadas à agregação de valor à coleta de materiais recicláveis (BRASIL, 2010b). Observa-se, assim, a atuação do programa enquanto coordenador das ações federais de apoio aos catadores e, nesse sentido, sua gestão se propõe a identificar e consolidar ações já desenvolvidas, de modo a possibilitar a criação e a oferta de novas ações, o que se dá em diálogo com os membros do CIISC (BRASIL, 2012f).

Quanto às possibilidades de execução do Pró-Catador (Artigos 3º a 5º), observa-se que ele pode ser executado em cooperação tanto com órgãos ou entidades da administração pública federal, quanto com entes federativos, destacando-se que a adesão ao programa é voluntária; essa execução deve ser avaliada e acompanhada pelo CIISC (BRASIL, 2010b). Os instrumentos de colaboração para a execução das ações do Pró-Catador – convênios, acordos de cooperação, termos de parceria etc. – podem ser firmados com poder público, cooperativas e associações de catadores, consórcios públicos ou entidades sem fins lucrativos que atuem na temática (BRASIL, 2010b). Nesse sentido, é importante notar que uma vez que a adesão é voluntária, torna-se necessário o esforço por parte da coordenação do CIISC no sentido de estimular e articular essas adesões, conforme será observado adiante quanto à estratégia de encerramento dos lixões (seção 5.2.2.3).

Ainda no que tange às formas de execução do programa, este foi caracterizado como um “[...] guarda-chuva onde estão todos os programas [...]”, por meio do qual “[...] o CIISC conseguia articular todos os ministérios que apoiavam catadores [...]” (Unitrabalho-1). Nesse sentido, é importante compreender que o Pró-Catador não integra o PPA, mas articula as ações previstas no PPA que são executadas pelos diferentes ministérios, ou seja, na prática, trata-se de um “[...] programa que articula outros programas previstos no PPA [...], em torno de um programa que é quase uma

área intersetorial de atuação” (SENAES-2). Assim, por um lado, buscava-se estabelecer diretrizes sólidas para as áreas do governo federal que atuassem no apoio aos catadores, mas, por outro lado, buscava-se garantir plasticidade às diferentes atuações, de modo que as organizações tivessem maior liberdade na execução das políticas conforme seus próprios modos de atuação (SG/PR-4). Nesse sentido, buscava-se “[...] refletir um pouco como era a operação do programa, porque a visão da implementação da política era fazer as áreas de governo que poderiam trabalhar com catador darem o seu 100%” (SG/PR-4).

Foi proposto que a execução do Pró-Catador reconheça e identifique os diferentes estágios de organização nos quais se encontram os empreendimentos de catadores. Com isso, objetiva-se alcançar maior clareza e garantir transparência para as ações do programa, bem como realizar uma alocação mais precisa dos recursos do governo federal (SG/PR-1, SG/PR-2); ou seja, evita-se que um mesmo empreendimento receba recursos de mais de um órgão (situação definida como sobreposição ou sombreamento); evita-se que um empreendimento já estruturado e gerido com recursos próprios receba recursos que poderiam ser destinados a um empreendimento ainda desestruturado; e, por fim, evita-se que mais de um órgão federal desenvolva a mesma forma de apoio (situação definida como duplicidade). Assim, as ações de coordenação no âmbito do Pró-Catador devem caminhar no sentido de garantir que cada um dos estágios de organização receba os auxílios adequados, sejam eles financeiros ou técnicos (BRASIL, 2012f).

Assim, de maneira geral, é possível estabelecer as seguintes representações, em primeiro lugar, em relação às disposições dessas políticas de apoio aos catadores ao longo do tempo:

Figura 6: Principais políticas de apoio aos catadores ao longo do tempo.

Fonte: Elaborado pela autora.

E, em segundo lugar, em relação aos órgãos e entidades que as financiavam e executavam:

Figura 7: Órgãos e entidades executores de políticas de apoio aos catadores.

Fonte: Elaborado pela autora.

4.7 A SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Em 2003, no início do governo Lula, a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) – cujo Ministro-Chefe foi, ao longo dos dois mandatos de Lula, Luiz Dulci – assumiu a tarefa de desenvolver o relacionamento entre Presidência da

República e sociedade civil. Para realizar essa tarefa, existiam duas secretarias, a Secretaria Nacional de Estudos e Pesquisas Político-Institucionais (SEPPI), cuja principal função era planejar e organizar a agenda presidencial propriamente dita nas relações com os segmentos da sociedade civil, e a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), cuja principal função era estabelecer a relação política do governo com os diferentes segmentos da sociedade civil, através, dentre outras formas de trabalho, da articulação com movimentos sociais (CAYRES, 2015). Essa relação política estabelecida pela SNAS em sua rotina de trabalho consistia em receber as demandas dos diversos movimentos sociais e encaminhá-las junto aos ministérios fins; desse modo, a SNAS era percebida como uma “secretaria-meio”, ou seja, que encaminhava as demandas e negociava as soluções, mas não resolvia diretamente essas demandas (SOBRINHO, 2011 apud CAYRES, 2015).

Assim, essas duas secretarias realizavam trabalhos complementares; em particular, a SNAS se encarregava da função de articulação entendida enquanto um “[...] tipo de aproximação mais estável e permanente dada no âmbito nacional, com movimentos sociais organizados nacionalmente e que deveria ser mantida para construir as grandes agendas nacionais [...]” (CAYRES, 2015, p. 88). Entretanto, é interessante notar que a SNAS era uma secretaria pequena em termos de pessoal e com alta rotatividade deste, e não possuía grande destaque durante os governos de Lula; ademais, as demandas dos movimentos sociais chegavam ao governo federal também através do Gabinete Pessoal do Presidente da República, chefiado por Gilberto Carvalho (CAYRES, 2015). Nesse sentido, é importante notar que foi o próprio Presidente Lula quem designou a Gilberto Carvalho que a agenda dos catadores fosse tratada como a agenda mais importante do Gabinete da Presidência, conforme será melhor explorado na análise das lideranças executivas (seção 5.1).

No governo de Dilma Rousseff, houve a transferência, da Casa Civil para a SG/PR, das competências relacionadas à gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e de pessoal da Presidência da República e de seus órgãos integrantes; assim, a SG/PR assumiu a responsabilidade pela burocracia dos órgãos vinculados a Presidência, o que ampliou suas atribuições. Cayres (2015) observa que, a despeito dessas novas responsabilidades sobre o controle e a gestão da burocracia administrativa da Presidência, a atuação da SG/PR manteve seu foco na articulação com a sociedade civil e na abertura institucional à participação social. Em particular, a autora

revela que havia uma preocupação da Presidente Dilma com a institucionalização da participação social no governo federal, de modo que esta se desse de maneira menos personalizada – como ocorria até então com a figura do Presidente Lula – e mais estruturada na própria gestão do governo federal (CAYRES, 2015, p. 95).

No primeiro ano do primeiro mandato de Dilma houve uma reestruturação da SG/PR a partir de um planejamento estratégico, cujo propósito foi definir os planos de ação da SG/PR¹³. Destaca-se que, embora esse planejamento buscasse estabelecer maior controle sobre as diversas articulações políticas dos ativistas institucionais que habitavam esse órgão, Cayres (2015) observou que “[...] na prática [...] houve a separação da ‘Secretaria-Geral Administrativa’ da ‘Secretaria-Geral Política’ [...]” (CAYRES, 2015, p. 100). Em particular, a Secretaria Nacional de Articulação Social, cuja finalidade era a articulação com a sociedade civil e a participação social, “[...] passa a ser ‘o coração da Secretaria-Geral’ implicando na especialização dos seus trabalhos, aumento das atividades e (re)estruturação interna [...]” (CAYRES, 2015, p. 100).

Ao final do processo de transição do governo Lula para o governo Dilma, a Secretaria Nacional de Articulação Social estabeleceu uma estrutura organizacional que permitia que seus gestores dialogassem em posição de igualdade com gestores de outros ministérios, de modo que se promovia, assim, sua legitimidade pública e política. Essa secretaria passou a contar com um corpo técnico de cerca de cinquenta funcionários, cujos trabalhos se desenvolviam a partir de uma arquitetura institucional mais complexa e sofisticada (CAYRES, 2015).

Assumir que ela [SNAS] seria o coração da Secretaria-Geral significa, por outros termos, admitir que aquilo que era originalmente a tarefa do ministério na sua concepção inicial em 2003 – dedicação exclusiva ao relacionamento com os movimentos sociais – passasse agora a ser concretamente a tarefa central da Secretaria Nacional de Articulação Social. (CAYRES, 2015, p. 113)

Desse modo, é possível compreender a alocação da secretaria executiva do CIISC, no governo Dilma, no Departamento de Diálogos Sociais (DDS) da SNAS, concebido como a porta de entrada das demandas dos movimentos sociais no governo federal. Segundo Cayres (2015), a especialidade do Departamento de Diálogos Sociais era a mediação de conflitos entre movimentos sociais e governo. Esse departamento estava dividido em duas coordenações, a Coordenação-Geral de Movimentos do Campo

¹³ Para maiores detalhes sobre esse processo, ver Cayres (2015, p. 96-100).

e Territórios e a Coordenação-Geral de Movimentos Urbanos. Quanto a esta, seria de se supor que a coordenação das atividades da secretaria executiva do CIISC seria sua responsabilidade; entretanto, é interessante notar que, segundo a autora, “[...] isso não ocorre na prática, já que o Comitê [CIISC] corre como uma estrutura paralela à Coordenação [de Movimentos Urbanos], sendo que seus membros [a secretaria executiva do CIISC] se reportam, em certas circunstâncias, diretamente ao Secretário Executivo da Secretaria-Geral.” (Cayres, 2015, p. 124).

Nesse sentido, cabe aqui notar que, ao assumir a Presidência, Dilma nomeia Gilberto Carvalho como Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República. Assim, embora a SG/PR estivesse passando por um processo de fortalecimento institucional na transição entre os governos Lula e Dilma e, dentro da SG/PR, a SNAS estivesse passando pela reafirmação e pelo fortalecimento de sua função de articulação política do governo federal com a sociedade civil, é possível observar que a agenda da catação e a relação política com os catadores de materiais recicláveis organizados no MNCR estiveram, ao longo dos governos Lula e Dilma, muito mais associadas à figura de Gilberto Carvalho do que associadas às funções desempenhadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República e, em particular, por sua Secretaria Nacional de Articulação Social. Desse modo, compreende-se o fato observado por Cayres (2015) de que, muitas vezes, a secretaria executiva do CIISC se reportava diretamente ao Secretário Executivo de Gilberto Carvalho.

De fato, os relatos sobre o período em que a secretaria executiva do CIISC esteve sob a responsabilidade da SG/PR mostram não apenas a centralidade da função da SG/PR de articulação política com os movimentos sociais, dentre os quais o MNCR, como também evidenciam essa relação de proximidade da secretaria executiva do CIISC com o Ministro e seu Secretário Executivo:

Nesse momento que a Secretaria-Geral tava assumindo o CIISC, [...] isso pra gente [secretaria executiva do CIISC] foi fantástico: ter o Secretário Executivo e o Ministro [Gilberto Carvalho] abraçando a causa [...]. (SG/PR-1)

Então, Gilberto Carvalho chamava uma reunião de Secretários Executivos dos Ministérios. Aí, eu ia com a maior alegria pra reunião! (SG/PR-3)

É interessante notar que, segundo Cayres (2015), para compor o corpo técnico da SNAS, houve grande esforço em recrutar gestores que possuísem alta qualificação escolar, experiência na gestão pública, perfil articulador, bom trânsito e diálogo com movimentos sociais – o que contou, inclusive, com consultas junto a estes – e, por fim,

gestores que possuíssem “comprometimento expresso e verificado no dia a dia de trabalho” (CAYRES, 2015, p. 119). Esse perfil articulador do corpo técnico da SNAS era potencializado pelo *status* da Presidência da República, que é o “símbolo máximo do Poder Executivo Federal” (CAYRES, 2015, p. 171), reconhecido por todos e que, assim, ampliava a capacidade de articulação desses gestores entre os ministérios.

Cayres (2015) destaca as especificidades e as peculiaridades institucionais da Secretaria-Geral, afirmando que existe uma dificuldade em enquadrar essa secretaria nos modelos existentes de análise de políticas públicas. Dentre essas especificidades e peculiaridades, destacam-se duas, que se verificam no caso da secretaria executiva do CIISC: a ausência de orçamento para a criação de políticas públicas e a ausência de controle ou supervisão finalística, de modo que a SG/PR não executa políticas públicas no sentido previsto na literatura de análise de políticas públicas. Por fim, a autora destaca a atribuição inédita e pouco investigada da Secretaria-Geral da Presidência da República, afirmando que

[...] a competência de articular demandas de movimentos sociais fomentando a incorporação das pautas e interesses dos mais diversos setores da sociedade na elaboração das políticas públicas promovidas pelo governo federal confere a ela atribuição inédita e, portanto, ainda pouco investigada. (CAYRES, 2015, p. 180)

4.8 A SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

Desde sua criação em 2003, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) faz parte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Essa inserção decorre dos “[...] estreitos laços políticos e ideológicos que ligam a economia solidária ao movimento operário.” (SINGER, 2004, p. 3). De fato, as políticas de Economia Solidária são políticas públicas de trabalho e renda; entretanto, historicamente, o MTE defende os direitos dos trabalhadores assalariados. Assim, a alocação da Economia Solidária no MTE ampliou o escopo de atuação deste, que passou a abarcar também a defesa dos direitos de trabalhadores organizados em cooperativas e associações (FREITAS, 2012); mas gerou críticas por parte daqueles que acreditam que a Economia Solidária promove a precarização das relações de trabalho e, portanto, não deveria compor o MTE (BARBOSA, 2007 apud FREITAS, 2012). Segundo França Filho (2005, p. 261), a Economia Solidária configura-se como um salto qualitativo “[...] da noção de políticas de emprego para a ideia de políticas de geração de trabalho e renda

[...]”, ampliando assim a concepção que se tem dessas políticas públicas para além do paradigma clássico do assalariamento.

De maneira mais abrangente, a Economia Solidária se apresenta como uma “[...] nova lógica de desenvolvimento sustentável com geração de trabalho e distribuição de renda, mediante um crescimento econômico com proteção dos ecossistemas. [...]”¹⁴. Para além da promoção de novas relações econômicas, a Economia Solidária promove uma nova forma de organização da sociedade e de relação com a natureza e os recursos naturais. Para isso, conta com uma vasta gama de práticas econômicas e sociais, sob os princípios da autogestão, democracia, cooperação, justiça social na produção dentre outros. Segundo Singer (2009, p. 59), “[l]a economía solidaria no es neutral en la disputa entre trabajadores y capitalistas. Ella está de lado de las clases trabajadoras y por lo tanto, en oposición a las clases capitalistas, como queda claro por su propia historia en el Brasil. [...]”. Em sua análise da dimensão simbólica dessas políticas públicas, Freitas (2012) observa que, embora cada ator estabeleça suas práticas a partir de sua interpretação pessoal sobre os valores da Economia Solidária,

[p]or conta destes valores construídos historicamente desde a atuação do movimento cooperativista, nas comunidades tradicionais e nas periferias urbanas, a solidariedade vem como um princípio que se contrapõe ao individualismo existente no capitalismo. A construção da Economia Solidária enquanto agenda de Política Pública traz estes valores em sua base. (FREITAS, 2012, p. 175)

Assim, acredita-se que o avanço no sentido do fomento aos empreendimentos de Economia Solidária justifica-se principalmente pelos potenciais vinculados à melhoria das condições de trabalho e da qualidade de vida, como é o caso dos próprios catadores que, a partir da organização autogestionária, puderam superar condições extremas, como o trabalho nos lixões e nas ruas puxando carroças. Essa organização contribuiu, não apenas para a melhoria da renda, mas também para o resgate da própria humanidade dos catadores, além da autoafirmação enquanto trabalhadores e agentes ambientais e, finalmente, para o reconhecimento enquanto atores políticos, capazes de vocalizar suas demandas em relação ao Estado, mas também de expor suas conquistas e sucessos.

É interessante notar a convergência entre a história da Economia Solidária e a dos Catadores de Materiais Recicláveis. Segundo Singer (2009), ao longo da década de 1990, diversos governos municipais desenvolveram programas de Economia Solidária, dentre os quais o autor destaca os de Olívio Dutra e Marta Suplicy. A Economia

¹⁴ Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/o-que-e-economia-solidaria.htm>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

Solidária passou então a compor os programas de governo do Partido dos Trabalhadores, ganhando abrangência em 2000, quando o PT ganhou as eleições em um grande número de municípios médios e grandes. Finalmente, com a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002, houve a mobilização do movimento de Economia Solidária para que se criasse a Senaes.

Já Pereira e Teixeira (2011) observaram o processo (citado anteriormente) de organização dos catadores de materiais recicláveis em cooperativas e associações a partir de meados da década de 1980, o que culminou no surgimento do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis em junho de 2001. Essa organização se deu, em muitos casos, a partir da intervenção de entidades sociais vinculadas à Igreja Católica, e as políticas públicas de coleta seletiva voltadas aos catadores foram viabilizadas por governos municipais do Partido dos Trabalhadores, dentre os quais os autores destacam os de Luiza Erundina, Olívio Dutra e Patrus Ananias; e, a partir da vitória de Lula, foi criado o CIISC em 2003.

Assim, ambos os movimentos sociais (Economia Solidária e Catadores de Materiais Recicláveis), possuem uma origem comum vinculada ao PT e às organizações da Igreja Católica, em nível municipal, e tiveram com a vitória de Lula o reconhecimento e a institucionalização de suas lutas pelo governo federal. Freitas (2012, p. 5) observa que “[...] as práticas de Economia Solidária no Brasil começaram antes do seu fomento a partir de políticas públicas específicas [...]”, o que também foi observado por Pereira e Teixeira (2011) no caso das cooperativas e associações de catadores quanto às ações de coleta seletiva e reciclagem. A partir da análise desses autores, podem-se caracterizar esses processos como “[...] uma dinâmica de formação de agenda de ‘baixo para cima’, ou seja, que parte inicialmente de realidades locais e alcança a agenda governamental federal. [...]” (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011, p. 898).

Freitas (2012) destaca a relação entre MDS e Senaes no âmbito do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis, no qual “[...] foram dialogados e fomentados em conjunto, políticas de fortalecimento deste setor” (FARIA; SANCHEZ, 2011 apud FREITAS, 2012, p. 127). Com a formulação e a implementação do Cataforte em 2007/2008, cuja primeira fase se realizou sob responsabilidade da Senaes, esta passou a executar uma ação especificamente voltada aos catadores de materiais recicláveis.

5 COMPREENDENDO AS INTERAÇÕES INTERSETORIAIS

Este capítulo apresenta as análises propriamente ditas sobre as interações intersetoriais. Sua estruturação se dá sobre cinco eixos analíticos baseados nos fatores estruturais de integração do modelo de Martins (2003). É importante notar que cada eixo analítico é perpassado pela dimensão temporal, ou seja, optou-se aqui por análises que constantemente retomam eventos específicos ao longo do tempo. Essa forma de construção das análises tem por objetivo destacar a evolução temporal de cada fator estrutural de integração abordado. Ao final de cada eixo analítico, são traçados os limites das interações intersetoriais, bem como são feitas reflexões sobre os potenciais de integração observados em cada uma das dimensões analisadas.

São destacadas as atuações da secretaria executiva do CIISC e da Senaes/MTE. Nesse sentido, evidencia-se um importante limite da pesquisa e da análise aqui desenvolvidas: não foram estudados órgãos como o MDS e o Ministério Público Federal, órgãos cuja importância para a agenda da catação é aqui reconhecida.

5.1 O PAPEL DAS LIDERANÇAS EXECUTIVAS

5.1.1 O Presidente Lula

Primeiro, você tinha um presidente [Lula] engajado na causa. De tudo o que a gente vai falar depois, nada é tão importante quanto isso pra agenda dos catadores. (SG/PR-4)

Inicialmente, é importante atentar ao fato de que o recorte analítico temporal da pesquisa (2008-2014) não abarca o primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006). Ainda assim, é importante resgatar aqui o início da relação desse Presidente com os catadores de materiais recicláveis, uma vez que é a conexão que Lula estabelece com esses trabalhadores que determina a prioridade que a agenda da catação ganha no governo federal. Nesse sentido, a influência de Lula sobre essa agenda foi tão forte, que foi citada em grande parte das entrevistas realizadas.

A relação do Presidente Lula com os catadores remonta à sua primeira participação no “Natal dos Catadores e da População em Situação de Rua” na baixada do Glicério na cidade de São Paulo em dezembro de 2003. O fato de que Lula participou todos os anos desse evento de Natal foi frequentemente citado no sentido de destacar o caráter simbólico dessa participação (SG/PR-1, SG/PR-2, SG/PR-4). Foi relatado que esse encontro começou como algo informal, sendo realizado embaixo do viaduto do Glicério, um reduto dos catadores em São Paulo, e ganhou maior dimensão e

visibilidade ao ser incorporado à Expo Catadores¹⁵ a partir de 2009. Assim, o “Natal dos Catadores e da População em Situação de Rua” realizado anualmente na Expo Catadores se tornou um evento importante na agenda presidencial, não apenas de Lula como, posteriormente, de Dilma.

Em sua análise da formação da agenda governamental nacional relativa à inclusão social e produtiva dos catadores, Pereira e Teixeira (2011) apresentam relatos de gestores que atuaram no governo federal no primeiro mandato de Lula, dentre os quais se destaca o seguinte:

[...] o ex-presidente assumiu o compromisso de, em sua gestão, desenvolver políticas voltadas à inclusão social e produtiva de catadores. Ela narrou que Lula, ao visitar um aterro, viu uma pessoa comendo um pedaço de melancia podre, o que o sensibilizou muito. Conta também situações dos bastidores de elaboração de políticas públicas que reforçam o compromisso e o envolvimento pessoal de Lula para melhorar as condições dos catadores. (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011, p. 908-909)

Assim, esses autores argumentam que, para além do fluxo de política favorável a agendas sociais iniciado em 2003, a recepção das demandas dos catadores pelo Presidente Lula, um ator de forte influência, contribuiu para a inclusão desse tema na agenda governamental. Nesse sentido, também as entrevistas realizadas no âmbito da presente pesquisa apontaram que Lula tinha um apreço muito grande pela agenda da catação, de modo que foram comumente utilizados adjetivos como “amor”, “carinho”, “dedicação” para descrever a relação de Lula com essa pauta. Tratava-se de uma agenda à qual o Presidente dava grande destaque, na qual se engajava muito e “insistia pra que o governo batalhasse muito em torno disso” (SG/PR-4), de modo que essa agenda foi acompanhada por Lula durante seus dois mandatos (SG/PR-1).

O fato de que a agenda dos catadores era prioritária para o Presidente Lula também foi um elemento recorrente nas entrevistas, de modo que é importante destacar que não se tratava de uma “prioridade qualquer” (SG/PR-4), mas de uma agenda em relação à qual havia grande empenho do Presidente. Assim, foi relatado que, em princípios de 2008 (e, portanto, já no segundo mandato), Lula designou ao então Chefe de Gabinete Pessoal da Presidência da República, Gilberto Carvalho, que a agenda da

¹⁵ A Expo Catadores é um evento realizado anualmente desde 2009, que congrega catadores, gestores públicos, pesquisadores, expositores e visitantes. É organizada em dois eixos, a feira de negócios, na qual são apresentadas novas tecnologias relacionadas à gestão de resíduos sólidos; e o “espaço de reflexão, formulação e debate”, no qual se situam palestras, oficinas e atividades de debate “voltadas à troca de experiências, apresentação de políticas públicas, projetos de caráter privado e outras iniciativas destinadas à qualificação técnica e produtiva e ao desenvolvimento econômico e social dos catadores” (EXPOCATADORES, 2017).

catação fosse tratada com prioridade máxima, "[...] como se fosse a agenda mais importante que tivesse que tocar aqui [no Gabinete Pessoal da Presidência da República]" (SG/PR-4). Gilberto Carvalho, por sua vez, designou essa agenda a seu Secretário Executivo, Diogo de Sant'Ana, e ambos conduziram-na não apenas no mandato do Presidente Lula, como também no primeiro mandato da Presidente Dilma, no qual ocuparam a Secretaria-Geral da Presidência da República, conforme será tratado na sequência.

Os catadores representavam um projeto político maior do Presidente para o Brasil: as políticas públicas deveriam dar prioridade ao atendimento aos mais pobres, o governo federal deveria se concentrar nessas políticas, a fim de que, por meio delas, as populações pobres adquirissem condições para sua organização política e social e, assim, melhorassem suas condições de vida (SG/PR-4). Lula buscava, então, responder a compromissos sociais históricos do Brasil, dando respostas no âmbito nacional através de seu projeto político de governo; a criação do CIISC, já em 2003, é citada como uma das primeiras respostas que o Presidente estabelece nesse sentido (SG/PR-3). Esse projeto político maior, do qual os catadores aparecem como um importante exemplo, será retomado nas análises sobre as concepções que permeiam a catção enquanto problema público (seção 5.2).

É possível observar ainda um importante diferencial da relação de Lula com os catadores de materiais recicláveis: as lideranças do MNCR dialogavam diretamente com o Presidente da República, o que, segundo algumas entrevistas, não acontecia na relação do Presidente com outros movimentos sociais (SG/PR-3, Unitrabalho-1). Nesse sentido, Silva (2015) apresenta relatos dessas lideranças do MNCR em seus encontros com Lula e Dilma, destacando a importância dessa relação: “[a]lém da valorização dentro do Movimento, Diana sente-se mais valorizada também na sociedade que outrora a desprezava. [...] Já teve reunião com um ex-presidente da república e almoçou ao lado da presidenta atual.” (SILVA, 2015, p. 175-176). Assim, é possível observar que “[...] ele [Lula] pessoalmente deu voz aos catadores. [...] [A] figura do presidente empoderou o movimento” (Unitrabalho-1).

O Presidente cobrava energicamente a atuação dos ministros e de seus ministérios na agenda da catção e houve ministros que tomaram “[...] uns bons ‘pitos’ do próprio Presidente [Lula]” (SG/PR-4). Também foi relatada a cobrança de Lula no evento de assinatura da Política Nacional de Resíduos Sólidos, onde o Presidente

assumiu publicamente o compromisso de que a regulamentação da PNRS seria rápida e, nesse sentido, exigiu dos ministros presentes agilidade nesse processo (SG/PR-3, RICHARD, 2010). Destaca-se, então, a atuação do Presidente no sentido de designar responsabilidades aos seus ministros, bem como determinar prazos e maneiras de atuação do governo federal em relação à agenda da catação (SG/PR-3).

Em agosto de 2010 – logo, em finais do segundo mandato do Presidente Lula –, é sancionada a PNRS, importante marco jurídico sobre o manejo de resíduos sólidos, que garante a inclusão dos catadores nos planos de gestão de resíduos sólidos para a prestação de serviços como a coleta seletiva e os sistemas de logística reversa, conforme discutido no capítulo anterior. Em dezembro desse mesmo ano, a PNRS é regulamentada, e é publicado o Decreto nº 7.405/2010, que institui o Programa Pró-Catador, cuja finalidade é integrar e articular as ações do governo federal de apoio e de fomento aos catadores, também discutido anteriormente. Assim, é possível afirmar que a implementação dessas políticas – PNRS e Pró-Catador – ficaria a cargo da Presidente Dilma Rousseff, sucessora de Lula pelo Partido dos Trabalhadores.

5.1.2 O Ministro Gilberto Carvalho

Tanto Gilberto, quanto Diogo eram apaixonados pela pauta. (SG/PR-1)

Conforme relatado anteriormente, foi o próprio Lula quem designou a Gilberto Carvalho (Chefe do Gabinete Pessoal da Presidência da República) a responsabilidade sobre a agenda da catação no governo federal. Pereira e Teixeira (2011) apontam que Gilberto Carvalho sempre esteve ligado à Igreja Católica e aos movimentos sociais, de modo que é possível associar este fato àquele observado por Cayres (2015), segundo o qual as demandas dos movimentos sociais chegavam ao governo federal, durante os dois mandatos de Lula, através do Gabinete da Presidência (conforme explorado na seção 4.7 sobre a SG/PR). Ou seja, essa trajetória de Gilberto Carvalho ajuda a compreender (ainda que não esgote essa questão) porque as demandas dos movimentos sociais eram tratadas pelo Gabinete da Presidência.

