



Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável

Brasil



**Situação Social das Catadoras
e dos Catadores de Material
Reciclável e Reutilizável**

Brasil

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Secretaria-Geral da Presidência da República

Ministro-Chefe

Gilberto Carvalho

Secretário-Executivo

Diogo de Sant'Ana

Secretário Nacional de Articulação Social

Paulo Roberto Martins Maldos

Secretaria Executiva do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis (CIISC)

Fernando Antonio Matos

Daniela Metello

Ana Paula Barbosa Meira

Francisco Chagas do Nascimento

Danniel Gobbi

Thaís Brito de Oliveira

Ministério do Trabalho e Emprego

Ministro de Estado do Trabalho e Emprego

Manoel Dias

Secretário-Executivo Substituto

Nilton Fraiberg Machado

Secretário Nacional de Economia Solidária

Paul Israel Singer



Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável

Brasil

ipea

Brasília, 2013

SITUAÇÃO SOCIAL DAS CATADORAS E DOS CATADORES DE MATERIAL RECICLÁVEL E REUTILIZÁVEL – BRASIL

Autores (Ipea)

Sandro Pereira Silva

Fernanda Lira Goes

Albino Rodrigues Alvarez

Apoio técnico (Ipea)

Lana Torres Barreto

Janaina Carvalho dos Santos

Mariana Fernandes Teixeira

Equipe técnica (MTE)

Valmor Schiochet

Gabriela Cavalcanti Cunha

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 A CADEIA DA RECICLAGEM E OS DESAFIOS DA COLETA SELETIVA	10
3 OS CATADORES DE MATERIAL RECICLÁVEL NO BRASIL: ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA, MOBILIZAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	19
4 SITUAÇÃO SOCIAL DOS CATADORES NO BRASIL	42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

As questões do tratamento adequado aos resíduos sólidos urbanos e à reciclagem integram o conjunto de temas que ascenderam à agenda contemporânea de debates sobre o desenvolvimento sustentável, sobretudo após o início dos anos 1980, com o fortalecimento da temática ambiental em todo o mundo evidenciando uma preocupação global e imediata. Nesse prisma, os trabalhadores e as trabalhadoras que se autorreconhecem como catadores(as) de material reciclável realizam um serviço de utilidade pública muito importante no contexto atual das cidades, atuando na coleta de materiais para reciclagem que, caso fossem descartados, ocupariam maior espaço em aterros sanitários e lixões.

O trabalho realizado por estes trabalhadores consiste em catar, separar, transportar, acondicionar e, às vezes, beneficiar os resíduos sólidos com valor de mercado para reutilização ou reciclagem. Ao dar valor ao lixo por meio de seu trabalho, o catador “acaba por renomeá-lo, alimentando o próprio processo de ressignificação positiva de sua atividade laboral” (Benvindo, 2010, p. 71). Portanto, por meio de sua atividade cotidiana, transformam o lixo (algo considerado inútil a princípio) em mercadoria outra vez (algo útil, dotado de valor de uso e de valor de troca). É por este processo que ocorre a ressignificação do lixo em mercadoria. A transformação desses materiais em novas mercadorias e sua reinserção no ciclo produtivo geram “benefícios positivos para a natureza e para a sociedade, já que promovem a economia de recursos naturais e de espaços para o armazenamento dos resíduos” (Magalhães, 2012, p. 14).

O segmento social dos catadores de material reciclável integra o cenário urbano no Brasil há muito anos, convivendo em espaços espalhados nas pequenas e grandes cidades. Seus primeiros registros datam do século XIX, o que demonstra que tal fenômeno praticamente acompanhou todo o processo de urbanização no país. De maneira geral, trata-se de pessoas que encontram nessa atividade a única alternativa possível para realizar a sobrevivência por meio do trabalho, ou pelo menos aquela mais viável no contexto das necessidades

imediatas, dadas as restrições que lhes são infringidas pelo mercado de trabalho.

Outra característica do trabalho de coleta e reciclagem de resíduos sólidos, sobretudo nos graus mais elevados de vulnerabilidade social, é a incidência de uma maior sazonalidade no desempenho das atividades, que ocorre conforme variações nos preços dos materiais recicláveis, na oferta de resíduos e, infelizmente, com maior presença de crianças e adolescentes no período de férias escolares (Ipea, 2011).

Historicamente esta atividade é realizada a partir de relações informais, ou seja, sem registro oficial. Além de não permitir aos catadores acesso a uma série de direitos trabalhistas, o alto nível de informalidade dificulta seu reconhecimento pelos órgãos da administração pública e instituições de pesquisa. O problema da informalidade é ainda mais preocupante quando se consideram as condições de risco para a saúde destes trabalhadores, uma vez que estão desguarnecidos de qualquer seguro social para o caso de algum acidente ou doença que lhes impossibilite de trabalhar por um determinado período. Entre os riscos a que estes trabalhadores são frequentemente submetidos estão: a exposição ao calor, a umidade, os ruídos, a chuva, o risco de quedas, os atropelamentos, os cortes e a mordedura de animais, o contato com ratos e moscas, o mau cheiro dos gases e a fumaça que exalam dos resíduos sólidos acumulados, a sobrecarga de trabalho e levantamento de peso, as contaminações por materiais biológicos ou químicos etc. Estes, entre outros fatores, fazem com que esta atividade seja considerada como insalubre em grau máximo, conforme estabelecido na Norma Regulamentadora nº 15, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), exigindo maiores cuidados em termos de equipamento de proteção e disponibilidade de locais adequados para o trabalho (Oliveira, 2011).

Como se não bastasse a realidade de precariedade laboral, os catadores, mesmo exercendo uma atividade reconhecidamente benéfica para a sociedade, sofrem também uma série de preconceitos devido à própria natureza de sua atividade – neste caso, por trabalharem com o que

a sociedade chama de lixo.¹ Em alguns casos são observadas relações de conflito com moradores próximos a galpões de armazenamento de material reciclável ou postos de triagem de resíduos. Estes moradores reclamam de questões relativas a mau cheiro, infestação de agentes patogênicos, ou mesmo por não concordarem com o aspecto visual que tais empreendimentos trazem para as regiões de um município onde estão instalados. Existem relatos de incêndios criminosos nestes locais, na tentativa de forçar os catadores a buscarem outro endereço. Nesse caso, Magalhães (2012, p. 117) alertou que a insatisfação das pessoas que atearam fogo nos galpões expressa “uma revolta que se dirige somente aos catadores, desconsiderando a responsabilidade prévia dos produtores e dos consumidores que descartaram o lixo”, como se o problema do lixo só existisse por causa da ação dos catadores.

Nesse sentido, esses trabalhadores enfrentam uma situação paradoxal. Por um lado, são responsáveis pela transformação do lixo em mercadoria de interesse de grandes indústrias, que tanto lhes confere um papel central de um amplo circuito relativo à produção e ao consumo de bens, como caracteriza os catadores como verdadeiros agentes ambientais ao efetuarem um trabalho essencial no controle da limpeza urbana. Por outro lado, estes trabalhadores ocupam uma posição marginal na sociedade, com poucas oportunidades no mercado de trabalho, dadas suas carências em termos de formação profissional, bem como por serem pobres e relegados para espaços geográficos suburbanos e marginalizados, bem como sofrerem diferentes tipos de exclusão no mercado de consumo e na dinâmica das relações sociais.

De acordo com Medeiros e Macedo (2006), essa dura realidade que caracteriza as condições de trabalho do catador se insere na percepção de “exclusão por inclusão”, na qual o catador é incluído socialmente pelo trabalho, mas excluído pela atividade que desempenha.

1. Além do termo “lixo” ser rejeitado em razão das conotações negativas que a palavra traz, deve-se mencionar, também, que, semanticamente, ele só é aplicável a quem o descarta. Para as pessoas que recolhem o material e lhe dão um destino diferente do descarte, o termo “lixo”, no estrito sentido do termo, não é correto, já que se trata precisamente do material que irá ser aproveitado para lhes prover o sustento (Magalhães, 2012, p. 44).

Essa relação social ambígua resultou em uma “invisibilidade” histórica destes atores, seja pelo poder público, seja pela sociedade como um todo, o que acaba isolando ainda mais estas pessoas em espaços de concentração de pobreza e com pouco ou nenhum acesso a serviços públicos de qualidade.

Todavia, é importante ressaltar que a categoria social dos catadores não é um todo monolítico, porém, é marcada por uma forte heterogeneidade entre seus integrantes. Muitos deles exercem a atividade em tempo integral por muitos anos, desde a infância, e em algumas famílias essa atividade passa a ser seguida pelos filhos, geralmente por falta de melhores opções. Outros a iniciam por questões contingenciais, como a perda do emprego, por exemplo. Existem também aqueles que intercalam a catação com outros trabalhos, ou então trabalham como catadores nos intervalos entre um e outro emprego eventual. Há catadores que seguem uma rotina de trabalho diária, enquanto outros possuem dinâmicas menos regulares, trabalhando uma quantidade de horas bastante variável por dia, ou mesmo trabalhando em dias intercalados.

A organização do trabalho também ocorre de maneira diversa. Há aqueles que trabalham sozinhos ou em família e aqueles que se agrupam em associações e/ou cooperativas no intuito de somar forças por meio do trabalho coletivo. Em termos de local de trabalho, há aqueles que trabalham em rotas específicas de coleta na cidade, passando em áreas residenciais e em empresas, assim como há aqueles que trabalham em lixões ou aterros sanitários, onde são despejadas toneladas de lixo todos os dias. Com o avanço da atividade de reciclagem nos últimos anos, passou a ser mais comum encontrar aqueles que são empregados – com carteira de trabalho assinada –, trabalhando em locais fixos de catação, separação e classificação do material reciclável. Por fim, em termos de residência, há aqueles que possuem residência fixa, outros que vivem nas ruas ou em locais precários que exigem mudanças constantes; outros que residem nos próprios lixões ou aterros, bem como aqueles que, embora possuam residência definida, dormem na rua ou no local de trabalho durante uma parte da semana, voltando para casa apenas eventualmente – geralmente nos fins de semana.

Cada uma dessas situações contém particularidades que determinam o perfil socioeconômico, o nível de carências e até mesmo o grau de integração social dessas famílias, o que confere ao estudo desse fenômeno social uma enorme complexidade.

Toda essa diversidade de fatores e situações que caracterizam o universo dos catadores de materiais recicláveis traz à tona a necessidade de um maior esforço de pesquisa e geração de informações para melhor entender a realidade social na qual se encontram. Embora exista um volume considerável de pesquisas que trate desse tema, na maioria dos casos os trabalhos se limitam a contextos regionais ou a experiências específicas, o que dificulta a extrapolação dos seus resultados para toda a população de catadores do Brasil.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar os diferentes contextos e as demandas sociais que caracterizam os trabalhadores que se identificam como catadores de material reciclável no país. Este estudo surge a partir de uma iniciativa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, em parceria com o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC), e a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) do MTE, e visa elaborar uma análise da organização e da realidade social desses trabalhadores, bem como de suas famílias, no Brasil, com foco na distribuição geográfica pelos estados e regiões.

O relatório está organizado da seguinte forma. Na seção 2, trataram-se, de maneira sucinta, as principais características do setor da reciclagem, sua importância econômica e ambiental, o modo como os catadores se inserem em sua cadeia de valor e quais os desafios para estabelecer programas de coleta seletiva nos municípios. Na seção 3, discutiram-se a trajetória da formação de uma identidade comum entre os catadores e, a partir dela, os principais avanços em termos de organização econômica e política dos trabalhadores, bem como as conquistas em termos de reconhecimento social e da criação de leis e políticas públicas que foram alcançadas

ao longo dos anos. Na seção 4, foram utilizados dados das principais pesquisas domiciliares no Brasil para verificar a realidade social destes trabalhadores e de suas famílias, no intuito de subsidiar tanto as esferas de administração pública que tratam da inclusão social dos catadores em seus limites territoriais de poder quanto os próprios catadores e suas organizações políticas, em busca de melhores condições de vida e cidadania. Foram selecionados temas por área de interesse das políticas sociais, tais como: demografia, trabalho e renda, previdência, educação, acesso a serviços públicos e inclusão digital. Por fim são tecidas algumas considerações finais.

2 A CADEIA DA RECICLAGEM E OS DESAFIOS DA COLETA SELETIVA

A consolidação da reciclagem enquanto um setor produtivo com grande potencial de ganhos econômicos é algo relativamente recente. A viabilidade econômica da exploração desse setor veio principalmente do aumento considerável do nível de consumo nos centros urbanos nos últimos anos, o que acarretou, por um lado, o aumento de materiais a serem descartados na mesma proporção e, por outro, o encarecimento gradativo de matérias-primas para a produção dos produtos de consumo em geral, cada vez mais demandados na sociedade. Com isso, novas tecnologias foram desenvolvidas para possibilitar a transformação de resíduos em matérias-primas que retornam para o processo produtivo.

De maneira geral, a reciclagem envolve várias etapas em sua cadeia de produção de valor, tais como: o processo de gerenciamento de resíduos desde o descarte, passando pela coleta, a triagem, o enfiamento, a comercialização do material, a logística de transporte, o beneficiamento pela indústria até o desenvolvimento do mercado para o novo produto (Santos *et al.*, 2011). Os materiais são separados de acordo com suas características físicas (papéis, papelão, plásticos, metais ferrosos, alumínio e vidros). Ao serem reciclados, voltam a ser utilizados como matéria-prima nas indústrias, acarretando na

diminuição de gastos no processo de produção, no ganho de energia, na redução da poluição do ar, da água, e do solo e na extração de matéria-prima virgem (Benvindo, 2010). Cada tipo de material possui um determinado valor, processo próprio de transformação ou reciclagem, e uma demanda específica.

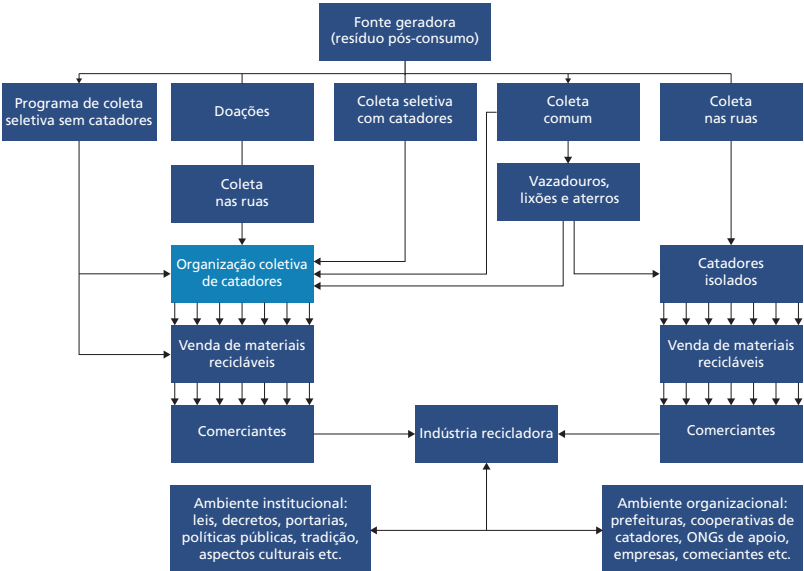
De acordo com dados do Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE),² apenas 13% do total de resíduos urbanos gerados no Brasil são encaminhados para reciclagem.³ Apesar desse baixo percentual de reaproveitamento, o Brasil possui certo destaque na indústria de reciclagem. Entre os produtos com índices relativos de reaproveitamento mais elevados do país estão o alumínio e o papelão, 77% e 94%, respectivamente. Segundo Oliveira (2011), outros produtos com um bom percentual são: as latas de aço (47%), os papéis de escritório – papéis de carta, bloco de anotações, copiadoras, impressoras, folhetos – (43,7%) e embalagens longa vida (27%). Alguns produtos, como o vidro, não obtêm níveis maiores de reciclagem devido à insuficiência de fábricas para seu processamento em relação à escala em que é feita a coleta, além de constituírem processos de transformação ainda muito onerosos.