Inicialmente, é importante notar que Gilberto Carvalho realiza a transição da agenda da catação entre os governos de Lula e Dilma. Entretanto, embora Gilberto Carvalho já atuasse com essa agenda desde o início do governo Lula e, mais intensamente, a partir de 2008, é possível observar que sua relação com a secretaria executiva do CIISC intensificou-se a partir de 2011, quando assume como Ministro-

Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República no primeiro mandato da Presidente Dilma. É nesse momento que se iniciam as discussões sobre a alocação do CIISC na estrutura organizacional da SG/PR.

Embora esse processo de transição do CIISC do MDS para a SG/PR seja melhor explorado adiante na análise sobre as estruturas (seção 5.3.1), é importante trazer aqui algumas reflexões de Cayres (2015) sobre esse processo. Essa autora identificou, através das entrevistas que realizou na SG/PR, que

[...] a pauta “pertence” ao atual Secretário-Executivo que, mesmo quando ainda era da Assessoria Especial do Ministro da Secretaria-Geral, já demonstrava conhecimento e acompanhava pessoalmente o tema. A pauta dos catadores também é vista como uma “herança do Lula”, que na sequência foi “agarrada” pelo Ministro e pelo Secretário Executivo da Secretaria-Geral. (CAYRES, 2015, p. 127)

Embora essa dimensão do “pertencimento” não tenha aparecido na presente pesquisa, a dimensão da “herança” pode ser aqui corroborada pela própria exposição anterior sobre o Presidente Lula. De fato, foi relatado que tanto o Ministro Gilberto Carvalho, quanto seu Secretário Executivo tinham grande apreço pela agenda da catação e conheciam-na muito bem (SG/PR-1). Havia um alinhamento entre estes e a secretaria executiva do CIISC, o que era extremamente importante no sentido de facilitar muitas das ações do comitê, à medida que a incidência destes sobre os ministérios era maior (SG/PR-1, SG/PR-3, SENAES-2). Nesse sentido, era dada maior liberdade de atuação à secretaria executiva do CIISC, que contava com o apoio e a confiança do Ministro e de seu Secretário Executivo, e embora fosse reconhecido pelos gestores que esse tipo de relação é raro no governo e nas políticas públicas, foi destacado que o alinhamento entre SG/PR e secretaria executiva do CIISC dava maior agilidade e fluidez às ações do comitê (SG/PR-1, SG/PR-3).

Assim, enquanto o Ministro atuava com as articulações políticas, o Secretário Executivo “[...] colocava a mão na massa e tentava transformar um pouco daquilo em coisas práticas” (SG/PR-1), coordenando – dentre outras que lhe eram atribuídas – a agenda da catação, acompanhando o que estava sendo feito pelos diferentes órgãos do governo federal e buscando maneiras de viabilizar essa agenda, de modo que ela recebesse prioridade nas políticas públicas, ou seja, tratava-se de um papel de agência e de liderança (SG/PR-4).

As entrevistas apontaram que tanto Gilberto Carvalho, quanto Diogo de Sant’Ana acreditavam que o CIISC deveria ser alocado na SG/PR, a fim de que a

agenda dos catadores fosse coordenada a partir de uma posição com maior incidência dentro da estrutura do governo federal; conforme será aprofundado adiante (seção 5.3.1), foi relatado que também o MNCR “[...] acreditava que o Gilberto Carvalho estaria numa posição mais forte pra encaminhar as demandas do Movimento [...]” (SG/PR-4). Assim, acreditava-se que o comitê deveria ter um papel mais ativo na coordenação da agenda, de modo que, ao final de 2011, houve uma articulação entre Gilberto Carvalho e Tereza Campello (então ministra do MDS), na qual foi acordado que o CIISC e sua secretaria executiva deixariam o MDS para compor a estrutura da SG/PR (SG/PR-1).

O Ministro incentivava que os gestores relacionados ao CIISC – sua secretaria executiva e os membros dos órgãos que o compunham – agissem energicamente para que as políticas de apoio aos catadores e de gestão de resíduos sólidos fossem implementadas nos municípios, incentivava que esses gestores dialogassem com prefeitos e secretários municipais: “[...] o Gilberto Carvalho falava isso muito abertamente, falava ‘Vai em cima, fala com prefeito, fala com secretário. Vai ter que lutar pra conseguir’ e ele fazia questão de colocar isso com muita energia.” (SG/PR-3).

No que tange ao trabalho de articulação institucional realizado pelo Ministro Gilberto Carvalho, foi citado o Acordo de Cooperação Técnica nº 002/2014 (CONSELHO, 2014a) assinado em abril de 2014 entre a SG/PR e o Conselho Nacional do Ministério Público, CNMP (SG/PR-1). A parceria entre CNMP e SG/PR se dava principalmente no âmbito dos Seminários Estaduais do Programa Pró-Catador e existia anteriormente à assinatura do acordo, de modo que este formalizou uma parceria que já vinha se desenvolvendo. A finalidade desse acordo era a conjugação de esforços para promover a efetivação da PNRS com foco na inclusão social e produtiva dos catadores e, assim, ambas as partes assumiam o compromisso de “[...] atuar de maneira articulada e em parceria, propiciando as condições necessárias para a implementação das ações [...]” (CONSELHO, 2014a) referentes à efetivação da PNRS através da inclusão dos catadores nos sistemas de coleta seletiva e de logística reversa; em especial, visava-se a dar cumprimento ao fechamento dos lixões (CONSELHO, 2014a).

É possível observar que a agenda dos catadores, ao longo dos governos Lula e Dilma, esteve muito associada à figura de Gilberto Carvalho no que diz respeito às articulações e aos encaminhamentos dentro do governo federal. Embora tenha sido extremamente importante a atenção que o Presidente Lula deu à agenda, deve-se notar

que Gilberto Carvalho realizou a transição desta entre os governos Lula e Dilma, realizou a articulação para que o CIISC fosse integrado à estrutura organizacional da SG/PR, bem como designou ao Secretário Executivo a busca por maneiras de viabilizar essa agenda na prática. Nesse sentido, Pereira e Teixeira (2011) identificaram que “[...] ele [Gilberto Carvalho] era a ‘porta de entrada’ do movimento nacional dos catadores no governo federal.” (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011, p. 909). Esses elementos evidenciam a importância também do Ministro em relação à condução da agenda dos catadores no governo federal e contribuem para exemplificar a importância da liderança executiva como elemento integrador de uma política pública.

5.1.3 A Presidente Dilma

Enquanto as entrevistas foram claras e consensuais quanto à relação entre o Presidente Lula e a agenda da catação, elas apresentaram olhares diversos quanto à relação entre a Presidente Dilma e essa agenda. Assim, houve quem afirmasse que também havia empenho da Presidente (SG/PR-4, MMA-1), bem como houve quem afirmasse que Dilma possuía uma relação mais distante e restrita em relação à agenda (SG/PR-1, SG/PR-2, SG/PR-3, Unitrabalho-1). De maneira geral, observa-se que a maior parte das entrevistas associa o governo Dilma à perda de espaço da agenda da catação, bem como à decadência do apoio aos catadores: “[...] mesmo no governo Dilma já havia uma decadência de apoio aos empreendimentos [...]” (Unitrabalho-1).

Conforme antecipado no capítulo anterior (seção 4.7 sobre a SG/PR), havia a preocupação da Presidente Dilma com a institucionalização da participação social no governo federal, a fim de que a participação fosse incorporada às estruturas de gestão (CAYRES, 2015). De fato, foi destacado o grande empenho do governo Dilma em relação à participação social (SG/PR-2), cujo mote era a "participação social como método de governar" (BRASIL, 2014, p. 6). Assim, foi sancionada a Política Nacional de Participação Social e foram criados mecanismos de fomento à participação social, como o *website* Participa.br e a Biblioteca da Participação Social, nos quais a secretaria executiva do CIISC se esforçou para disponibilizar o maior número possível de documentos e publicações. Em particular, é interessante destacar o Projeto “Desenvolvimento de Metodologias de Articulação e Gestão de Políticas Públicas para Promoção da Democracia Participativa” (BRASIL, 2012i), que, dentre outros objetivos,

proporcionou referenciais para o avanço da incorporação da participação social aos métodos de gestão administrativa da Presidência da República.

No âmbito desse projeto, foi desenvolvida a pesquisa que subsidiou o “Estudo acerca da experiência dos catadores de resíduos sólidos na cadeia da reciclagem no Brasil” (SILVA, 2014). Essa pesquisa foi extremamente importante no sentido de sistematizar e reunir em um único documento técnico informações sobre a atuação dos diversos órgãos do governo federal, informações essas que, até então, eram desconhecidas pelo próprio governo (Unitrabalho-1). Assim, é importante pontuar a seguinte ressalva: embora seja possível observar uma redução do espaço da agenda da catação em termos políticos durante o governo Dilma, houve, por outro lado, a realização dessa pesquisa, que permitiu o levantamento de informações desconhecidas e a publicação destas em um documento oficial do governo, cuja importância deve também ser destacada.

A Presidente Dilma manteve a tradição iniciada por Lula de participar anualmente do “Natal dos Catadores e da População em Situação de Rua”, realizado durante o grande evento Expo Catadores. Assim, embora enquanto liderança executiva Dilma apresentasse menor abertura política à agenda, a secretaria executiva do CIISC trabalhava com a certeza de que essa agenda teria ao menos uma reunião anual com a Presidente (SG/PR-1). Essa era a oportunidade para que tanto o MNCR, quanto o CIISC concentrassem seus esforços e realizassem pressão política. Assim, no momento anterior à Expo Catadores e ao evento de Natal, os catadores e a população em situação de rua realizavam uma reunião com a Presidente Dilma, na qual eram apresentadas e discutidas as pautas prioritárias desses movimentos sociais. O CIISC e sua secretaria executiva, por sua vez, preparavam as entregas relacionadas às ações e políticas de apoio aos catadores e, nesse sentido, apresentavam os avanços dessa agenda à Presidência (SG/PR-1). Essa foi a estratégia encontrada pelo MNCR e pelo CIISC para lidar com a mudança do perfil da liderança executiva do governo federal.

Embora o período do segundo mandato da Presidente Dilma (2015 a agosto de 2016, quando ocorre o *impeachment*) não esteja no escopo analítico desta pesquisa, é interessante pontuar alguns elementos simbólicos que foram apontados nas entrevistas. Esse período foi caracterizado por uma redução acentuada da aproximação e do espaço de diálogo entre as lideranças do MNCR e a SG/PR, o que, em parte, foi atribuído ao fato de que o Ministro Miguel Rossetto – sucessor de Gilberto Carvalho como Ministro-

Chefe da SG/PR – era menos sensível à agenda da catação (SG/PR-2). Nesse sentido, a saída de Gilberto Carvalho da SG/PR foi relatada como um momento importante de fragilização da agenda dos catadores no governo federal (SG/PR-3):

Eu quero dizer que foi uma sensação muito, muito ruim, por tudo que já estava rolando – e ainda era a Dilma, ainda era a Dilma e já tavam rolando umas coisas que eu disse "sem chance, dessa forma, não dá...". Vivenciar essa experiência de ver o CIISC se desintegrar e ela não tinha saído ainda... (SG/PR-3)

Outro elemento simbólico que marcou a perda de espaço da agenda da catação no governo federal foi a ausência da Presidente Dilma na Expo Catadores em dezembro de 2015, de modo que esse foi o primeiro ano – desde 2003 – em que o Presidente da República não participou do “Natal dos Catadores e da População em Situação de Rua”, o que foi considerado particularmente significativo, dada a conjuntura política para a qual parecia importante e estratégico o fortalecimento das relações entre os movimentos sociais e o governo (SG/PR-2). Por fim, o elemento que consolida esse processo de perda de espaço da agenda da catação foi a reforma ministerial realizada pela Presidente Dilma em outubro de 2015, que criou a Secretaria de Governo à qual a Secretaria-Geral da Presidência da República foi incorporada junto a outras pastas. Conforme explicado no capítulo 4, a partir de novembro de 2015, o CIISC deixa de compor a estrutura organizacional do governo federal (BRASIL, 2015a); embora o Decreto nº 7.405/2010 (referente ao Pró-Catador e ao CIISC) não tenha sido revogado, as consequências dessa reforma ministerial para o CIISC significaram, na prática, a sua extinção.

Através do processo de liderança é possível ajustar diferentes interesses em torno de objetivos centrais, o que se dá em duas dimensões: o estabelecimento de um ideal ou projeto comum (visão), em torno do qual são estabelecidos os ambientes de negociação e de adesão (poder). Martins (2003) afirma que a liderança executiva central no Brasil é fortemente associada à atuação do Presidente da República. Nesse sentido, a liderança política (indelegável) é exercida quando o Presidente “[...] articula um projeto nacional e o negocia frente à sociedade e às instâncias parlamentares autorizativas” (MARTINS, 2003, p. 199). Nesse sentido, o Presidente Lula exerceu uma importante liderança política no que tange à agenda de catação, na qual a gestão de resíduos sólidos com a inclusão social e produtiva dos catadores pode ser associada à dimensão da visão, enquanto as cobranças do Presidente em relação aos Ministros podem ser associadas à

dimensão do poder. Embora a Presidente Dilma possa ser associada à agenda mais geral da "participação social como método de governar" (BRASIL, 2014), no que tange à agenda dos catadores em particular, é possível afirmar que houve uma ausência de liderança política por parte de Dilma.

Martins (2003) também discute a possibilidade de o Presidente delegar a “[...] função de ‘gerente geral de governo’ para terceiros, usualmente superministros próximos ao Presidente, dotados de grande poder de influência nas decisões governamentais [...]” (MARTINS, 2003, p. 199). Embora o autor tenha observado em seus casos empíricos, a existência de uma coordenação delegada tripartida que, justamente por ser dividida, gerou a desintegração das políticas de modernização da gestão (MARTINS, 2003), tal não foi o caso quando o Presidente Lula delegou a responsabilidade sobre a agenda da catação para o Ministro Gilberto Carvalho.

É importante retomar o fato de que uma vez que se manteve no alto escalão do governo federal após o final do governo Lula, esse Ministro conseguiu realizar a transição da agenda dos catadores entre os governos Lula e Dilma. Observa-se, então, a importância da atuação do Ministro como liderança executiva durante o governo Dilma, caracterizado pela ausência da liderança política da própria Presidente e, assim, pela perda do espaço político dessa agenda. Nesse sentido, é possível supor que uma vez que a agenda dos catadores havia sido delegada pelo Presidente Lula a Gilberto Carvalho, garantiu-se que os processos em gestação nos governos Lula tivessem continuidade e fossem implementados no governo Dilma. Note-se que, embora Dilma tenha estabelecido uma relação mais distante com a agenda dos catadores, a Presidente não se opunha a ela, não criava resistências. Assim, é possível concluir que, de maneira geral, as lideranças executivas aqui analisadas atuaram como fator de integração para a agenda da catação.

5.2 CONCEPÇÕES E ESTRATÉGIAS

5.2.1 A agenda da catação como prioridade do Presidente Lula

Dentre as diferentes concepções que perpassam a catação enquanto problema público a ser enfrentado pelo governo federal e, assim, que perpassam as políticas de apoio aos catadores, aquela que foi relatada como a principal diz respeito à visão do Presidente Lula em relação à agenda da catação.

As mudanças que estavam acontecendo com os catadores do ponto de vista da qualidade de vida, da organização política, da institucionalização da política pública, o que tava em jogo ali era um pouco uma perspectiva que ele [Lula] tinha de Brasil, que era dar prioridade pros mais pobres, fazer a agenda dos mais pobres entrar na agenda de governo e permitir que a organização política e social dos mais pobres fortalecesse as suas condições de vida. Então, a agenda política dos catadores era uma agenda muito conectada com a própria história do Presidente Lula. (SG/PR-4)

Assim, conforme mencionado anteriormente (seção 5.1.1), a agenda da catação representava, ilustrava um projeto político maior em relação às políticas sociais que deveriam ser desenvolvidas pelo governo federal, em particular, as políticas de atendimento às populações mais pobres. Em discurso proferido no evento de sanção da PNRS, Lula afirma que “[o] maior mérito dessa lei [a PNRS] é a inclusão social de trabalhadores e trabalhadoras que, por muitos anos, foram esquecidos e maltratados pelo Poder Público. Ela está de acordo com a missão do nosso governo de fazer o Brasil crescer para todos [...]” (RICHARD, 2010). Nessa dimensão cultural, ou seja, relacionada aos referenciais, valores e cenários culturais que compõem o repertório dos gestores e que influenciam suas formas de interpretação e compreensão dos problemas, a participação do Presidente Lula em todos os anos de seus dois mandatos no “Natal dos Catadores e da População em Situação de Rua” foi citada como um importante símbolo do compromisso do Presidente com a agenda da catação.

Nesse sentido, compreende-se a prioridade que o Presidente dava a essa agenda, uma vez que se tratava de uma agenda estratégica dentro de seus propósitos para a política social e, assim, compreende-se também o grande empenho de Lula – que chegava a “dar pitos” em Ministros que não aderiam à agenda – em relação à sua implementação. Entretanto, embora essa fosse uma agenda prioritária para o Presidente, isso não significava que ela era necessariamente adotada como tal. Foram relatados questionamentos e resistências em relação à inclusão dos catadores enquanto público prioritário de ações, o que era observado tanto nos próprios órgãos do governo federal, quanto nos estados e municípios (SG/PR-2, SG/PR-3, SG/PR-4). É interessante notar que, nesse caso, o fato de o governo federal ser um espaço plural permitiu que, a despeito da prioridade dada à agenda pelo Presidente da República, surgissem questionamentos e resistências em relação a essa priorização (SG/PR-3).

O questionamento quanto aos diferentes públicos que poderiam ser prioritários dentro das políticas do governo federal foi então caracterizado como uma forma de embate sobre decisões que são políticas, mas que são tomadas dentro de um espaço que

é heterogêneo e plural e que, portanto, permite que ocorram resistências: “[...] não existe isso de dizer ‘os catadores são prioritários’, isso não existe. Existem pessoas que entendem que essa ação é prioritária [...]” (SG/PR-3). Outro questionamento que chegava à secretaria executiva do CIISC diz respeito à relativamente baixa expressividade numérica da população de catadores quando comparada a outras populações beneficiárias de programas sociais. Nesse sentido, o estudo encomendado pelo governo federal revelou que, entre 2004 e 2012, 30.240 catadores em 1.017 empreendimentos foram beneficiários de ações de apoio (SILVA, 2014). Embora fossem reconhecidas as condições de alta vulnerabilidade nas quais se encontram os catadores, em termos populacionais, essa categoria é ultrapassada por outros públicos, como os beneficiários dos programas Bolsa Família ou Minha Casa Minha Vida¹⁶. Assim, questionavam-se tanto a relativamente baixa expressividade numérica, quanto a especificidade dos catadores enquanto público prioritário de políticas sociais (SG/PR-2).

Por fim, cabe destacar brevemente um último elemento nessa seara sobre a prioridade da agenda da catação: a força política dos catadores organizados sob o MNCR. Assim, foi pontuado que a identidade cultural do catador de material reciclável dá muita força a essa categoria, que ocupa os espaços políticos, que defende a legitimidade de sua agenda e que luta para que a política pública seja executada com a inclusão dos empreendimentos de catadores (SG/PR-2).

5.2.2 As concepções e estratégias relacionadas às políticas de apoio aos catadores

É importante retomar, inicialmente, as principais concepções e estratégias do período que foi denominado nesta dissertação como o período de reconhecimento da agenda da catação no governo federal (seção 4.2) e que foi definido como os anos de 2003 a 2007. Assim, desde o início do primeiro mandato de Lula, já havia a clareza de que a agenda da catação deveria receber atenção especial e que os diferentes ministérios deveriam se mobilizar para desenvolver ações de apoio aos catadores. Após algumas experiências iniciais, a primeira estratégia que se colocou ao CIISC para o apoio aos catadores foi a Coleta Seletiva Solidária (Decreto nº 5.940/2006), que, por ser embasada em uma legislação, passou a nortear a atuação da secretaria executiva do CIISC ainda no MDS.

¹⁶ Em 2015, o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família era de 14 milhões. Já o Programa Minha Casa Minha Vida beneficiou 6,1 milhões de pessoas desde 2009 (BRASIL, 2015a).

Paralelamente, os órgãos e as entidades do governo federal que desenvolviam ações de apoio aos catadores (dentre os quais se destacam Senaes e FBB) realizavam o apoio e o fortalecimento dos empreendimentos de catadores com o objetivo de melhoria da organização interna da produção. Assim, ao longo desses anos iniciais, foi sendo construída, a partir do diálogo entre o governo federal e os catadores, a concepção mais ampla de inclusão social e econômica dos catadores como elemento constitutivo da gestão integrada de resíduos sólidos no Brasil, concepção essa que se consolidou com a sanção da PNRS em 2010.

O que se observa então é a consolidação – em particular, a partir do período Dilma – de três grandes “marcas” (SENAES-2) da atuação do governo federal na temática social e da catação. A primeira delas é o Cataforte, que vinha se consolidando como a grande referência da política federal de apoio aos catadores desde 2008; a segunda marca é o Programa Pró-Catador, cuja formulação é anterior a 2010, mas cuja implementação se inicia a partir de 2011, logo, já no primeiro governo Dilma; e, por fim, a terceira grande marca é o Plano Brasil Sem Miséria, lançado em meados de 2011 e que caracteriza a política social do governo Dilma através do “[...] objetivo ambicioso de superar a extrema pobreza até o final de 2014” (BRASIL, 2015b). Embora essas marcas apresentem suas características próprias, elas aparecem associadas entre si em diversos momentos, o que gera desafios analíticos. Assim, a seção que segue é iniciada com a análise dos projetos Cataforte II e III, seguida da análise do Programa Pró-Catador e, por fim, da análise da estratégia de encerramento dos lixões que se dá na interação entre o Pró-Catador e o Plano Brasil Sem Miséria; em alguns momentos, essas fronteiras se tornam menos nítidas, o que está justamente associado à coexistência dessas três grandes marcas.

As três grandes marcas da atuação do governo federal na temática social e da catação podem ser compreendidas em suas interações e em relação aos órgãos e às entidades a elas associados conforme a figura a seguir:

Figura 8: As três grandes marcas da atuação do governo federal na temática social e da catação.

Fonte: Elaborado pela autora.

5.2.2.1 Projetos Cataforte II e III

Inicialmente, é importante pontuar que embora a formulação do Cataforte I seja de 2007 e sua implementação seja datada, formalmente, de 2008, é apenas em meados de 2009 que sua implementação se inicia de fato¹⁷. Esse hiato temporal acabou por permitir o avanço da reflexão quanto aos aprimoramentos necessários ao Cataforte (SENAES-2). Foram identificados dois grandes gargalos para que os catadores pudessem ser contratados para a realização da coleta seletiva: a necessidade da integração em redes de empreendimentos e a logística de transporte. Assim, já em 2010 – enquanto o Cataforte I ainda era implementado – começa a ser concebida a segunda fase do Cataforte, denominada “Logística Solidária”. O Cataforte II contribuiu através do fomento à logística solidária para o enfrentamento dos gargalos de comercialização, que fragilizavam os processos produtivos dos empreendimentos, inclusive aqueles mais consolidados (FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL, 2014).

Embora esses processos de formulação fossem sempre dialogados com o MNCR, a estratégia de integração em redes veio da secretaria executiva do CIISC, em um movimento *top-down* (SG/PR-1). A secretaria executiva partiu da observação de que os empreendimentos não eram economicamente viáveis quando isolados, de modo que se buscavam aumentos na escala dos materiais coletados, evitando a venda para atravessadores e obtendo o aumento do valor de venda desses materiais (SG/PR-1). Assim, a estratégia de integração em redes de empreendimentos com planos de logística

¹⁷ Em 2008, inicia-se a implantação do Siconv (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse), o que gerou incertezas operacionais para o Cataforte I; além disso, 2008 foi um ano de crise financeira mundial e, assim, a combinação desses processos atrasou o início da implementação do Cataforte I (SENAES-2).

solidária se colocava como necessária para a venda direta dos catadores para a indústria de reciclagem. Consolida-se então a concepção de que a atuação do governo federal não deveria se restringir ao âmbito da organização interna da produção, mas avançar no sentido da incorporação dos catadores à gestão integrada de resíduos sólidos, através do apoio à logística de transporte e à organização em redes de empreendimentos.

A partir de 2011, momento em que começam as reflexões em torno do Cataforte III, observa-se que havia um conjunto expressivo de empreendimentos de catadores que estavam adequadamente estruturados em termos de produção e que possuíam parcerias de coleta seletiva com prefeituras; ainda assim, reconhecia-se que havia catadores que atuavam isoladamente, nas ruas e nos lixões, bem como cooperativas e associações muito pobres e pouco estruturadas (SENAES-2). Dessa forma, por um lado, tornava-se possível aprofundar a estratégia em torno das redes, fortalecendo-as e ampliando o seu escopo de atuação no sentido da prestação de serviços a prefeituras e grandes geradores, e de avanços na própria cadeia produtiva da reciclagem; enquanto, por outro lado, também se tornava necessária maior atenção à atuação com os catadores autônomos e com os empreendimentos menos estruturados.

Quanto à atuação do governo federal com os catadores autônomos e empreendimentos menos estruturados, serão discutidos na sequência o Programa Pró-Catador e a estratégia de encerramento dos lixões. Entretanto, cabe aqui ilustrar brevemente a discussão inicial sobre as frequentes associações entre as três grandes marcas da atuação do governo federal. Dentre os resultados esperados para o Cataforte III, destaca-se aqui o “[...] j) Aumento dos postos de trabalho, com a inclusão sócio produtiva de catadores de rua e de lixão, como parte da política pública de economia solidária no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria e do Programa Pró-Catador do Governo Federal” (BRASIL, 2013). Nesse sentido, foi relatado que “[...] tinha Brasil Sem Miséria, Pró-Catador, Economia Solidária. Os três tinham que estar muito bem presentes.” (SENAES-2).

Em relação aos avanços para as redes de empreendimentos mais estruturadas, é possível afirmar que, paralelamente à implementação do Cataforte II, inicia-se a formulação da terceira fase do Cataforte, denominada “Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias”, cujo objetivo era “[e]struturar redes solidárias de empreendimentos de catadores de materiais recicláveis de modo a possibilitar avanços na cadeia de valor e inserção no mercado da reciclagem” (BRASIL, 2013). Assim, já sob as diretrizes da

PNRS, almejava-se que a elaboração e a execução de planos de negócios, elaborados a partir da realidade de cada rede, garantissem maior autonomia a estas, bem como maior aproveitamento das oportunidades apresentadas pela PNRS.

Entretanto, uma vez que essa política contou com o aporte de recursos não apenas de Senaes e FBB, mas também com recursos de MMA e Funasa, além do aumento expressivo dos recursos da Petrobras e do BNDES, sua formulação envolveu maior diversidade de parceiros, de modo que passaram a se evidenciar diferentes concepções e, conseqüentemente, diferentes estratégias para essa política. Assim, foi relatada a preocupação que surgiu internamente à equipe da Senaes quanto à carga de sentido trazida por termos como “planos de negócios” e “escritórios de gerência”, que caracterizavam uma concepção mais empresarial de Petrobras e BNDES (SENAES-2).

Após debates internos, a Senaes optou por diversificar essa linguagem – mantendo-se os propósitos acordados com os demais parceiros – ao implementar essa política: “[...] por exemplo, para cada rede, em vez de um ‘escritório de gerência’, como eles chamavam, será uma ‘base de serviço de apoio’ [...]” (SENAES-2). Assim, essa linguagem adota pela Senaes trazia a proposta de que a “base” estaria estruturada com serviços de assessoria técnica, gerencial e política, mas que essa base seria um apoio às redes e estaria a serviço destas. Desse modo, atrelada à preocupação com a carga de sentidos dos termos estava a preocupação com uma reprodução automática de modelos que já vinham apresentando resultados negativos. Nesses modelos, os escritórios de gerência, pautados pela lógica gerencial (e também por uma suposta superioridade do conhecimento técnico em relação aos conhecimentos dos catadores), acabavam por substituir os catadores nos processos decisórios, impondo-lhes decisões, o que acabava por prejudicar o próprio objetivo de desenvolver a autonomia das redes de empreendimentos (SENAES-2).

Foi relatado também que o plano de negócios deixou de ser o único elemento e o centro da estratégia do Cataforte III, passando a ser um componente de uma estratégia mais ampla, que se dividia em dois processos paralelos: por um lado, fortalecia-se a gestão democrática da rede, atualizava-se seu plano de logística (elaborado durante o Cataforte II), elaboravam-se os planos contábil e de gestão; por outro lado, construía-se uma proposta estratégica para a rede (essencialmente, o plano de negócios), que apresentava os caminhos pretendidos pela rede, bem como os investimentos necessários para tal (SENAES-2).

Assim, as fases do projeto Cataforte ilustram a evolução da concepção de apoio aos empreendimentos de catadores através, em um primeiro momento (Cataforte I), do apoio à organização interna da produção desses empreendimentos e, em um segundo momento (Cataforte II e III), através da articulação desses empreendimentos em redes solidárias. Perpassa essa evolução uma importante constatação: quando articulados, os empreendimentos de catadores têm melhores condições de negociar com a indústria da reciclagem os preços de venda de seus materiais. E, por fim, associa-se a essa evolução a sanção da PNRS e as novas oportunidades de inserção dos catadores na gestão integrada de resíduos sólidos que se apresentam através dessa política.

5.2.2.2 *Programa Pró-Catador*

Instituído em dezembro de 2010, o Programa Pró-Catador enquanto estratégia para a agenda dos catadores pode ser inserido, ao lado dos projetos Cataforte II e III, no movimento maior de consolidação da agenda e de amadurecimento da concepção de apoio aos catadores, que passa a se dar através de sua inclusão na gestão integrada de resíduos sólidos. Assim, o Pró-Catador foi descrito como “[...] o acúmulo [dos aprendizados da implementação até esse momento] e os sonhos, os desejos pra uma nova fase [...]” (SG/PR-4). Esse programa traz as diretrizes e expectativas para as novas etapas, para o desenvolvimento de uma política pública de gestão de resíduos sólidos com inclusão social e econômica dos catadores, de modo que o Decreto nº 7.405/2010 que instituiu esse programa foi escrito a “centenas de mãos”, apresentando uma combinação de olhares sobre essa política, ou seja, “[...] uma síntese de como os catadores viam a política, de como a sociedade civil – ONGs e mercado – via a atividade de catação e de como o governo, especialmente, o governo federal via os próximos passos da política” (SG/PR-4).

Assim, é interessante notar inicialmente que enquanto a formulação desse programa ocorre em finais do segundo mandato de Lula, sua implementação tem início no primeiro mandato de Dilma. Dessa forma, o Pró-Catador se insere em um movimento maior do novo governo, que buscava dar a sua própria caracterização à atuação em temas sociais. A SG/PR assume então a responsabilidade sobre certos temas sociais estratégicos, que permitissem a construção de projetos bem estruturados e agregadores, ou seja, que articulassem diversas áreas do governo federal (SENAES-2). Nesse sentido, é possível estabelecer aqui uma compreensão sobre as três grandes

marcas que se consolidam nesse período: o novo governo estava preocupado em caracterizar, em registrar sua atuação na área social (o que se daria através do Brasil Sem Miséria); entretanto, por ser um governo de continuidade, ele deveria também conduzir os registros anteriores, que já desfrutavam de maior consolidação (particularmente no caso do Cataforte). Essa articulação entre as marcas ainda será explorada adiante; cabe agora discutir as principais características do Pró-Catador.

Embora já houvesse o conhecimento da diversidade de estágios de organização nos quais se encontram os catadores (MNCR, 2005), é possível supor que, no momento da formulação do Pró-Catador, observava-se maior expressividade dos estágios de organização mais avançados, bem como uma evolução geral na organização dos catadores. Assim, a análise do Decreto nº 7.405/2010 permite verificar não apenas o reconhecimento dessa diversidade, como também uma estratégia para lidar com ela, de modo que é possível afirmar que se trata do primeiro momento em que o governo federal formaliza uma estratégia nesse sentido. As ações de coordenação do programa caminham no sentido de garantir que esses diferentes estágios recebam os auxílios adequados, ou seja, “[o] objetivo de se conhecer o estágio em que se encontram os grupos de catadores é de possibilitar uma correlação destes com as fontes de investimentos do governo federal [...]” (BRASIL, 2012f, p. 9).

O fato de o programa ser caracterizado como um “guarda-chuva” (seção 4.6) foi descrito como associado à estratégia de se estabelecer uma diretriz sólida e clara para os diferentes órgãos e entidades que viessem a atuar nessa agenda, garantindo-lhes, entretanto, alguma liberdade nos modos de execução; ademais, o fato de se tratar de um programa que articulava ações e programas previstos no PPA e executados pelos diferentes ministérios foi associado a uma concepção intersetorial de articulação (SENAES-2). Por fim, as entrevistas revelaram ainda que o Pró-Catador passou a se colocar como o centro da estratégia da secretaria executiva do CIISC para a articulação dos membros do comitê (Unitrabalho-1). Nesse sentido, propunha-se que a produção de diagnósticos e de propostas de ação realizados pelos oito Grupos Executivos do comitê fosse alocada sob o Pró-Catador (SENAES-2), ou seja, a produção do CIISC passava a se dar no âmbito do Programa Pró-Catador.

Outra estratégia associada ao período de consolidação da agenda dos catadores no governo federal foi a busca por uma alocação mais precisa dos recursos públicos. Embora essa estratégia apareça de maneira mais clara no decreto e nos relatórios

relacionados ao Programa Pró-Catador, conforme explorado anteriormente (seção 4.6), é interessante notar que ela ganha concretude através do Cataforte III, conforme será explorado nas discussões sobre orçamento (seção 5.5.2). Cabe aqui pontuar brevemente que a concepção subjacente ao Cataforte III partia da integração dos recursos e da centralização do apoio aos catadores com o intuito de que isso fosse capaz de ampliar o número de empreendimentos atendidos à medida que reduzisse os sobreamentos (SG/PR-1, SG/PR-2). Essa era uma preocupação comum a diversos membros do CIISC que, por meio da coordenação realizada pela secretaria executiva desse comitê, passaram a construir uma estratégia – o Cataforte III – que superasse esse problema (SG/PR-1).

Havia também a preocupação da secretaria executiva do CIISC com a duplicidade, ou seja, diferentes órgãos e entidades desenvolvendo a mesma forma de apoio aos catadores, uma vez que isso acabava por gerar lacunas; dentre essas lacunas, foi destacado o apoio à organização dos catadores individuais, considerado de grande dificuldade de execução¹⁸ (SG/PR-1). Nesse caso, é possível observar que a estratégia constituída partiu do estímulo ao encerramento dos lixões, o que contou com forte atuação da secretaria executiva do CIISC e com a articulação de diferentes órgãos públicos. É particularmente no âmbito dessa estratégia que há a interação entre o Programa Pró-Catador e o Plano Brasil Sem Miséria, de modo que as fronteiras entre essas “marcas” se tornam menos nítidas, como é possível observar já na introdução da cartilha “Inclusão social de catadores no fechamento de lixões” do Pró-Catador, que afirma que é possível citar “[...] como exemplos do reconhecimento das políticas para catadores e catadoras de material reciclável, no âmbito do governo federal, a incorporação de ações de fomento às atividades dos catadores no Programa Brasil Sem Miséria [...]” (BRASIL, s/d).

5.2.2.3 Encerramento dos lixões

Assim, em meio a essa interação de estratégias (ou “marcas”), foram realizados diversos seminários estaduais sobre a inclusão social e produtiva dos catadores, denominados “Seminários Estaduais Pró-Catador”. Nesses seminários, era apresentado

¹⁸ Em relação à atuação da Senaes sob o “guarda-chuva” Programa Pró-Catador, ou seja, no Pró-Catador/Senaes ou Pró-Catador/Economia Solidária, como era denominada essa atuação, foi relatado que: “O foco do Pró-Catador já era outro, o público-alvo era de catadores avulsos, que ainda estão nos lixões e nas ruas. Aí a dificuldade foi pra encontrar metodologias e formatos pra se aproximar desse público e desenvolver ações com eles.” (SENAES-1).

o “Guia de atuação ministerial: encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva de catadoras e catadores de materiais recicláveis” (CONSELHO, 2014b), que contém a estratégia de atuação proposta pelo CIISC e pelo Ministério Público, ou seja, apresentava-se um guia com as etapas para o processo de encerramento dos lixões, o que era respaldado também pela PNRS. Essa estratégia buscava inserir os catadores que se encontravam nos lixões e nas ruas em empreendimentos já organizados ou estimular a constituição de novos empreendimentos. Entretanto, embora o foco fossem os catadores individuais, que deveriam compor 70% do público-alvo, havia a possibilidade de se apoiar empreendimentos já estruturados, pois havia o entendimento que estes também eram fomentadores da organização dos catadores individuais (SG/PR-1).

Essa estratégia de atuação articulada no CIISC possuía múltiplas dimensões (SG/PR-1, SG/PR-2). Em primeiro lugar, eram estabelecidos convênios estaduais Pró-Catador, e os estados conveniados se tornavam responsáveis pela articulação com os municípios; assim, era feita a sensibilização com a gestão pública local, aproximando-a dos catadores e eram então pactuadas ações, registradas nas Cartas de Compromisso¹⁹. Observa-se aqui a dimensão federativa, na qual o governo federal aparece como indutor tanto do apoio aos catadores, quanto da implementação da PNRS no âmbito local; nesse sentido, cabe pontuar que o pacto federativo era uma diretriz muito presente no cotidiano de trabalho da secretaria executiva do CIISC (SG/PR-2). Em segundo lugar, havia o Acordo de Cooperação Técnica nº 002/2014 (CONSELHO, 2014a) com o Ministério Público, já mencionado anteriormente; assim, enquanto órgão de fiscalização, o MP cobrava dos estados e municípios o cumprimento da PNRS através do encerramento dos lixões e da elaboração dos planos estaduais e municipais de gestão integrada de resíduos sólidos com a inclusão dos catadores.

Em terceiro lugar, em termos de participação social, era convidado o MNCR, que atuava como mobilizador no âmbito local, auxiliando o poder público a acessar essa população muitas vezes invisível, incentivando a organização produtiva e política e auxiliando nos processos de tradução de linguagens, a dos catadores e a da burocracia. Finalmente, em quarto lugar, eram convidados a apresentar suas políticas os órgãos do

¹⁹ Encontram-se, no site da Biblioteca Digital da Participação Social, treze “Cartas do Seminário Pró-Catador”, que contém os encaminhamentos dos seminários realizados. Disponível em: <http://biblioteca.participa.br/jspui/simple-search?location=%2F&sort_by=score&query=Carta+do+Semin%C3%A1rio+Pr%C3%B3-Catador&rpp=15&rpp=20&sort_by=score&order=desc&filter_field_1=subject&filter_type_1>equals&filter_value_1=Pr%C3%B3-Catador>. Acesso em: 14 jan. 2018.

CIISC que possuíssem políticas transversais que deveriam ser articuladas no âmbito do território e nas quais os catadores pudessem ser incorporados como parte do público-alvo e, inclusive, como público prioritário.

O fato de que esses órgãos e entidades participavam dos seminários estaduais foi apontado como o elemento intersetorial dessa estratégia e, assim, o encerramento dos lixões foi caracterizado como a “intersectorialidade na prática” (SG/PR-2). Assim, a cartilha “Inclusão social de catadores no fechamento de lixões” do Programa Pró-Catador propõe a “[...] articulação de diversas ações e programas federais, em parceria com governos estaduais e municipais, para a inclusão social e econômica de catadores [...]” (BRASIL, s/d), descrevendo quais são as possibilidades da gestão pública local em relação às políticas federais de: documentação civil, saúde, transferência de renda, assistência social, acesso à moradia, atendimento jurídico, educação de jovens e adultos (EJA), incubação de cooperativas, infraestrutura e meio ambiente (BRASIL, s/d). Assim, essa estratégia foi caracterizada como “uma faca de muitos gumes” (SG/PR-1).

Entretanto, embora tenham sido citadas positivamente situações nas quais, por exemplo, foram formadas turmas para educação de jovens e adultos durante a própria realização dos seminários estaduais (SG/PR-1), ou mutirões para a documentação civil dos catadores com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SG/PR-2, SENAES-2), houve também críticas ao caráter pontual dessas situações:

[...] em termos de articulação e de intersectorialidade não foi legal. [...] Vai mandar a assistência social? Sem nenhum problema com a assistência social, mas catador não é só assistência social, certo? [...] Vamos falar de outras coisas, “MDS, venha pra dentro do CIISC, vamos conversar sobre catadores de materiais recicláveis.” [...] (SG/PR-3)

Embora essa crítica tenha um sentido geral, observa-se que ela cita nominalmente o MDS. De fato, foi relatado que, com o lançamento do Brasil Sem Miséria, estava ocorrendo uma mudança na relação do MDS com as políticas sociais finalísticas, na qual esse ministério assumia uma posição de coordenador entre os programas de transferência de renda e as políticas sociais existentes. Nesse sentido, é possível observar uma parceria estabelecida entre Senaes e MDS no âmbito dessa interação de estratégias (Pró-Catador e Brasil Sem Miséria):

A gente articula com o Brasil Sem Miséria, mantém o Cataforte II, e expande: é o momento em que é atualizado o decreto que cria o Programa Pró-Catador e atualiza o comitê [2010]. [...] só que a Senaes, além disso, operou diretamente o Pró-Catador com a chamada de 2011, a 004/2011 e com o termo de adesão dos governos estaduais em 2012. (SENAES-2)

A chamada de 2011 – o “Edital de Chamada Pública SENAES/MTE n.º 004/2011” (BRASIL, 2011) – tinha como principal objetivo fomentar a formação de empreendimentos de catadores e redes de cooperação a partir da sensibilização e da mobilização de catadores individuais que ainda estivessem nos lixões e nas ruas. Sua construção ocorreu no âmbito do processo de formulação do Plano Brasil Sem Miséria, a partir de inúmeras reuniões, com amplos debates entre Senaes e MDS sobre as metas e suas formas de operacionalização, financiamento e acompanhamento (SENAES-2). Assim, a partir desses dois relatos, são contrastadas diferentes possibilidades de articulações intersetoriais: embora o CIISC fosse o espaço coletivo para o debate e a construção de políticas de apoio aos catadores, na prática, no cotidiano, as interações e construções se davam de maneira muito mais localizada e com menor número de atores; trata-se de uma característica que irá perpassar frequentemente a experiência desse comitê.

Ainda no que tange às interações intersetoriais, foi possível vislumbrar a noção de intersetorialidade como parte da estratégia mencionada anteriormente de eficiência na alocação dos recursos do governo (que buscava evitar sobreposições, duplicidades e lacunas); assim, foi relatado que “[...] tem uma diferença, que é a diferença entre construir, agregar, articular as áreas, e operacionalizar. Evitar dupla operacionalização é uma medida de eficiência, tem que ser considerado assim.” (SENAES-2). Nesse sentido, à semelhança do exemplo citado sobre a relação entre Senaes e MDS, é possível afirmar que enquanto a formulação da política permite a articulação e o debate entre diferentes setores do governo – o que se aproxima de uma concepção intersetorial –, sua operacionalização não necessariamente se dá de maneira coletiva.

Desse modo, a operacionalização apareceu associada às *expertises* que os diferentes ministérios possuíam para tratar de diferentes questões, o que se colocava como uma estratégia, ainda que não claramente norteadora. Assim, foi comparada a atuação da Senaes no apoio direto aos empreendimentos de catadores com a atuação do MMA no apoio aos estados e municípios na elaboração dos planos de gestão integrada de resíduos sólidos e na elaboração dos acordos setoriais de logística reversa no âmbito

dos Seminários Estaduais Pró-Catador. Entretanto, é importante ressaltar que não se tratava de uma diretriz clara de atuação do CIISC:

Pesquisadora: mas essas coisas eram acordadas – “você atua por aqui, a gente atua por ali” –, isso era discutido no âmbito do Comitê?

SENAES-2: no Comitê Interministerial ficava um pouco claro isso, certo? Ficava um pouco claro isso.

5.2.3 As concepções e estratégias relacionadas à atuação do CIISC

Conforme apresentado anteriormente (seção 4.4), entre 2003 e 2011, o CIISC esteve integrado à estrutura organizacional do MDS. Embora o período anterior a 2008 não esteja no escopo desta pesquisa, cabe situar brevemente algumas de suas principais características, a fim de melhor compreender os processos posteriores a 2008. Assim, enquanto a seção 5.2.3.1 situa esse momento anterior a 2008, descreve, de maneira geral, o CIISC na SAIP/MDS e apresenta algumas evidências da necessidade de mudança, a seção 5.2.3.2 trata das motivações por trás da alocação do CIISC na SG/PR, bem como as novas possibilidades que se abriam ao comitê e sua secretaria executiva em termos de estratégia de atuação.

5.2.3.1 O CIISC na SAIP/MDS e as fragilidades da estratégia de articulação de membros

A Secretaria de Articulação Institucional e Parceria (SAIP) do MDS foi formulada pelo então Ministro Patrus Ananias, que buscava construir uma secretaria que tratasse de diferentes temas e que trabalhasse a partir da aproximação entre governo federal e organizações da sociedade civil (SG/PR-3). Nesse sentido, o alinhamento entre os propósitos da SAIP e do CIISC – a aproximação entre Estado e sociedade – fazia com que essa secretaria se apresentasse como “o melhor lugar naquele momento pro CIISC” (SG/PR-3). Conforme mencionado no capítulo anterior, a secretaria executiva do CIISC nunca possuiu recursos orçamentários próprios para a implementação de ações de apoio aos catadores. Essa característica era, então, o fator condicionante da principal estratégia que deveria direcionar a atuação desse comitê, qual seja, a articulação entre os órgãos e as entidades que o compunham, a fim de que fossem reunidos os seus recursos para a viabilização das ações de apoio aos catadores (SG/PR-3).

Entretanto, não se observava a utilização dessa estratégia como forma de atuação da secretaria executiva do CIISC no MDS, o que foi associado ao perfil de alguns dos

coordenadores à frente do comitê e de sua secretaria executiva (SG/PR-3), questão que será melhor explorada adiante (seção 5.4.1). Nesse sentido, também foi problematizado o fato de que a secretaria executiva do CIISC estava alocada dentro de uma secretaria (a SAIP), dentro de um ministério (o MDS) e, assim, não possuía capacidade de incidência sobre os membros desse comitê, em virtude da horizontalidade das relações entre os ministérios (SG/PR-3), conforme será explorado na análise sobre o lugar do CIISC na estrutura do governo federal (seção 5.3.1).

Assim, é possível supor que em termos de concepção, havia um bom alinhamento entre CIISC e SAIP/MDS, embora seja possível questionar se a SAIP era, de fato, o lugar ideal para o comitê em termos de estratégia. Nesse sentido, a estratégia de articulação de membros e seus recursos financeiros era essencial ao funcionamento do CIISC, o que, entretanto, dependia tanto do perfil do coordenador, quanto do espaço ocupado pelo CIISC na estrutura do governo federal. Isso fragilizava constantemente o funcionamento do comitê, de modo que esses foram alguns dos fatores que conduziram à realocação do CIISC internamente à estrutura do governo.

5.2.3.2 O CIISC na SG/PR e a ampliação de sua incidência

A alocação do CIISC na estrutura organizacional da SG/PR pode ser inserida no processo de amadurecimento e consolidação da agenda dos catadores no governo federal. Nesse sentido, conforme visto anteriormente (seção 5.1.2), o Ministro Gilberto Carvalho acreditava que o CIISC deveria assumir o papel de coordenação da agenda da catação, de modo que havia a necessidade de que a coordenação do comitê ocupasse uma posição com maior incidência sobre os órgãos e as entidades. Assim, em 2012, o CIISC é incorporado à estrutura organizacional da SG/PR (conforme descrito na seção 4.4), o que também partia do alinhamento entre o propósito da SG/PR e o propósito do comitê (a partir de 2011, conforme visto na seção 4.7), com o importante acréscimo de que na SG/PR esse alinhamento também se dava em relação à estratégia de articulação dos membros do CIISC.

No que tange à coordenação mais ampla da agenda da catação, tem destaque a busca pela consolidação de uma política de Estado para o apoio aos catadores (SENAES-1, SG/PR-1, SG/PR-2, SG/PR-3). Assim, o novo lugar do CIISC no governo federal veio acompanhado de uma nova concepção, segundo a qual esse comitê deveria concentrar esforços em consolidar uma política pública, evitando o trabalho com ações

pontuais. Essa nova concepção estava muito associada à figura da então coordenadora do CIISC, Daniela Metello, que, por ser uma servidora de carreira, trazia essa concepção e essa proposta mais ampla para as políticas de apoio aos catadores (SENAES-1, SG/PR-2); a atuação de Daniela Metello será melhor explorada na seção 5.4.1.

Essa coordenação mais ampla pode ser também associada à atuação do CIISC no suporte à implementação da PNRS com a inclusão social e econômica dos catadores (SG/PR-4). Nesse sentido, destaca-se o papel do CIISC, enquanto representação do governo federal, como indutor das políticas de apoio aos catadores nos estados e municípios (a exemplo dos Seminários Estaduais Pró-Catador discutidos anteriormente), e também seu papel como disparador de diretrizes para essas políticas (a exemplo da cartilha “Inclusão social de catadores no fechamento de lixões” do Pró-Catador).

Conforme discutido na seção anterior, o fato de o CIISC não possuir recursos financeiros ou instrumentos para a implementação de políticas aparece como o fator condicionante da estratégia de articulação de seus membros. Nesse sentido, as entrevistas permitem afirmar que não possuir recursos foi uma opção estratégica clara durante o período no qual o CIISC esteve alocado na SG/PR (SG/PR-1), uma vez que isso tanto demandaria uma equipe maior e especializada na execução de recursos, quanto tiraria o foco da secretaria executiva em relação ao seu papel como articuladora dos membros do comitê e, assim, como coordenadora da agenda da catação no governo federal.

É interessante notar ainda que embora a secretaria executiva do CIISC estivesse no espaço do governo federal ideal para a atuação como articuladora dos membros desse comitê, a não articulação de alguns membros também foi apontada como uma opção estratégica conscientemente definida pela secretaria executiva (SG/PR-1). Essa opção se fazia necessária uma vez que o trabalho de articulação dos membros ativamente engajados no comitê consumia grande parte do dia dos gestores da secretaria executiva, de modo que a articulação de membros menos engajados se colocava como inviável: “[...] isso que eu tô te falando ocupava 14 horas do nosso dia... Precisava abrir mão de frentes que não seriam tão centrais... As questões centrais a gente achava que tava abarcando [...]” (SG/PR-1). Uma vez que se avaliava que o CIISC já estava abarcando as grandes questões relacionadas à agenda, as demais se colocavam como

complementares, em um cenário ideal (SG/PR-1). Assim, era uma estratégia da secretaria executiva do comitê concentrar seus esforços em frentes de atuação centrais à agenda.

É importante notar que, no mesmo momento em que se articulava a mudança do CIISC para a SG/PR (2011), o MDS passava por um processo de mudança na relação com as políticas sociais finalísticas, que se dava através do Plano Brasil Sem Miséria. Nesse sentido, foi também relatado que esse plano possuía um grande orçamento, o que colocava o ministério em uma posição de poder em relação aos demais (SG/PR-1), a despeito da horizontalidade entre estes. Seria possível supor então que esse grande orçamento, associado a esse novo papel como coordenador entre os programas de transferência de renda e as políticas sociais existentes iriam lhe garantir aquela incidência – tão almejada pela secretaria executiva do CIISC – e que, nesse novo contexto, o comitê poderia se manter no MDS, que agora estaria melhor estruturado. Entretanto, é importante antecipar pontualmente a influência de dois fatores que contribuíram para a mudança do CIISC para a SG/PR: primeiro, havia pressões internas e externas ao governo para que o comitê saísse do MDS; segundo, tornava-se cada vez mais claro que o propósito desse ministério – que executava políticas sociais mais amplas, para públicos grandes – não atendia completamente às especificidades da agenda da catação.

Assim, é possível compreender a realocação do CIISC na SG/PR e observar que houve uma conciliação de estratégias entre o CIISC e o MDS: enquanto este consolidava sua atuação como o coordenador do Plano Brasil Sem Miséria, afastando-se da execução das políticas sociais finalísticas, bem como de públicos-alvo muito específicos, aquele passava a ocupar um espaço no qual possuía maior incidência sobre seus membros e, assim, poderia coordenar a agenda da catação a partir de uma perspectiva mais ampla, atrelada à busca pela consolidação de uma política de Estado. Nesse sentido, é interessante antecipar que esse processo de mudança do comitê na estrutura do governo federal passou por um diálogo entre os ministros Gilberto Carvalho e Tereza Campello, o que contribui para essa reflexão quanto à conciliação de estratégias.

Por fim, é interessante citar a proposta de alocação do CIISC na Senaes/MTE. Ao longo do ano de 2015, diante das incertezas do contexto da crise econômica e política que caracterizou o segundo mandato de Dilma Rousseff e em meio às

discussões sobre a reforma ministerial (que viria a se concretizar no final desse ano), foi elaborada uma proposta de alocar o CIISC no MTE. Uma vez que isso dependia de uma reforma interna ao MTE, que não chegou a se concretizar, essa proposta não foi levada à diante. De todo modo, é interessante notar que em suas motivações, essa proposta possuía uma relação com as concepções subjacentes à Senaes, como os princípios da Economia Solidária, de modo que, em um cenário de incertezas, vislumbrava-se uma possibilidade de alocação do CIISC em um órgão que possuísse, novamente, um alinhamento de concepções com esse comitê.

5.2.4 A dimensão ambiental: fragilidade e ambiguidades

A agenda da catação foi descrita como um exemplo de atuação do governo onde se verifica a combinação entre o econômico, o social e o ambiental, ou seja, trabalhar com essa agenda permite o aumento da renda dos catadores, sua inclusão social e a melhoria da qualidade do meio ambiente através da coleta seletiva e da reciclagem, de modo que essa conjunção de dimensões também contribuiu para a entrada dessa agenda na ordem de prioridades do governo federal (SG/PR-4). Entretanto, enquanto as dimensões econômica e social podem ser claramente observadas em meio às estratégias de ação do CIISC e de seus membros, os relatos em torno da dimensão ambiental evidenciam sua fragilidade enquanto componente dessas estratégias.