O diagrama 1 esquematiza, de maneira resumida, as principais relações estabelecidas entre atores, estruturas e relações comerciais que compõem a cadeia de valor da reciclagem.

2. O Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE) é uma associação sem fins lucrativos mantida por um conjunto de empresas privadas que atuam em diferentes setores. O CEMPRE divulga cotações dos preços dos materiais recicláveis em várias regiões do país e possui um cadastro nacional de cooperativas e associações de catadores de recicláveis (Ipea, 2010).

3. O mesmo estudo aponta que 55% do total dos resíduos sólidos urbanos são constituídos por matéria orgânica.

DIAGRAMA 1
Fluxograma da cadeia de valor da reciclagem



Fonte: Ipea (2011).

Os benefícios econômicos gerados pela reciclagem podem ser calculados com base na diferença entre os custos gerados pela produção a partir de matéria-prima virgem e os custos gerados para a produção dos mesmos bens a partir de material reciclável. Segundo estudo do Ipea (2010), procurou-se, com uma série de pressupostos e simplificações inescapáveis, chegar a alguma ordem de grandeza da dimensão dos custos envolvidos em cada opção, com ou sem reciclagem. A tabela 1 resume alguns dos resultados para bens intermediários considerados mais relevantes: aço, alumínio, celulose, plástico e vidro.

TABELA 1
Estimativa dos benefícios econômicos da reciclagem

Material	Custo da produção primária (R\$/t) ¹	Custos da produção a partir de reciclagem (R\$/t) ²	Benefício líquido (R\$/t) ³
Aço	552	425	127
Alumínio	6.162	3.447	2.715

(Continua)

(Continuação)

Material	Custo da produção primária (R\$/t) ¹	Custos da produção a partir de reciclagem (R\$/t) ²	Benefício líquido (R\$/t) ³
Celulose	687	357	330
Plástico	1.790	626	1.164
Vidro	263	143	120

Fonte: Ipea (2010).

Notas: ¹ Os custos da produção primária referem-se aos custos relativos aos insumos para a produção de bens a partir de matéria-prima virgem.² Os custos da reciclagem dizem respeito aos custos relativos aos insumos para a produção de bens a partir de material secundário (sucata).³ Os benefícios líquidos da reciclagem foram calculados como a diferença entre os custos da produção primária e os custos da reciclagem.

Verifica-se que, para esse conjunto de bens, a utilização de material reciclado representa significativo benefício econômico para os custos dos insumos, sobretudo em relação a plásticos, alumínio e celulose, nos quais a proporção do ganho é muito elevada. O estudo concluiu que há um espaço não aproveitado para a geração de renda estimada da ordem de R\$ 8 bilhões por ano na economia brasileira, caso se universalizasse a reciclagem desses materiais.⁴ Ou seja, se todo o resíduo reciclável que atualmente é disposto em aterros e lixões fosse encaminhado para a reciclagem, gerar-se-iam benefícios dessa ordem para a sociedade.

Resta informar, também, que a atividade da reciclagem não é caracterizada apenas por benefícios econômicos. Nos últimos anos, com a importância que vem tomando a temática ambiental em todo o mundo, esse setor se fortaleceu ainda mais na opinião pública. Nesse sentido, em termos de benefícios ambientais associados à reciclagem, estas vantagens podem se dar em diferentes dimensões, uma vez que ela evita uma série de externalidades negativas próprias do processo produtivo, tais como: perda de recursos madeireiros e não madeireiros;⁵ danos ao ciclo hidrológico;

4. A título de comparação, esse valor corresponde a 20% do produto interno bruto (PIB) de Belo Horizonte/MG, ou a quase três vezes o orçamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em 2007 (Ipea, 2010).

5. Principalmente no caso da produção de aço e papel a partir de matérias-primas virgens, verificam-se intensiva e extensa utilização de áreas de florestas plantadas como fonte de matéria-prima. A reciclagem desses dois materiais pode possibilitar menor área de florestas homogêneas plantadas com espécies exóticas, viabilizando a existência de florestas nativas e a maior proteção da biodiversidade, assim como a exploração de recursos não madeireiros de maneira sustentável (Ipea, 2010).

perda de biodiversidade; perda de potencial de desenvolvimento de novas drogas; impactos sobre a saúde ocupacional; danos à saúde humana de emissões atmosféricas. Outra questão de enorme relevância refere-se à redução do consumo de energia.

Um dos principais instrumentos a serem levados em conta para o fortalecimento da reciclagem é a instalação, nos municípios brasileiros, de programas de coleta seletiva, envolvendo as etapas de coleta, transporte, tratamento e triagem do lixo gerado por famílias e empresas. Tais programas, além de possibilitarem uma maior eficiência para a reciclagem de materiais diversos, também reduzem os impactos ambientais causados pela disposição inadequada de resíduos sólidos, uma vez que permitem a redução do volume a ser descartado e seu redirecionamento para uma destinação mais adequada.⁶

No entanto, embora a questão da destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos seja objeto de debate para a construção da agenda governamental desde os anos 1980, os programas de coleta seletiva ainda são raros no país, e quando existem, muitos são incompletos e ineficazes.⁷ Segundo estimativas do Ipea (2010), apenas 2,4% de todo o serviço de coleta de resíduos sólidos urbanos no Brasil são realizados de forma seletiva, sendo todo o restante realizado como coleta regular, na qual se misturam e se compactam todos os materiais conjuntamente, dificultando ou até mesmo impossibilitando a reutilização/reciclagem de parte destes materiais. Entre os materiais recebidos pela indústria da reciclagem, o mesmo estudo verificou que o aço é coletado 100% de forma seletiva, o alumínio 49,7%, enquanto outros produtos

6. A gestão dos resíduos sólidos assume as características de um bem público, pois, em geral, o serviço é cobrado em uma taxa única universal, de modo que existe a possibilidade do comportamento oportunista, em que a geração de resíduos do agente individual supera o que seria seu nível ótimo caso a cobrança pelo serviço fosse individualizada (Ipea, 2011).

7. A Constituição Federal de 1988 define que a competência de proteção do meio ambiente e combate à poluição é comum a todos os Entes Federados. Cabe aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. Portanto, o gerenciamento de resíduos sólidos fica a cargo dos municípios, porém, a responsabilidade pelo manejo deve ser compartilhada por todos (Oliveira, 2011).

importantes, como papel, papelão, plástico e vidro, apresentam baixos percentuais de coleta seletiva, como mostra a tabela 2.

TABELA 2
Reciclagem e coleta seletiva por tipo de material

Materiais	(A) Sucata recebida (Em mil t)	(B) Coletado seletivamente (Em mil t)	(A/B)
Aço	4.400	4.400	100,0
Alumínio	324	161	49,7
Papel e papelão	3.643	615	16,9
Plástico	962	323	33,6
Vidro	470	78	16,6

Fonte: Ipea (2010).

Esses baixos índices observados de coleta seletiva se devem ao fato de que ela envolve uma série de desafios que dificultam sua implementação, uma vez que é preciso levar em conta aspectos sanitários, ambientais, ecológicos, demográficos, administrativos, políticos, culturais, sociais e econômicos (Oliveira, 2011). Por conseguinte, programas de coleta seletiva exigem um complexo planejamento para terem real viabilidade de maneira sustentável, evitando, assim, descontinuidades ou mesmo sua interrupção.

Para obterem êxito, os programas de coleta seletiva dependem em grande medida da separação prévia dos resíduos na fonte geradora, evitando a presença de contaminantes nos materiais recicláveis, o que diminui os níveis de rejeitos no material coletado seletivamente, aumentando, assim, o valor dos materiais recuperados e reduzindo os custos desta modalidade de coleta (Ipea, 2011). Neste contexto, as ações de educação ambiental são fundamentais para a conscientização da população. Contudo, os catadores poderiam, em princípio, prestar o serviço de agentes de difusão de conhecimentos sobre a coleta seletiva, sendo reconhecidos como verdadeiros agentes ambientais.

Estimativas recentes apontam que a geração de resíduos sólidos urbanos no Brasil corresponde a cerca de 140 mil toneladas diárias.⁸ De maneira geral, os programas de coleta seletiva costumam utilizar a seguinte estrutura de separação: *i*) lixo seco: materiais passíveis de reciclagem quando separados isoladamente (papel, vidro, lata, plástico etc.); e *ii*) lixo úmido: correspondem à parte orgânica dos resíduos, como as sobras de alimentos, as cascas de frutas, os restos de poda, que podem ser usados para compostagem etc.⁹

Porém, os dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) do IBGE em 2008 indicam que 50,8% dos municípios brasileiros destinavam seus resíduos em áreas conhecidas como “lixões”, que são vazadouros a céu aberto, sem nenhum tratamento.¹⁰ As demais formas possíveis mais encontradas de disposição final de resíduos sólidos, sobretudo em municípios de maior porte, são:

- Aterro sanitário: destinação final dos resíduos sólidos urbanos por meio de sua adequada disposição no solo, sob controle técnico e operacional permanente, de modo que nem os resíduos, nem seus efluentes líquidos e gasosos venham a causar danos à saúde pública e/ou ao meio ambiente. Sua instalação e monitoramento seguem legislação específica, no intuito de reduzir ao máximo o volume dos resíduos e evitar seu contato com os indivíduos.
- Aterro controlado: local utilizado para despejo de resíduos sólidos coletados em estado bruto, com cuidado de, diariamente, após a jornada de trabalho, cobrir os resíduos com uma camada de terra, de modo a não causar danos ou riscos à saúde pública

8. A média de geração *per capita* no país está em torno de 0,8kg/hab/dia, sendo que nos grandes centros urbanos, como Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba, este índice ultrapassa facilmente a barreira de 1,5 kg por habitante/dia (Oliveira, 2011).

9. Essa classificação é muito usada nos programas de coleta seletiva por ser facilmente compreendida pela população.

10. Área de disposição final de resíduos sólidos sem nenhuma preparação anterior do solo e sem nenhum sistema de tratamento de efluentes líquidos – o chorume (líquido preto que escorre do lixo). Este penetra pela terra levando substâncias contaminadoras para o solo e para o lençol freático. O lixo fica exposto a céu aberto sem nenhum procedimento que evite as consequências ambientais e sociais negativas.

e à segurança, bem como minimizar os impactos ambientais. Porém, essa forma de destinação não é considerada adequada, porque os problemas ambientais de contaminação da água, do ar e do solo não são evitados.

- Incineração: é a transformação da maior parte dos resíduos sólidos em gases por meio da queima em altas temperaturas (acima de 900° C), por um período predeterminado. É um método muito questionado por especialistas e também pelo movimento dos catadores, por necessitar na operação de cuidados e pessoal mais qualificado, sendo elevado o custo e a possível poluição do ar, além de impedir o reaproveitamento de parte dos resíduos. Por isso, sua utilização normalmente é restrita a resíduos perigosos, como os provenientes dos serviços de saúde.¹¹

Além dos lixões, os aterros controlados, que também não são apropriados, recebem uma parte significativa dos resíduos sólidos dispostos no país. Estas formas de disposição predominam devido ao menor custo de implantação e operação. Entretanto, essa “economia” por parte das prefeituras é transformada em externalidades negativas, na forma de contaminação do solo, poluição hídrica e emissões atmosféricas. Dessa forma, quando se observa tanto os benefícios econômicos quanto os ambientais da reciclagem, o aterro sanitário se insere como a forma de disposição-padrão que deveria ser implantada em todo o país, uma vez que a economia gerada pela reciclagem é equivalente ou mesmo superior ao custo de instalação e operação desse tipo de aterro (Ipea, 2010).

Em termos operacionais, os serviços de limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos, varrição e gestão de unidades de processamento são comumente executados pelas prefeituras de maneira indireta, sendo terceirizados por meio da concessão do serviço a empresas privadas contratadas para essa finalidade. Os gastos com esse tipo de terceirização representam, em média, mais de 70% das despesas totais com manejo de resíduos sólidos urbanos. Por sua vez,

11. Mais informações sobre as formas e os cuidados com a destinação final de resíduos sólidos urbanos disponíveis em: <http://www.lixo.com.br/index.php?Itemid=251&id=144&option=com_content&task=view>. Acesso em: 1/11/2013.

essa rubrica corresponde a uma média de 5,4% das despesas correntes dos municípios (Oliveira, 2011).

Embora a terceirização dos serviços de limpeza urbana represente um mecanismo mais cômodo para o poder público, deve-se ressaltar uma problematização relevante que esse processo confere à implementação de programas de coleta seletiva e gestão compartilhada dos resíduos sólidos. Em geral, as empresas terceirizadas são remuneradas de acordo com o peso e o volume dos resíduos urbanos coletados, de modo que esta forma de contratação estabelece para as empresas contratadas um regime de incentivos contrário à redução de resíduos na fonte geradora. Ademais, a triagem dos recicláveis requer a preservação dos materiais coletados, o que implica custos de transporte mais elevados para as empresas, pois a utilização de caminhões compactadores não é recomendada para isso (Ipea, 2011).

Portanto, pode-se perceber com base nessas reflexões que a estrutura organizacional da cadeia da reciclagem é bem complexa, o que torna extremamente difícil o estabelecimento de uma política ou estratégia nacional para o fortalecimento de sua indústria e para a coordenação de programas de coleta seletiva em todo o território nacional. Para isso, há de se considerar os diversos atores que participam em uma ou mais etapas de seu processo de geração de valor. Os principais atores, conforme esquema mostrado no diagrama 1, são: os catadores e suas organizações de apoio; a indústria (privada e pública) de coleta de deposição de resíduos; os comerciantes intermediários do material coletado; a indústria recicladora e transformadora; e o Estado, com a regulação e as políticas públicas que afetam tanto o setor produtivo quanto os catadores. Esses atores se inserem em um arranjo no qual um reduzido número de indústrias recicladoras (incluindo o prebeneficiamento, o beneficiamento e a transformação dos recicláveis em novos produtos) ocupam o “topo da pirâmide” da cadeia de valor.¹² Abaixo delas encontram-se os chamados “intermediários”, que geralmente organizam toda a infraestrutura necessária (balança, prensa, triturador, caminhões, galpão e capital financeiro) para a compra dos materiais,

12. A concentração dessas indústrias nas regiões Sul e Sudeste do Brasil também faz com que grande contingente de catadores não tenha acesso aos mercados compradores (Santos *et al.*, 2011).

que são separados e oferecidos em grandes volumes às indústrias recicladoras (Santos *et al.*, 2011).

Já na chamada “base da pirâmide”, encontram-se milhares de catadoras e catadores que trabalham diretamente na coleta, separação e triagem dos resíduos. Por sofrerem de uma infinidade de carências sociais e econômicas, constituem a parte mais frágil da cadeia, quase sempre dependentes da ação dos atravessadores e das indústrias, que determinam os preços, o volume e as condições dos materiais que serão adquiridos. Mesmo assim, eles são os atores-chave em todo o processo, já que são responsáveis por quase 90% de todo o material que chega a ser reciclado no Brasil. Nesse contexto, conforme afirmou Benvindo (2010, p. 71), “não há reciclagem sem catador”, independentemente de sua forma de organização.

3 OS CATADORES DE MATERIAL RECICLÁVEL NO BRASIL: ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA, MOBILIZAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao longo dos anos, no intuito de reverter essa situação de exclusão social em suas diversas dimensões, os catadores de material reciclável vêm buscando se articular coletivamente com base em diferentes formatos organizacionais, visando a superação de gargalos estruturais que lhes impedem de se apropriarem de um maior valor por seu trabalho. Isso porque, ao se organizarem, os catadores conseguem estabelecer relações de mercado diferenciadas, além de poderem inclusive avançar em alguns elos no âmbito da cadeia produtiva, com a agregação de valor ao material reciclável por meio de algum processo de beneficiamento.