Essa dimensão aparece principalmente relacionada à PNRS, destacando-se que esta integra a Política Nacional do Meio Ambiente à medida que a gestão integrada de resíduos sólidos contribui para a diminuição das pressões sobre os recursos naturais e sobre o meio ambiente (MMA-1). A agenda dos catadores, por sua vez, é trabalhada pelo MMA sob a perspectiva da inclusão destes nos acordos setoriais da logística reversa e na gestão municipal de resíduos sólidos, sendo responsabilidade desse ministério, enquanto coordenador da implementação da PNRS, garantir o trabalho dos empreendimentos de catadores (MMA-1). Entretanto, a despeito dessa clareza de propósitos, os relatos citam a dificuldade de atuação no âmbito do Grupo Executivo 4, “Integração”, do CIISC, encarregado do acompanhamento dos acordos setoriais, a fim de garantir a participação dos catadores:

[...] a gente tinha dificuldade de articulação com o MMA nessa parte [logística reversa], principalmente porque envolvia as indústrias, então, tinha muito conflito de interesse, e o MMA de vez em quando não gostava da nossa participação, porque a gente puxava muito pra catadores e eles achavam que assim não iam conseguir fazer acordo nenhum e tal [...] (SG/PR-1)

De maneira geral, embora a dimensão ambiental do trabalho realizado pelos catadores fosse reconhecida como um importante componente da catação enquanto uma questão pública a ser trabalhada pelo governo federal, as entrevistas revelaram que sua presença enquanto componente da estratégia de atuação do CIISC não era constante e dependia do empenho do MMA em pautá-la no âmbito do comitê, o que nem sempre ocorreu (SG/PR-1, SG/PR-2, Unitrabalho-1). Assim, houve quem afirmasse que a dimensão ambiental específica – como, por exemplo, o impacto ambiental dos resíduos sólidos, o impacto positivo da atuação dos catadores na redução de gases do efeito estufa ou em evitar a poluição de mananciais, o desenvolvimento sustentável – era uma dimensão que não se via contemplada no CIISC, uma vez que o foco de atuação deste acabava sendo a inclusão social e produtiva (SG/PR-2).

Isso não significava que não se reconhecesse a importância dessa dimensão, especialmente no que se referia à formulação e à implementação da PNRS e, assim, o MMA foi frequentemente citado como um membro importante e estratégico na atuação do CIISC (SG/PR-1, SG/PR-2, SENAES-2). Entretanto, a dimensão ambiental não compôs, de maneira integral e constante, a estratégia de atuação do CIISC e, nesse sentido, a atuação desse ministério foi marcada pela dualidade, relacionada principalmente ao maior ou menor engajamento de grupos de pessoas que trabalharam com essa agenda no ministério ao longo do tempo (SG/PR-1, SG/PR-2, SENAES-2), conforme será explorado adiante quanto às relações de resistência no âmbito do CIISC (seção 5.4.3.1).

No que tange ao CIISC, é possível observar que tanto no MDS, quanto na SG/PR as concepções e os propósitos subjacentes a esses espaços possuíam alinhamentos com aqueles subjacentes ao comitê. Entretanto, nem sempre esses alinhamentos entre as concepções garantiram a consecução das estratégias ideais para se alcançarem os objetivos do CIISC. Assim, é possível observar que a execução das estratégias está fortemente associada à estrutura enquanto fator de integração,

particularmente em sua dimensão externa ao comitê, ou seja, em qual espaço do governo federal o CIISC está inserido. Segundo Martins (2003), as estratégias possuem “poder racionalizante”, à medida que estabelecem a direção para a organização, e a noção de gestão estratégica aparece como a manifestação da estratégia nas estruturas e nos processos organizacionais. Assim, no caso do CIISC, as estratégias só foram capazes de exercer esse poder racionalizante sobre a atuação do CIISC à medida que encontravam seu lugar adequado na estrutura organizacional do governo federal.

No que tange às políticas de apoio aos catadores propriamente ditas, embora tenham sido discutidas aqui estratégias implementadas no período de consolidação da agenda dos catadores, o fato de que essas estratégias vinham de diferentes trajetórias e, assim, constituíam diferentes marcas (as três fases do Cataforte, o decreto do Pró-Catador, o Brasil Sem Miséria do novo governo) criou um cenário no qual ocorreram diversas interações entre essas marcas, cujas fronteiras entre si eram pouco nítidas. Por outro lado, o fato de a catação ser um problema complexo e multicausal (CUNILL-GRAU, 2016), no qual os catadores se encontram em diferentes níveis de organização e com diferentes necessidades de apoio abria espaço para que essas diferentes marcas se articulassem e juntassem recursos em torno de objetivos comuns, como o apoio às redes de empreendimentos e o estímulo ao encerramento dos lixões aqui discutidos.

Entretanto, é possível problematizar em que medida essas interações entre as marcas constituíram políticas intersetoriais de fato. Segundo Cunill-Grau (2016, p. 43), “[...] em princípio, a intersectorialidade remete à ideia de que os setores trabalham juntos para resolver um problema que definem e assumem como comum”, o que conduz à investigação dos diferentes níveis de integração a partir da análise de: “1. O que é integrado/compartilhado? 2. Quem intervém na integração? 3. Onde a integração é produzida? 4. Como é realizada a integração?” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 45). Assim, no caso dos Seminários Estaduais Pró-Catador, embora possa ser considerado que a definição do problema é comum, uma vez que se dá no âmbito do CIISC, não há um trabalho conjunto no sentido de resolver um problema comum. O fato de que cada membro do CIISC aciona no local suas políticas setoriais e nelas inclui os catadores não permite afirmar que havia um trabalho conjunto, daí a crítica feita pelo gestor da SG/PR quanto ao caráter pontual dessas participações.

Para Bronzo (2010, p. 128-129), “[...] a noção de intersectorialidade situa-se em um contínuo que abrangeria desde a articulação e coordenação de estruturas setoriais já

existentes até uma gestão transversal [...]”, existindo diferentes graus de integração. Assim, as parcerias que envolveram Senaes e MDS ou Senaes e MMA parecem dar evidências de um trabalho desenvolvido de maneira mais integrada, ainda que o grau de integração seja baixo. No primeiro caso, os órgãos debatem intensamente e concordam que haverá uma divisão na qual o MDS terá papel de coordenação, financiamento e monitoramento, enquanto a Senaes assumirá a execução na ponta. No segundo caso, Senaes e MMA parecem concordar em assumir papéis distintos na ponta, baseados em suas diferentes *expertises*, embora o acordo quanto a essa forma de atuação não pareça ter decorrido de debates intensos no âmbito do CIISC.

É importante notar ainda que o que se observa claramente é a preocupação com a eficiência da alocação do recurso público – o que por si só é um objetivo válido –, mas que não é suficiente para caracterizar as ações que daí decorrem como intersetoriais.

Por fim, é interessante notar que, segundo a perspectiva de Martins (2003), a coerência – que implica no maior grau de integração previsto em seu modelo – diz respeito a ações que se reforçam mutuamente nos diferentes órgãos do governo em função de objetivos definidos, de modo que a integração aparece como o resultado da coerência das ações governamentais. Assim, embora não seja possível verificar um alto grau de integração entre essas três grandes marcas, isso não significa que as interações entre elas não sejam coerentes; ou seja, as políticas que são executadas sob essas marcas acabam por se reforçar mutuamente e por unir esforços no sentido do apoio aos catadores. A exceção que se faz a essa análise é a atuação do MMA: embora esse fosse um importante ministério para a agenda da catação, a depender do grupo de pessoas que conduziam essa agenda dentro desse ministério, poderia haver incoerências, ou seja, ações desenvolvidas isoladamente por parte do MMA que fossem contrárias os objetivos do CIISC, como foi o caso citado dos acordos setoriais.

5.3 AS ESTRUTURAS IMPORTAM

5.3.1 A dimensão externa: o lugar do CIISC no governo federal

Conforme discutido no capítulo 4, o período entre a criação do CIISC em setembro de 2003, a publicação do Decreto nº 5.940 em outubro de 2006 (que instituiu a Coleta Seletiva Solidária) e a formulação do Cataforte I ao longo de 2007 pode ser compreendido como o período de reconhecimento da agenda da catação no governo federal, ao longo do qual essa agenda foi se consolidando. As entrevistas evidenciaram

que também o CIISC passou por esse processo de consolidação (SG/PR-3). Nesse sentido, desde sua criação, até meados de 2011 (Ata de 27 set. 2011 – Registro 9), a secretaria executiva do CIISC estava alocada dentro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dentro da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP), uma vez que essa alocação alinhava-se aos propósitos que se atribuíam ao CIISC, conforme visto anteriormente (seção 5.2.3.1).

Entretanto, o fato de o CIISC não possuir orçamento próprio condicionava o papel de sua secretaria executiva enquanto articuladora dos membros que possuíam recursos financeiros; ademais, o desempenho nesse papel estava associado ao perfil do coordenador à frente do comitê. Somava-se a isso o argumento de o MDS, justamente por ser um ministério, ocupar uma posição horizontal em relação aos demais membros do comitê, o que diminuía a capacidade de incidência de sua secretaria executiva sobre esses membros; nesse sentido, essa sempre foi uma preocupação e uma dificuldade enfrentada pela secretaria executiva do CIISC dentro do MDS (SG/PR-3). Assim, entre os anos de 2007 e 2011, esse comitê teve três coordenadores, dentre os quais se observaram tanto o perfil mais articulador, quanto o perfil menos articulador. De outubro de 2006 a meados de 2010, a atuação da secretaria executiva do CIISC se dava em torno, principalmente, da Coleta Seletiva Solidária; e de meados de 2010 a princípios de 2012, essa atuação passou a contar com a fundamentação da PNRS.

Em meados de 2011, ocorre uma reestruturação interna ao MDS, e o CIISC deixa a SAIP para compor a Secretaria Executiva desse ministério (SG/PR-3; Ata de 27 set. 2011 – Registro 9). A análise das atas referentes ao ano de 2011 permite afirmar que essa mudança não foi discutida nas reuniões do CIISC, mas foi apresentada como um informe (Ata de 27 set. 2011 – Registro 9). Até então, a equipe responsável pela agenda (composta de três servidores e dois apoios administrativos) possuía dedicação exclusiva à agenda; com a mudança, entretanto, passou a tratar de outros assuntos do MDS. A análise da ata que contém esse informe permite afirmar que essa mudança não gerou uma preocupação coletiva, embora estejam registradas as ressalvas de um gestor da secretaria executiva do CIISC, que afirmou que “[...] ao invés de ser reduzida, a equipe deveria ser ampliada e fortalecida” (Ata de 27 set. 2011 – Registro 9) e da representante do Ministério da Previdência, que afirmou que “[...] esta ação contradiz os discursos feitos pelas Ministras do MDS e do MMA na instalação do CIISC e também no plano de erradicação da miséria” (Ata de 27 set. 2011 – Registro 9). Nesse sentido, as

entrevistas revelaram que embora essa realocação tivesse levado o comitê para o “ponto mais alto” da estrutura do ministério, na prática, com a “[...] mudança dentro da estrutura do MDS, o CIISC foi relegado a ‘um canto qualquer, de um corredor qualquer’... Ficou só eu e Jaira [coordenadora do CIISC].” (SG/PR-3).

Em meio a esse episódio, iniciaram-se as discussões sobre a transição do CIISC para a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR-1, SG/PR-3). A posição horizontal do ministério coordenador do CIISC em relação aos órgãos e às entidades que o compunham foi uma das motivações para essa transição dentro da estrutura do governo federal. Nesse sentido, Cayres (2015, p. 127) observou que “[...] parecia haver um diagnóstico que indicava a necessidade de uma maior coordenação e capacidade de incidência das políticas públicas para esse segmento [catadores] na agenda governamental.”. Assim, foi apenas com o avanço da consolidação da agenda da catação no governo federal que essa dificuldade de coordenação se tornou evidente e, nesse sentido, Metello (2012, p. 10) afirma que “[...] depois da entrada em vigor da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o comitê assume papel mais estratégico – o que deve ter influenciado na decisão de levar sua coordenação para a Secretaria-Geral da Presidência [...]”. Assim, é possível supor que a sanção e a regulamentação da PNRS e a criação do Programa Pró-Catador passaram a demandar maior dinâmica da atuação do CIISC: “Logo depois veio toda essa questão: como botar essa política [PNRS] pra frente? Questão 1: o CIISC não pode ficar dentro do MDS.” (SG/PR-3).

Foram identificadas duas grandes motivações para a alocação do CIISC na estrutura organizacional da SG/PR, uma de natureza política (pressões tanto dos gestores, quanto do MNCR para que a coordenação do CIISC tivesse maior incidência sobre seus membros), outra de natureza administrativa (inconsistência entre o perfil do MDS e o perfil da agenda); assim, essa mudança foi uma decisão estratégica do governo (SG/PR-3, SG/PR-4).

Quanto à motivação de natureza política, foi relatado que o MNCR pressionou o governo federal para que o CIISC fosse transferido para a SG/PR, uma vez que se acreditava que o Ministro Gilberto Carvalho poderia melhor encaminhar as demandas do Movimento a partir da hierarquia superior que ocupava (SG/PR-4). Nesse sentido, internamente ao governo e, em particular, dentro do próprio CIISC já havia a reflexão de que o papel da coordenação do comitê deveria ser diferente, bem como deveria ser diferente a atitude de muitos de seus membros, que não vinham se envolvendo de fato

com a agenda (SG/PR-1, SG/PR-3). Assim, foi relatado que houve um diálogo entre Gilberto Carvalho e Tereza Campello (Ministra do MDS à época) sobre a coordenação e a secretaria executiva do CIISC após o qual se concluiu que o CIISC responderia melhor aos seus propósitos estando integrado à estrutura organizacional da SG/PR (SG/PR-1).

O processo de integração do CIISC à estrutura organizacional da SG/PR foi iniciado em março de 2012 com o Decreto nº 7.688/2012 (BRASIL, 2012a) e se encerrou em novembro de 2012, com o Decreto nº 7.851/2012 (BRASIL, 2012b), quando foi definido o novo coordenador do CIISC, que compunha o quadro de servidores da Secretaria-Geral da Presidência da República. É importante notar que, nesse período de transição, o CIISC não teve coordenador e não foram realizadas reuniões gerais do comitê; por fim, foi relatado que um único gestor – que já integrava e continuou integrando o corpo técnico da secretaria executiva do CIISC – acompanhou esse processo de transição (SG/PR-3).

Essa motivação de natureza política também partia da reflexão de que para dar continuidade aos avanços permitidos pela sanção da PNRS, para implementá-la realizando a inclusão social e econômica dos catadores de fato, seria necessária uma coordenação mais “enérgica”, que fosse capaz de “insuflar a ideia”, indicar os caminhos a serem seguidos; seria necessário que a coordenação do CIISC ocupasse uma posição hierarquicamente superior a de seus membros, uma instância de decisão política mais elevada que a de um ministério, que lhe permitisse coordenar a agenda dos catadores com base na PNRS (SG/PR-3). Observa-se então que são motivações inspiradas pelo ativismo dos gestores que atuavam nessa agenda e, em particular, que atuavam diretamente na coordenação desse comitê e, assim, buscavam a consolidação do trabalho que desempenhavam. Nesse sentido, Cayres (2015) afirma que

[...] ainda que não seja fator exclusivo, certamente o ativismo institucional permitiu que a pauta dos catadores fosse “puxada” do MDS para a Secretaria-Geral, onde o tema receberia a atenção que seus militantes entendiam como necessária e desejada. [...] A solução criativa dos ativistas institucionais foi então a sua alocação institucional na SNAS, coração da Secretaria-Geral, ainda que nas interações cotidianas a aproximação com a Secretaria-Executiva seja intensa. (CAYRES, 2015, p. 128)

A segunda motivação apresentada possuía uma natureza administrativa: passou a ser observada uma inconsistência entre a estruturação das políticas de transferência de renda conduzidas pelo MDS e o perfil das ações de apoio aos catadores (SG/PR-4). Nesse sentido, foi citado o caráter mais “universal” dessas políticas, que atendiam a

grandes públicos a partir de um critério de renda (SG/PR-2, SG/PR-3). Em particular, o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria intensificou essa inconsistência e, nesse sentido, argumentou-se que, uma vez que os catadores eram atores muito mobilizados, tornava-se difícil trabalhar com eles em um locus que não fosse específico a eles (SG/PR-2, SG/PR-4), o que se colocou como outro fator importante para que o CIISC fosse integrado à estrutura organizacional da SG/PR. Metello (2012, p. 5) afirma ainda que:

[a]pesar de o MDS coordenar políticas importantes do governo Dilma, com destaque para o Brasil Sem Miséria, [...] a transferência da coordenação do CIISC para a Presidência da República lhe confere maior centralidade e transversalidade no governo, inclusive porque algumas das ações junto aos catadores possuem mais foco em outros eixos da política pública do que propriamente de desenvolvimento social, como é o caso da infraestrutura com a construção de galpões [...]

Conforme visto anteriormente (seção 5.2.3.2), a partir desse momento, houve uma proposta diferente para a gestão do CIISC, de modo que sua secretaria executiva passou a atuar com maior ênfase nas articulações entre seus membros, bem como passou a trabalhar no sentido da consolidação de uma política de Estado para o apoio aos catadores, conforme será explorado adiante (seção 5.4.1). Sobre essas mudanças na atuação do CIISC, foi relatado que: “[n]a Secretaria-Geral a gente [secretaria executiva do CIISC] tinha um pouco mais de liberdade [...] e a gente trabalhava com articulação, que era o coração da Secretaria-Geral” (SG/PR-1). Segundo Cayres (2015, p. 128), “[c]oube, assim, à Secretaria-Geral, órgão vinculado a Presidência da República, a tarefa de incremento na capacidade política de coordenação do tema [catadores] dentro do governo [...]”. O Ministro Gilberto Carvalho convocava os secretários executivos dos ministérios para as reuniões do comitê e estes compareciam, assumiam compromissos, o que tornava o trabalho da secretaria executiva muito mais ágil e fluido (SG/PR-1, SG/PR-3). Por fim, foi relatado que o Ministro Gilberto Carvalho permitia muita autonomia para a secretaria executiva do CIISC, sempre apoiando seus projetos e suas decisões (SG/PR-1).

A partir desse momento, houve forte atuação da SG/PR no sentido de incentivar e de acompanhar as ações do CIISC. Por um lado, o Ministro Gilberto Carvalho tratava de articulações políticas e, por outro, seu Secretário-Executivo coordenava essa agenda no sentido de buscar os meios para colocá-la em prática junto aos órgãos do governo federal. Isso dava agilidade e fluidez aos trabalhos da secretaria executiva do CIISC, e muitas dificuldades e barreiras eram assim contornadas. Entretanto, isso não significou

a superação de todos os obstáculos enfrentados por essa secretaria executiva: a despeito do empenho da equipe do Ministro, foi mencionada a dificuldade de articulação com o Ministério das Cidades, o que, inclusive, foi apontado como um dos fatores que impulsionou a proposta do MNCR de elaborar uma terceira fase para o Cataforte: “[...] não era fácil o diálogo interno. Apesar da vontade, do desejo, do desempenho, do empenho da equipe do Gilberto Carvalho, quando tinha que costurar isso com vários ministérios, Ministério das Cidades, tinha mais dificuldade [...]” (SENAES-2).

De todo modo, é importante destacar ainda que a secretaria executiva do CIISC na SG/PR aproveita a existência do Programa Pró-Catador para articular as ações entre os órgãos envolvidos com a agenda. Conforme explicado no capítulo 4, as ações no âmbito do Pró-Catador eram atribuídas pelos ministérios, que definiam quais de suas ações estariam sob esse programa. Embora fosse uma decisão individual dos ministérios, foi relatado que elas eram discutidas nas reuniões do CIISC e que a secretaria executiva do comitê conseguia, conforme o grau de força política da SG/PR em determinado momento, mobilizar os ministérios para ações estratégicas em parceria (SENAES-2). Assim, é possível afirmar que era por meio do Programa Pró-Catador que o CIISC buscava articular os órgãos que apoiavam os catadores (Unitrabalho-1).

Com a alocação do CIISC na estrutura organizacional da SG/PR, estabeleceu-se também uma nova proposta para a gestão interna do comitê, com a reorganização dos Grupos Executivos e com a mudança na periodicidade e no caráter das reuniões gerais desse comitê, conforme será explorado a seguir. Entretanto, antes de investigar as dimensões internas da organização do CIISC, cabe aqui uma última reflexão quanto à existência do CIISC na estrutura do governo, na burocracia estatal a partir de 2015.

Conforme visto na análise da liderança da Presidente Dilma (ou, ainda, da sua ausência), a agenda da catação passou por uma perda de espaço no governo federal a partir de 2014, o que se intensifica em 2015. Assim, ao longo do ano de 2015, houve o desmonte da secretaria executiva do CIISC. Conforme mencionado anteriormente (seção 5.2.3.2), houve uma proposta de alocar o CIISC no MTE, o que não se concretizou. Em maio de 2015, é realizada a última reunião do comitê, sob a coordenação de Ary Moraes Pereira. Em finais de 2015, houve uma reforma ministerial, a partir da qual a Secretaria-Geral foi extinta, e foi criada a Secretaria de Governo; nesse processo, as responsabilidades da antiga SG/PR em relação ao CIISC não são transferidas à SEGOV e, assim, o CIISC deixa de constar na estrutura organizacional do

governo federal. Nesse sentido, cabe aqui notar que embora o decreto que cria o comitê não tenha sido revogado, o fato de ele não estar mais na estrutura de governo, não haver mais um corpo técnico, nem uma coordenação significa que, em termos práticos, ele deixou de existir (SG/PR-2). Assim, essa questão aparece nas reflexões dos entrevistados da seguinte maneira: “[n]o caso de política pública, inexistência é não estar na burocracia. [...] [A]té para interferir na burocracia, precisa existir nela.” (SG/PR-3).

5.3.2 A dimensão interna: a organização do CIISC

5.3.2.1 A secretaria executiva do CIISC

Tratava-se de uma equipe composta por três servidores, além da coordenadora. O tamanho da secretaria executiva apareceu nas entrevistas tanto positiva, quanto negativamente. Assim, o gestor que esteve na secretaria executiva do CIISC desde 2007 (quando esta ainda estava no MDS) acreditava que esse era um bom tamanho, especialmente quando comparado ao período final no MDS, em que havia apenas duas pessoas, sendo uma delas a coordenadora; ademais, tratava-se de uma equipe com boa coesão, o que contribuía para desenvolver adequadamente os trabalhos. Por outro lado, foi ponderado que, por ser uma equipe pequena, seus membros precisavam se dividir entre as pautas a serem conduzidas, uma vez que havia muito trabalho e muitas articulações a serem feitas (SG/PR-2). Existiam, então, três grandes frentes de atuação da secretaria executiva: 1) Cataforte III (única fase que foi coordenada pela SG/PR) e Expo Catadores; 2) Prêmio Cidade Pró-Catador; e 3) Seminários Estaduais Pró-Catador e Coleta Seletiva Solidária. Por fim, de maneira geral, quando se tratavam de questões estratégicas, que envolviam algum nível de informação mais específico ou que envolviam algum tipo de deliberação, a coordenadora do CIISC participava necessariamente da articulação (SG/PR-2).

Conforme citado anteriormente, a decisão de que a secretaria executiva do CIISC deveria ter outro papel e, assim, ser responsável pela coordenação da agenda dos catadores no governo federal e pelas articulações entre os membros do comitê veio principalmente das lideranças (alto escalão) da SG/PR. O papel da secretaria executiva será aprofundado adiante, nas análises sobre as interações no âmbito do comitê; é interessante aqui pontuar algumas dessas situações.

Destaca-se o papel da secretaria executiva como mobilizadora dos recursos dos órgãos e das entidades que compunham o CIISC, conforme será aprofundado nas análises sobre o orçamento (seção 5.5.2). Nesse sentido, a secretaria executiva fomentava a participação e direcionava a aplicação de recursos nas diferentes políticas articuladas no âmbito do comitê, bem como acompanhava a execução destas, principalmente quando envolviam convênios (SG/PR-2). O fato de a secretaria executiva do CIISC não possuir recursos próprios pode ser aqui explorado: isso decorria justamente do tamanho da equipe, uma vez que o controle sobre um orçamento demandaria mais tarefas administrativas, para além das atribuições diretamente relacionadas a coordenação e articulação, sobrecarregando ainda mais a equipe. Assim, a secretaria executiva concentrava sua atuação na mobilização dos recursos dos membros do CIISC, o que se colocava como mais produtivo não apenas para a secretaria executiva, como para os próprios membros do comitê (SG/PR-1).

Quando havia conflitos entre os membros do CIISC – como foi o caso de Fundação Banco do Brasil, Petrobras e BNDES em meio à formulação do Cataforte III (episódio que será melhor explorado na seção 5.4.4 sobre as interações propriamente ditas) –, a secretaria executiva fazia a mediação e buscava a resolução desses conflitos; nesse sentido, é possível observar que os membros do comitê depositavam confiança na coordenação da secretaria, o que era respaldado pela sua posição dentro da SG/PR. Por fim, para além das articulações internas ao governo federal, a secretaria executiva atuava também na articulação entre os entes federativos – a exemplo dos Seminários Estaduais Pró-Catador –, bem como na articulação entre Estado e sociedade no âmbito local, participando de inaugurações, debates etc. A secretaria executiva era constantemente acionada para auxiliar nas negociações de questões locais e, assim, a rotina de viagens aos mais diversos municípios brasileiros era intensa, chegando a ser semanal (SG/PR-1).

5.3.2.2 Mudanças nas estruturas internas de funcionamento do CIISC: a reorganização dos Grupos Executivos

Em termos do funcionamento interno do CIISC, é importante pontuar que uma primeira mudança decorrente da transição para a SG/PR foi a diminuição da periodicidade das reuniões gerais do CIISC, que eram mensais e passaram a ser semestrais; também foi modificado o caráter dessas reuniões, que passaram a ser

informativas (Ata de 31 jul. 2013 – Registro 11). Nesse sentido, a análise das atas disponíveis permite afirmar que essas mudanças deram maior foco às reuniões gerais do comitê, uma vez que estas passaram a funcionar como um momento de comunicação sobre os trabalhos desenvolvidos pelos Grupos Executivos (descritos na sequência) e, assim, deixaram de se concentrar em informes dispersos dos membros do comitê sobre suas diferentes ações relacionadas à agenda.

Foi relatado que, ao assumir a coordenação do CIISC, a SG/PR convocou uma reunião “nos salões nobres do Palácio do Planalto”, na qual foi anunciada a nova coordenação e a instituição de Grupos Executivos (SG/PR-1). Embora essa tenha sido uma decisão de caráter *top-down*, a análise das atas referente ao ano de 2011 permite afirmar que essa era uma opção de organização interna que já fazia parte da dinâmica do comitê. Em março de 2011, o colegiado do CIISC havia decidido sobre a criação de seis Grupos de Trabalho: 1) Regulamentação do Pró-Catador; 2) Plano de Ação e Demandas dos Catadores; 3) Comunicação e Campanha Nacional da Coleta Seletiva; 4) Infraestrutura para Inclusão dos Catadores (Galpões); 5) Marco Regulatório dos Empreendimentos dos Catadores; e 6) Educação (descritos na seção 4.4). De maneira geral, foi possível observar que, ao longo do primeiro semestre de 2011, houve atuação mais intensa dos grupos 1, 2 e 3, e a omissão dos grupos 4, 5, 6; entretanto, a análise das atas não permite concluir se esses grupos se mantiveram ativos também no segundo semestre de 2011. Já o ano de 2012, quando ocorre a transição para a SG/PR, é marcado pela ausência de reuniões gerais do comitê, de modo que também não foram encontradas informações sobre a atuação dos GTs.

Em outubro de 2012, houve a apresentação da proposta inicial da SG/PR para os Grupos Executivos e quais seriam, idealmente, seus respectivos membros (Ata de 03 out. 2012 – Registro 10). São eles:

9. **GE1 – Resgate.** Objetivo: garantir o acesso dos catadores oriundos dos lixões aos direitos básicos e sua posterior inclusão social e produtiva e apoio a estados e municípios.
10. **GE2 – Memória.** Objetivo: sistematização de informações detalhadas e padronizadas relativas aos impactos das ações dos órgãos do CIISC para inclusão social e econômica dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis a partir de 2007.