A organização dos catadores também é importante na medida em que lhes propicia maior capacidade de mobilização para negociarem com o poder público e com outros setores da sociedade, na busca de parcerias e políticas governamentais para sua maior valorização enquanto categoria profissional e sujeitos detentores de direitos. Em ambos os casos foi de fundamental importância o envolvimento de grupos da sociedade civil, em especial das pastorais de rua da Igreja

Católica, que auxiliaram na formação das primeiras articulações de catadores (Benvindo, 2010).

Embora as organizações econômica e política dos catadores no Brasil tenham ocorrido simultaneamente, é possível, de maneira didática, apontar alguns fatos e conquistas importantes nesses últimos anos.

3.1 Organização econômica dos catadores e formação de empreendimentos coletivos

Em termos de organização econômica, o fato de maior relevância é a formação de centenas de associações e cooperativas formadas por catadores e catadoras de material reciclável em todos os estados do Brasil. Esses empreendimentos coletivos surgem no intuito de fortalecer os catadores que, por sua vez, constituem o elo economicamente mais frágil na cadeia de valor da reciclagem, na geração de renda em sua atividade, sobretudo quando atuam individualmente. Isso porque, no caso do trabalho individual, o que se observa é a concentração das funções na figura do próprio catador, que é responsável pela coleta, separação, armazenamento e comercialização. Com isso, eles ficam mais vulneráveis à ação de intermediários comerciais – conhecidos popularmente como “atravessadores” – que determinam por imposição o valor a ser pago e as condições exigidas pelo material coletado.

Para Benvindo (2010), o trabalho coletivo realizado pelos catadores permite a materialização, entre eles:

do reconhecimento de si diante de um semelhante, de um outro, de um colega que realiza o trabalho de triagem conjuntamente, que compartilha o mesmo espaço físico para o conjunto de atividades necessárias ao funcionamento do negócio e que, de forma direta, tem poder de influir no resultado financeiro auferido para todos os membros do empreendimento coletivo.

Mesmo assim, há ainda um número muito superior de trabalhadores solitários no setor da reciclagem. De acordo com estimativa do Ipea (2010), com base em relatos de gestores públicos e das próprias organizações de catadores, o percentual de trabalhadores ligados a cooperativas e associações nesse setor está em torno de apenas 10%.

Vários motivos podem ser creditados a essa baixa adesão ao trabalho coletivo, entre os quais podem ser citados: *i)* muitos catadores preferem atuar sozinhos, em nome de uma suposta autonomia na gestão de seu tempo e do resultado de seu trabalho; *ii)* há uma desinformação muito grande quanto às exigências para constituição de cooperativas e associações; *iii)* o processo de criação desses empreendimentos exige conhecimento técnico especializado, tanto na sua constituição quanto na sua gestão, o que requer dos catadores o estabelecimento de parcerias que lhes garantam o assessoramento técnico necessário; *iv)* muitos catadores enxergam as cooperativas como um agente externo, não têm a consciência que elas são formadas e geridas por eles próprios, que são os verdadeiros donos do empreendimento.

Esses pontos elencados são relevantes para ressaltar que a gestão eficaz de uma cooperativa, em termos de resultados econômicos, exige de todos os associados o pleno entendimento da estrutura de produção, dos deveres e direitos de cada um no funcionamento da cooperativa (Benvindo, 2010). Porém, alcançar esse entendimento não é uma tarefa trivial, visto que exige a construção de canais de confiança e reciprocidade entre os participantes, construção essa que requer um longo processo de aprendizagem e prática da cooperação.

É justamente nesse ponto que reside o grande desafio para o desenvolvimento do cooperativismo entre os catadores de material reciclável. Seus integrantes são, de maneira geral, pessoas inseridas em jornadas informais de trabalho, com baixa escolaridade, e convivem em um ambiente de múltiplas precariedades. Tais dificuldades levam os catadores a buscar soluções imediatas de resolução de suas carências individuais e familiares, e, conseqüentemente, não dispõem desse tempo necessário para a consolidação de um empreendimento cooperativo. Por isso, torna-se fundamental observar que a condição social dos catadores implica a emergência da obtenção de renda para as famílias envolvidas.

Aqueles que conseguem superar essas dificuldades iniciais com os “custos do aprendizado” durante a formação do empreendimento, muitas vezes com o apoio técnico e financeiro de entidades de fomento

ou do poder público, tendem a obter uma inserção mais vantajosa na cadeia de valor da reciclagem. Ao trabalharem em conjunto, os catadores conseguem ter maior poder de barganha com relação à comercialização de seu material coletado, uma vez que passam a negociar maiores quantidades de diferentes materiais. Além disso, o trabalho coletivo em cooperativas permite viabilizar o investimento em infraestrutura (como a construção de galpões) e maquinários (prensas, veículos) para melhorar as condições de trabalho, o que, individualmente, não seria possível.

Outro fator que pesa positivamente para o trabalho em conjunto diz respeito à melhor capacidade de planejamento e divisão de trabalho, propiciando uma racionalização da força de trabalho disponível para as atividades, de acordo com as condições físicas e de tempo de cada indivíduo associado, e melhorias nas próprias condições de trabalho, com a definição de jornada regular, equipamentos de proteção individual e condições sanitárias mais adequadas ao desempenho de suas atividades. Com isso, pode-se obter maior produtividade no empreendimento, além de: abrir diferentes possibilidades de envolvimento de mais pessoas das comunidades em trabalhar nas cooperativas, de acordo com suas disponibilidades; e ter maior clareza das necessidades de formação técnica e profissional para o desenvolvimento do empreendimento, conferindo-lhes, por conseguinte, a garantia de seu trabalho em melhores condições, com a obtenção de uma renda superior. Para além dos ganhos econômicos, o fato de trabalharem em conjunto possibilita uma troca de informações mais intensa e a formação de um ambiente mais propício para a mobilização dos atores no intuito de reivindicar direitos e acesso a serviços públicos dos entes governamentais.

É bom ressaltar que o cooperativismo e o associativismo são bandeiras históricas do movimento trabalhista em todo o mundo, desde o início da Revolução Industrial, e congregam casos de sucesso nos mais diversos setores da economia brasileira, constituindo o que recentemente passou a ser conhecido como “economia solidária” (Singer, 2002; Nagem e Silva, 2013).

No caso específico do setor da reciclagem, a primeira cooperativa formada por catadores que se tem registro no Brasil é a Cooperativa dos Catadores de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (Coopamare), fundada em 1989 no município de São Paulo. A Coopamare também é reconhecida como a primeira cooperativa a integrar um programa de gestão compartilhada dos resíduos sólidos, instituído pela prefeitura municipal da capital paulista no início dos anos 1990. Ela contou inicialmente com vinte catadores associados, e seu início se deu a partir de projetos de apoio aos moradores de rua realizados pela Organização de Auxílio Fraterno – OAF (Santos *et al.*, 2011).

Em 1990 foi constituída a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte (Asmare), com o apoio da Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte. Essa é uma das iniciativas de economia solidária no campo da reciclagem mais conhecida e estudada no país atualmente. A Asmare foi formada com dez associados, contando atualmente com mais de trezentos. Em 1993 a Asmare passou a integrar, como parceira, o Projeto de Coleta Seletiva do município. Por seu pioneirismo e relativo sucesso, a Asmare permanece como modelo para a criação de outros empreendimentos associativos de catadores.

Com o objetivo de expandir sua capacidade de comercialização e troca de experiências, a Asmare, junto com outras nove associações e cooperativas da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), se organizaram para constituir, em 2006, a Rede de Economia Popular e Solidária Cataunidos. A iniciativa de formação de redes constitui uma inovação econômica no mercado de recicláveis, sobretudo porque implica uma nova dimensão estratégica para a atividade de catação. A comercialização é sempre um elo com pouca governança por parte dos catadores, uma vez que a escala de produção é um dos entraves para seus empreendimentos comercializarem diretamente à indústria recicladora, evitando a intermediação que restringe suas margens de ganho na venda de seus produtos e impede o acesso a melhores mercados.

De acordo com Scherer-Warren e Luchmann (2011, p. 28), as articulações da sociedade civil em forma de redes propiciam o empoderamento dos movimentos sociais e suas organizações “na medida em

que aproximam e criam espaços interorganizacionais, de trocas materiais e simbólicas, comunicação e debate, entre as bases das ações coletivas”. Nesse sentido, a organização em forma de rede evidencia a importância da logística de comercialização e a possibilidade de ganhos de escala, ganhos pela difusão de conhecimento e práticas de gestão entre cooperativas de diferentes níveis de eficiência, além do adensamento da cadeia produtiva de recicláveis pela integração vertical de etapas do beneficiamento de materiais, ou mesmo a reciclagem de certos materiais, transformando-os em novos produtos. As cooperativas menos estruturadas tendem a ser as maiores beneficiadas pela comercialização em rede, tendo em vista que se beneficiam mais prontamente dos ganhos de escala e outras externalidades positivas deste procedimento (Ipea, 2011).

Com base nesse raciocínio, a Cataunidos surgiu com o objetivo concreto de unir forças entre diferentes organizações de catadores para promover a profissionalização dos seus associados e a comercialização conjunta do material reciclado. A Cataunidos conta também com uma unidade industrial de reciclagem de plástico,¹³ localizada em Belo Horizonte, que vem passando até então por um processo de reestruturação para poder operar, o que daria aos catadores o controle de parte do processo industrial, avançando em termos de cadeia de valor. Segundo Magalhães (2012), em 2011 se juntaram à Cataunidos outras dezesseis organizações de catadores da RMBH.

No intuito de produzir um conhecimento mais aprofundado para subsidiar as políticas públicas de assessoramento técnico aos grupos coletivos de catadores (cooperativas e associações), algumas pesquisas vêm sendo realizadas por diferentes pesquisadores e institutos. Em uma delas, Damásio (2010) analisou uma série de variáveis socioeconômicas em um conjunto de 83 unidades produtivas em todas as Grandes Regiões brasileiras, à exceção da região Norte, entre os anos 2006 e 2009. O autor diferenciou as unidades produtivas por graus de eficiência, identificados na pesquisa da seguinte forma:

13. Trata-se da primeira fábrica latino-americana de propriedade de catadores (Magalhães, 2012).

- Alta eficiência: grupos formalmente organizados em associações ou cooperativas, com prensas, balanças, carrinhos e galpões próprios, com capacidade de ampliar suas estruturas físicas e de equipamentos, a fim de absorver novos catadores e criar condições para implantar unidades industriais de reciclagem. Detêm um conjunto apreciavelmente elevado de conhecimentos adquiridos passíveis de difusão e verticalização da produção de materiais recicláveis.
- Média eficiência: grupos formalmente organizados em associações ou cooperativas, contando com alguns equipamentos, porém precisando de apoio financeiro para a aquisição de outros equipamentos e/ou galpões. Detêm algum conhecimento adquirido, e seriam os beneficiários imediatos da difusão de produtividade do grau anterior.
- Baixa eficiência: grupos ainda em organização, contando com poucos equipamentos, mas precisando de apoio financeiro para a aquisição de quase todos os equipamentos necessários, além de galpões próprios. Detêm pouco capital e necessitam de forte apoio para treinamento e aprendizado de conhecimentos adicionais. Estes grupos, em geral, sequer têm conhecimento dos meios e das fontes para solicitar financiamento e apoio técnico.
- Baixíssima eficiência: grupos desorganizados – em ruas ou lixões –, sem possuírem quaisquer equipamentos, e frequentemente trabalhando em condições de extrema precariedade para atravessadores. Baixo nível de conhecimento técnico, excetuando-se aqueles mais básicos referentes à coleta e à seleção de materiais. Necessitam de apoio financeiro para a montagem completa da infraestrutura de edificações e de equipamentos, para o aperfeiçoamento técnico e na organização de suas cooperativas.

A divisão das unidades produtivas de catadores em agrupamentos por níveis de eficiência permite um olhar sobre o conjunto das organizações, enfocando seu desempenho e suas necessidades de infraestrutura e conhecimento. Com base nessas especificações, Damásio (2010) chegou aos seguintes números, conforme mostrados

na tabela 3. Tanto entre o número de organizações quanto o de catadores, detectou-se que cerca de 60% estão em situação de baixa ou baixíssima eficiência. O estudo apontou que, entre os desafios com que normalmente se deparam os empreendimentos de catadores estão: a eficiência da coleta e triagem; o acondicionamento correto dos materiais, preservando-os de contaminantes e da umidade; a obediência aos padrões exigidos em cada indústria; e os custos logísticos (Ipea, 2011).

TABELA 3
Organizações coletivas e catadores por grau de eficiência

Graus de eficiência	Número de organizações	(%)	Catadores	(%)
Alta eficiência	12	14	627	16
Média eficiência	22	27	911	24
Baixa eficiência	29	35	1.673	43
Baixíssima eficiência	20	24	635	17
Total	83	100	3.846	100

Fonte: Damásio (2010).

Elaboração: Ipea (2011).

Porém, um dos problemas para se caracterizar de forma mais precisa a realidade socioeconômica do associativismo e cooperativismo no setor de reciclagem no Brasil é o desconhecimento da quantidade dos empreendimentos coletivos que compõem seu universo, visto que não existem estatísticas precisas. O que há são levantamentos feitos para fins específicos. Em levantamento realizado pelo IBGE para elaboração do Plano PNSB, tendo como referência o ano de 2008 – ano em que a crise econômica, deflagrada em setembro daquele ano, ainda se faria sentir – foram identificadas 1.175 cooperativas ou associações de catadores, distribuídas em 684 municípios brasileiros e totalizando 30.390 trabalhadores (Ipea, 2011).

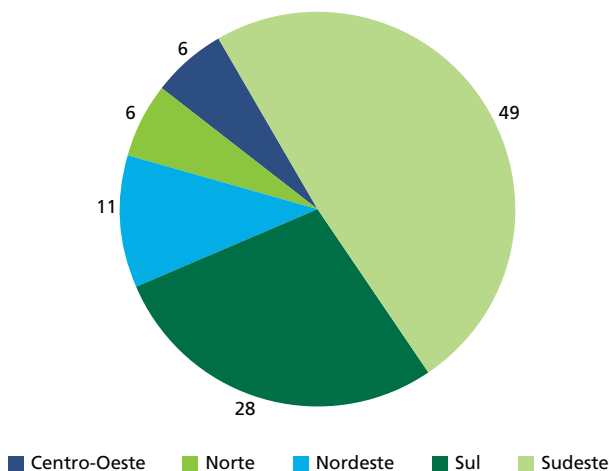
Outro banco de dados importante é o Sistema de Informações de Economia Solidária (Sies), coordenado pela Senaes. O Sies visa fazer um levantamento nacional desses empreendimentos para verificar

informações sobre diversas dimensões de seu funcionamento. A última edição foi realizada entre 2009 e 2012, envolvendo não apenas cooperativas e associações já regularizadas, mas também grupos informais em vias de regularização. Nessa última edição do Sies foram mapeados 692 empreendimentos de reciclagem (com mais de 80% deles constituídos a partir de 2001), totalizando 21.164 mil trabalhadores envolvidos (39% de mulheres), o que representa uma média em torno de trinta trabalhadores por empreendimento. A distribuição regional desses empreendimentos é bem heterogênea entre as regiões. No gráfico 1, nota-se que mais de três em cada quatro empreendimentos de economia solidária no setor da reciclagem do banco de dados do Sies estão localizados nas regiões Sudeste e Sul. Somente a região Sudeste respondeu por quase a metade, com destaque para o estado de São Paulo, com 276 empreendimentos mapeados.

GRÁFICO 1

Distribuição regional dos empreendimentos de economia solidária no setor de reciclagem

(Em %)



Fonte: Senaes/MTE.

Elaboração dos autores.