11. **GE3 – Autonomia.** Objetivo: criação de ferramentas financeiras que permitam o desenvolvimento das cooperativas com autonomia.
12. **GE4 – Integração dos catadores à logística reversa.** Objetivo: articular e garantir nos acordos setoriais o envolvimento dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias produtivas de resíduos sólidos.
13. **GE5 – Federativo.** Objetivo: estabelecer mecanismos para estimular a implantação da coleta seletiva com a contratação de cooperativas e/ou associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, conforme Política Nacional de Resíduos Sólidos e Lei do Saneamento.
14. **GE6 – Coleta seletiva solidária.** Objetivo: implementar as ações do Decreto nº 5.940/2006, fazendo com que os materiais recicláveis do Governo Federal cheguem às cooperativas.
15. **GE7 – Estudo e pesquisa.** Objetivo: produção de conhecimento tendo como foco o espaço do catador na cadeia da reciclagem e as melhores práticas de organização cooperativa.
16. **GE8 – Medidas institucionais.** Objetivo: adaptar e propor alterações de legislação e do formato das políticas com o objetivo de implementar as ações do Programa Pró-Catador.

Essa proposta seria colocada em prática e testada; caso houvesse interesse, os membros poderiam participar de outros grupos para além daqueles aos quais haviam sido originalmente designados (SG/PR-1). O objetivo era organizar o trabalho do CIISC:

[...] a sugestão que foi feita era, basicamente, conhecendo o que tinha que fazer e como fazer. [...] qual era a lógica: separar o conjunto de atores por tarefa [...], porque senão também ficaria com muita coisa, o GT virava um parlamento e ficava difícil de caminhar com as coisas. (SG/PR-4)

Assim, propunha-se separar o conjunto de membros por tarefas e criar metas mais objetivas, que pudessem ser acompanhadas e cobradas. Buscava-se reduzir a morosidade para encaminhar as tarefas, que foram divididas e ficaram a cargo de grupos menores e, assim, poderiam ser debatidas e encaminhadas de maneira mais ágil. Para isso, houve a necessidade de se identificarem as frentes de trabalho prioritárias e quais membros do comitê seriam mais indicados para conduzi-las (SG/PR-4). Foi também relatado que havia a proposta de que os trabalhos (políticas, estudos, diagnósticos etc.) produzidos no âmbito desses Grupos Executivos fossem atribuídos ao Programa Pró-

Catador, de modo que este fosse incorporado aos trabalhos do CIISC, ganhando organicidade nesse comitê (SENAES-2). Eram feitas reuniões específicas a cada Grupo Executivo, sempre com a coordenação da secretaria executiva do CIISC, e havia as reuniões gerais semestrais com todos os membros do comitê, nas quais ocorriam as trocas de informações sobre os trabalhos desenvolvidos nos grupos.

Em seu papel como coordenadora, e com o intuito de tornar os processos decisórios mais ágeis, a secretaria executiva levava propostas iniciais para os Grupos Executivos do CIISC, que eram discutidas coletivamente e, assim, buscava-se a construção de processos democráticos entre os membros do comitê no âmbito desses grupos (SG/PR-1). Embora a proposta tenha vindo de uma instância superior, a SG/PR – ou justamente porque veio dessa instância superior –, as entrevistas indicaram que ela foi muito bem recebida e, de fato, contribuiu para a organização dos trabalhos do CIISC (SG/PR-1). Nesse sentido, os Grupos Executivos da proposta inicial se mantiveram até o final das atividades formais do CIISC, embora alguns deles não tenham se consolidado como “executivos”, mas como espaços de articulação entre seus membros e a secretaria executiva (SG/PR-1). Além disso, na última reunião do CIISC, em maio de 2015, esses grupos estavam desmobilizados como um todo, e foi tentada uma reorganização de suas composições (SG/PR-2); pode-se supor que, em decorrência do próprio desmonte do CIISC, também esses grupos deixaram de atuar conjuntamente.

Foram destacados os trabalhos de dois desses Grupos: Cataforte “turbo” (GE3 – Autonomia) e implementação da PNRS (GE4 – Integração). Quanto ao Cataforte “turbo”, a proposta era a ampliação da experiência já exitosa do Cataforte; foi destacada nessa frente a atuação de três parceiros: FBB, Senaes e BNDES (SG/PR-4). Assim, os trabalhos desse Grupo Executivo se concretizaram no Cataforte III, uma das frentes de atuação mais ativa do CIISC (SG/PR-2). Quanto à implementação da PNRS, o objetivo era buscar o avanço da agenda de catação através da implementação da coleta seletiva formal, bem como dos acordos de logística reversa, respaldados pela PNRS e sua regulamentação, e pelo decreto sobre o Programa Pró-Catador (SG/PR-4).

Para a análise da estrutura enquanto fator de integração, Martins (2003) propõe explorar os ajustamentos e os padrões de interação entre as unidades organizacionais envolvidas na ação, que se dão por mecanismos de coordenação e que refletem o

potencial de integração da estrutura; desse modo, quanto menos integradora for a estrutura, maior será a relevância dos mecanismos de coordenação (MARTINS, 2003). Nesse sentido, foi possível observar que a alocação do CIISC dentro do MDS estabelecia uma relação de horizontalidade entre a coordenação desse comitê e seus membros, o que não contribuía para a integração; de fato, exigia-se uma atuação muito mais intensa do coordenador à frente do comitê no sentido da articulação (de caráter relacional, político) entre seus membros. Entretanto, a atuação dos coordenadores encontrava limites evidentes (tanto para os próprios gestores do governo federal, quanto para o MNCR), o que levou às discussões a respeito da transferência do CIISC para a SG/PR. Uma vez integrado o CIISC à SG/PR, sua coordenação adquiria maior incidência sobre seus membros, de modo que pode ser associada à supervisão direta (MINTZBERG, 2006). Nesse sentido, corrobora-se o argumento de Cunill-Grau (2016) e Bronzo (2010) a respeito da necessidade de figuras centrais e legítimas nos processos de coordenação.

Quanto à dimensão interna da organização do comitê, observa-se a horizontalidade entre seus membros, que se dividiam em Grupos Executivos. Embora existissem essas divisões, elas eram justificadas pela necessidade de organização e de efetividade dos trabalhos do comitê, de modo que se estabeleciam metas a serem cumpridas por grupos menores e, assim, mais ágeis nos processos decisórios (ao menos idealmente). Nesse sentido, embora Bronzo (2010) proponha que a intersetorialidade desafie a lógica da especialização técnica e a verticalização da estrutura organizacional da gestão pública, neste caso, as divisões em Grupos Executivos tinham por objetivo a maior capacidade de responder às demandas da agenda dos catadores, o que também está alinhado aos desafios que a intersetorialidade se propõe a superar. Por fim, Cunill-Grau (2016) afirma que se faz imprescindível o estabelecimento de “[...] arranjos comuns de governança, ou seja, espaços ou instâncias onde os setores envolvidos em uma ação intersetorial possam pelo menos expressar seus interesses e tratar de resolver suas diferenças ou conflitos.” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 48). Nesse sentido, o CIISC estabelecia dois tipos de espaços de governança que contribuíam para a integração intersetorial: os Grupos Executivos, responsáveis por respostas práticas e ágeis às demandas dos catadores; e as reuniões gerais do comitê, nas quais havia a troca de informações, bem como o estabelecimento das diretrizes que norteariam a atuação dos

Grupos Executivos e, assim, a própria condução da agenda da catação no governo federal.

5.4 O CIISC ATRAVÉS DE SUAS INTERAÇÕES INTERSETORIAIS

Essa agenda foi ajudada por muitas e muitas pessoas. Muita gente. [...] E não foi um "sonho de uma noite de verão" (que veio e ajudou um pouquinho), foi gente que deu o sangue mesmo, incorporou isso aí na agenda. (SG/PR-4)

A agenda dos catadores foi caracterizada como uma agenda de fácil convencimento e adesão dos gestores dos diferentes órgãos e entidades do governo federal que atuaram durante os períodos Lula e Dilma (SG/PR-1, SG/PR-3, SG/PR-4). Suas características permitiam que se enxergassem concretamente as necessidades desse público-alvo, o que remetia ao “senso de justiça” desses gestores e era comum que eles “se apaixonassem” por essa pauta. Entretanto, embora os entrevistados tenham relatado essa facilidade de adesão e de comprometimento com a causa dos catadores, também foi possível observar, por um lado, que alguns órgãos e entidades apresentaram maior engajamento e, por outro, que havia órgãos que ofereciam resistências mais ou menos explícitas à condução dessa agenda.

5.4.1 Perfil do coordenador

A análise do perfil do coordenador à frente do CIISC permite desenvolver uma relação entre as categorias analíticas “liderança” e “pessoas” (conforme apresentadas no capítulo 2, seção 2.3). Inicialmente, é importante notar que aqui o papel de liderança se restringe ao âmbito do comitê e das relações que nele se dão; não obstante, é possível observar o caráter integrador que o coordenador do CIISC pode possuir a depender de seu perfil de atuação (à semelhança do que foi observado quanto às lideranças executivas neste capítulo na seção 5.1). Nesse sentido, é possível observar mudanças no desempenho da secretaria executiva em sua função de articuladora dos membros do CIISC, a depender do perfil do coordenador à frente desse comitê.

Uma vez que foi estabelecido como recorte analítico temporal o período de 2008 a 2014, o foco da análise deveria se dar, em ordem cronológica, sobre os coordenadores Fábio Cidrin, Ana Maria de Pinho, Jaira Puppim e Daniela Metello. Entretanto, as entrevistas trouxeram poucas referências à Ana Maria de Pinho e à Jaira Puppim e a maior parte dos entrevistados trabalhou mais intensamente com Daniela Metello. Assim, embora o período analisado contenha quatro dos seis coordenadores do CIISC,

apenas dois poderão ser tratados com algum detalhamento. Outra observação de caráter metodológico também se faz aqui relevante: as datas de atuação dos coordenadores foram estimadas com base nas atas do CIISC e nas entrevistas, de modo que os períodos de atuação discutidos são aproximados, podendo ocorrer imprecisões.

Foi relatado que Fábio Cidrin (cuja coordenação se deu entre os anos de 2007 e 2008 aproximadamente) possuía uma relação muito boa com as lideranças do MNCR, bem como possuía boas relações dentro do governo federal, em particular, com o Ministro Gilberto Carvalho e seu Secretário Executivo, o que permitia a esse coordenador fazer a articulação entre sociedade civil e Estado (SG/PR-3). Além disso, em sua trajetória anterior ao governo federal, Fábio Cidrin estabeleceu relações com pessoas que também vieram a ocupar cargos governamentais, o que contribuía para as boas relações desse coordenador com os órgãos do governo. Por fim, foi também citado o fato de que Fábio Cidrin trabalhou na Ancat²⁰, de modo que se constituía “uma relação entre as lideranças do movimento [MNCR] com essas pessoas que estavam dentro da gestão pública, faz parte do círculo deles [catadores] de articulação” (SG/PR-3).

Conforme discutido anteriormente (seção 5.3.1), em finais de 2011, em meio à construção do Plano Brasil Sem Miséria, iniciaram-se as discussões acerca da transferência do CIISC para a Secretaria-Geral da Presidência da República, o que se efetivou em março de 2012 (BRASIL, 2012a). Foi relatado que, nesse momento, Jaira Puppim foi convidada para acompanhar a coordenação do comitê na Secretaria-Geral; entretanto, com a morosidade da confirmação da transferência da secretaria executiva (ou seja, da própria coordenação do CIISC) para a SG/PR e da nomeação dos cargos, Jaira acabou por aceitar um convite para trabalhar com a pauta de catadores no Governo do Distrito Federal (SG/PR-1). Assim, Diogo de Sant’Ana (Secretário Executivo da SG/PR) recorreu à Daniela Metello para pensarem em pessoas que poderiam assumir a coordenação do CIISC. Nessa época, Daniela era coordenadora geral de fomento da Senaes e, em razão da organização interna dessa secretaria, era também coordenadora do segmento de resíduos sólidos e, assim, era uma das principais referências sobre catadores no governo federal, devido às políticas da Senaes. Nessa reunião, Daniela manifestou seu próprio interesse em assumir a coordenação do CIISC e, em finais de

²⁰ Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis, fundada por iniciativa do MNCR para apoiá-lo no desenvolvimento operacional de seus projetos.

2012, quando finalmente se confirma a transferência da secretaria executiva (BRASIL, 2012b), Daniela Metello assume a coordenação do comitê (SG/PR-1).

Segundo as entrevistas, Daniela possuía uma visão ampla sobre políticas públicas e compreendia bem o funcionamento do CIISC e do Programa Pró-Catador (SENAES-1, SG/PR-2, SG/PR-3). Isso foi vinculado ao fato de a coordenadora ser servidora de carreira e, assim, possuir uma espécie de “perfil de gestora pública”, de modo que foi associado à Daniela um esforço para a consolidação de uma política de Estado de apoio aos catadores. Sua coordenação no CIISC buscou então que este não se limitasse a ações pontuais, mas que consolidasse políticas públicas duradouras; assim, a execução do Cataforte III (que ainda estava sendo realizada no segundo semestre de 2017, no período da pesquisa de campo) foi citada como um exemplo dessa consolidação, ainda que fossem reconhecidas as fragilidades dessa fase do projeto (SG/PR-2).

[...] tinha essa preocupação de não ficar focado em ações pontuais, mas consolidar a política pública, isso foi uma coisa importante desse período do CIISC na Secretaria-Geral. Tanto que a Daniela é gestora de carreira, ela tinha muito essa preocupação (na própria gestão do CIISC) de política pública, porque se passa a gestão, a política acaba. Tanto que o CIISC ficou meio paralisado, mas o Cataforte continuou, eles estão finalizando as ações. (SG/PR-2)

Assim, a coordenadora e sua equipe (ou seja, a própria secretaria executiva do CIISC) coordenavam as reuniões relativas ao comitê e ao Programa Pró-Catador, trazendo uma posição inicial para suscitar o debate e o processo decisório; definidas as atribuições de cada membro envolvido, a secretaria executiva se encarregava da coordenação e do acompanhamento dessas atribuições e, nesse sentido, havia intensa cobrança da coordenadora em relação à realização das atribuições pelos membros envolvidos (SG/PR-1).

É importante notar ainda que, a partir de 2012, torna-se claro, dentre outras funções, o foco da atuação da secretaria executiva sobre a mobilização dos recursos financeiros dos diferentes membros do CIISC, o que se devia a dois fatores: o perfil integrador e as boas relações que a coordenadora e sua equipe mantinham com esses membros, e o alinhamento da coordenação do comitê com o papel da Secretaria-Geral da Presidência da República, conforme explorado anteriormente (seções 5.2 e 5.3). Por fim, a secretaria executiva do CIISC assumiu também a função de realizar e de auxiliar em articulações locais, que não necessariamente se davam no âmbito das ações do comitê (SG/PR-1, SG/PR-2); é importante lembrar que, nesse momento, a PNRS já

havia sido sancionada e que sua implementação – através principalmente dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos – se dá no âmbito local, com prioridade de repasses de recursos da União aos municípios que a realizarem com a inclusão dos catadores. Assim, a secretaria executiva atuava também nas articulações federativas (que, no entanto, não estão no escopo desta pesquisa).

É possível afirmar que ao lado do fato de Daniela Metello ser servidora de carreira, o fato de que ela acompanhava a agenda dos catadores desde 2009 na Senaes – e, assim, era uma das principais referências no governo federal sobre o tema – contribuía para que possuísse uma visão ampla não apenas de política públicas, como também da política pública de apoio aos catadores e, assim, buscasse a consolidação de políticas permanentes e duradouras. Ademais, sua atuação anterior na Senaes permitiu o estabelecimento de vínculos mais estreitos entre esta e a secretaria executiva do CIISC, o que contribuiu – embora não exclusivamente, como será explorado adiante – para o grande envolvimento da Senaes na execução das políticas desenvolvidas no âmbito do CIISC.

Por fim, é importante notar que a coordenação de Daniela coincide tanto com o período de consolidação da agenda da catação no governo federal, quanto com a inclusão do CIISC na estrutura organizacional da SG/PR e, assim, com os propósitos estabelecidos para o comitê pelas lideranças executivas deste órgão, conforme visto anteriormente (seções 5.1.2 e 5.3.1). Assim, é possível afirmar que embora seja um elemento importante, não era apenas o perfil integrador dessa coordenadora que permitia maior dinâmica entre os membros do CIISC, uma vez que havia toda uma conjuntura mais ampla e favorável, caracterizada por um arcabouço jurídico estabelecido, políticas públicas de apoio aos catadores mais maduras, a exemplo do Cataforte II (e III posteriormente), e a atuação próxima das lideranças executivas (Ministro e Secretário Executivo) nas articulações políticas necessárias à agenda da catação.

Em princípios de 2015, inicia-se a coordenação de Ary Moraes Pereira; embora sua coordenação esteja fora do recorte analítico temporal, é interessante notar brevemente que, à semelhança de Daniela Metello, Ary Moraes foi coordenador geral de fomento da Senaes (e, portanto, coordenador do segmento de resíduos sólidos), o que demonstra, novamente, a relação próxima da Senaes com o CIISC.

5.4.2 O peso relativo das dimensões “pessoal” e “organizacional” nas interações

[...] vamos começar pelos mais importantes: Senaes e FBB, top! Junto delas, com papel quase da mesma importância: BNDES, Petrobras, Funasa – já tô esquecendo aqui – MMA, pessoal do MDS. Isso pra citar as pessoas, os ministérios no nível de engajamento mais alto. (SG/PR-4)

É interessante notar que o trecho acima evidencia que as dimensões “pessoal” e “organizacional” aparecem lado a lado nas interações que se davam no âmbito do CIISC. De fato, essas relações estão imbricadas, de modo que as combinações entre elas permitem vislumbrar três possibilidades de interações, cujas diferenças se dão no peso relativo dessas duas dimensões. Assim, enquanto no MMA, o peso maior está sobre a dimensão pessoal, no MDS, esse peso está sobre a organização, e na Senaes, parece haver um equilíbrio entre as dimensões. Esses pesos vão influenciar uma avaliação dos entrevistados sobre a qualidade das interações com os diferentes ministérios. Entretanto, é interessante notar que o maior peso sobre a dimensão organizacional não significa algo distante e negativo (a exemplo do MDS), bem como o maior peso sobre a dimensão pessoal também não significa algo próximo e positivo (a exemplo do MMA).

Quanto às interações de caráter tanto pessoal, quanto organizacional, foi destacado o caso da Senaes, cujos relatos afirmam que não importava o indivíduo com quem se relacionasse, a interação seria positiva, de colaboração. Note-se que a organização era sempre presente nas ações do CIISC justamente porque os seus membros, como um todo, estavam sempre dispostos a trabalhar de maneira integrada (SG/PR-1, SG/PR-2). Já em relação às interações marcadas pela dimensão “pessoal”, foi destacado o caso do MMA, cujas interações são marcadas pela ambiguidade; embora a organização fosse estrategicamente importante para a agenda da catação em função de sua temática, as interações seriam positivas ou negativas (de colaboração ou de resistência) a depender dos grupos de gestores responsáveis pela pauta, que mudaram ao longo do tempo (SG/PR-1, SG/PR-2, SENAES-2). Por fim, quanto às interações de colaboração marcadas pela dimensão “organizacional”, foi destacado o caso do MDS, cujos relatos evidenciam a relação positiva, de colaboração, embora esclareçam que não havia relações “pessoais”, no sentido de que não havia uma pessoa de referência que cuidasse da agenda, mas sim departamentos ou diretorias com as quais eram estabelecidas as relações (SENAES-2).

5.4.3 Três níveis de engajamento dentro do CIISC

Conforme explorado anteriormente nas análises sobre o lugar ocupado pelo CIISC no governo federal e, assim, sobre as concepções e os propósitos relacionados a esse comitê, bem como nas análises sobre o perfil do coordenador, a partir de 2011 e, mais acentuadamente, a partir de 2012 com o processo de alocação do CIISC na estrutura organizacional da SG/PR, foi realizado um esforço para aumentar o engajamento dos membros do comitê, bem como para ampliar a articulação entre eles para a formulação de política públicas integradas. Nesse sentido, havia o entendimento de que “[...] a pessoa não pode só chegar na reunião e falar uma coisinha e ir embora, o cara do Ministério da Educação não pode chegar e dizer ‘a gente tá acompanhando a pauta e é isso’. Isso não é nada, isso é um informe, não tem nada de política pública.” (SG/PR-3).

A despeito desse esforço, uma vez que se trata de um comitê com um grande número de membros, é compreensível que existam diferentes formas de atuação e níveis de engajamento entre esses membros. Assim, observa-se que existiam três níveis de engajamento dentro do CIISC (SG/PR-2), mais especificamente no período entre 2012 e 2014.

No primeiro nível ou, ainda, no “núcleo do CIISC” estavam: Senaes/MTE, FBB, Petrobras, BNDES e Funasa (SG/PR-1, SG/PR-2, SG/PR-4, Unitrabalho-1, SENAES-2). É possível afirmar que esse núcleo possuía destaque na condução da agenda da catação no governo federal, sendo os membros mais atuantes e que participavam de todas as reuniões do CIISC, de modo que foi relatado que “esse núcleo foi muito protagonista e o peso da integração das ações ficava com ele” (SG/PR-2). Eram os membros do CIISC que aportavam os maiores volumes de recursos financeiros e com os quais a secretaria executiva mantinha o contato mais próximo, diário ou semanal. Nesse sentido, é interessante notar que, não por acaso, esse núcleo coincide com o núcleo do Cataforte, a política pública mais estruturada e com maior continuidade e volume de recursos. É importante notar ainda que dois atores se destacavam dentro desse “núcleo do CIISC”: Senaes e FBB, o que será explorado adiante na discussão sobre a liderança exercida pela Senaes.

Há que se pontuar que houve quem situasse o MDS e o MMA no primeiro nível (SG/PR-4, SENAES-2), embora essa não tenha sido a visão majoritária. É interessante pontuar também que os gestores externos à SG/PR destacaram o engajamento desta na

condução da agenda (Unitrabalho-1, SENAES-2, MMA-1), de modo que é possível supor que o esforço de articulação empreendido seja pelas lideranças executivas da SG/PR, seja pela secretaria executiva do CIISC era visível e destacava a coordenação do comitê nesse período, quando comparada a momentos anteriores. Por fim, embora o CIISC fosse um comitê interministerial, ou seja, que articulava principalmente os ministérios do governo federal, muitas vezes as entidades convidadas (BRASIL, 2010b) – dentre as quais foram destacadas Petrobras, BNDES, IPEA, FBB, Funasa e Banco do Brasil – possuíam maior engajamento e atuação do que muitos órgãos do governo federal (SG/PR-1), de modo que Petrobras, BNDES, FBB e Funasa foram associadas ao primeiro nível de engajamento.

No segundo nível, com um grau menor de engajamento, mas considerados como atores importantes e confiáveis (SG/PR-2), estavam os membros que participavam dos Seminários Estaduais Pró-Catador, como era o caso de MDS, MMA, Ministério da Saúde, Conselho Nacional do Ministério Público (que não compunha o CIISC, mas era um parceiro importante), Fundação Itaipu (durante um pequeno período); ou que participavam de ações pontuais, como os patrocínios do Banco do Brasil para a Expo Catadores (SG/PR-2). Por fim, havia o terceiro nível, cujo grau de engajamento era o mais baixo e, assim, o contato da secretaria executiva do CIISC com os membros que se enquadravam nesse nível ocorria apenas nas reuniões semestrais do comitê. Nesse sentido, foi relatado que “[...] tinha uns [membros do CIISC] que só iam, ouviam e depois iam embora. [...] Tinha alguns que a gente nem conseguia que fossem pras reuniões.” (SG/PR-2); ou, ainda: “[o]s outros, quando a gente chamava semestralmente pra ir, eles iam, mas não tinham ação de fato.” (SG/PR-1). Assim, esses membros limitavam-se à apresentação de suas ações em relação à agenda dos catadores (quando estas existiam), ações que eram geralmente desenvolvidas de maneira isolada e pontual.

Teve uma reunião que a Caixa [Econômica Federal] falou pra caramba, mas apresentou ações super específicas da Coleta Seletiva Solidária e só. E quando os catadores questionaram "nós vamos fazer a coleta em tal lugar e vocês não dão o material pra gente", mostrou que também não era tudo o que eles [Caixa] falavam. (SG/PR-2)

Destaca-se também a atuação dos Ministérios do Meio Ambiente e das Cidades, em função dos grandes investimentos realizados no âmbito da Copa do Mundo de 2014 (SILVA, 2014). Entretanto, é importante notar que enquanto o MMA apresentou, em certos momentos, relações menos fluidas, o Ministério das Cidades aparece associado

ao terceiro nível de engajamento, destacando-se ainda as dificuldades enfrentadas nas articulações com esse ministério, conforme será explorado a seguir.

É interessante retomar (conforme visto na seção 5.2.3), por fim, que havia uma opção estratégica clara por parte da secretaria executiva do CIISC na SG/PR em não investir esforços em certas articulações com alguns dos membros do comitê, uma vez que se acreditava que esses esforços não compensariam os possíveis retornos e que, ademais, as principais questões relativas à agenda da catação estavam sendo contempladas através dos Grupos Executivos e de seus membros mais engajados, o que, por si só, já ocupava a maior parte do trabalho da secretaria executiva (SG/PR-1). Assim, embora o período posterior à sanção da PNRS (ocorrida em 2010) seja marcado por um esforço maior no sentido da integração entre os órgãos e as entidades que compunham o CIISC, existiam limites claros enfrentados por sua secretaria executiva em relação a esse esforço, sejam eles a resistência de gestores de alguns órgãos e entidades do CIISC ou mesmo a capacidade da secretaria executiva, que era composta por quatro gestores (incluindo-se a coordenadora), responsáveis pelas mais diversas frentes de atuação.

5.4.3.1 Relações de resistência

As entrevistas relataram que o MMA era um ator fundamental e estratégico no CIISC em função da PNRS e dos acordos de logística reversa (SG/PR-1, SG/PR-2). Entretanto, as relações de colaboração com esse ministério dependiam do grupo de pessoas que estava conduzindo a pauta dos catadores em um dado momento. Assim, houve um grupo que trabalhou intensamente para a aprovação da PNRS, com o qual a relação era muito boa e, nesse momento (da elaboração da PNRS), havia maior participação do MMA no CIISC; posteriormente, esse grupo se desintegrou e essas pessoas saíram dos cargos governamentais que ocupavam. A gestão do MMA foi alterada e assumiu um novo grupo de pessoas com o qual as relações foram mais difíceis, embora esse grupo fosse composto por gestores que trabalhavam há muitos anos no ministério e que já conheciam a agenda dos catadores. Em suma, essa relação foi relatada da seguinte forma: “[o] MMA era muito importante, mas tinha essas dificuldades. Então, tem que fazer essa distinção: quem era importante e quem era confiável no sentido de as relações serem mais positivas e mais fluidas e aqueles casos em que as relações eram menos fluidas.” (SG/PR-2).

Outra relação de resistência relatada envolveu o Ministério das Cidades. Nesse sentido, foi relatado que

[a] gente quase não tinha diálogo com – mas não era por falta de confiança, era porque não tinha estratégia comum mesmo, abertura –, a gente tinha mais dificuldade com o Ministério das Cidades mesmo, era mais difícil fazer diálogo com o Ministério das Cidades. (SENAES-2)

Nesse sentido, sob a perspectiva da Senaes, o Ministério das Cidades não enxergava a agenda da catação como “menina dos olhos”, como uma prioridade. Esse ministério deveria ter realizado a construção de galpões para a instalação dos empreendimentos de catadores, bem como a implantação de aterros sanitários, ações essas que deveriam ser executadas com recursos provenientes do PAC; entretanto, em visita a campo realizada pelos gestores da Senaes e da FBB, os catadores mostraram que essas obras não estavam sendo realizadas. Assim, a relação com o Ministério das Cidades foi descrita como um “[...] fracasso nessa área de integração intersetorial, intersectorialidade [...]” (SENAES-2) e, no que tange à maior incidência que a coordenação do CIISC passou a ter na SG/PR, ainda assim havia ministérios – como o Ministério das Cidades – em relação aos quais essa incidência parecia não surtir efeitos.

5.4.4 O CIISC na SG/PR

[...] apesar de parecer uma pauta restrita, era uma pauta que tinha muito trabalho, articulações, encontros, tudo. Então, todo mundo participou de várias reuniões. (SG/PR-2)

Conforme discutido no capítulo 4 (seção 4.7), embora a tarefa da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) tenha sido, desde o período Lula, o relacionamento entre governo e sociedade civil, é apenas no período Dilma que se busca a institucionalização da participação social na gestão do governo federal. Em particular, discutiu-se que a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) se tornou o “coração da Secretaria-Geral” (CAYRES, 2015) já no início do mandato de Dilma. Em março de 2012, o CIISC foi incorporado à estrutura organizacional da SG/PR ao ser alocado dentro da SNAS (BRASIL, 2012a); em novembro de 2012, a SG/PR assumiu efetivamente a coordenação do comitê e estabeleceu os membros de sua secretaria executiva (BRASIL, 2012b).

Cayres (2015) revelou que, em certas circunstâncias, a secretaria executiva do CIISC se reportava diretamente ao Secretário Executivo da SG/PR, de modo que o comitê se colocava como uma estrutura paralela à Coordenação-Geral de Movimentos

Urbanos do Departamento de Diálogos Sociais da SNAS. Conforme visto neste capítulo (seção 5.1.2), a liderança executiva realizada por Gilberto Carvalho foi decisiva para a transição e a continuidade da implementação da agenda dos catadores durante o governo Dilma, motivo pelo qual foram estabelecidas mudanças no papel do CIISC e de sua secretaria executiva. Por fim, deve-se retomar outro elemento trazido por Cayres (2015), o esforço em constituir um corpo técnico para a SNAS que possuísse perfil articulador e comprometimento expreso com o trabalho, perfil esse que, associado ao *status* da Presidência da República ampliava a capacidade de articulação desse corpo técnico com os ministérios.

Assim, situam-se nesse contexto os relatos dos gestores da secretaria executiva do CIISC que afirmaram que “[a] política, dentro da Presidência, é outro nível de articulação, fica muito mais tranquilo [...]” (SG/PR-3) e que

[...] só o fato de estar lá na Secretaria-Geral já empoderava a gente pra caramba. E esse fato do nosso alinhamento com o Secretário Executivo e com o Ministro era muito importante. [...] [Q]ualquer coisa que fosse um pouco maior a gente conseguia muito fácil. Então, era uma coisa que andava e tinha que fluir, fluía com uma velocidade bem rápida. (SG/PR-1)

Esses relatos corroboram as intuições de Cayres (2015) sobre o CIISC como estrutura paralela dentro da SNAS e, ademais, ilustram o aumento substancial da capacidade de articulação pelo qual passou a secretaria executiva do CIISC com a mudança para a estrutura organizacional da SG/PR. Essa capacidade também era reconhecida pelos gestores dos ministérios, que destacaram o protagonismo que a secretaria executiva do CIISC e a SG/PR desempenhavam na condução da agenda da catação, coordenando o CIISC, mobilizando os recursos orçamentários dos diferentes ministérios para o apoio aos catadores e articulando ministérios e empresas do governo federal (Unitrabalho-1, SENAES-2, MMA-1).

O cotidiano de trabalho da secretaria executiva do CIISC na SG/PR (composta, entre 2012 e 2014, por três gestores e a coordenadora) estava fortemente atrelado aos níveis de engajamento internos ao comitê discutidos anteriormente, de modo que, quanto maior o nível de engajamento, mais robustas as políticas públicas executadas e, assim, maiores as necessidades de coordenação da secretaria executiva. Conforme apresentado anteriormente (seção 5.3.2.1), a equipe da secretaria executiva se dividia em três principais frentes de atuação: 1) Cataforte III e Expo Catadores; 2) Prêmio Cidade Pró-Catador; e 3) Seminários Estaduais Pró-Catador e Coleta Seletiva Solidária. Destaca-se nesta análise a primeira frente de atuação (Cataforte III e Expo Catadores) e,

em particular, o Cataforte III, uma vez que ela permite discutir duas dimensões do trabalho de articulação e de coordenação realizados pela secretaria executiva do CIISC. Uma das expressões mais interessantes observadas quanto às articulações realizadas pela secretaria executiva diz respeito à mediação de conflitos, o que viabilizou a construção do Cataforte III, a política de apoio aos catadores mais robusta do governo federal.

Esse episódio teve início no momento em que a secretaria executiva do CIISC estava sendo transferida para a SG/PR, em finais de 2012. A FBB havia formulado uma proposta para o Cataforte III de maneira articulada com diversos atores (o MNCR, ONGs e universidades), além de ter realizado diversas reuniões internas para estabelecer as articulações necessárias à viabilização dessa proposta (SG/PR-1). Entretanto, a fundação não estava conseguindo mobilizar importantes parceiros – Petrobras e BNDES –, devido a conflitos anteriores entre eles relacionados a problemas na execução do Cataforte II. Assim, a secretaria executiva do CIISC assumiu essa proposta da FBB, fez a articulação com Petrobras e BNDES, convidou novos parceiros (como a Funasa) e se comprometeu com a coordenação e o acompanhamento do projeto. Havia um interesse da coordenação do CIISC, bem como da SG/PR de que o Cataforte III fosse um “programa, de fato, de peso” (SG/PR-1). Nesse sentido, o fato de a secretaria executiva ter assumido esse compromisso facilitou significativamente a articulação entre os atores e o maior aporte de recursos destes (SG/PR-1).

O Cataforte III foi uma importante política do governo federal de apoio aos catadores não apenas em termos de volume de recursos (embora essa dimensão tenha apresentado problemas, como será visto na seção 5.5.2) e número de órgãos envolvidos, como também é um exemplo interessante do papel de coordenador assumido pela secretaria executiva do CIISC na SG/PR. Nesse sentido, é possível observar também a confiança depositada pelos membros do CIISC na secretaria executiva deste, uma vez que não apenas a FBB confiou sua proposta para o Cataforte III e o trabalho de articulação, como Petrobras e BNDES uniram-se ao projeto e aportaram maiores volumes de recursos após a secretaria executiva assumir a coordenação da construção e da execução desse projeto.

Entre aquele primeiro momento de articulação, de falar "não se preocupem, agora a gente [secretaria executiva e SG/PR] que vai coordenar, vamos cobrar..." [...], enfim, a gente conseguiu azeitar as relações e, entre essa parte de convidar, apresentar a proposta – que já estava montada antes –, convencer os parceiros, entender quanto cada um ia colocar, como a gente podia encaixar isso na proposta, estudar toda essa parte orçamentária, foram seis meses pra gente conseguir lançar o Cataforte III. (SG/PR-1)

Por fim, é importante observar uma última característica desse processo de mediação de conflitos, de coordenação de parceiros e de mobilização de recursos: trata-se de um processo que demanda tempo. Note-se que, nesse caso, a proposta formulada pela FBB já estava praticamente consolidada – “a gente acabou mexendo muito pouco nela” (SG/PR-1) – e se tratava de uma política que possuía acúmulo e alguma institucionalização devido às duas fases anteriores do projeto. Ainda assim, a operacionalização dessa política demandou seis meses de trabalho intenso da secretaria executiva, em particular, no que tange ao orçamento, conforme será explorado adiante nas análises sobre orçamento (seção 5.5.2).

A segunda dimensão do trabalho de coordenação da secretaria executiva diz respeito à implementação do Cataforte III. É importante retomar que os órgãos e as entidades que financiaram e executaram o Cataforte III (e que compõem o Comitê Gestor desse projeto) são também associados ao primeiro nível de engajamento dentro do CIISC, cujo contato com a secretaria executiva do comitê era diário ou semanal. Assim, esta desenvolvia ações como o acompanhamento da execução dos convênios da Funasa para a compra de equipamentos, bem como o acompanhamento das reuniões (mensais ou bimestrais, conforme a demanda) do Comitê Gestor desse projeto (frequentemente realizadas por videoconferência, uma vez que Petrobras e BNDES são sediados no Rio de Janeiro), nas quais a secretaria executiva do CIISC convocava as reuniões e as registrava em ata, bem como realizava a coordenação, levando propostas iniciais a serem debatidas no Comitê Gestor do Cataforte (SG/PR-1, SG/PR-2).

[...] tinha reuniões do Comitê Gestor [do Cataforte] [...]. Mas tinha outras reuniões que a gente fazia pontual, por exemplo, dentro do Cataforte, a gente tinha um nó, que era a questão da compra dos equipamentos, porque só podia comprar o equipamento quando a cooperativa tivesse condição de receber. Então, os técnicos da Funasa andaram o Brasil inteiro fazendo vistoria em todas as cooperativas. E como isso acabou ficando um pouco problemático, a gente fazia reuniões pontuais com a Funasa pra identificar o diagnóstico, pra poder pensar possíveis soluções e depois levava isso pro Comitê Gestor. (SG/PR-2)

E a gente [secretaria executiva do CIISC] que coordenava todas as reuniões [do Comitê Gestor do Cataforte] e falava o que tinha que decidir, qual que era a nossa posição, proposta, e todo mundo decidia junto e o que tinha que encaminhar, os órgãos encaminhavam e a gente ficava coordenando, ficava mesmo “no pé” da galera. (SG/PR-1)

Observa-se que havia o contato diário ou semanal para a resolução de problemas considerados pontuais – como a viabilização dos convênios da Funasa com os empreendimentos de catadores para a compra de equipamentos para estes –, bem como havia também as reuniões periódicas do Comitê Gestor do Cataforte III, nas quais esse cotidiano de implementação era acompanhado pelos financiadores do projeto junto à secretaria executiva do CIISC. Havia, então, a atuação da secretaria executiva do CIISC em ambos os momentos, que realizava diferentes tipos de reuniões, conforme as demandas da execução das políticas de apoio aos catadores.

Nesse sentido, é importante notar que essa era apenas uma parte de uma das três frentes de atuação da secretaria executiva do CIISC (ou seja, o Cataforte III, dentro da frente 1) Cataforte III e Expo Catadores, ao lado das frentes 2) Prêmio Cidade Pró-Catador e 3) Seminários Estaduais Pró-Catador e Coleta Seletiva Solidária). Tanto a Expo Catadores, quanto o Prêmio Cidade Pró-Catador (apresentado na Expo Catadores) eram frentes pontuais, que aconteciam anualmente no mês de dezembro; entretanto, ainda que pontuais, essas frentes demandavam trabalhos intensos e concentrados (SG/PR-1), uma vez que a Expo Catadores era um grande evento, inclusive, alinhado com a agenda presidencial.

A secretaria executiva do CIISC realizava diversos tipos de reuniões conforme as demandas; nesse sentido, foram relatadas reuniões com o MNCR e algum membro do comitê para tratar de questões específicas, reuniões com a coalizão de empresas e, ainda, “[...] alguma agenda prospectiva mesmo, que a gente identificava a oportunidade e fazia.” (SG/PR-2). Havia também o acompanhamento da Coleta Seletiva Solidária, com reuniões realizadas em parceria com o MMA, bem como o acompanhamento de publicações de pesquisas e a realização de seminários acadêmicos, como o “Encontro Nacional Conhecimento e Tecnologia: Inclusão Socioeconômica de Catadores de

Materiais Recicláveis”, realizado em parceria com o IPEA (SG/PR-1, SG/PR-2, SG/PR-3).

Compreende-se, assim, a citação inicial desta seção, que contrapõe a aparente simplicidade da agenda e a intensidade dos trabalhos de articulação realizados pela secretaria executiva do CIISC, que evidenciam não só a relevância dessa agenda no governo federal, como também as diferentes formas pelas quais ela pode ser abordada.

5.4.5 A liderança exercida pela Senaes/MTE

É possível observar que mesmo no já reduzido “núcleo do CIISC” havia dois membros cuja atuação na agenda dos catadores se destacava: Senaes/MTE e FBB (SG/PR-1, SG/PR-2, SG/PR-4, Unitrabalho-1, SENAES-2). Assim, para além da liderança executiva do alto escalão e da liderança exercida no âmbito do CIISC por seus coordenadores, é possível observar ainda a liderança exercida por essas duas organizações em relação à agenda da catação no governo federal. Embora esta dissertação tenha mostrado a importância do papel da liderança executiva, bem como da liderança dos coordenadores do comitê, são as políticas públicas executadas por Senaes e FBB que, contando com a coordenação realizada pela secretaria executiva do CIISC, colocavam em prática o apoio do governo federal aos catadores. Entretanto, embora existisse uma parceria muito intensa entre elas, uma característica da Senaes a difere da FBB: seus gestores possuíam trajetórias de militância na Economia Solidária, característica recorrentemente enfatizada nos relatos sobre essa secretaria.

A liderança assumida pela Senaes em relação à agenda dos catadores no governo federal se expressava através do comprometimento que essa secretaria tinha em sempre incluir o tema da catação em suas políticas públicas e em sempre executar as ações e os recursos com os quais se comprometia junto ao CIISC (SG/PR-1, SG/PR-2); nesse sentido, destacavam-se seu envolvimento e sua pró-atividade constantes no comitê: “[e]ra isso: a gente [secretaria executiva do CIISC] ia [a campo, aos municípios], via o que precisava, voltava e falava ‘gente [membros do CIISC], tem um projeto assim, quem consegue apoiar?’, aí, normalmente, era a Senaes!” (SG/PR-1). Mas essa liderança, essa pró-atividade não se restringiam ao âmbito do comitê e foi também relatada a atuação da Senaes – ao lado da secretaria executiva do CIISC – na (re)inserção da agenda da catação no PPA 2016-2019 no programa do Ministério do Meio Ambiente, conforme será relatado adiante (seção 5.5.1). Assim, segundo os

próprios gestores da secretaria executiva do CIISC, “[...] nessa discussão do PPA de 2016-2019, a Senaes teve um papel fundamental, se não fosse a Senaes, eu acho que a gente não tinha conseguido se recolocar no PPA.” (SG/PR-2).

É também relevante o fato de que Senaes e FBB desenvolviam ações de apoio aos catadores desde 2004²¹ – dentre as quais o projeto Cataforte, iniciado em 2008, é a grande referência –, garantindo a participação dos catadores (que ocupavam assentos nos comitês gestores de todos os projetos), acumulando experiências e conhecimentos (Unitrabalho-1); nesse sentido, é importante notar que Senaes e FBB “[...] participaram de todas as etapas do CATAFORTE. [...] [P]rincipalmente, a SENAES e a FBB têm uma participação ativa na definição das diretrizes para os projetos desenvolvidos no setor.” (SILVA, 2014, p. 5, grifo nosso). Assim, é possível afirmar que essa participação ativa contribuiu para a consolidação da agenda da catação no governo federal:

Uma terceira evolução que vale a pena mencionar é a evolução da densidade da própria política. Porque uma coisa é receber, uma coisa é ter simpatia pela causa; outra coisa é conseguir “por na rua” uma política mais densa de atendimento e de promoção da agenda da catação. E isso eu acho que teve uma evolução dramática, começou como iniciativas no MDS e, principalmente, o ator principal: na Secretaria de Economia Solidária do Paul Singer [...]. (SG/PR-4)

Assim, é possível observar que, ao lado da implementação propriamente dita de políticas públicas de apoio aos catadores, Senaes e FBB expressavam, através dos termos de referência de seus editais de seleção pública, uma concepção madura – e alinhada às demandas do MNCR – sobre como o governo federal se propunha a realizar esse apoio aos catadores, concepção essa que se colocava como uma referência no próprio âmbito do CIISC, para os demais membros desse comitê. Nesse sentido, é possível citar os termos de referência sobre “Fomento a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação Atuantes com Resíduos Sólidos Constituídas por Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis”, tanto no âmbito das parcerias com governos estaduais (BRASIL, 2012h), quanto no âmbito da Política Nacional de Economia Solidária (BRASIL, 2013a), dos quais se destacam as diretrizes:

²¹ Foi estabelecida, em 2004, uma parceria entre Senaes e FBB para fomentar projetos que tratassem das questões de trabalho e de cidadania; dentre os vários projetos fomentados, havia alguns que apoiavam catadores de materiais recicláveis (SENAES-2).

Antes do encerramento dos lixões – que serão substituídos por aterros sanitários – e da implantação dos planos municipais de coleta seletiva, faz-se necessário um trabalho com os catadores para que sejam sensibilizados, acompanhados, cadastrados, encaminhados para ações de qualificação técnica e assessoria/incubação a fim de constituírem e/ou reforçarem suas organizações produtivas.

Em relação aos catadores que já estão organizados em associações e cooperativas, [...] é preciso fomentar estes EES para que possam se organizar em redes aumentando sua atuação e avançando por outros elos das cadeias produtivas [...]. (BRASIL, 2012h; 2013a)

É possível observar que a Senaes foi o órgão do governo que manteve o maior número de parcerias com outros órgãos e entidades do CIISC ao longo do tempo. De fato, as relações mais intensas se davam com FBB, SG/PR (através da secretaria executiva do CIISC), Petrobras, BNDES, MDS, MMA e Funasa (SENAES-2), ou seja, os órgãos e entidades envolvidos com o Cataforte III e com a estratégia de encerramento dos lixões. Em particular, é interessante destacar a parceria com o IPEA, uma vez que ela não buscava diretamente a implementação de políticas públicas, mas a elaboração de subsídios para tal, constituindo uma das articulações mais interessantes realizadas pela Senaes.

Foi relatado que a relação entre Senaes e IPEA se originou no Grupo Executivo 7 – Estudos e Pesquisas – do CIISC, cuja atuação foi destacada, sendo esse um grupo que “funcionava muito bem” (SG/PR-1). Tratava-se de uma parceria muito próxima e de confiança, havendo empenho dos envolvidos, na qual foram desenvolvidas pesquisas demandadas tanto pela SG/PR e pela Senaes, quanto pelo IPEA; assim, enquanto o governo buscava a produção de informações que pudessem auxiliá-lo em suas políticas, o IPEA buscava desenvolver novas metodologias, por exemplo, para realizar o diagnóstico dos catadores que estão nos lixões (SG/PR-1, SENAES-2). É interessante notar que a Senaes chegou a fazer um acordo de cooperação, junto com a SG/PR, para o repasse de recursos para que o IPEA pudesse contratar pesquisadores para realizar determinadas pesquisas nas temáticas de resíduos sólidos e catadores e, nesse sentido, foi relatado que “[...] muitas vezes, o IPEA não tinha nem financiamento pra fazer isso, então, ele também demandava a gente [...]” (SENAES-2). Assim, a relação entre Senaes, SG/PR e IPEA destacava-se pelos laços de confiança mútua (SG/PR-1).

Dentre as relações mais intensas, destacam-se – de maneira unânime – as relações que se estabeleceram entre Senaes, FBB e SG/PR. Embora a relação de parceria entre Senaes e FBB tenha se iniciado já em 2003 no âmbito da Economia Solidária, no que tange à agenda da catação, essa parceria se solidifica com as

articulações iniciais para a formulação do Cataforte I, conforme discutido anteriormente (seção 4.2). Já a parceria entre Senaes e SG/PR através da secretaria executiva do CIISC se intensifica a partir de finais de 2012, quando Daniela Metello assume a coordenação do comitê, conforme explorado anteriormente. Assim, quando são feitas referências a essa relação entre FBB, Senaes e SG/PR já no âmbito do Cataforte III, cuja implementação se iniciou em 2013, os termos utilizados são “convergência”, “sintonia” (Unitrabalho-1, SENAES-2).

A quantidade de parcerias estabelecidas pela Senaes evidencia por si só a capacidade de articulação dessa secretaria, mas é possível explorar ainda mais essa capacidade, analisando agora o elemento que particularizava a Senaes: a atuação de seus gestores. Assim, ao longo dos anos, essa secretaria estabeleceu um processo de amadurecimento não apenas na relação com os catadores, mas também nas relações com os órgãos dentro do governo federal, bem como com as entidades a este vinculadas e que compunham o CIISC (SG/PR-3). Em particular, foram construídas relações pessoais de respeito e confiança entre Senaes e secretaria executiva do CIISC, uma vez que a Senaes sempre esteve ativamente presente no comitê.

É importante retomar o fato de que a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego foi criada em 2003, de modo que a construção tanto das políticas federais de Economia Solidária, quanto de apoio aos catadores de materiais recicláveis surgiram “do zero” no âmbito federal. Embora se reconheça que ambas as agendas estiveram em diversos governos municipais do Partido dos Trabalhadores, tratava-se de algo novo no nível federal. Nesse sentido, a constituição do corpo técnico dessa secretaria permitiu que muitos militantes da Economia Solidária assumissem cargos no governo federal, estabelecendo outras formas de relação entre Estado e sociedade:

A gente tá falando de pessoas que estiveram dentro do governo federal e que trouxeram uma contribuição absurda, do zero, de não ter nada. Aí tá a contribuição, aí tá a revolução. Às vezes a gente fala de revolução armada, mas tem a revolução burocrática. Essa galera revolucionou, do meu ponto de vista, eles revolucionaram a relação do governo federal dentro da máquina, dentro da estrutura, [...] a Senaes revolucionou o governo federal na sua relação com os catadores de materiais recicláveis. (SG/PR-3)

A equipe recém formada por Paul Singer de coordenadores e diretores da Senaes tinha como característica o fato de todos os seus membros serem militantes da Economia Solidária. Desse modo, diretores e coordenadores participavam de debates de todos os temas, envolviam-se em diferentes tarefas, faziam diversas articulações, “se

metiam em tudo”, e havia grande compartilhamento de tarefas, “trabalhava todo mundo junto” (SENAES-2), ou seja, travava-se de uma organização interna mais próxima da autogestão, que é, ao mesmo tempo, uma forma de gestão e o principal princípio da Economia Solidária. Ainda que muitos desses gestores tivessem experiências anteriores na gestão pública, em particular nos níveis municipais, foi relatado que “[...] todo mundo teve que aprender a manejar os instrumentos de gestão sem perder a vinculação orgânica com o mundo da Economia Solidária, que é um mundo muito da sociedade civil.” (SENAES-2).

Essas características próprias da autogestão e da vinculação orgânica com a Economia Solidária, que permitiram o estabelecimento de um corpo técnico que possuía uma perspectiva diferente própria da Economia Solidária e que atuava para além de segmentações por cargos ou por áreas temáticas, aparecem frequentemente nos relatos sobre a Senaes de gestores externos a ela:

A Senaes também envolvida em tudo [...], eles são super competentes, super calmos, super honestos, super tudo, envolvidos em tudo. Às vezes, eram pessoas até diferentes da Senaes, porque eram áreas diferentes, mas que topavam fazer as coisas. (SG/PR-1)

[...] A Senaes era uma secretaria nacional, então, tem pessoas, uma estrutura – e não só uma estrutura, tinha o Paul Singer à frente, maravilhoso! Em momentos diferentes as pessoas mudavam na secretaria, mas tinha um corpo que não era apenas de servidores públicos, entenda, eram militantes. O cara vai lutar com a faca nos dentes junto com os catadores, junto com a sociedade. (SG/PR-3)

Uma vez que a Senaes sempre esteve envolvida nas ações do CIISC e, em particular, uma vez que houve a transição de Daniela Metello da Senaes para a coordenação do comitê na SG/PR em finais de 2012, foram aprofundadas as relações pessoais de respeito e de confiança entre Senaes e secretaria executiva do CIISC. Nesse sentido, foi relatado que, ao lado desta, gestores da Senaes contribuíam para realizar as articulações com os demais ministérios que compunham o comitê, algo que se dava no nível das relações pessoais estabelecidas pelos gestores da Senaes (Unitrabalho-1). Por fim, a Senaes (juntamente com a FBB) possuía um contato semanal, quando não diário, com a secretaria executiva do CIISC, de modo que havia diálogos e reflexões constantes para a construção das políticas públicas de apoio aos catadores, inclusive, em situações que não envolviam diretamente a Senaes.

[...] digamos assim: Senaes, FBB e a direção do CIISC tinham um protagonismo maior em definir as políticas. (Unitrabalho-1)
 Ela [a Senaes] tinha uma equipe fenomenal, uma equipe super coesa, com uma base teórica fenomenal e era um grande apoio nosso [da secretaria executiva do CIISC] na execução de tudo. (SG/PR-2)

É possível supor, enfim, que é justamente porque a Senaes era uma organização que desempenhava esse papel de liderança – ao lado das outras formas de liderança já discutidas neste capítulo – que surge a proposta (que não chegou a se consolidar) sobre a transferência do CIISC para a Senaes no contexto da reforma ministerial decorrente da crise econômica e política que caracterizou o segundo mandato da Presidente Dilma.

À semelhança da análise que se fez sobre a liderança executiva exercida pelo alto escalão, é possível analisar a liderança exercida pelos coordenadores do CIISC como um fator importante para a integração das políticas desenvolvidas no âmbito desse comitê. Em particular, foi analisada a preocupação atribuída à Daniela Metello, uma das coordenadoras mais recentes do CIISC, em relação à consolidação de uma política de Estado para a agenda dos catadores. É possível caracterizar essa atuação como um ativismo institucional em seu sentido mais amplo (ABERS, 2015), uma vez que embora Daniela não militasse em movimentos sociais relacionados a essa causa anteriormente ao seu ingresso na Senaes, a partir do momento em que essa gestora passou a trabalhar com essa temática no governo federal, ela estabeleceu seu compromisso com a causa dos catadores, cuja expressão máxima – o empenho durante sua coordenação para a consolidação de uma política de Estado de apoio aos catadores – foi mencionada por aqueles que com ela trabalharam.

Esse ativismo institucional pode ser atribuído aos membros da secretaria executiva do CIISC, uma vez que pôde ser observado ao longo deste capítulo o empenho cotidiano dessa equipe em relação à agenda, empenho esse marcado pelas intensas jornadas de trabalho e, inclusive, pelo sentimento de tristeza com a suspensão das atividades do comitê:

[...] somos nós que vamos fazer e temos que estar preparados, inclusive para receber porrada (do catador, da gestão pública local). Mas esse era o nosso lugar e o nosso papel. (SG/PR-3)

[...] a gente mais ou menos combinava com os catadores [...]: “olha, agora é muito importante, porque precisa de mais pressão, a gente chega de um lado, vocês chegam do outro e a gente consegue”. (SG/PR-1)

[...] a gente ficou uns dois meses ou mais sem coordenador no CIISC, a pauta ficou meio parada e a gente teve uma certa dificuldade de apresentar a pauta e falar da sua importância, da continuidade e de uma série de projetos [...] e todas as articulações e os compromissos que a gente tinha feito, eles não podiam ficar parados. (SG/PR-2)

[...] estava sendo negociado o PPA 2016-2019, e a gente teve uma dificuldade enorme de participar e de inserir o tema [...] nenhum ministério queria receber a gente [...] e a gente foi em reuniões sem ser convidado [...]. E foi uma briga danada pra gente entrar dentro de um programa [...] (SG/PR-2)

[...] depois que eu fechei a porta eu pensei “não vou nem olhar pra trás mais”, porque é um exercício de desapego, bem dolorido... (SG/PR-1)

[...] e eu sou o último a fechar a porta. Eu quero dizer que foi uma sensação muito, muito ruim [...] (SG/PR-3)

Assim, embora os gestores da secretaria executiva do CIISC não tenham experiências anteriores de militância em movimentos sociais relacionados à agenda da catação, isso não significou uma atuação distanciada, pelo contrário, esses gestores se comprometeram com a causa, com as políticas que desenvolviam e com os catadores.

Em relação ao comprometimento revelado pelos diferentes órgãos e entidades que compunham o CIISC, destaca-se a Senaes, cuja militância na Economia Solidária de seus gestores resultou no engajamento dos membros dessa secretaria enquanto um coletivo, de modo que, as interações com a Senaes foram mencionadas sempre de forma positiva, destacando-se sua colaboração e seu comprometimento, bem como a confiança que se poderia depositar nessa secretaria; nesse sentido, não importava com qual grupo de gestores da Senaes era estabelecida a parceria, as relações seriam sempre positivas, donde se observa o engajamento de seus membros enquanto um coletivo. É interessante notar que, no caso da Senaes, seus gestores já militavam no movimento social da Economia Solidária, o que ilustra a particularidade dos movimentos sociais brasileiros pela opção de desenvolver “[...] ações *por dentro* das instituições do Estado [...]” (ABERS et al., 2014, p. 331, *itálico no original*).