Como o Sies não constitui um censo, não se pode considerar essas proporções como a distribuição relativa real no país, mesmo porque

alguns estados tiveram sérios problemas para executar a pesquisa, comprometendo, assim, sua capacidade de mapear outros empreendimentos existentes. No entanto, esse é um número considerável e que permite levantar algumas informações importantes. Desse total mapeado de empreendimentos de reciclagem, 38% atuam informalizados, enquanto outros 34% são formalizados como associações, e 28% como cooperativas. Em termos de organização em rede, apenas 19% deles afirmaram participar de alguma, com destaque para as redes de comercialização. Quanto aos equipamentos utilizados no trabalho, 53% deles afirmaram ser donos, enquanto 39% utilizam equipamentos alugados ou cedidos. A participação de “atravessadores” no ato da comercialização do material coletado é alta, sendo o meio que 46% dos empreendimentos utilizam para escoar seu produto. Apenas 8% deles responderam ter adquirido algum tipo de financiamento nos doze meses anteriores à pesquisa.

Essas informações aqui tratadas demonstram que não apenas a profissão de catador é marcada por uma grande heterogeneidade, em termos de organização do trabalho, como os empreendimentos econômicos coletivos de catadores também são bastante heterogêneos, sobretudo no que tange a fatores como: posse de maquinários e infraestrutura física; acesso a crédito e conhecimento técnico; local de atividade e tipos de produtos trabalhados; histórico de formação e critérios de aceitação de novos sócios; tempo dedicado pelos cooperados e divisão interna de trabalho; processos de gestão; estabelecimento de parcerias; características regionais em que se inserem os empreendimentos; entre outros.

Todos esses fatores impactam diretamente no nível de produtividade do trabalho dos catadores, no rendimento médio auferido por eles, nas condições de trabalho e sua intensidade e, consequentemente, na satisfação dos catadores em fazer parte do empreendimento. Entender essa heterogeneidade é fundamental para a definição de políticas e programas governamentais que valorizem a atividade dos catadores e, principalmente, incentivem sua organização coletiva, no intuito de fornecer-lhes as capacidades infraestruturais e institucionais para o desenvolvimento de seus projetos e sua cidadania.

É evidente que a grande maioria dos empreendimentos coletivos de catadores de material reciclável se caracteriza por uma série de carências, o que aponta para um longo horizonte de lutas e trabalho para se reverter esse quadro. No entanto, não se pode negar que o trabalho associativo tem se disseminado nos últimos anos entre os catadores no Brasil, e que atualmente representa uma possibilidade real de organização produtiva, geração de renda e inclusão social de milhares de famílias envolvidas nesse tipo de trabalho.

3.2 Mobilização social dos catadores e acesso a políticas públicas

O avanço em termos de organização econômica em empreendimentos de economia solidária, formados e geridos pelos próprios catadores, foi aos poucos permitindo avançar em novos patamares organizativos no intuito de fortalecer a identidade coletiva de catadores de material reciclável perante as diferentes esferas de governo e a sociedade em geral.

Uma ação que auxiliou bastante na dimensão nacional dessa organização foi o lançamento do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, em 1998, coordenado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Entre os desafios propostos pelo fórum, o principal deles seria a erradicação do trabalho infantil com o lixo em todo o país, com o lançamento da campanha Criança no Lixo Nunca Mais.¹⁴ Esta iniciativa foi muito influenciada pela experiência entre a Asmare e a prefeitura municipal de Belo Horizonte, que desenvolviam em parceria um pioneiro programa de coleta seletiva no município no início dos anos 1990.

Segundo Oliveira (2011), o enfoque do fórum, além da erradicação do trabalho infantil nos lixões a céu aberto, é a capacitação dos catadores para atuarem no gerenciamento dos resíduos sólidos com

14. Segundo pesquisa da UNICEF de 1998, 45 mil crianças de famílias brasileiras trabalhavam com catção de resíduos sólidos nas ruas e lixões a céu aberto, 30% delas sem frequentar a escola. A campanha Criança no Lixo Nunca Mais foi uma forma de mostrar à sociedade a exclusão social dos catadores e a precariedade vivida por suas crianças (Oliveira, 2011).

condições seguras e dignas de trabalho e a garantia de sua inclusão social e cidadania. Para isso, o cooperativismo e o associativismo sempre foram princípios balizadores de suas intervenções e proposições.

Atualmente, o Fórum Lixo e Cidadania está organizado em diferentes esferas federativas – nacional, estadual e municipal –, formados por representantes de diferentes segmentos da sociedade civil, iniciativa privada e poder público (Santos *et al.*, 2011). Eles são reconhecidos socialmente como espaços de debates, articulações interorganizacionais e proposições para o acompanhamento de programas de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.

Outro fato histórico importante foi a realização do I Congresso Nacional dos Catadores de Papel, ocorrido em Belo Horizonte em 1999. Nesse congresso foi debatida a ideia de se criar um movimento nacional de catadores, cujo processo de organização deveria ser prontamente iniciado, tendo como organizações responsáveis o Fórum Nacional de Estudos sobre os Sem-Teto, com o apoio das pastorais de rua, o governo municipal local, entre outros.

Como resultado, foi criado oficialmente, em junho de 2001, o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), durante o I Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, realizado em Brasília. Esse evento reuniu mais de 1.700 catadores(as) de várias partes do país e resultou no lançamento da *Carta de Brasília*, documento que expressava as necessidades e demandas da categoria, bem como seus princípios de atuação política.

A criação do MNCR foi fundamental no processo de fortalecimento de uma identidade coletiva dos catadores de material reciclável, termo pelo qual esses trabalhadores passaram a se autorreconhecer nacionalmente, em detrimento a termos depreciativos e de senso comum, como catadores de lixo ou sucateiros. Ao assumir essa “política de autorrepresentação”, o movimento passou a perceber a necessidade de se aliar e compartilhar experiências junto a outros movimentos sociais em busca de reconhecimento e representação, como ambientalistas, feministas, movimento negro, entre outros (Scherer-Warren e Luchmann, 2011).

Entre os princípios fundamentais definidos pelo movimento estão: incentivo à autogestão e organização dos catadores; independência de classe em relação aos partidos políticos, governos e empresários; luta pela gestão integrada dos resíduos sólidos, com participação ativa dos catadores; busca de tecnologias viáveis que garantam o controle da cadeia produtiva; apoio mútuo e solidariedade de classes em busca da garantia de acesso a direitos fundamentais; e luta contra a privatização dos serviços públicos de saneamento básico, incluindo os de limpeza urbana (Oliveira, 2011).

Atualmente, o MNCR é reconhecido como a maior organização nacional de defesa dos interesses dos catadores do mundo, e ao longo dos anos conseguiu estender suas articulações para outros países. Em 2003, ocorreu o I Congresso Latino-americano de Catadores, com a divulgação da *Carta de Caxias do Sul*, que foi de grande importância para estreitar o diálogo e unificar a pauta de reivindicações com catadores e organizações da América Latina, em especial no Mercosul (MNCR, 2003). O II Congresso Latino-americano de Catadores aconteceu em 2005, quando o movimento assumiu algumas orientações direcionadas ao fortalecimento de associações e cooperativas, assim como às políticas públicas e normas relacionadas aos catadores (MNCR, 2006). Em 2008, aconteceu o III Congresso Latino-americano de Catadores de Material Reciclável, na Colômbia, no qual proclamaram a *Carta de Bogotá*, um documento que estimula o compromisso das organizações participantes para a mobilização mundial do reconhecimento da profissão de catador (MNCR, 2008).

Para Santos *et al.* (2011), a organização dos catadores em torno desse movimento permitiu uma exploração muito eficaz da conexão entre meio ambiente e questões sociais. Assim, sua atividade deixa de ser vista apenas como resultante de um problema social e ganha *status* de solução socioambiental, o que vem conferindo uma maior legitimidade às demandas colocadas pelo próprio MNCR.

No mesmo ano de constituição do MNCR, em 2001, foi realizado em Belo Horizonte o Festival Lixo e Cidadania, que passou a dar maior visibilidade ao trabalho dos catadores perante a sociedade em geral. A ideia inicial era proporcionar aos catadores de diferentes regiões do Brasil um espaço de encontro e discussão de temáticas importantes para a categoria, além de permitir a celebração e a congregação entre eles, fortalecendo sua identidade nacional. O sucesso desse festival foi tanto que, desde então, passou a ser realizado anualmente. Segundo Magalhães (2012, p. 98):

Trata-se, dessa maneira, de um lugar propício não apenas à emergência de ideias e à evocação de progressos relativos à situação dos catadores, mas, também, local onde aparecem conflitos e contradições certamente inerentes a relações tão complexas como aquelas existentes entre catadores e empresariado; catadores e poder público; catadores e sociedade. Não é inesperado, então, que, justamente nesse local de encontro, venham à tona, por parte dos catadores, demandas locais, regionais ou estruturais, bem como reivindicações a respeito do não cumprimento de leis, acordos e promessas.

À medida que os catadores foram alcançando maior grau de organização e articulação social, passaram a ter, enquanto categoria social, um maior respaldo para negociar com as diferentes instâncias de poder as questões inerentes a sua cidadania social e atividade profissional. Assim, o Estado brasileiro, em suas distintas esferas administrativas, tem instituído nos últimos anos uma série de atos normativos na forma de leis, regulamentos, decretos, portarias e normas sobre a gestão dos resíduos sólidos, muito em medida da pressão popular e de organizações sociais preocupadas com o meio ambiente e a saúde humana. Esses atos normativos, ao incidirem sobre todas as etapas que compõem o processo de gestão dos resíduos sólidos (desde a sua geração, até o seu descarte, acondicionamento, coleta, transporte, transbordo, armazenamento, tratamento, beneficiamento e disposição final), passam a regular o comportamento de todos os atores envolvidos, como o próprio poder público, as empresas, os consumidores e, evidentemente, os catadores.

No bojo desses atos normativos recentes, uma conquista de grande relevância para o reconhecimento da atividade profissional dos catadores foi a Portaria nº 397 do MTE, publicada no dia 9 de outubro de 2002. Esta portaria inseriu na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), para uso em todo o território nacional, a profissão de “catador de material reciclável”, com o código 5192-5.¹⁵ A partir dessa nova CBO, os catadores passaram a ser oficialmente reconhecidos enquanto uma categoria profissional, dando mais um passo a frente na luta pela valorização social de seu trabalho.¹⁶

Com o início do governo do presidente Lula em 2003, intensificaram-se os programas e as ações de apoio aos catadores no Brasil no tratamento dessa questão na agenda de governo em algumas de suas gestões municipais. Isso ocorreu, por exemplo, em programas de coleta seletiva em parceria com os catadores implementados na gestão do partido em importantes cidades do país nos anos 1990, como São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre.

Para coordenar as ações no âmbito da estrutura do governo federal, foi criado, por meio de decreto presidencial, em 19 de setembro 2003, o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Lixo.¹⁷ O CIISC reuniu inicialmente treze ministérios e os principais agentes promotores de financiamento para a cadeia produtiva da reciclagem, como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além do próprio MNCR, e teve sua secretaria executiva estruturada

15. A CBO resulta de convênio entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tendo como base a Classificação Internacional Uniforme de Ocupações (CIUO), de 1968 (Crivellari, Dias e Pena, 2008).

16. De acordo com a CBO de 2002, os catadores exercem seu trabalho de forma autônoma ou em cooperativas. O processo de trabalho possui algum nível de autonomia, pois, para muitos, o horário é mais flexível, sem exigência de escolaridade ou formação profissional. As atividades incluem puxar carroça, carrinho, conduzir carroça de tração animal e/ou veículo, estabelecer roteiro de coleta, pedir material nas residências, procurar material nas casas, nas ruas, verificar, triar, recolher e transportar os resíduos reutilizáveis e recicláveis dos pontos de coleta (Oliveira, 2011).

17. O nome original definido pelo decreto era Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo. Em 2010, com o Decreto nº 7.405, muda-se o nome para Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC).

em 2007. Entre as finalidades do CIISC previstas no decreto estão: o combate à fome, a inclusão social de catadores, a erradicação de lixões, a garantia de condições dignas de vida e de trabalho à população catadora de resíduos, o apoio à gestão e destinação adequada de resíduos sólidos nos municípios, as articulações políticas voltadas à população catadora de resíduos e a definição de mecanismos de monitoramento e de avaliação da implantação das ações articuladas, que deverão atuar de forma integrada nas localidades (Oliveira, 2010).

Outro decreto importante foi o Decreto Presidencial nº 5.940, de 26 de outubro de 2006, que instituiu a coleta seletiva em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (direta e indireta). Em seus termos, o documento obriga a destinação do material reciclável, separado pelos funcionários destes órgãos e entidades, a cooperativas e associações de catadores locais. Essa proposta havia surgido no mesmo ano pelo movimento dos catadores durante o Festival Lixo e Cidadania, em Belo Horizonte (Benvindo, 2010). Coube à Secretaria Executiva do CIISC, entre outras atribuições, o acompanhamento do cumprimento do Decreto nº 5.940/2006. Porém, embora possa representar uma fonte importante de materiais, o decreto ainda não foi implantado na totalidade dos órgãos públicos federais, por diferentes razões. Por exemplo, os custos de transporte muitas vezes inviabilizam a coleta dos resíduos pelas organizações de catadores.

No dia 5 de janeiro de 2007, foi promulgada a Lei nº 11.445, que instituiu as diretrizes para a Política Nacional de Saneamento Básico. Essa lei também foi importante para a causa dos catadores. Seu Artigo 57 trata da dispensa de licitação para contratação de associações ou cooperativas de catadores para o serviço de coleta seletiva pelo poder público municipal. Nessa mesma linha, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), aprovada em 2009, trouxe em seu Artigo 34 a possibilidade de transferência de recursos, a título de auxílios,¹⁸ para:

18. Conforme previsto no Artigo 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 1964.

entidades privadas sem fins lucrativos e desde que sejam, entre outros: voltadas diretamente às atividades de coleta e processamento de material reciclável, desde que constituídas sob a forma de associações ou cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social, na forma prevista em regulamento do Poder Executivo, cabendo ao órgão concedente aprovar as condições para a aplicação dos recursos (Ipea, 2011, p. 58).

Entretanto, o número de cooperativas contratadas por meio deste expediente ainda é bastante pequeno. Segundo o Ipea (2011), a baixa eficiência da lei se deve, em boa medida, à complexidade e ao custo da prestação de contas e do atendimento da burocracia face ao grau de organização das cooperativas ou associações.

Em 2010 foram promulgados dois novos marcos normativos de grande importância para o fortalecimento dos catadores e suas organizações coletivas de produção: a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e o Programa Pró-Catador.

O lançamento da PNRS ocorreu por intermédio da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, após cerca de vinte anos tramitando no Congresso Nacional.¹⁹ Uma das principais inovações trazidas pela referida lei foi a introdução do conceito de “responsabilidade compartilhada” pelo ciclo de vida dos produtos, que determina a responsabilidade de todos os atores envolvidos no processo de fabricação, descarte e reciclagem de resíduos (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores, catadores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos).²⁰ Esse processo também é conhecido como “logística reversa”.²¹ Nesse quesito, Pirani (2010, p. 52) afirmou que:

19. Em 1991 foi apresentado o Projeto de Lei nº 203, que visava instituir a Política Nacional de Resíduos, seus princípios, objetivos e instrumentos de operacionalização. O PL estabelecia diretrizes de ordem pública e interesse social para o gerenciamento de diferentes tipos de resíduos sólidos. Desde sua apresentação no Congresso Nacional até a aprovação da Lei nº 12.305/2010, quase uma centena de outros projetos de lei foi apresentada com objetos semelhantes.

20. Conforme a Lei nº 12.305/2010, a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos deve observar a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

21. A *logística reversa* surge nos anos 1990, com a consciência ecológica e preocupação com questões ambientais. Busca operacionalizar o retorno de bens e materiais, após sua venda e consumo, para suas origens, agregando valor a estes. Dentro do contexto econômico, ambiental e social, colabora para o reaproveitamento de produtos e materiais após seu uso, reduzindo o descarte de resíduos sólidos na natureza (Oliveira, 2011).