Compreende-se então o papel integrador e de liderança que a Senaes desempenha ao elaborar diretrizes para as políticas de apoio aos catadores (BRASIL, 2012h; 2013a), o que pode ser associado tanto à noção de estratégias como norteadoras da ação (MARTINS, 2003), quanto aos processos de desenvolvimento de instrumentos de políticas a partir de mecanismos relacionais, o que contribui para o aumento da

capacidade e o desenvolvimento da autoridade das organizações estatais (BRANDÃO, 2017).

Embora houvesse grande esforço por parte da secretaria executiva do CIISC e da SG/PR no sentido da articulação entre os membros do CIISC, foram observados três níveis de engajamento em relação à agenda da catação, bem como diferentes formas de interações entre os membros, caracterizadas pelas diferentes ênfases que as dimensões “pessoal” e “organizacional” exerciam nessas interações. É importante notar que o fato de existirem níveis baixos de engajamento não significa que o CIISC tenha desempenhado inadequadamente suas funções. Embora membros potencialmente importantes – como o Ministério das Cidades – tenham apresentado baixo engajamento, o que fragilizava o potencial intersetorial do comitê, o fato de que havia um conjunto de membros atuando de maneira integrada aponta práticas concretas, que devem ser valorizadas e analisadas.

Nesse sentido, a função de coordenação da secretaria executiva do CIISC para a formulação do Cataforte III ilustra a importância de figuras centrais e legítimas no processo de coordenação, conforme tratado por Cunill-Grau (2016) e Bronzo (2010). Nesse episódio, embora houvesse um esforço da FBB no sentido de articular os parceiros já envolvidos no Cataforte II (Petrobras e BNDES), o que pode ser associado a uma tentativa de ajustamento mútuo enquanto interação direta em forma de cooperação entre as partes interessadas (MARTINS, 2003), a existência de conflitos e inseguranças nas relações entre esses parceiros demandou a coordenação da secretaria executiva do CIISC no sentido de assumir a responsabilidade não apenas pela articulação dos parceiros, como também pelo monitoramento do projeto.

5.5 A MOBILIZAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS

Inicialmente, apresenta-se aqui a inserção de ações de apoio aos catadores no Programa de Resíduos Sólidos dos planos plurianuais (PPAs), discutindo-se as características dessa inserção, com destaque para o Programa Pró-Catador, cuja configuração evidencia a continuidade da lógica orçamentária já observada nos PPAs. Em seguida, discute-se o papel do CIISC enquanto mobilizador dos recursos de seus membros, utilizando-se o caso do projeto Cataforte III para ilustrar tanto as potencialidades, quanto as fragilidades dessa característica do comitê. Por fim, são

apontadas brevemente as formas de apoio indireto aos catadores, pontuando-se suas limitações analíticas.

5.5.1 Os Planos Plurianuais e as ações de apoio aos catadores

É importante notar que, paralelamente à atuação no âmbito das três grandes marcas (seção 5.2.2), os órgãos e as entidades que compunham o CIISC executavam também ações independentes de apoio aos catadores. Em todos os planos plurianuais analisados – 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 –, o Ministério do Meio Ambiente foi o ministério responsável pelo Programa de Resíduos Sólidos, no qual se inseriam, dentre outras ações na temática mais ampla de resíduos sólidos, as ações de apoio aos catadores. Entretanto, a atribuição dessas ações coube a diferentes ministérios: Ministério do Trabalho e Emprego, através da Secretaria Nacional de Economia Solidária; Ministério da Saúde, através da Fundação Nacional de Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; além do próprio MMA no PPA 2012-2015 (BRASIL, 2004; 2008; 2012g).

Assim, é importante notar que o maior volume de recursos previstos no orçamento vinha do MMA, embora os ministérios que executavam as ações também possuíssem recursos próprios previstos no orçamento. As entrevistas revelaram que as ações de apoio aos catadores executadas pela Senaes no âmbito do PPA podem ser consideradas como ações conjuntas, uma vez que contaram com repasses tanto do MMA, quanto do MDS, além dos recursos próprios (SENAES-1, SENAES-2). Verifica-se, então, uma divisão entre ministérios que eram financiadores e aqueles que eram executores (SENAES-1, SENAES-2); essa divisão também é verificada entre os parceiros no âmbito do Cataforte III, como será discutido adiante. Quanto a essa divisão, é importante notar que ela permite salvaguardas no caso do contingenciamento de recursos. Assim, foi relatado que no PPA 2012-2015 o recurso do MMA foi praticamente todo contingenciado, de modo que as ações de apoio aos catadores foram implementadas através dos recursos da Senaes (SG/PR-2).

Esse comprometimento da Senaes em relação à implementação das políticas de apoio aos catadores em momentos de escassez de recursos também será observado adiante no âmbito do Cataforte III. Ainda no âmbito dos planos plurianuais, foi destacado o papel fundamental que a Senaes teve na recolocação da agenda da catação no PPA 2016-2019 (SG/PR-2), uma vez que, no início do ano de 2015, houve uma

grande dificuldade de o CIISC participar das rodadas de negociação do PPA e, assim, de inserir essa agenda no plano, o que evidencia a perda de espaço que essa agenda teve no período mais recente. Os diferentes ministérios até então próximos a essa agenda não estavam abertos para receber as demandas do CIISC, e sua secretaria executiva não era convidada para as reuniões de negociação. Desse modo, houve uma atuação fundamental da Senaes na articulação com os ministérios e, ao final de todas as rodadas de negociação, conseguiu-se inserir a agenda da catação em um programa do MMA, com o qual essa agenda já possuía alguma afinidade. É importante notar que esse processo sai do âmbito estritamente técnico do orçamento e perpassa a discussão do ativismo institucional, conforme discutido anteriormente.

5.5.1.1 A lógica do PPA no Programa Pró-Catador

É importante aqui retomar que o Programa Pró-Catador tem como finalidade integrar e articular as ações de apoio aos catadores no âmbito do governo federal (BRASIL, 2010), possuindo, assim, uma função de coordenação dessas ações. Apesar de sua finalidade, seu surgimento não alterou significativamente a lógica orçamentária observada nos planos plurianuais, uma vez que esse programa se coloca como um “guarda-chuva” e são os ministérios que atribuem as suas ações ao Pró-Catador. Conforme descrito anteriormente (seção 4.6), o Pró-Catador não integra o PPA, mas articula as ações nele previstas, que são executadas pelos diferentes ministérios, ou seja, na prática, trata-se de um “[...] programa que articula outros programas previstos no PPA [...]” (SENAES-2).

A instituição do Programa Pró-Catador foi acompanhada de maior aporte de recursos para a agenda da catação (SG/PR-3). Entretanto, é importante frisar que esses recursos não são destinados ao CIISC, mas dentro dessa lógica, são direcionados aos órgãos federais, destacando-se o MTE através da Senaes, uma vez que esta possuía acúmulo na implementação das políticas de apoio aos catadores, bem como relações positivas de colaboração com os demais membros do CIISC (SG/PR-3). Assim, embora essa configuração do Pró-Catador buscasse estabelecer diretrizes sólidas para as áreas do governo federal que atuassem no apoio aos catadores, mescladas à plasticidade e à liberdade para a atuação das diferentes organizações (conforme discutido na seção 4.6), especificamente em termos de orçamento, essa configuração parece resultar em baixa integração.

5.5.2 O CIISC enquanto mobilizador de recursos e o Cataforte III

Conforme visto anteriormente, ao longo de toda a sua atividade, o CIISC não possuiu um orçamento próprio para a implementação de políticas de apoio aos catadores. Sua secretaria executiva deveria atuar, então, como mobilizadora dos recursos de seus membros e, nesse sentido, buscava fomentar o desenvolvimento de políticas conjuntas e articuladas entre esses membros, acompanhando a execução das ações. Assim, a gestão dos recursos alocados nas políticas de apoio aos catadores ficava a cargo dos próprios órgãos e entidades por elas responsáveis, e a secretaria executiva do CIISC auxiliava nessa gestão conforme a demanda para tal (SG/PR-2).

À compreensão dessa perspectiva do CIISC enquanto mobilizador, aglutinador de recursos, é possível acrescentar outro elemento: essa estratégia adotada pelo CIISC de mobilização de recursos orçamentários aumentava as oportunidades, em diferentes órgãos e entidades governamentais, de financiamento para a agenda da catação, o que resultou, afinal, em um maior volume de recursos para essa agenda (SG/PR-4). Nesse sentido, defendeu-se que:

[t]oda vez que se vai empurrar alguma coisa pra dentro do orçamento e, principalmente, os movimentos [sociais], todo mundo quer ter um fundo e um conselho próprio, certo?! Isso é o sonho de todo mundo, pra que se tenha uma espécie de "previsibilidade" dentro de como vai operar dentro do orçamento. Numa agenda muito específica, difícil de entrar, difícil de ser incorporada pela administração pública e com atores muito vulneráveis socialmente, como são os catadores de materiais recicláveis, essa estratégia de criação, a meu ver, era totalmente equivocada, porque iria ficar brigando por orçamentos muito pequenos e iria perder muitas oportunidades em outras agências de governo que poderiam ser melhor exploradas, melhor coordenadas no sentido de pegar esses recursos que, de alguma maneira, eram voltados pra populações vulneráveis e aplicar na agenda de catador. (SG/PR-4)

Assim, a mobilização de recursos desempenhada pela secretaria executiva do CIISC se dava em função das capacidades e das especificidades que cada um dos membros do comitê possuía em relação aos gastos (SG/PR-1, SG/PR-2). Havia membros com a possibilidade de utilizar recursos reembolsáveis e aqueles com a possibilidade de utilizar recursos não-reembolsáveis. Havia aqueles que tinham a possibilidade de destinar crédito às cooperativas, como foi o caso do Banco do Brasil, e aqueles com capacidade de fornecer patrocínios para os diversos eventos realizados, como a Expo Catadores, o que foi o caso da Caixa Econômica Federal e também do Banco do Brasil. Essa estratégia de orquestração de recursos em função de suas

especificidades garantia maior eficiência na alocação dos recursos e maior agilidade em sua gestão, o que pode ser observado no Cataforte III.

O Cataforte III – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias contou com o acúmulo das fases anteriores e com a participação financeira mais expressiva de parceiros como a Petrobras e o BNDES. A somatória dos recursos de todos os parceiros envolvidos resultou em um orçamento originalmente previsto para a execução no valor de R\$ 170 milhões de reais (BRASIL, 2013b). A fim de garantir maior agilidade à execução desses recursos, eles seriam repassados à FBB, uma vez que essa fundação dispunha dos instrumentos jurídicos mais ágeis para realizar os gastos (SG/PR-1). Assim, a FBB aparece como a organização centralizadora dos recursos.

É importante notar que a centralização de recursos com o intuito de se formar um orçamento único para o Cataforte III não ocorreu com o objetivo de viabilizar a coordenação vertical realizada por uma autoridade central via orçamento, conforme discute Cunill-Grau (2016). Ainda assim, as decisões quanto à utilização dos recursos para a implementação das ações passavam por um comitê gestor, o que evidencia o caráter integrador dessa centralização de recursos.

O “Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2013” firmado entre SG/PR, FBB, Funasa, Senaes e MMA atribuiu à SG/PR a função de coordenar o Comitê Gestor do Cataforte, composto pelos membros que o assinaram, além de BNDES, Petrobras e Banco do Brasil. Dentre outras, são funções desse comitê gestor avaliar e aprovar os planos de negócios elaborados pelas redes solidárias de empreendimentos de catadores, definindo os valores que serão nelas investidos (BRASIL, 2013). Assim, é possível associar ao comitê gestor do Cataforte III a coordenação horizontal relacionada não apenas ao orçamento do projeto como à sua implementação, através da apreciação dos planos de negócios das redes solidárias. Outro objetivo dessa estratégia de centralização dos recursos foi a otimização destes no sentido de reduzir os sobreamentos, preocupação que aparece associada ao Programa Pró-Catador, conforme visto anteriormente (seção 5.2.2.2).

É importante retomar que embora a secretaria executiva do CIISC atuasse como mobilizadora dos recursos de seus membros, isso não significava que todos eles possuíssem o mesmo engajamento em relação à agenda da catação, conforme visto anteriormente (seção 5.4.3). Esse engajamento se revelava tanto pelo volume de trabalho realizado pelos diferentes membros em suas interações com a secretaria

executiva do CIISC, quanto pelo volume de recursos empenhados nas políticas de apoio aos catadores. Assim, os membros mais atuantes (Senaes, FBB, Petrobras, BNDES e Funasa, ou seja, o núcleo do Cataforte III) eram também aqueles que alocavam maiores montantes de recursos no CIISC. Entretanto, embora a mobilização de recursos realizada pela secretaria executiva do CIISC tenha sido uma estratégia consciente com objetivos claros, ela revelou uma fragilidade: o efeito negativo sobre a implementação integral da política caso algum dos parceiros não aportasse de fato os recursos acordados no momento da formulação. Nesse sentido, embora o volume de recursos possa ser um indicador do engajamento de uma dada organização em relação à agenda da catação e ao CIISC, esse engajamento também se compõe do comprometimento dos membros em relação à execução desses recursos. Novamente, o exemplo dessa situação é fornecido pelo caso do projeto Cataforte III, cuja execução foi iniciada em 2013.

As entrevistas situam no ano de 2014 o princípio das dificuldades de acesso aos recursos da Petrobras e do BNDES (SG/PR-2). Com a crise política e econômica do governo federal em 2015, ocorreu a intensificação dessas dificuldades e, afinal, BNDES e Petrobras não “assinaram o cheque” destinado ao Cataforte III, “abandonando” o projeto (SENAES-1, SG/PR-1, SG/PR-2). Uma vez que cada fase da implementação do Cataforte seria financiada por um parceiro diferente, algumas delas não foram executadas:

O BNDES era aquela história de dobrar o valor, eles só podiam entrar quando outros parceiros entrassem; então, só teria dinheiro com tudo aprovado no segundo ano. Aí a FBB: o dinheiro, sempre que não é de fonte OGU, é sempre mais fácil de executar, então, a gente deixava pra coisas que a gente não conseguia pagar por aqui. [...] Da Petrobras, era dinheiro de patrocínio, era ligado à área de comunicação da Petrobras, então, eles tinham que aparecer [...], essa era a exigência deles, mas a partir daí podia fazer o que quisesse com o dinheiro deles. A Senaes tinha dinheiro de custeio [...]. E tinha órgão que a gente fez planejamento pra três anos, tinha órgão que ajudava mais no primeiro ou mais no segundo; a Funasa eu acho que só começava no segundo, Senaes começava antes. (SG/PR-1)

Senaes e FBB executaram praticamente todo o recurso com o qual se comprometeram, de modo que foram executadas as capacitações, consultorias e assistências técnicas para organização das redes; é importante notar que seus montantes eram pequenos quando comparados aos dos demais parceiros. Já os recursos para bens de investimento não foram empenhados por BNDES e Petrobras, de modo que as ações relacionadas a construção e reforma de galpões e aquisição de maquinários não ocorreram. Uma vez que o Cataforte III dependia essencialmente dos bens de investimento para alcançar seus objetivos de avanços na cadeia produtiva através do

beneficiamento dos materiais recicláveis e de aumento da inserção das redes no mercado da reciclagem através da prestação de serviços de coleta seletiva e de logística reversa (BRASIL, 2013), houve um prejuízo significativo sobre o objetivo geral do projeto.

É possível verificar que mesmo a atuação de outros parceiros que dispunham de recursos para investimento foi comprometida. Situa-se aqui o caso da Funasa, que poderia aportar recursos para a compra de equipamentos, porém, uma vez que as cooperativas não possuíam estrutura física adequada para recebê-los, não foi possível executar integralmente essa compra (SG/PR-2). Por fim, a própria atuação da Senaes tem seu sentido comprometido, uma vez que ela desenvolveu a estruturação das redes de empreendimentos que, entretanto, não conseguiriam operar plenamente na prática (SENAES-2). Observa-se, então, a fragilidade da estratégia de mobilização de recursos desempenhada pela secretaria executiva do CIISC, fragilidade essa que evidencia os próprios limites da atuação desse comitê em relação à autonomia de seus membros.

Assim, ao lado do engajamento com a agenda da catação através da atuação no CIISC, o comprometimento com a execução do recurso acordado apareceu nas entrevistas como um diferencial positivo na avaliação a respeito dos membros do CIISC, sinalizando o grau de confiança que se pode depositar em um determinado membro (SG/PR-2).

5.2.3 O apoio indireto aos catadores

É importante pontuar que existiram formas de apoio indireto aos catadores de materiais recicláveis. Observou-se que há recursos de órgãos e entidades do governo federal em ações que indiretamente beneficiam os catadores, mas que, justamente por essa característica, não podem ser contabilizados; nesse sentido, Silva (2014) foi capaz de identificar e quantificar as ações, mas não pôde estabelecer os montantes de recursos aportados, o que foi apresentado como uma fragilidade do governo federal.

Trata-se do caso dos apoios de Finep, CNPq e Ministério das Cidades. Este financiou a construção de galpões de triagem, mas, uma vez que os recursos foram destinados aos municípios, não foi possível de identificar sua execução. Já Finep e CNPq financiam as incubadoras universitárias que, por sua vez, assessoram as cooperativas de catadores sob os princípios da Economia Solidária. Entretanto, as ações das incubadoras universitárias abarcam outros segmentos produtivos, de modo que não

foi possível isolar o apoio específico ao segmento dos catadores. Por fim, pontua-se o edital de Tecnologia e Desenvolvimento Social (TDS) da Finep, que apoiou empreendimentos em diversos segmentos produtivos, dentre os quais a cadeia da reciclagem; novamente, não foi possível isolar o apoio específico aos catadores (SILVA, 2014).

O orçamento enquanto categoria analítica foi associado ao fator de integração processo, cuja abordagem dá ênfase ao momento da implementação de políticas públicas (MARTINS, 2003). Embora haja elementos comuns entre a teoria da fragmentação e a literatura de intersetorialidade no que diz respeito aos processos (planejamento, execução e monitoramento conjuntos das ações; integração de sistemas de informações), verifica-se que a literatura de intersetorialidade avança no sentido da proposição de orçamentos conjuntos a partir de uma racionalidade integradora, bem como de sistemas de avaliação e responsabilização colaborativa a partir de resultados conjuntos (CUNILL-GRAU, 2016).

Dentre os elementos necessários às práticas de gestão intersetorial que dependem de uma coordenação forte, destacam-se a articulação de ações e de orçamentos, bem como a diluição de sobreposições (BRONZO, 2010). Assim, o orçamento enquanto categoria analítica aparece associado ao papel da autoridade central na condução da ação intersetorial, condução essa que se dá em sua orientação vertical, na qual o controle sobre os setores envolvidos ocorre através do orçamento. O orçamento aparece como dimensão crucial para o controle da autoridade central sobre os diferentes setores envolvidos na ação intersetorial (CUNILL-GRAU, 2016).

A análise do PPA indica que não havia qualquer forma de orçamento único com a coordenação vertical de uma autoridade central; pelo contrário, mesmo após a criação do Programa Pró-Catador (que não possuía orçamento próprio), os recursos continuavam seguindo a lógica setorial do PPA, mas com uma coordenação realizada por esse programa, o que evidencia uma baixa integração em termos de orçamento. A análise do Cataforte III, por sua vez, revelou a centralização de diversos recursos em um único membro do CIISC, a FBB, formando uma espécie de orçamento conjunto, a ser gerido por um comitê gestor desse projeto em um processo de coordenação horizontal, o que resultou em maior integração entre os parceiros do projeto; note-se, entretanto, que

o Cataforte III congregava apenas uma parte dos membros do CIISC. Neste caso, o orçamento revelou ser uma construção complexa, que demandava grande coordenação da secretaria executiva do CIISC e que, ao mesmo tempo em que aumentou a eficiência na alocação dos recursos públicos, aumentou também o risco relacionado a não implementação, como foi observado quando parceiros do Cataforte III não cumpriram com sua parte nos acordos sobre os recursos.

A importância do comprometimento entre os parceiros envolvidos em uma política pública remete ao conceito de coerência definido por Martins (2003, p. 76) como “[...] a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos do governo, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos.”. Segundo esse autor, se há a coerência entre as ações, atinge-se o grau mais alto de integração entre as organizações. Entretanto, uma vez que uma parcela importante dos parceiros se afastou do financiamento do Cataforte III, seus objetivos ficaram comprometidos e não se concretizaram plenamente, o que levanta reflexões quanto aos limites da integração através dessa construção de orçamento, particularmente no que tange a contextos de crise, como observado durante a implementação do Cataforte III.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho abordou as influências das interações entre os diferentes órgãos e entidades do governo federal que compuseram o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) sobre as políticas públicas de apoio aos catadores de materiais recicláveis. Em meio às interações intersetoriais, verificou-se a relevância dos gestores de alto e, principalmente, de médio escalão, cujo ativismo institucional influenciou o aumento da integração nessas políticas e contribuiu para o processo de consolidação da agenda da catação no governo federal.

O capítulo 2 apresentou o esforço teórico deste trabalho. A partir da articulação de literatura própria da administração pública com aquelas da análise de políticas públicas, buscou-se a construção de pontes teóricas entre essas áreas do Campo de Públicas. Com isso, buscou-se um modo de analisar uma realidade empírica nova: o desenvolvimento de políticas sociais voltadas às populações em situação de vulnerabilidade, em particular, os catadores de materiais recicláveis, políticas essas que foram desenvolvidas ao longo dos governos federais do Partido dos Trabalhadores.

O capítulo 4 apresentou os processos de reconhecimento e de consolidação da agenda da catação no nível federal, bem como apresentou, de maneira mais detalhada, os principais elementos necessários à compreensão do objeto de análise, dos quais se destacam: o CIISC e os dois órgãos do governo federal que apresentaram maior envolvimento com a agenda da catação, a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE).

O capítulo 5 apresentou as análises desenvolvidas a respeito das interações intersetoriais propriamente ditas, abordando as relações pessoais e organizacionais que permearam os processos de formulação e de coordenação das políticas de apoio aos catadores. Foram investigadas tanto a coordenação do CIISC realizada por sua secretaria executiva, quanto as relações de colaboração, de indiferença e de resistência que perpassaram a existência desse comitê.

Observou-se que as lideranças executivas atuaram, de maneira geral, como fator de integração para a agenda da catação. Ao longo de seus dois mandatos, o Presidente Lula exerceu uma importante liderança política e delegou a responsabilidade sobre essa agenda ao Ministro Gilberto Carvalho, que realizou sua transição entre os governos

Lula e Dilma, de modo que é possível afirmar que a atuação desse ministro garantiu que os processos em gestação nos governos Lula tivessem continuidade e fossem implementados no governo Dilma.

Foram analisadas três importantes marcas da atuação do governo federal – Projeto Cataforte, Programa Pró-Catador e Plano Brasil Sem Miséria –, que permearam as políticas de apoio aos catadores no período aqui analisado. É possível afirmar que a interação entre essas três marcas foi coerente, de modo que elas se reforçaram mutuamente e uniram esforços no sentido do apoio aos catadores, atuando, portanto, como fator de integração.

Foram observados três níveis de engajamento entre os órgãos e as entidades que compunham o CIISC, o que apareceu relacionado não somente ao porte das políticas de apoio aos catadores formuladas, como também à intensidade das relações que esses órgãos e entidades estabeleciam com a secretaria executiva do comitê. É possível afirmar que esse engajamento foi mais intenso nos casos da secretaria executiva do CIISC – em particular quando este esteve sob a responsabilidade da Secretaria-Geral da Presidência da República – e da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. As atuações da secretaria executiva do CIISC e da Senaes representaram um importante fator de integração para a agenda dos catadores. Em ambos os casos, foi possível observar o ativismo institucional dos gestores desses órgãos.

No caso da secretaria executiva do CIISC, observou-se o ativismo institucional em seu sentido mais amplo (ABERS, 2015), uma vez que a equipe não relatou militar em movimentos sociais relacionados à causa dos catadores anteriormente à atuação no comitê; ainda assim, foi possível observar o compromisso com essa causa através do empenho cotidiano da equipe em relação à agenda da catação. No caso da Senaes, foi possível observar que seus gestores já militavam no movimento social da Economia Solidária anteriormente à ocupação de cargos no governo federal e, assim, observou-se o ativismo institucional em suas concepções iniciais (ABERS e BÜLOW, 2011; ABERS et al., 2014). A Senaes foi também caracterizada como uma referência interna ao CIISC, devido ao seu papel na elaboração de diretrizes para as políticas de apoio aos catadores.

Por fim, foram observadas duas lógicas distintas em relação ao orçamento: o financiamento de caráter setorial através do Programa de Resíduos Sólidos dos planos

plurianuais e a centralização de recursos de diferentes parceiros no Cataforte III. Com a criação do Programa Pró-Catador – fora do âmbito do PPA – em 2010, foi estabelecido um esforço no sentido da articulação das diferentes ações de apoio aos catadores que eram financiadas com recursos do PPA; isso, entretanto, resultou em baixa integração. Para a implementação do Cataforte III foram mobilizados os recursos de seis órgãos e entidades que compunham o CIISC: Senaes, FBB, Funasa, MMA, Petrobras e BNDES. Por motivos operacionais, esses recursos foram centralizados na FBB, formando uma espécie de orçamento conjunto, cuja gestão era realizada pelo Comitê Gestor composto por esses financiadores. A atuação desse comitê pode ser entendida como uma coordenação horizontal, o que resultou em maior integração entre os parceiros do projeto. Entretanto, essa lógica revelou uma fragilidade: em 2015, diante do contexto de crise política e econômica no governo federal, Petrobras e BNDES não empenharam os recursos com os quais haviam se comprometido, prejudicando não só a implementação de etapas importantes do projeto, como o seu objetivo mais amplo.

De maneira geral, a análise das políticas de apoio aos catadores formuladas entre 2008 e 2014 revela os esforços de coordenação e de integração intersetorial que decorriam das interações que se davam no âmbito do CIISC. Esses esforços se davam em meio a ações de apoio aos catadores que já estavam em andamento e em meio a processos mais amplos iniciados em 2003. Assim, não é possível compreender as interações que se deram no âmbito do CIISC no período mais recente, bem como as políticas de apoio aos catadores que surgiram dessas interações sem observar os processos que se desenvolveram no governo federal a partir da ascensão de Lula à Presidência da República. Trata-se do surgimento de um novo contexto político, no qual houve maior abertura às temáticas sociais e às interações entre Estado e movimentos sociais. Observa-se, portanto, que a coexistência de diferentes ações e políticas de apoio aos catadores no período aqui analisado reflete, em grande medida, os processos de experimentação e de institucionalização, bem como os aprendizados pelos quais a agenda da catação vinha passando no nível federal desde 2003.

É possível observar que, posteriormente ao período de reconhecimento da agenda da catação, houve a gradual complexificação das ações do governo federal nas temáticas de resíduos sólidos e de catadores. O processo de consolidação dessa agenda no governo federal teve início em 2008 com a implementação do Cataforte I, culminando em finais de 2010 com a sanção da PNRS e de sua regulamentação, que

foram acompanhadas pela reorganização do CIISC e pela criação do Programa Pró-Catador. Logo, foi estabelecido um conjunto expressivo de legislações voltadas à gestão integrada de resíduos sólidos com a inclusão socioprodutiva dos catadores, sobre o qual poderiam ser embasadas políticas de apoio a esses trabalhadores. A partir desse momento, a agenda da catação se desenvolve de maneira mais intensa e estruturada, e são observados os esforços no sentido da coordenação e da integração entre as diferentes ações e políticas que vinham se desenvolvendo desde 2003, que, a partir de 2011, passaram a se associar também às novas diretrizes e prioridades políticas trazidas pelo governo Dilma.