As parcerias entre o poder público e os catadores de material reciclável associados, ou organizados em sociedades cooperativas de trabalhadores, representam uma nova forma de tratar a questão do lixo nas realidades urbanas brasileiras, sendo geralmente denominadas de gestão compartilhada de resíduos sólidos urbanos. Trata-se de uma tentativa de corresponsabilização dos diversos setores sociais com relação aos problemas socioambientais ocasionados pela problemática dos resíduos sólidos urbanos.

A lei estabelece dois pontos essenciais para a determinação de uma posição estratégica dos catadores na PNRS: o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (Artigo 6º); e a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (Artigo 7º).

Entre os principais instrumentos previstos para a consolidação da PNRS estão: a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. O Artigo 18 define a prioridade de acesso aos recursos da União para os municípios que em seus serviços de gerenciamento dos resíduos “implantarem a coleta seletiva com a participação das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda”. Já os Artigos 42 a 44 explicitam a possibilidade de criação de incentivos financeiros, creditícios e fiscais para o estímulo da reciclagem e para o fortalecimento das organizações cooperativas dos catadores.²²

A PNRS envolve necessariamente a participação dos governos federal, estaduais e municipais para sua plena implementação. Um dos

22. No Artigo 42, sobre linhas de financiamento, encontra-se a prioridade às iniciativas de “implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas de baixa renda”. O Artigo 43 estabelece a possibilidade de linhas de crédito diferenciadas para investimentos produtivos; e o Artigo 44 confere a estados, municípios e ao Distrito Federal a alternativa de se instituírem normas com o objetivo de conceder incentivo financeiro também a “projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas de baixa renda” (Ipea, 2011).

mecanismos institucionais que pode facilitar essa coordenação para que os entes possam atender às demandas previstas é a formação de consórcios intermunicipais (ou entre estados e municípios), com personalidade jurídica de direito público ou privado. Esse tipo de arranjo interfederativo é previsto pela Lei nº 11.107/2005, no intuito de possibilitar novas relações horizontais cooperativas no âmbito regional e superar problemas de repasses de recursos, podendo ser utilizada também para o manejo de resíduos sólidos (Silva, 2013).

Ao instituir a necessidade de envolver os catadores e suas organizações cooperativas nos programas de coleta seletiva, a PNRS abre uma nova perspectiva de atuação para esses trabalhadores em seus municípios.²³ Isso porque, até então, as parcerias firmadas entre poder público e catadores são comumente dependentes de uma série de fatores políticos e econômicos, tais como a orientação político-partidária e a ponderação do custo de coleta tradicional *versus* custo de coleta seletiva, apurados exclusivamente pelo motivo contábil, sem a avaliação dos benefícios ambientais e da inclusão social. Segundo dados do IBGE, dos programas de coleta seletiva nos municípios brasileiros em curso em 2008, apenas 43% deles envolviam a participação de cooperativas de catadores (Oliveira, 2011).²⁴

O êxito da gestão compartilhada dos resíduos sólidos, conforme preconiza a PNRS, requer das prefeituras municipais o comprometimento com a inclusão social dos catadores, a inserção efetiva destes agentes nos programas de coleta seletiva, além do reconhecimento das externalidades sociais e ambientais da atividade de catação. No entanto, a inserção dos catadores de forma estratégica na implementação de uma política tão complexa e que necessita de um enorme esforço de coordenação, conforme estabelecido na PNRS, não é algo trivial, uma

23. No texto da lei, a inclusão dos catadores é explicitada como um dos objetivos da PNRS, no Artigo 7º, como a "integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos".

24. Há também as empresas que criam suas políticas em relação à responsabilidade socioambiental e estruturam programas de reciclagem e logística reversa com inclusão de catadores, bem como buscam desenvolver processo de capacitação dos catadores (Santos *et al.* 2011).

vez que se trata de um campo permeado por muitas tensões, dificuldades e constrangimentos.

Um cenário de disputas como esse demanda por parte dos catadores uma mobilização constante no intuito de manter canais de diálogo com o poder público e com outros setores da sociedade, para que consigam fazer valer seus interesses. Além disso, em que pese a importância da participação das cooperativas e das associações de catadores na gestão dos resíduos, é necessário promover também a efetiva integração desses trabalhadores nos sistemas de gestão, evitando arranjos em que estas organizações sejam tuteladas pelo poder público municipal ou que impeçam sua progressiva autonomia e expansão de suas atividades (Ipea, 2011).

Magalhães (2012) lembrou outras lacunas da Lei nº 12.305/2010, como a situação dos catadores não filiados a associações e cooperativas, uma vez que o foco da maioria das políticas públicas é incluir os catadores por meio do apoio a suas organizações coletivas (cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis, conforme dito na lei).

Ainda no que diz respeito à situação dos catadores, um dos pontos mais controversos da Lei nº 12.305/2010 é a determinação do fim dos lixões em todas as cidades do país até setembro de 2014.²⁵ De acordo com o Ipea (2011), 27% dos municípios brasileiros afirmam ter conhecimento da presença de catadores em suas unidades de destinação final dos resíduos, embora não se saiba o número preciso de catadores atuando nestes locais.

É importante ressaltar também que, ao longo dos vinte anos de debate da PNRS no Congresso Nacional, muitos estados foram instituindo

25. Um exemplo de fechamento de lixão bem conhecido foi o caso de Jardim Gramacho (RJ), até então o maior do Brasil. Ele funcionava há mais de trinta anos, com cerca de 3 mil catadores trabalhando em seu recinto, que retiravam algo em torno de 200 toneladas de materiais recicláveis por dia, próximo ao que é gerado diariamente em uma cidade de 400 mil habitantes.

suas próprias legislações estabelecendo as diretrizes de política estadual de gestão dos resíduos sólidos com a inclusão de catadores. Entre essas legislações, podem-se citar as dos estados do Rio Grande do Sul – a mais antiga entre os estados brasileiros, prevê o apoio às cooperativas e associações de catadores no Artigo 12 da Lei nº 9.921, de julho de 1993; Paraná – Lei nº 12.493/1999; Mato Grosso – Lei nº 7.597/2001; Goiás – Lei nº 14.248/2002; Rio de Janeiro – Lei nº 4.191/2003; Mato Grosso do Sul – Lei nº 2.661/2003; Distrito Federal – Lei nº 3.232/2003, Artigo 14; São Paulo – Lei nº 12.300/2006; Sergipe – Lei nº 5.857/2006; Espírito Santo – Lei nº 9.264/2006; Santa Catarina – Lei nº 14.675/2009; Maranhão – Lei nº 8.923/2009; Minas Gerais – Lei nº 18.031/2009; Pernambuco – Lei nº 14.236/2010; Paraíba – Lei nº 9.293/2010; e Piauí – Lei nº 6.057/2011.

A segunda ação de grande importância para os catadores lançada pelo governo federal em 2010 foi o Programa Pró-Catador, instituído por meio do Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. De acordo com seu Artigo 1º, o Programa Pró-Catador tem como finalidade integrar e articular as ações do governo federal voltadas a: apoiar a organização produtiva dos catadores de materiais recicláveis; melhorar suas condições de trabalho; ampliar as oportunidades de inclusão social e econômica desses trabalhadores e suas famílias; e expandir a coleta seletiva de resíduos sólidos, a reutilização e a reciclagem em parceria com os catadores.

O Pró-Catador permite a assinatura de convênios, contratos de repasse, acordos de cooperação, termos de parceria, ajustes ou outros instrumentos de colaboração, com órgãos ou entidades da administração pública federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; consórcios públicos; cooperativas e associações de catadores; e entidades sem fins lucrativos que atuem na incubação, capacitação, assistência técnica às organizações produtivas de catadores. Entre as formas previstas de apoio, elencadas em seu Artigo 2º, estão:

I – capacitação, formação e assessoria técnica; II – incubação de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem na reciclagem; III – pesquisas e estudos

para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; IV – aquisição de equipamentos, máquinas e veículos voltados para a coleta seletiva, reutilização, beneficiamento, tratamento e reciclagem pelas cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; V – implantação e adaptação de infraestrutura física de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; VI – organização e apoio a redes de comercialização e cadeias produtivas integradas por cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; VII – fortalecimento da participação do catador de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem; VIII – desenvolvimento de novas tecnologias voltadas à agregação de valor ao trabalho de coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis; e IX – abertura e manutenção de linhas de crédito especiais para apoiar projetos voltados à institucionalização e fortalecimento de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (Brasil, 2010).

Em junho de 2011, já na gestão da presidenta Dilma Rousseff, os catadores também ganharam papel de destaque no principal programa de combate à pobreza do governo federal. Trata-se do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), que conta com três eixos coordenadores: *i)* inclusão produtiva; *ii)* transferência de renda; e *iii)* acesso a serviços (Silva, 2011). As ações previstas para o apoio aos catadores, inseridas no eixo “inclusão produtiva”, contemplam: capacitação profissional e melhoria das condições de trabalho dos catadores; fortalecimento de sua participação na coleta seletiva; viabilização de infraestrutura; e implementação de redes de comercialização.

Nos âmbitos estadual e municipal muitas ações estão sendo desenvolvidas no intuito de adequar as políticas locais de gestão de resíduos com a PNRS. Uma das atividades recentes que merece destaque pela boa experiência para inclusão de catadores é o programa Bolsa Reciclagem, criado por meio da Lei nº 19.823, de 22 de novembro de 2011. Este programa é de responsabilidade do governo do estado de Minas Gerais, e sua execução fica a cargo do Centro Mineiro de Referência em Resíduos. O programa apoia os municípios em programas de gestão de resíduos sólidos, concedendo incentivos financeiros às cooperativas e associações de catadores, que passam a ser reconhecidas oficialmente pelo serviço público de limpeza urbana que realizam. O incentivo é repassado aos catadores proporcionalmente ao volume de materiais comercializado. No primeiro ano do programa, 73 organizações

estavam aptas a receber o recurso. Em 2013, esse número aumentou para oitenta organizações aptas, envolvendo setenta municípios de Minas Gerais.

Com o objetivo de estimular as ações dos municípios para inclusão e participação das cooperativas e associações de catadores, o CIISC lançou, em parceria com o MNCR, o Prêmio Cidade Pró-Catador. Espera-se com essa iniciativa que boas práticas de gestão nessa área, e que estejam em acordo com as diretrizes da PNRS, possam ser difundidas e replicadas em outros municípios, de acordo com suas especificidades institucionais e organizacionais.

Por fim, vale destacar também a realização da IV Conferência Nacional de Meio Ambiente (IV CNMA), em 2013, que estabeleceu um importante canal de diálogo e negociação entre a sociedade civil organizada, o poder público (em suas três esferas administrativas) e o setor empresarial em torno de seu tema central, que foi “Resíduos sólidos”. Os catadores tiveram uma participação destacada em todas as etapas. A IV CNMA esteve dividida em quatro eixos: *i)* produção e consumo sustentáveis; *ii)* redução de impactos ambientais; *iii)* geração de trabalho, emprego e renda; e *iv)* educação ambiental. O MNCR estimulou junto aos seus delegados as propostas que determinavam o modelo de relação com os resíduos sólidos com o qual estavam dispostos a atuar, obtendo grande votação em todos os eixos.

Apesar da importância de todos os programas e ações recentes de apoio aos catadores e/ou reconhecimento de seus direitos – conquistados após um longo histórico de organização social, como visto anteriormente – os órgãos responsáveis devem se atentar para o risco real de grupos empresariais se apresentarem como de falsas cooperativas de catadores para acessarem recursos ou adquirirem a concessão de serviços públicos de maneira privilegiada.

Para evitar que a aplicação dos recursos públicos seja desvirtuada, uma alternativa é a exigência de certificação das cooperativas e associações, realizada mediante o atendimento de alguns critérios que atestassem o caráter autogestionário do empreendimento, entre

os quais poderiam ser citados: estar quite com as exigências legais para a formação de uma organização coletiva; a realização de eleições regulares para a escolha das lideranças das cooperativas ou associações; a alternância dos presidentes e da diretoria; a realização costumeira de reuniões; a tomada de decisões em conjunto; e a autonomia decisória em relação a terceiros, comerciantes ou proprietários de capital e propriedade. A certificação das cooperativas e associações deve requerer, no mínimo, a existência e o cumprimento de regras adequadas de gestão, estabelecidas em estatuto, além da declaração da situação financeira dos catadores. A certificação poderia caber à Senaes, ao poder público municipal ou a algum outro órgão delegado (Ipea, 2011).

4 SITUAÇÃO SOCIAL DOS CATADORES NO BRASIL

Desde sua inserção na CBO, em 2002, a categoria profissional de catador de material reciclável passou a ser melhor identificada nas pesquisas domiciliares, tais como a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) e os censos demográficos do IBGE. Essa novidade abriu boas possibilidades de estudos sobre a realidade destes profissionais e sua situação familiar.

Até então, os catadores eram identificados nessas pesquisas por diferentes nomenclaturas utilizadas ao longo do tempo, muitas delas rechaçadas por eles próprios, por identificá-las como pejorativas. Para se ter uma ideia, no Censo 1991, em *Outras ocupações e ocupações mal definidas*, constava a atividade de *lixeiro*. No Censo de 2000, a atividade de *lixeiro* foi substituída por *catadores de sucata*. Apenas no Censo de 2010 a atividade está representada como *coletores de lixo e material reciclável, classificadores de resíduos e varredores e afins*. Essa denominação está mais próxima daquela utilizada pela CBO e também da forma como os catadores se identificam, possibilitando, assim, uma análise social mais ampliada acerca desse público em todo o território nacional.

Para este estudo, a principal fonte de dados utilizada é o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a), utilizando-se como base

complementar os dados da PNAD de 2012 (IBGE, 2012b). Foram elencadas seis categorias analíticas: demografia; trabalho e renda; previdência; educação; acesso a serviços públicos; e inclusão digital. Por sua vez, essas categorias se desdobraram em outros vinte indicadores, escolhidos devido a sua relação direta com as principais políticas sociais no país.

No entanto, deve-se levar em conta alguns pontos sobre esses dados. Não se pode esquecer que tanto o Censo 2010 como a PNAD são pesquisas domiciliares e autodeclaratórias. Isso faz com que se percam muitas informações referentes às pessoas que exercem a atividade de coleta de material reciclável, mas que não possuem um domicílio fixo definido. Paralelamente, aqueles que exercem a atividade de catador em conjunto com outras atividades, visando compor sua estratégia de sobrevivência familiar, podem não responder que essa é sua atividade principal, o que incorre em algum grau de perda de informações.

Mesmo assim, tais fatores não comprometem a riqueza das informações contidas nessas pesquisas domiciliares do IBGE para o objetivo proposto para este relatório. A importância maior na utilização do censo demográfico é a possibilidade de avaliar como o fenômeno estudado se manifesta em diferentes recortes territoriais. Dessa forma, além de discutir valores médios nacionais para os indicadores escolhidos, também se procurou comparar as diferenças entre as médias das regiões, e, para alguns casos, entre as microrregiões. Para a análise microrregional, foram elaborados mapas para algumas variáveis principais entre os indicadores dividindo-se as microrregiões em três tipos de acordo com a sua média em relação à variável em questão: superior, intermediário e inferior. Tal exercício permite mostrar que a categoria profissional dos catadores de material reciclável no Brasil também se caracteriza por uma forte heterogeneidade regional.

Antes de se iniciar as análises propriamente ditas, a tabela 4 apresenta uma síntese geral das categorias analíticas e dos indicadores utilizados nesta seção, com as médias dos indicadores para o Brasil e

para cada uma das regiões. Posteriormente, são debatidas as principais características de cada uma das categorias de análise escolhidas.

4.1 Demografia

A primeira informação importante a se buscar em uma análise sobre a realidade social dos catadores em todo o território nacional é, justamente, a quantidade de pessoas que compõem esse universo. No entanto, dada a heterogeneidade que caracteriza essa categoria profissional, conforme visto anteriormente, não é fácil chegar a um número preciso, tanto no Brasil como em qualquer parte do mundo.²⁶ No estudo *Diagnóstico sobre catadores de resíduos sólidos*, realizado pelo Ipea (2011), estimou-se com base em dados de organizações públicas, empresariais e do próprio MNCR, um intervalo entre 400 mil e 600 mil catadoras e catadores no país.

TABELA 4
Quadro-síntese da situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável no Brasil

Categorias	Indicadores	Brasil	Sul	Sudeste	Nordeste	Centro-Oeste	Norte
Demografia	Total de catadores	387.910	58.928	161.417	116.528	29.359	21.678
	Média de idade dos catadores	39,4	38,9	40,6	38,3	40,0	36,5
	Mulheres (%)	31,1	34,1	30,9	29,3	34,1	29,5
	Negros (pretos e pardos) (%)	66,1	41,6	63,0	78,5	71,3	82,0
	Catadores residentes em áreas urbanas (%)	93,3	93,5	96,2	88,5	95,6	93,2
	Total de residentes em domicílios com pelo menos um catador	1.426.584	196.787	578.190	456.060	99.412	96.135
	Razão de dependência de crianças em domicílios com pelo menos um catador	50,0	53,5	43,6	55,3	46,3	64,1
	Formalização da força de trabalho (CTPS e RJU) (%)	38,6	32,2	45,7	33,8	38,4	29,0

(Continua)

26. Segundo dados do Banco Mundial, estima-se que cerca de 1,5% da população economicamente ativa da Ásia e América Latina tira seu sustento desta atividade (Benvindo, 2010).

(Continuação)

Categorias	Indicadores	Brasil	Sul	Sudeste	Nordeste	Centro-Oeste	Norte
Trabalho e renda	Rendimento médio do trabalho dos catadores (R\$)	571,56	596,9	629,89	459,34	619,00	607,25
	Desigualdade de renda entre os catadores (índice de Gini)	0,42	0,42	0,39	0,43	0,37	0,42
	Residentes em domicílios com pelo menos um catador extremamente pobre (menos de R\$70 <i>per capita</i> %)	4,5	4,1	2,2	8,4	1,8	3,8
Previdência	Catadores com contribuição previdenciária (dados PNAD 2012) (%)	15,4	25,9	17,7	6,2	10,6	7,4
	Cobertura da população idosa em domicílios com pelo menos um catador	57,8	59,1	56,1	61,5	55,1	54,8
Educação	Taxa de analfabetismo entre os catadores	20,5	15,5	13,4	34	17,6	17,2
	Catadores com 25 anos ou mais com pelo menos ensino fundamental completo (%)	24,6	20,6	28,3	20,4	23,9	30,0
	Catadores com 25 anos ou mais com pelo menos ensino médio completo (%)	11,4	7,9	13,5	9,7	10,8	14
Acesso a serviços públicos	Domicílios com pelo menos um catador com esgotamento sanitário adequado (%)	49,8	40,9	75,4	32,5	28,0	12,3
	Crianças (0 a 3 anos) que frequentam creche residentes em domicílios com pelo menos um catador (%)	22,7	19,8	27,9	21,7	18,5	13
	Domicílios com pelo menos um catador com acesso a energia elétrica (%)	99,0	98,5	99,7	98,4	99,5	98,4
Inclusão digital	Domicílios com pelo menos um catador com computador (%)	17,7	20,1	26,4	7	19,2	9

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a); PNAD 2012 (IBGE, 2012b).
Elaboração dos autores.

Conforme o Censo Demográfico de 2010, constatou-se a existência de 387.910 pessoas em todo o território brasileiro que se declararam catadoras e catadores como sua ocupação principal. Embora este valor esteja bem próximo da estimativa elaborada em Ipea (2011), ele pode estar abaixo do quantitativo real, devido a alguns motivos. Um deles diz respeito à própria natureza desta ocupação,

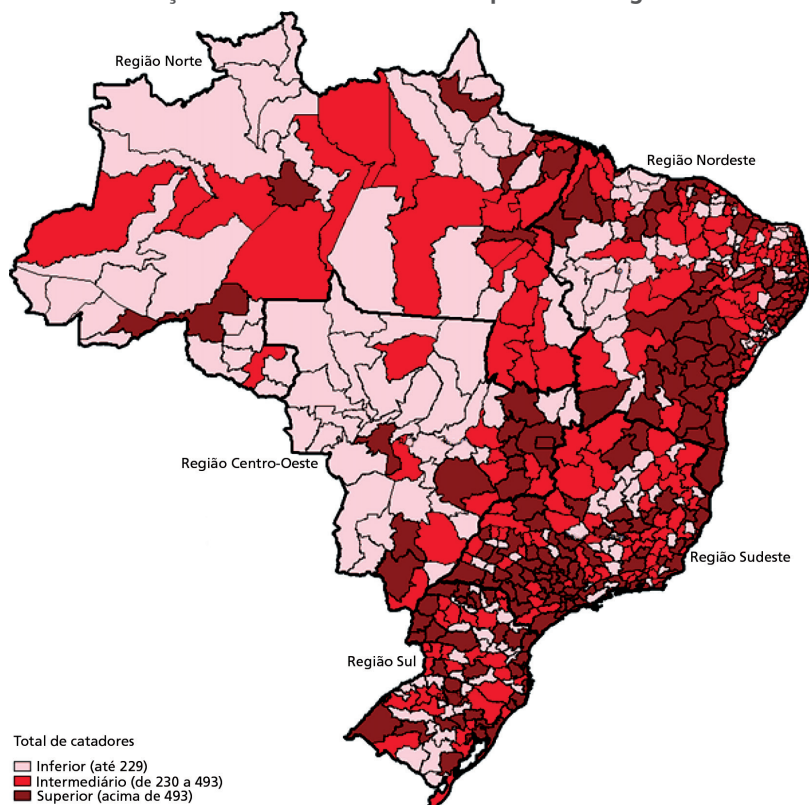
que, por ser marcada por uma forte informalidade, está sujeita às flutuações do ambiente econômico e da demanda por trabalho em outros setores. Sobre esse ponto, Crivellari, Dias e Pena (2008) apontaram para a possibilidade de catadores (sobretudo os de maior escolaridade) terem sido estimulados a procurar outros postos de trabalho, com maior remuneração, que passaram a ser ofertados ao longo da última década com a recuperação do crescimento econômico e do mercado de trabalho no país.

A divisão regional desse montante de trabalhadores aponta que a região Sudeste concentra 161.417 pessoas, o que representa 41,6% do total. O estado de São Paulo possui o maior contingente, com 79.770 trabalhadores. Ou seja, além de possuir praticamente a mesma quantidade da soma dos outros três estados da região, São Paulo abriga 20,5% de todos os catadores do país. A região Nordeste vem em seguida, com 116.528 catadores. Já o Norte possui o menor contingente, 21.678, representando 5,6% do total. Quando se avalia a distribuição dos catadores por microrregião, nota-se claramente, no mapa 1, que sua distribuição territorial segue a própria distribuição populacional brasileira, de modo que as microrregiões com maior número de catadores (superiores) são justamente as mais urbanizadas e que compõem ou circundam regiões metropolitanas, sobretudo nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul.

Esse resultado deriva do fato de que, como a atividade de coleta e reciclagem de resíduos sólidos depende do descarte de material reutilizável e reciclável, os catadores tendem a residir, majoritariamente, em grandes centros urbanos. Os dados do censo demográfico comprovam este fato. O percentual de catadores que residem em áreas urbanas em todo o país chega a 93,3%, superior inclusive à distribuição espacial da população como um todo, que possui uma taxa de urbanização em torno de 86,0%. Logo, a atividade de coleta de material reciclável possui uma natureza essencialmente urbana. Na região Sudeste encontra-se a maior concentração das regiões brasileiras, com 96,2% desses trabalhadores residentes em áreas urbanas. O menor percentual ficou por conta da região Nordeste, com 88,5%.

MAPA 1

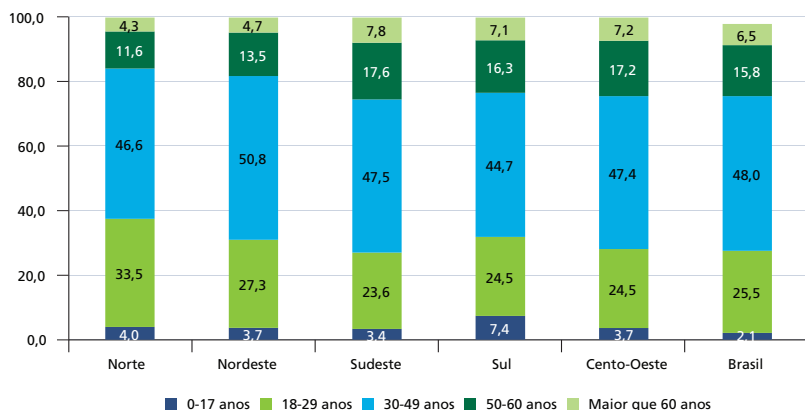
Distribuição do número de catadores por microrregião



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

A média de idade entre essas pessoas que declararam exercer a atividade de coleta e reciclagem no Brasil é de 39,4 anos. Essa média varia pouco entre as regiões. A maior média de idade refere-se à região Sudeste, 40,6 anos, e a menor é a da região Nordeste, com 38,3 anos. Quase metade desses trabalhadores em todo o país situa-se entre 30 e 49 anos. Apenas 2,1% do total ainda não atingiram a idade adulta, e 25,5% encontram-se entre 18 e 29 anos, idade utilizada como referência para políticas de juventude, inclusive aqueles de 15 a 17 anos. A população de catadoras e catadores acima de 70 anos na região está próxima de 6,5%, idade considerada prioritária para as políticas de assistência e Previdência Social.

GRÁFICO 2
Catadores por faixa etária
 (Em %)



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

O sexo masculino é predominante entre as pessoas que exercem a atividade de coleta e reciclagem de resíduos sólidos no país. Os homens representam 68,9% do total, contra 31,1% das mulheres. Algumas questões estão relacionadas com a variação observada; por exemplo, o fato de muitas mulheres exercerem outras atividades, como o cuidado do lar e da família, e entenderem que a coleta de resíduos seja uma mera atividade complementar. Ou seja, algumas catadoras podem não se identificar com a atividade por manterem outra atividade como trabalho principal.²⁷ O maior percentual de mulheres foi encontrado na região Sul, com 34,1%, enquanto que o menor foi no Nordeste, 29,3%.

A identificação da quantidade de mulheres que trabalham com material reciclável possui uma série de relevâncias quando se tem em mente desenvolver estratégias de inclusão social para essa parcela da

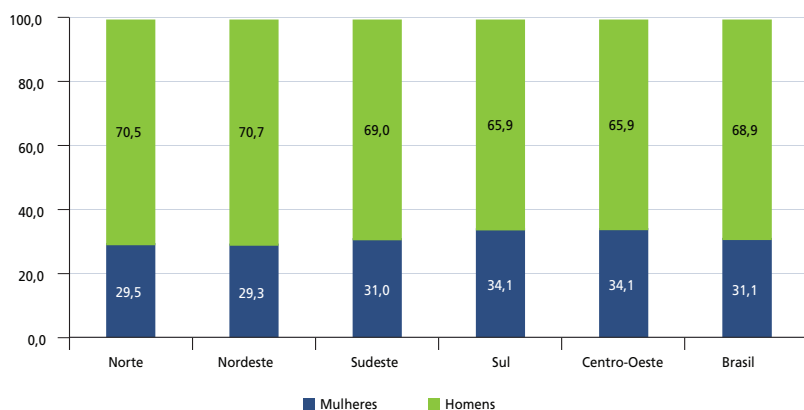
27. Essa mesma dificuldade é encontrada em estudos sobre outras categorias, por exemplo, das agricultoras familiares. Embora muitas delas realizem todo o trabalho característico de uma agricultora na propriedade familiar, grande parte delas se declara apenas como “dona de casa” ou algo do tipo, sem se reconhecer profissionalmente enquanto agricultoras, o que subestima o percentual de mulheres no total de trabalhadores dessa categoria profissional.

população. Em geral, as mulheres são as principais responsáveis, por exemplo, pelo cuidado das crianças e dos idosos que residem em seus lares. Além disso, programas de saúde que visam a cuidados específicos para as mulheres também são importantes. Um exemplo digno de nota é o estudo de Porto *et al.* (2004 *apud* Oliveira, 2011), que observou alta frequência de aborto espontâneo entre catadoras que exercem a atividade durante o período de gestação.

GRÁFICO 3

Homens e mulheres na atividade de reciclagem

(Em %)



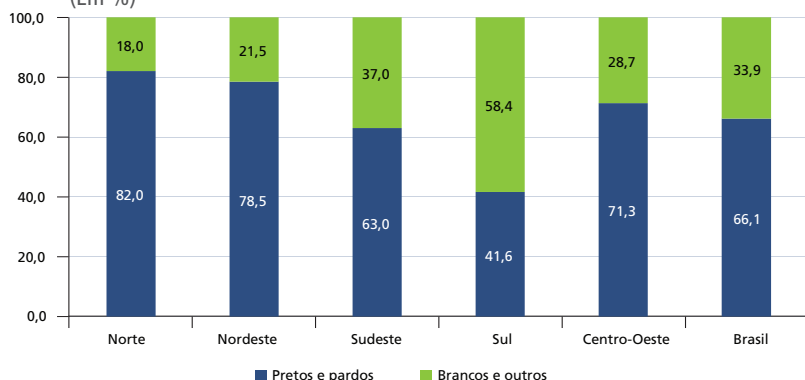
Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

Já quanto à questão racial entre as pessoas que trabalham com a coleta e reciclagem de resíduos sólidos no Brasil, os dados mostram que a participação de negras e negros representa 66,1% do total. Ou seja, duas em cada três pessoas que exercem essa atividade se identificam como negras e negros. De acordo com o Censo Demográfico 2010, o percentual dessa parcela da população na atividade de catação é superior ao de negras e negros (pretas/os e pardas/os) na população brasileira total, que é de 52%. O maior percentual de negros entre esses profissionais está no Norte, com 82,0%, e o menor no Sul, com 41,6%.

GRÁFICO 4

Negros e negras entre os catadores

(Em %)



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

Outra informação importante é descobrir o total de pessoas que vivem em domicílios que contam com a presença de pelo menos uma pessoa que declarou exercer essa atividade. O Censo 2010 indica um total de 1.426.584 pessoas residindo nesses domicílios. Ou seja, existem quase quatro residentes (3,7) para cada uma que declarou trabalhar com a coleta de material reciclável no Brasil, relação que pouco varia entre as regiões. Esse número expressa a existência de um grande contingente que, de alguma forma, direta ou indiretamente, depende da renda gerada por essa atividade.

Por fim, uma última informação demográfica relevante refere-se à quantidade de crianças (0 a 15 anos) que residem nos domicílios que possuem ao menos um catador. Para isso calculou-se a razão de dependência de crianças para esses domicílios.²⁸ Como a legislação brasileira não permite o trabalho remunerado nessa idade, as crianças e os adolescentes dependem da renda gerada pelos adultos de seus domicílios. O valor da

28. Razão de dependência de crianças em domicílios com pelo menos um(a) catador(a): razão entre o total de pessoas de 0 a 15 anos de idade e o total de pessoas de 16 a 64 anos de idade.

$$\frac{\text{População de 0 a 15 anos de idade}}{\text{População de 16 a 64 anos de idade}} \times 100$$

razão de dependência nos domicílios com catadores no Brasil é de 50,0%. Esse valor indica que nesses domicílios o número de crianças com até 15 anos é praticamente o mesmo das demais pessoas (acima de 15 anos), o que é superior inclusive à razão de dependência de todos os domicílios brasileiros, que é de 39,0%. Esse resultado demonstra a existência de uma quantidade maior de crianças em relação aos adultos nesses domicílios que na média nacional, incluindo todos os domicílios. As regiões Sul (53,5%) e Nordeste (53,3%) apresentam as maiores razões de dependência de crianças nos domicílios com catadores, e a menor é a do Sudeste (43,6%).