No período analisado por esta dissertação, as interações que permearam a existência do CIISC não foram homogêneas entre as organizações que compuseram esse comitê. Foi possível observar que os propósitos desse comitê em relação à agenda da catação no governo federal evoluíram, o que decorreu tanto do próprio processo de consolidação dessa agenda, quanto das mudanças pelas quais o comitê passou. No que tange à dimensão externa ao comitê, destacam-se as mudanças da força política dada pelo Presidente da República à agenda dos catadores e o posicionamento do CIISC em relação à estrutura organizacional do governo federal. Internamente, houve mudanças em relação às equipes que coordenaram o comitê, com destaque para os coordenadores à sua frente, o que influenciou as próprias relações que se deram entre os membros do CIISC.

Assim, em meio ao contexto mais amplo no qual o CIISC estava inserido, teve particular destaque nesta análise a atuação de gestores que, utilizando-se do contexto político favorável, das experimentações e dos aprendizados acumulados e das relações pessoais desenvolvidas ao longo do tempo, buscaram construir – e, na medida do possível, consolidar, institucionalizar – políticas públicas federais de apoio aos catadores. A atuação desses gestores destacou-se não apenas por sua competência técnica, mas principalmente pelo ativismo que realizaram em meio à burocracia, pelo compromisso que assumiram em relação à causa dos catadores e pelas formas de diálogo e de trabalho que desenvolveram com estes. Mais do que simplesmente executar as orientações presidenciais, esses gestores buscaram construir, em diálogo com os catadores, as políticas públicas que os atenderiam.

Enquanto as lideranças do Presidente Lula e do Ministro Gilberto Carvalho se colocavam como um norte a ser seguido – perpassado por uma concepção de políticas

sociais que dessem melhores condições de vida e trabalho às populações mais vulneráveis –, os gestores que atuaram no governo federal mostraram que o ativismo institucional – a partir ou não de uma militância em movimentos sociais – é relevante para construção de políticas mais integradas intersetorialmente. Esses gestores mostraram que o engajamento é necessário para a superação de uma série de obstáculos decorrentes das estruturas rígidas da burocracia estatal para a produção de políticas sociais para populações vulneráveis. E mostraram que essas políticas demandam outras formas de relação, de mediação e de diálogo entre o Estado e essas populações.

É possível vislumbrar alguns desdobramentos desta pesquisa para uma agenda de pesquisas futuras. Foi observado que há pouco registro documental oficial, bem como há pouco registro acadêmico sobre o período de reconhecimento da agenda da catação no governo federal. Podem ser consideradas como possibilidades de suprir essa lacuna: uma pesquisa mais ampla e detida em busca de trabalhos acadêmicos sobre esse período e a ampliação das entrevistas com gestores que nele atuaram. É possível vislumbrar também uma ampliação das entrevistas no sentido de abarcar gestores de mais órgãos e entidades que compuseram o CIISC ao longo de toda a sua existência, uma vez que as entrevistas mencionaram relações de resistência e de conflito, cuja análise pode ser aprimorada a partir da diversificação dos olhares sobre questões polêmicas.

Outro desdobramento possível é a análise das relações federativas relacionadas à implementação da PNRS nos estados e municípios, a partir da inclusão socioprodutiva dos catadores na gestão integrada de resíduos sólidos. A dimensão federativa esteve constantemente presente nos trabalhos da secretaria executiva do CIISC, que ia frequentemente a campo tanto para participar de eventos, como a assinatura de contratos entre prefeituras e catadores, quanto para negociar soluções benéficas aos catadores em cenários de conflito. Por fim, um último desdobramento possível é explorar a participação social dos catadores tanto no governo federal, quanto nos governos locais, analisando as estratégias assumidas pelo MNCR nos diferentes níveis de governo.

As análises aqui desenvolvidas permitem estabelecer os limites das interações intersetoriais nas políticas de apoio aos catadores, bem como permitem problematizar o fato de que, embora essas políticas não consigam se assemelhar a um sistema de política pública tradicional, elas também não se reduzem a ações isoladas e pontuais, com baixa integração entre si. Nesse sentido, observou-se que existem algumas políticas de apoio

aos catadores (os Projetos Cataforte II e III, o Programa Pró-Catador, e o estímulo ao encerramento dos lixões no âmbito do Pró-Catador, mas também associado ao Plano Brasil Sem Miséria) que, embora relativamente isoladas entre si, foram internamente formuladas, financiadas e executadas de maneira articulada, de modo que, embora não seja possível descrevê-las em termos de um sistema, tampouco é adequado tratá-las como algo isolado e pontual a despeito de suas fragilidades.

Figura 9: As três grandes marcas da atuação do governo federal na temática social e da catação.

Fonte: Elaborado pela autora.

Em termos históricos, os processos aqui analisados ainda são recentes, ainda se encontram em consolidação, e, particularmente, estão enfrentando o desafio da sobrevivência em contextos de crise política e econômica. A despeito de todas as fragilidades observadas, devem ser destacados as experimentações, as construções e os aprendizados desse período, particularmente no que tange à formulação e à coordenação de políticas de apoio aos catadores. Estas envolveram não apenas esses trabalhadores – organizados no MNCR –, como também gestores públicos cuja atuação ativista na burocracia estatal contribuiu para o aumento da integração intersetorial das políticas públicas federais de apoio aos catadores aqui analisadas.

REFERÊNCIAS

Fontes Primárias - Entrevistas

- SENAES-1. Entrevista por telefone concedida à autora. Em 18 out. 2016.
- SENAES-2. Entrevista por Skype concedida à autora. Em 22 nov. 2017.
- SG/PR-1. Entrevista por telefone concedida à autora. Em 24 ago. 2017.
- SG/PR-2. Entrevista por Skype concedida à autora. Em 19 set. 2017.
- SG/PR-3. Entrevista por Skype concedida à autora. Em 12 out. 2017.
- SG/PR-4. Entrevista por Skype concedida à autora. Em 20 out. 2017.
- Unitrabalho-1. Entrevista por Skype concedida à autora. Em 19 out. 2017.
- MMA-1. Entrevista por telefone concedida à autora. Em 27 dez. 2017.
- MDS-1. Entrevista por telefone concedida à autora. Em 03 jan. 2017.

Fontes Primárias – Atas do CIISC

1. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 11 fev. 2010.
2. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 28 mai. 2010.
3. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 05 ago. 2010.
4. Registro da II Reunião Extraordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 31 ago. 2010.
5. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 29 mar. 2011.
6. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 26 abr. 2011.
7. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 31 mai. 2011.
8. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 30 ago. 2011.

9. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 27 set. 2011.
10. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 03 out. 2012.
11. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 31 jul. 2013.
12. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 30 jan. 2014.
13. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 2 dez. 2014.
14. Registro da Reunião Ordinária do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Realizada em 27 mai. 2015.

Fontes Primárias - Documentos

BRASIL. Decreto s/n, de 11 de setembro de 2003. Cria o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2003.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn9975impressao.htm>. Acesso em: 9 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm#art5%C2%A73>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de janeiro de 2010. Regulamenta a Lei no 12.305. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2010a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/Decreto/D7404.htm>.

Acesso em: 9 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.405, de 23 de janeiro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2010b.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7405.htm>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.688, de 02 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2012a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Decreto/D7688.htm>.

Acesso em: 9 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.851, de 30 de novembro de 2012. Altera o Decreto no 7.688, de 2 de março de 2012; altera o Decreto no 7.405, de 23 de dezembro de 2010, para transferir responsabilidades do Programa Pró-Catador para a Secretaria-Geral da Presidência da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7851.htm#art2>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.579, de 26 de novembro de 2015. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Governo da Presidência da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8579.htm#art16>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 9 set. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria Interministerial nº 265, de 20 de julho de 2011. *Diário Oficial da União*, nº 139, seção 1, p. 71-72, 2011. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/07/2011&jornal=1&pagina=71&totalArquivos=88>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2010*. Brasília: MCIDADES. SNSA, 2012c. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnosticoresiduos-solidos/diagnostico-rs-2010>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2014*. Brasília: MCIDADES. SNSA, 2016. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnosticoresiduos-solidos/diagnostico-rs-2014>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil Sem Miséria*. Caderno de Resultados 2011-2014. Brasília, 2015b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Começa revisão do Plano de Resíduos Sólidos*. 2017. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20171212163845/http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=2117>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. *Avaliação das Proposições Apresentadas e Discutidas no Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis*. Brasília, 2012d, 13p. Relatório Técnico Final Programa Melhoria da Gestão Ambiental Urbana no Brasil – BRA/OEA/08/001.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Nacional de Resíduos Sólidos* (versão preliminar). Brasília, 2012e. Disponível em: <<http://www.sinir.gov.br/web/guest/plano-nacional-de-residuos-solidos>>. Acesso em 09 dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. *Proposta de Plano de Ação para o Programa Pró-Catador*. Brasília, 2012f, 22p. Relatório Técnico 02 Programa Melhoria da Gestão Ambiental Urbana no Brasil – BRA/OEA/08/001.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2004-2007: Programas de Governo - Finalísticos (Anexo II)*. Brasília: DF, 2004. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2008-2011: Programas de Governo - Finalísticos (Anexo I)*. Brasília: DF, 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2012-2015: Programas Temáticos (Anexo I)*. Brasília: DF, 2012g. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Nacional de Economia Solidária. *Edital de Chamada Pública SENAES/MTE n.º 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”. Brasília: DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Nacional de Economia Solidária. *Política Nacional de Economia Solidária*. Volume 2, Termo de Referência “Fomento a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação Atuantes com Resíduos Sólidos Constituídas por Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis”. Brasília: DF, 2013a.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Nacional de Economia Solidária. *Termo de Referência – Parceria com Governos Estaduais* “Fomento a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação Atuantes com Resíduos Sólidos Constituídas por Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis”. Brasília: DF, 2012h.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Documento de Projeto BRA/12/018 – Desenvolvimento de Metodologias de Articulação e Gestão de Políticas Públicas para Promoção da Democracia Participativa*. SG-PR/PNUD. Brasília: DF, 2012i.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Inclusão social de catadores no fechamento de lixões*. Brasília: DF, sem data.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios*. Brasília: DF, 2014.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Termo de Referência do CATAFORTE – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias* (Anexo I). Brasília: DF, 2013b.

CONSELHO Nacional do Ministério Público. Acordo de Cooperação Técnica nº 002/2014. *Diário Oficial da União*, nº 82, seção 3, p. 155. Brasília: DF, 2014a.

CONSELHO Nacional do Ministério Público. *Guia de atuação ministerial: encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva de catadoras e catadores de materiais recicláveis*. Brasília: CNMP, 2014b.

FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. *Relatório de Cumprimento do Objeto*. Brasília, DF: 2014.

SILVA, Ronalda Barreto. *Estudo acerca da experiência dos catadores de resíduos sólidos na cadeia da reciclagem no Brasil*. Documento Técnico: Relatório analítico com dados sobre os empreendimentos econômicos solidários atendidos por ações do governo federal e outras cooperativas e associações existentes em outros bancos de dados, com produção de gráfico e geoprocessamento. Brasília: SG-PR/PNUD, 2014.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Análise da forma de institucionalização e normatização da PNRS*. Tribunal de Contas da União, 2016, 17p. Relatório de Levantamento. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2578C7A7601579A2D6D0C1BF8>. Acesso em: 3 abr. 2017.

Fontes Secundárias

ABERS, Rebecca. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (Orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

_____; BULOW, Marisa Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, 2011.

_____; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a Experiência na Era Lula. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 02, p. 325-357, 2014.

BARBOSA, Rosângela. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2007.

BESSEN, Gina Rizpah. *Coleta seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade*. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, São Paulo, 2011.

_____; JACOBI, Pedro Roberto. Acordo setorial de embalagens pós-consumo no Brasil: consulta pública e remuneração e catadores de materiais recicláveis. In: BESSEN, Gina Rizpah; JACOBI, Pedro Roberto; FREITAS, Luciana Costa de (Orgs.). *Política*

nacional de resíduos sólidos: implementação e monitoramento de resíduos urbanos. São Paulo: IEE USP: OPNRS, 2017.

BRANDÃO, Igor Ribas. O efeito ping-pong: habilidades de mediação, difusão de práticas e a produção da exclusão em programas associativos. *41º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, MG, 2017.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). n. 35, p. 119-159, 2010.

BRUGUÉ, Quim. Especialización versus integralidade: el eterno dilema organizativo. *Revista SSP*, Barcelona, [s.d.].

CAYRES, Domitila Costa. *Ativismo Institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)*. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, 2015.

CIPRIANO, Tasso. Juridificação dos resíduos no Brasil. In: PHILIPPI Jr., Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPÍNOLA, Ana Luiza Silva (Orgs.), *Direito ambiental e sustentabilidade*. Barueri, Manole, p. 155-205, 2016.

CRESWELL, Jonh. Five Qualitative Approaches to Inquiry. In: *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Sage, 2012.

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analíticoconceitual. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), n. 26, p. 35-66, 2016.

EXPO CATADORES. *Expo Catadores, mais de 7 anos de história*. Disponível em: <<http://www.expocatadores.com.br/o-evento/>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

FARIA, Maurício Sardá; SANCHEZ, Fábio J. B. Economia Solidária no Governo Federal: intersectorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In: BENINI, Edi et al. (Orgs.). *Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária*. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

FERREIRA, Iane Rocha Przewodowska. *Do lixo à solidariedade: avanços e perspectivas na busca de uma nova realidade*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Ciências Sociais, Natal, 2007.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Políticas públicas de economia solidária no Brasil: características, desafios e vocação. In: *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional*, p. 259-267, 2005.

FREITAS, Luciana Costa de; BESEN, Gina Rizpah; JACOBI, Pedro Roberto. Panorama da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: resíduos urbanos. In: BESEN, Gina Rizpah; JACOBI, Pedro Roberto; FREITAS, Luciana Costa

de (Orgs.). *Política nacional de resíduos sólidos: implementação e monitoramento de resíduos urbanos*. São Paulo: IEE USP: OPNRS, 2017.

FREITAS, Mariana Machitte de. *As políticas públicas de economia solidária no governo federal: 2003 a 2010*. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia, Campinas, 2012.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GODOY, Tatiane Marina Pinto de. *O Espaço da Produção Solidária dos Catadores de Materiais Recicláveis*. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, 2005.

GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino. *Catadores: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem*. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, São Paulo, 2009.

_____; GHANI, Yumna Abdul; CIPRIANO, Tasso Alexandre Richetti Pires. Discussões em torno da prevenção e da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Revista Ciência e Sustentabilidade*, v. 1, n. 1, p. 34-49, 2015.

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, v. 1, n. 46, p. 1-35, 1992.

HOPPE, Robert. Cultures of Public Policy Problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 4, p. 305-326, 2002.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Introdução: Por que estudar política pública? In: _____. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora)*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório de Pesquisa: Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos*. Brasília, IPEA, 2012.

KING, Nigel. Using Templates in the Thematic Analyses of Text. In: CASSELL, C.; SYMON, G. (Eds.). *Essential guide to qualitative methods in organizational research*. London, SAGE, p. 256-270, 2004.

KLEIN, Flávio Bordino. *Por dentro da caixa-preta das políticas municipais de resíduos sólidos urbanos: os arranjos institucionais e a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade. São Paulo, 2017.

LAPORTE, Ana Luzia Alvares de. *Políticas federais e movimento de economia solidária: ações de formação no estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2013.

LEWIS, Marianne; GRIMES, Andrew. Metatriangulation: Building Theory from Multiple Paradigms. *Academy of Management Review*, 1999.

LINDBLOM, Charles. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 7-88, 1959.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (Orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

MARTINS, Humberto Falcão. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. Tese (Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Curso de Doutorado em Administração. Rio de Janeiro, 2003.

MERTON, Robert King. *Social Theory and Social Structure*. Free Press, 1959.

METELLO, Daniela Gomes. O Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis – CIISC. *Curso “Redes de Políticas Públicas – O Desafio da Governança”*. Brasília, 2012. Não publicado.

MINTZBERG, Henry. *Criando Organizações Eficazes*. Atlas, 2006.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS – MNCR. *Cadastro Nacional do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis*. São Paulo, 2005.

_____. *Essa gente vai longe*. Documentário. Abril de 2008.

PEREIRA, Maria Cecília Gomes; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Caderno EBAPE.BR*, v. 9, n. 3, p. 895- 913, 2011.

PETERS, B. Guy. Managing Horizontal Government – the Politics of Coordination. *Canadian Centre for Management Development*, research paper n. 21, 1998.

PORTAL BRASIL. *Entenda a reforma ministerial e saiba como fica a Esplanada*, 02 out. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/10/entenda-a-reforma-ministerial-e-saiba-como-fica-a-esplanada>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

RICHARD, Ivan. *Lula sanciona Política Nacional dos Resíduos Sólidos*. Estadão – Portal do Estado de S. Paulo. São Paulo, 02 ago. 2010. Seção Sustentabilidade. Disponível em: <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,lula-sanciona-politica-nacional-dos-residuos-solidos,589456>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

SANT’ANA, Diogo de; METELLO, Daniela. Reciclagem e Inclusão Social no Brasil: balanço e desafios. In: PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto; GOES, Fernanda Lira (Orgs.) *Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

SANTOS, Leandro Dobre Baptista dos. *Mudanças no atual papel do catador de materiais recicláveis na cadeia de gestão integrada de resíduos*. Dissertação

(Mestrado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Departamento de Economia, Ribeirão Preto, 2011.

SANTOS, M. C. L.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; MENDONÇA, P.; TEODÓSIO, A. S. S. Frames de ação coletiva: uma análise da organização do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis no Brasil - MNCR. In: SCHERER-WARREN, I.; LUCHMANN, L. H. H. (Org.). In: *Movimentos Sociais e participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina*. 1ª ed. Florianópolis, Editora da UFSC, v. único, p. 59-96, 2011.

SCHARPF, Fritz. *Games Real Actors Play – Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press, 1997.

SILVA, Pedro Henrique Isaac. *O que fazemos do que fazem de nós: trajetórias sociais e militância entre os catadores de materiais recicláveis no Brasil*. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Brasília, 2015.

SINGER, Paul. *A Economia Solidária no Governo Federal*. IPEA, Mercado de Trabalho, 2004.

SINGER, Paul. Relaciones entre sociedad y Estado en la economía solidaria. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*. Quito, n. 33, p. 51-65, 2009.

SOBRINHO, João Elias de Oliveira. Amortecendo as relações entre estado e sociedade civil: a Secretaria-Geral da Presidência da República no Governo Lula (2003-2010). In: *Anais do II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política*, São Carlos: UFSCar, p. 1-28, 2011.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, p. 65-86, 2007.

SOUZA, Ricardo Abussafy de. *O lixo e a conduta humana: gestão dos insuportáveis na vida urbana*. Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Assis, 2013.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa; GONÇALVES-DIAS, Sylmara Francelino Lopes; SANTOS, Maria Cecília Loschiavo dos. Procrastinação da política nacional de resíduos sólidos: catadores, governos e empresas na governança urbana. *Ciência e Cultura*, v. 68, p. 30-33, 2016.

VILLAC, Teresa. A Construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: SANTOS, Maria Cecília Loschiavo dos Santos (Coord.); WALKER, Stuart; GONCALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino (Colaboração). *Design, Resíduo & Dignidade*. São Paulo: Editora Olhares, p.149-159, 2014.

APÊNDICE A – SISTEMATIZAÇÃO DAS AÇÕES DE APOIO AOS CATADORES DE 2004 A 2016

Período	Órgão responsável	Parcerias	Política Pública	Recursos
2004 a 2007	MMA	MS, Presidência da República, SENAES/MTE e MCidades	PPA 2004-2007: Programa Resíduos Sólidos Urbanos (8007)	PPA 2004-2007
			Ação 0863 (SENAES/MTE): Apoio para Organização e Desenvolvimento de Cooperativas atuantes com Resíduos Sólidos	
2007 a 2010	Funasa	MCidades e Ministério da Integração Nacional	Infraestrutura social e urbana do PAC Saneamento	PAC Saneamento
2009 a 2010	SENAES/MTE	FBB	Cataforte I – Fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis	SENAES/MTE, FBB
2008 a 2011	MMA	MCidades, MEC, SENAES/MTE, MS	PPA 2008-2011: Programa Resíduos Sólidos Urbanos (8007)	PPA 2008-2011
			Ação 10GG (MS): Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes	
2011 a 2014	Funasa	Coordenação de Programas de Saneamento em Saúde	PAC 2	PAC 2
2010 a 2013	SENAES/MTE	FBB, BNDES, Petrobras	Cataforte II – Logística Solidária	SENAES/MTE, FBB, BNDES, Petrobras
2012 a 2015	MMA	Funasa, SENAES/MTE, MDS	PPA 2012-2015: Programa Resíduos Sólidos (2067)	PPA 2012-2015
			Ação 20AM (Funasa): Implementação de Projetos de Coleta e Reciclagem de Materiais	

			Ação 20MG (MMA): Implementação de Planos, Projetos, Obras e Equipamentos para a Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos - Plano Brasil sem Miséria	
			Ação 2E42 (MMA): Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos	
			Ação 8274 (SENAES/MTE, MMA e MDS - Trabalho) - Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos	
			Ação 8274 (SENAES/MTE, MMA e MDS - Assistência Social) - Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos	
			Ação 86AA (MMA): Desenvolvimento Institucional para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	
2012 a 2015	MCidades		PPA 2012-2015: Programa Saneamento Básico (2068)	PPA 2012-2015
			Ação 10GG (Funasa): Sistemas de Resíduos Sólidos - Recursos de investimento para a gestão pública em sistemas de resíduos sólidos	
			Ação 10RP (Codevasf): Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistemas Públicos de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos em Municípios das Bacias do São Francisco e Parnaíba	

			Ação 116I (MCidades): Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento	
	MDS	UNESCO, SNAS	SAIP Inclusão Produtiva	UNESCO
	MDS	-	SAIP Inclusão Produtiva	BID, ICCO, AVINA, Coca- Cola
2013-2016	SG/PR	SENAES/MTE, FBB, Funasa, MMA	Cataforte III - Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias	SENAES/MTE, Funasa, FBB, BNDES, Petrobras e Banco do Brasil
2014	SG/PR (CIISC)	SENAES/MTE, SECIS/MCTI, IPEA, UnB e Observatório da Reciclagem Inclusiva e Solidária	Programa Pró-Catador - Encontro nacional “Conhecimento e tecnologia: inclusão socioeconômica de catadores (as) de materiais recicláveis”	

APÊNDICE B – ROTEIROS

Roteiro para gestores de ministérios

1. Qual era o seu cargo no e durante quanto tempo atuou nele?
2. Quais eram as ações realizadas pelo ministério que envolviam os catadores de alguma maneira?
3. Onde posso encontrar informações relativas a essas ações?
4. Quais eram os objetivos dessas ações?
5. De que maneira a questão dos catadores aparece como um problema público a ser trabalhado pelo ministério?
6. Existem outros temas que, na sua percepção, se relacionam com a questão dos catadores? Quais?
7. Existem outros ministérios que poderiam ser acionados para trabalhar a questão dos catadores? Quais?
8. Houve algum ator do ministério que assumiu a frente da questão dos catadores?
9. Se sim, afirmaria que esse ator “puxava” a agenda da catação?
10. Se sim, o que esse ator fez em relação a essa questão? Dê um exemplo de uma ação iniciada.
11. Se não, saberia dizer quem trouxe a agenda da catação, de onde essa agenda veio?
12. Quais eram os atores internos ao governo que eram importantes, parceiros confiáveis?
13. Houve a formação de parcerias para trabalhar essa questão? Quais?

Se houve formação de parceria

14. De onde veio a iniciativa para a formação da parceria?
15. Houve algum ator interno ao ministério que ofereceu resistência às parcerias?
16. Houve algum ator externo ao ministério que ofereceu resistência às parcerias?
17. Houve o estabelecimento de um orçamento comum para essa parceria?

18. Qual foi a origem e como foram alocados os recursos para essa parceria?
19. Houve a criação de sistema de informação compartilhado?
20. Houve a criação de espaços de diálogo e de articulação específicos à parceria?
21. Você participou desses espaços? Se não, quem participou?
22. Como se davam as articulações nesses espaços?
23. Se houve parcerias, mas não houve a criação de espaços específicos, como eram feitos os diálogos e acordos de atuação?
24. Havia representantes da sociedade civil (militantes ou parceiros de movimentos sociais, acadêmicos etc.) trabalhando no ministério?
25. Se sim, qual era o diferencial de atuação desses representantes?
26. Como via a sociedade, era homogênea ou heterogênea, quais grupos eram importantes?
27. Poderia indicar três contatos para entrevista?
28. Há algo que eu deixei de perguntar e que gostaria de acrescentar?

Se NÃO houve formação de parceria

14. Havia interesse do ministério em estabelecer parcerias, as parcerias se colocavam como uma estratégia relevante para o ministério?
15. Houve algum ator interno ao ministério que ofereceu resistência às parcerias?
16. Houve algum ator externo ao ministério que ofereceu resistência às parcerias?
17. Qual foi a origem e como foram alocados os recursos para as ações do ministério?
18. Havia representantes da sociedade civil (militantes ou parceiros de movimentos sociais, acadêmicos etc.) trabalhando no ministério?
19. Se sim, qual era o diferencial de atuação desses representantes?
20. Poderia indicar três contatos para entrevista?
21. Como via a sociedade, era homogênea ou heterogênea, quais grupos eram importantes?
22. Há algo que eu deixei de perguntar e que gostaria de acrescentar?

Roteiro para gestores da secretaria executiva do CIISC

1. Qual era a sua função no CIISC? Que atividades desempenhava?
2. Por quanto tempo atuou nele?
3. Como o CIISC estava estruturado durante o período de sua atuação?
4. O CIISC possuía recursos próprios? De onde vinham esses recursos?
5. Se sim, como os recursos eram geridos?
6. De que maneira a questão dos catadores aparecia como um problema público a ser trabalhado pelo CIISC?
7. Havia uma diretriz clara quanto à intersetorialidade na atuação do CIISC?
8. Existem outros temas que, na sua percepção, se relacionam com a questão dos catadores e que não estavam contemplados no CIISC? Quais?
9. Saberria dizer quem trazia a agenda da catação, se havia um ator que “puxava” essa agenda? De onde ela vinha?
10. Se sim, o que esse ator fez em relação a essa questão? Dê um exemplo de uma ação iniciada.
11. Como era a relação entre os ministérios e o CIISC? Essas relações eram perenes ou se limitavam aos encontros periódicos do comitê?
12. Quais eram os atores internos ao governo que eram importantes, parceiros confiáveis?
13. Houve algum ministério que assumiu a frente da questão dos catadores dentro do CIISC?
14. Se sim, o que esse ministério fez em relação a essa questão, qual era o diferencial da atuação?
15. Como se dava a formação de parcerias dentro do CIISC?
16. Qual era a origem e como eram alocados os recursos para as parcerias que surgiam no âmbito do CIISC?
17. O CIISC contou com um sistema de informação compartilhado?
18. Se sim, como posso ter acesso a essas informações?

19. Você participou dos espaços de diálogo e de articulação oficiais do CIISC? Se não, quem participou?
20. Se sim, como se davam as articulações nesses espaços?
21. Além das reuniões periódicas do CIISC, como se davam as articulações no cotidiano desse comitê?
22. Havia representantes da sociedade civil (militantes ou parceiros de movimentos sociais, acadêmicos etc.) trabalhando no corpo técnico do CIISC?
23. Se sim, qual era o diferencial de atuação desses representantes?
24. Como via a sociedade, era homogênea ou heterogênea, quais grupos eram importantes?
25. Com a extinção do CIISC, saberia dizer onde passaram a ser arquivados os documentos a ele relacionados (atas, materiais didáticos etc.).
26. Poderia indicar três contatos para entrevista?
27. Há algo que eu deixei de perguntar e que gostaria de acrescentar?