4.2 Trabalho e renda

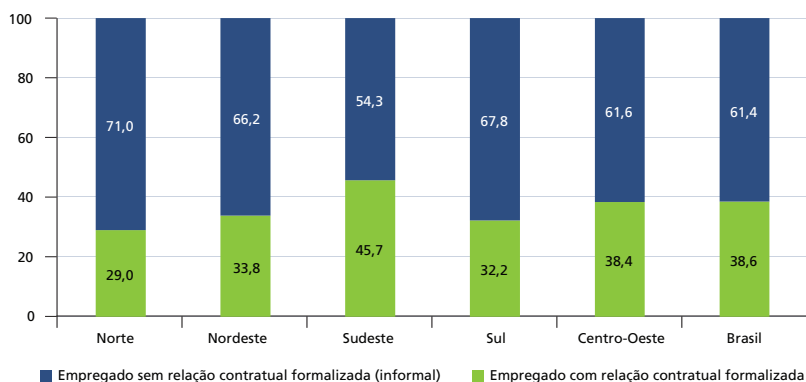
As análises das dimensões do trabalho e da renda demonstram a grande heterogeneidade social e regional que caracteriza os trabalhadores do setor da reciclagem no Brasil.

Vale destacar que, do total de catadores declarados no Censo de 2010, apenas 38,6% apresentam alguma relação contratual de trabalho, seja por meio da Carteira de Trabalho por Tempo de Serviço, seja pelo Regime Único do Funcionalismo Público. Portanto, quase dois em cada três catadores trabalham na informalidade no Brasil, basicamente em função da natureza autônoma que caracteriza a profissão. Mesmo na região Sudeste, que possui o maior percentual de formalização entre esses trabalhadores, esse valor não chega à metade de seus trabalhadores (45,2%). A região Norte, com 29,0%, é a que apresenta o menor percentual de formalização do trabalho dos catadores de material reciclável. O gráfico 5 apresenta esses números entre as regiões brasileiras.

GRÁFICO 5

Formalização da força de trabalho no setor da coleta de material reciclável

(Em %)



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

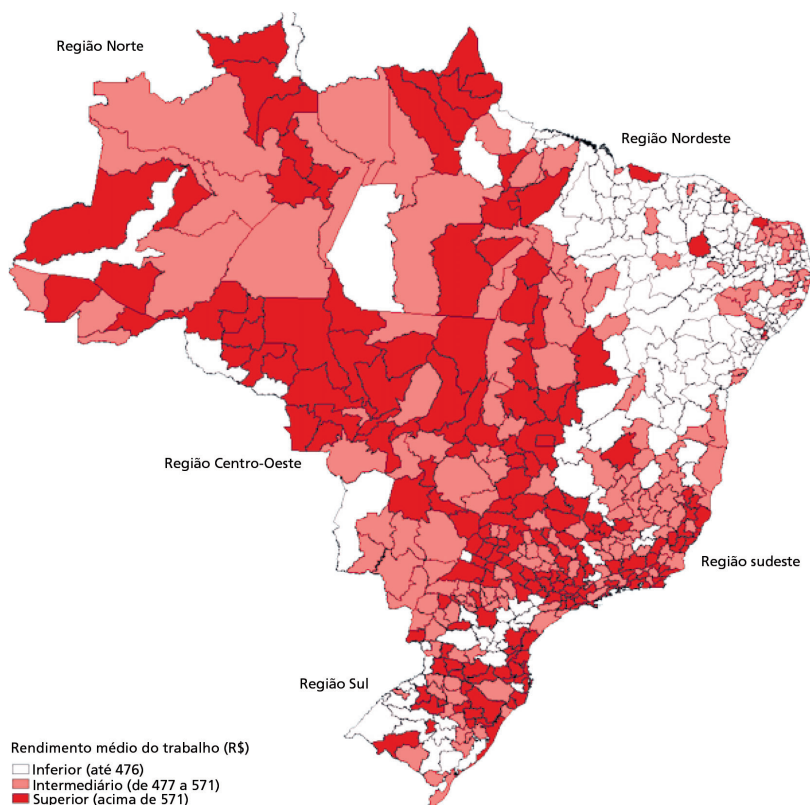
Outro índice de formalização do trabalho interessante para este estudo seria o percentual de catadores associados formalmente em empreendimentos coletivos (associações e cooperativas). No entanto, não é possível identificar esse índice no censo ou em outras pesquisas que permitam uma estimativa nacional. De acordo com algumas bases de dados de diferentes órgãos analisadas pelo Ipea (2011), o percentual de associativismo em empreendimentos econômicos coletivos ainda é baixo entre esses trabalhadores, em torno de 10% em todo o território nacional. São muitos os fatores que explicam essa baixa adesão, conforme já discutido na seção anterior. No entanto, dadas as especificidades que caracterizam a cadeia de valor da reciclagem, dificilmente os catadores conseguirão auferir melhores remunerações e maior poder de negociação, seja com outras empresas na comercialização, seja com o poder público na formação de parcerias, sem que antes consigam alcançar um maior grau de organização interna de sua força de trabalho. E para isso, os princípios do cooperativismo e da economia solidária despontam como importantes diretrizes na busca desses trabalhadores por maior autonomia e reconhecimento social.

Em termos da remuneração auferida por esses trabalhadores, os dados do censo indicam que a renda média em 2010, segundo os próprios catadores, era de R\$ 571,56. Ressalte-se que o salário mínimo da época era de R\$ 510,00. Ou seja, a renda média do trabalho de todo o universo desses trabalhadores no país superava o valor do salário mínimo em 12%. Na região Sudeste foi encontrado o maior valor médio do trabalho das pessoas envolvidas na atividade de coleta e reciclagem em 2010, R\$ 629,89. Entre as demais regiões, apenas a Nordeste apresentou uma renda média do trabalho abaixo do valor do salário mínimo de 2010, totalizando R\$ 459,34.

O mapa 2, ao fazer uma comparação entre as microrregiões brasileiras, deixa mais evidente as diferenças territoriais em torno do rendimento médio dos catadores no Brasil. Nota-se que as microrregiões com médias de renda superior se concentram em maior número nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. Já a região Nordeste é marcada basicamente por microrregiões caracterizadas como inferiores, ou seja, aquelas que possuem média de renda do trabalho dos catadores bem abaixo da média nacional. A parte norte de Minas Gerais e o sul do Rio Grande do Sul também apresentam grande incidência de microrregiões com médias de renda inferiores.

MAPA 2

Distribuição da renda média do trabalho entre os catadores por microrregião



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

Outras desigualdades dignas de nota em termos de renda do trabalho dos catadores são diagnosticadas quando se verificam as médias por gênero e raça. Ao se considerar somente a renda média dos homens que atuam como catador, essa chega a R\$ 611,10, enquanto que entre as mulheres catadoras a média é de R\$ 460,54, ou seja, 32% menor que a média de rendimento masculino. Em termos raciais, os catadores de cor branca recebem em média R\$ 642,98, que representa 22% a mais que a média dos catadores negros (pretos e pardos), que é de R\$ 525,22.

Além da comparação da renda média, outra forma de calcular a desigualdade dos rendimentos do trabalho entre os catadores brasileiros é por meio do índice de Gini. Esse indicador varia entre 0 e 1: quanto mais perto de 1, maior a desigualdade; e quanto mais perto de 0, menor. É importante ressaltar que o Brasil vem conseguindo nos últimos anos importantes resultados na queda da desigualdade de renda, principalmente em virtude do aumento do investimento em programas sociais, queda do desemprego e aumento real do salário mínimo. De acordo com o censo, o índice de Gini da desigualdade de renda entre todos os trabalhadores brasileiros em 2010 era de 0,58. Se forem considerados apenas os trabalhadores envolvidos com a coleta e reciclagem de resíduos sólidos, o valor do índice de Gini para o Brasil é de 0,42. Ou seja, embora a desigualdade de renda entre os catadores seja menor que a desigualdade em todo o mercado de trabalho, há uma considerável desigualdade entre eles.

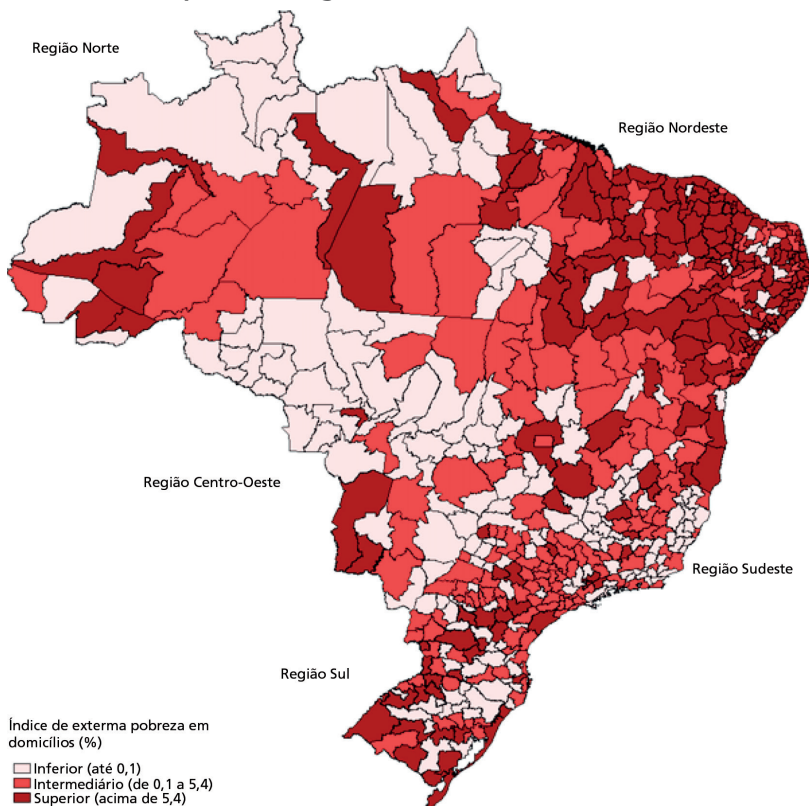
Da mesma forma que ocorre com a desigualdade de renda, a queda da extrema pobreza na população brasileira vem sendo diagnosticada com bastante ênfase nos últimos anos. Para fins de alguns programas sociais, como o Programa Bolsa Família, considera-se em situação de extrema pobreza o domicílio em que a soma da renda de seus integrantes, dividida pela quantidade de pessoas que residem no domicílio e dependem dessa renda não ultrapasse a marca de R\$ 70,00. Considerando todas as famílias brasileiras, estimou-se, de acordo com o censo demográfico, que em 2010 o percentual de extrema pobreza era de 9,4%. Fazendo um recorte apenas para os domicílios que possuem pelo menos um catador, esse percentual para o Brasil é bem menor, na ordem de 4,5%. Porém, esse valor varia entre as regiões e os estados.

A região Sudeste apresenta o menor percentual de extrema pobreza entre os domicílios com pelo menos um catador, 2,2%, quase metade da média nacional. Já a região Nordeste apresentou o maior percentual, 8,4%, bem acima da média nacional. Esses números podem ser mais bem entendidos com base no mapa 3, que permite uma comparação entre as microrregiões brasileiras em termos do percentual

de domicílios com catadores em situação de extrema pobreza. Ela mostra que a maioria das microrregiões cujas médias são superiores para essa variável encontra-se na região Nordeste.

MAPA 3

Distribuição do índice de extrema pobreza em domicílios com catadores por microrregião



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

Ao contrastar o mapa 3 com o mapa 2, pode-se perceber que as microrregiões com menor renda média do trabalho dos catadores são, em geral, aquelas com maior percentual de domicílios em situação de extrema pobreza. Essa constatação, mesmo sendo aparentemente intuitiva, demonstra a importância de se investir em programas de apoio e em novas tecnologias (de produção e organização) que visem elevar

a renda do trabalho dos catadores para se combater de vez a extrema pobreza entre essas famílias.

4.3 Previdência

Outra temática relevante para a análise da realidade social dos catadores – e que é diretamente relacionada à questão do trabalho e ao combate à pobreza – é a cobertura previdenciária. Os indicadores de Previdência apresentam o grau de proteção social em vigor na sociedade, garantindo aos trabalhadores o direito a uma série de benefícios, tais como aposentadoria por tempo de serviço, salário-maternidade, seguro por acidente, entre outros. Porém, como o mercado de trabalho no Brasil é fortemente marcado pela informalidade, embora as estatísticas oficiais apresentem uma significativa queda nos últimos anos, grande parte da população não está coberta pelo sistema previdenciário.²⁹ Tal conclusão pode ser notada no universo dos catadores de material reciclável.

Uma primeira análise sobre a questão previdenciária entre esses trabalhadores foi sobre a cobertura da população idosa (60 anos ou mais) em relação aos benefícios previdenciários e assistenciais. Esses índices sinalizam a condição de vulnerabilidade em que vive a população, ao mesmo tempo que evidenciam a abrangência da atuação do Estado na seguridade social. Em 2010, os dados do censo apontaram que o percentual de cobertura foi de 74,9%, considerando toda a população idosa do Brasil, ou seja, cerca de três em cada quatro pessoas com mais de 60 anos recebem benefício previdenciário ou assistencial.

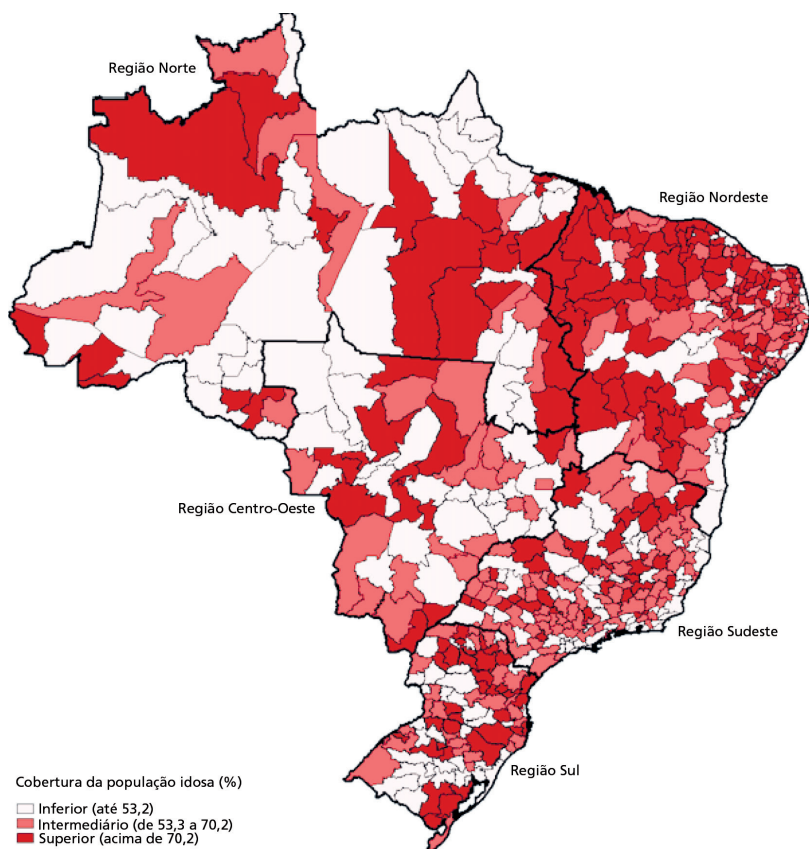
Porém, ao focar exclusivamente na população idosa que reside em domicílios onde existe pelo menos uma pessoa que trabalha como catador, verificou-se que o percentual geral do país é bem menor, 57,8%. A região Nordeste apresentou o maior percentual de cobertura de idosos nestes domicílios, 61,5%, enquanto que o menor ficou por conta da região Norte, 54,8%. Em termos microrregionais, o mapa 4 mostra o

29. Sobre a evolução da informalidade e de outras variáveis importantes que compõem o mercado de trabalho brasileiro, ver Ipea (2013).

comportamento relativo desse indicador no território nacional. De maneira geral, as microrregiões mais pobres, sobretudo nas regiões Nordeste e Norte, apresentam as maiores médias de cobertura. Uma explicação para esse resultado é a inclusão dessas pessoas em programas assistenciais, no caso, o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

MAPA 4

Distribuição do índice de cobertura previdenciária da população idosa em domicílios com catadores por microrregião



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

Além da cobertura previdenciária em si, é importante também averiguar o grau de contribuição previdenciária da força de trabalho entre os catadores brasileiros. Entre aquelas pessoas que declararam

exercer essa profissão no Censo 2010, 57,9% afirmaram que contribuem para a Previdência. No entanto, esse percentual muito provavelmente está superestimado, dada a imensa informalidade que caracteriza as relações de trabalho no setor. Ao contrastar esse percentual obtido no Censo 2010 com a série histórica da PNAD (2002-2012), vê-se uma grande diferença entre os valores dessa variável para o universo dos catadores, que nos últimos dez anos variou entre 11% e 15%.

Embora seja difícil de se chegar a um valor exato da contribuição previdenciária desses trabalhadores, mesmo porque se trata de pesquisas declaratórias, algumas previsões do Ministério da Previdência Social (MPS), e também o conhecimento geral sobre a dinâmica socioeconômica do setor, levam a crer que o percentual mais realista é esse encontrado nas últimas pesquisas da PNAD. Na PNAD 2012, a média nacional de contribuição entre os catadores foi de 15,4%, sendo a região Sul com o maior percentual, 25,9%; e o menor percentual foi encontrado nas regiões Norte e Nordeste (7,5% e 6,2%, respectivamente).

São muitos os fatores que explicam o baixo índice de contribuição entre os catadores, mesmo entre os informais. O principal deles se refere à baixa renda do trabalho, que compromete a capacidade contributiva dessas pessoas. Outro fator diz respeito à falta de conhecimento sobre os benefícios da Previdência Social.

Tais constatações apontam para a necessidade de programas que estimulem esses trabalhadores a contribuírem, seja por meio de formas especiais de contribuição para esse setor, algo que constantemente está na pauta de reivindicações do MNCR, seja por meio de maior conscientização sobre os benefícios que a cobertura previdenciária proporciona, sobretudo em uma atividade sujeita a tantos riscos físicos e psicológicos como esta.

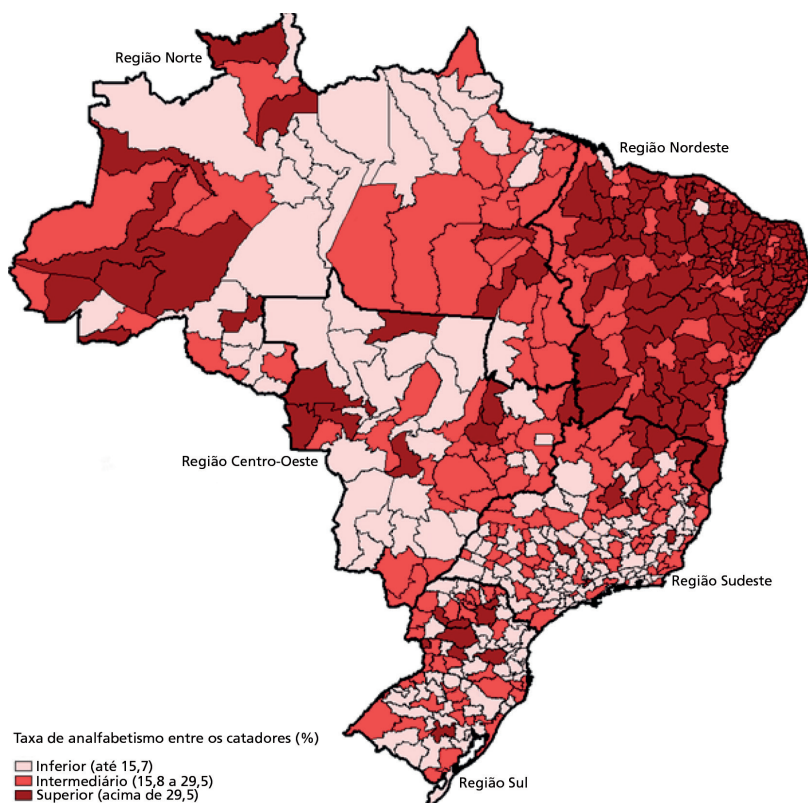
4.4 Educação

O Brasil ainda apresenta taxas preocupantes de analfabetismo. Segundo o Censo 2010, esse valor chega a 9,4% da população. O analfabetismo é considerado um grave problema social, uma vez que a pessoa analfabeta sofre grande limitação de oportunidades profissionais e de inclusão social, com forte impacto negativo na sua qualidade de vida e de sua família.

Entre as catadoras e os catadores, esse percentual atingiu 20,5%, ou seja, mais que o dobro nacional. A região Nordeste apresentou a situação mais preocupante, com 34% desses trabalhadores se declarando analfabetos. Já a região Sudeste possui a menor taxa de analfabetismo, 13,4%. O mapa 5 ilustra comparativamente os índices de analfabetismo entre os catadores por microrregião brasileira. Como se pode ver, as microrregiões com índices superiores de analfabetismo estão fortemente concentradas na região Nordeste, estendendo-se também para a parte norte de Minas Gerais.

MAPA 5

Distribuição do índice de analfabetismo entre os catadores por microrregião



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

Outras variáveis educacionais verificadas dizem respeito ao percentual de catadores, com 25 anos ou mais de idade, que terminaram o ensino fundamental e o médio. No primeiro caso, vale ressaltar que no Brasil 50,3% da população nesta faixa etária possui ensino fundamental completo. Entre o grupo dos catadores de material reciclável nessa mesma faixa etária, esse número cai para 24,6%, ou seja, menos da metade da média geral da população brasileira.

No tocante à população com 25 anos de idade ou mais que possui ensino médio completo, quando se considera a população brasileira total, esse índice chega a 35,9%. Para os catadores, este valor cai para apenas 11,4%.

Em ambos os casos, os melhores índices entre os catadores foram observados na região Sudeste (28,3% para o ensino fundamental e 13,5% para o ensino médio). Já as regiões Sul (20,6% e 7,9%) e Nordeste (20,4%, 9,7%) tiveram as menores médias nacionais para essas variáveis entre os catadores.

Portanto, os indicadores de educação mostram que a situação educacional dos catadores no Brasil é preocupante e requer cuidados especiais por parte dos agentes de governo, com a definição de estratégias e programas educacionais que contemplem as especificidades deste público.

4.5 Acesso a serviços públicos

Em termos de acesso a serviços públicos domiciliares, o percentual de acesso ao esgotamento sanitário é um importante indicador da qualidade da infraestrutura domiciliar disponível às famílias. Considera-se como esgotamento adequado, para área urbana, os domicílios servidos por rede coletora ou fossa séptica ligada à rede coletora; e para a área rural, os servidos por rede coletora, fossa séptica ligada à rede coletora ou fossa séptica não ligada à rede coletora.

O esgotamento sanitário considerado adequado no Brasil está presente em 66,7% das residências, segundo dados do Censo 2010. No caso dos domicílios com pelo menos um catador, esse percentual diminui para 49,8%, o que demonstra, nestas famílias, uma situação de precariedade na infraestrutura domiciliar mais grave que a média geral dos domicílios brasileiros.

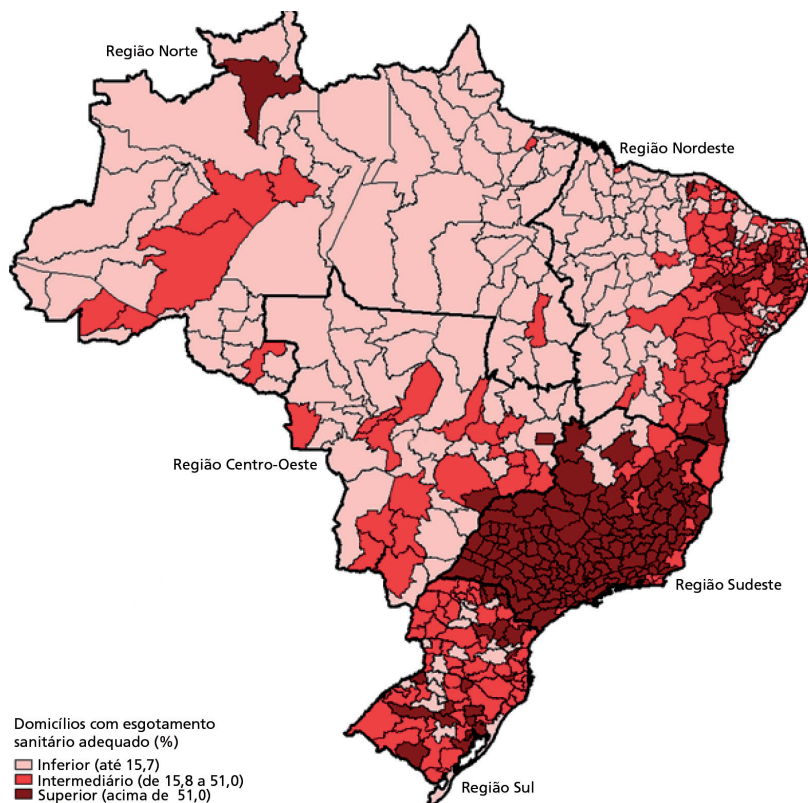
No entanto, esse indicador apresenta uma grande variação regional. A região Sudeste possui o maior percentual de domicílios com catadores que possuem acesso a esgotamento sanitário, 75,4%. Todas as demais regiões apresentaram valores abaixo de 50%, sendo a pior situação a da região Norte, com apenas 12,3% desses domicílios dispondo desse serviço de forma adequada. Essa variação pode ser vista mais claramente no mapa 6, que apresenta as microrregiões brasileiras de acordo com o percentual de acesso a esgotamento sanitário dos domicílios com catadores. O mapa 6 mostra que os melhores índices referem-se às microrregiões localizadas na região Sudeste. O estado de São Paulo, por exemplo, apresenta praticamente todas as suas microrregiões nos estratos superiores do mapa. As microrregiões dos estados do Norte e do Centro-Oeste são, em sua grande maioria, caracterizadas por percentuais inferiores de acesso, logo, com maior nível de precariedade da infraestrutura domiciliar.

O acesso à energia elétrica residencial é outra variável importante para se avaliar a infraestrutura domiciliar dos catadores no país. Destaca-se que esse é um dos índices mais satisfatórios dos serviços públicos nos últimos anos. Com 98,6% do total de domicílios cobertos, pode ser reconhecido como um serviço universalizado no Brasil. Mesmo para os domicílios com pelo menos um(a) catador(a), esse índice está praticamente universalizado. Para o Brasil, o valor é de 99,0%, muito em função de a maioria desses domicílios ser localizada em áreas urbanas, onde praticamente não há mais problemas de infraestrutura para o acesso à energia elétrica. Em todas as regiões, os valores foram superiores a 98%.

Para finalizar essa categoria analítica, avaliou-se, também, o acesso que as crianças (0 a 3 anos), em domicílios com catadores, têm aos serviços de creche no país. A título de consideração, o percentual geral de crianças nessa faixa etária, no Brasil, que possuem acesso à creche é de 23,6%. Se forem consideradas apenas as crianças residentes em domicílios com pelo menos um catador, este valor é bem próximo, 22,7%. Entre as regiões, o maior percentual encontrado foi na região Sudeste, 27,9%. Todas as demais regiões apresentaram valores abaixo da média nacional para esse indicador, sendo a região Norte o mais abaixo, com apenas 13%.

MAPA 6

Distribuição do índice de domicílios com catadores com esgotamento sanitário adequado por microrregião



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

4.6 Inclusão digital

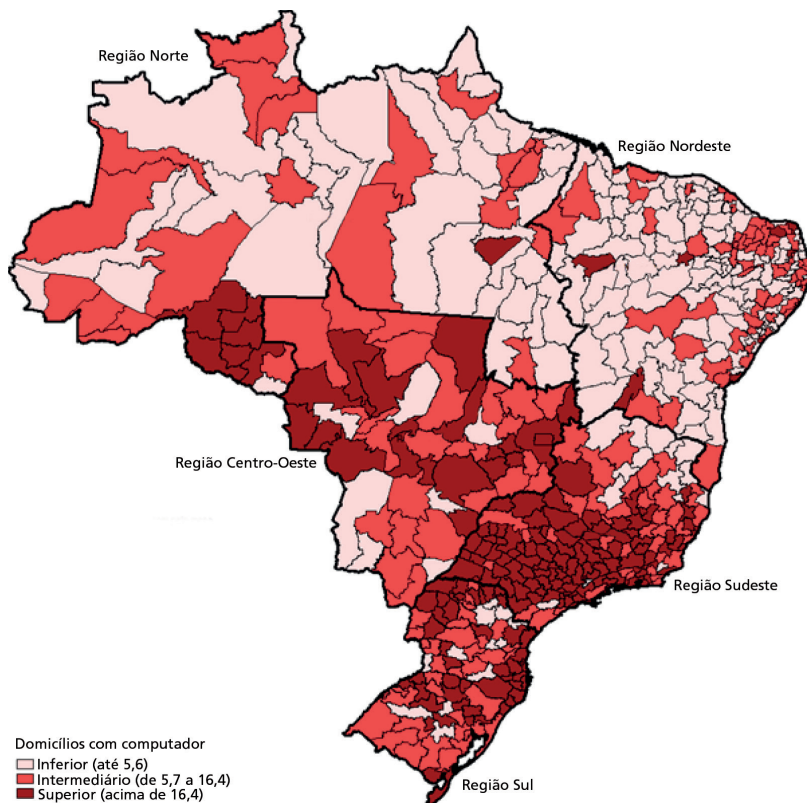
A presença de computador no domicílio foi utilizada neste trabalho como um indicador de inclusão digital das famílias. De acordo com o Censo de 2010, 39,3% dos domicílios brasileiros possuíam computador, número três vezes superior ao encontrado no ano 2000. Se forem considerados apenas aqueles domicílios com pelo menos um catador, esse percentual cai para 17,7%. Também nesse item há uma variabilidade grande entre as regiões brasileiras, na qual se pode definir três faixas bem determinadas. Na faixa superior está a região Sudeste, com

o maior valor percentual de presença de computador em domicílios com catadores, 26,4%. A faixa intermediária conta com as regiões Sul, 20,1%, e Centro-Oeste, 19,2%. Já na faixa inferior para esse indicador estão as regiões Norte e Nordeste, com 9% e 7%, respectivamente.

O mapa 7 ilustra esses dados em termos microrregionais. Nota-se que a região Sudeste possui o maior número de microrregiões com valores superiores para essa variável, seguida pelas regiões Sul e Centro-Oeste. As microrregiões inferiores são basicamente localizadas no Norte e Nordeste, e norte de Minas Gerais.

MAPA 7

Distribuição do índice de domicílios com catadores com computador por microrregião



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate aqui empreendido sobre a realidade socioeconômica enfrentada pelos catadores de material reciclável no Brasil permitiu elucidar melhor o ambiente de múltiplas precariedades enfrentadas por esses trabalhadores e suas famílias. Essa categoria profissional, além de ser fortemente heterogênea em termos de inserção no mundo do trabalho, constitui o elo mais vulnerável na cadeia de valor da reciclagem.

Os dados explorados apontam que o universo de trabalhadores que se reconhecem como catadores são em sua maioria do sexo masculino e de cor/raça negra, com relações de trabalho fortemente marcadas pela informalidade, com baixa escolaridade, baixa cobertura previdenciária e residentes em áreas urbanas com deficiências de infraestrutura domiciliar graves. No entanto, a renda média auferida por esses trabalhadores nos últimos anos tem superado o patamar do salário mínimo em quase todas as regiões (com exceção do Nordeste), o que aponta para um índice de pobreza extrema nos domicílios de residência desses trabalhadores bem inferior à média geral nacional. Os resultados dos indicadores conferidos neste trabalho apresentam muitas disparidades em termos regionais e microrregionais, o que demonstra a necessidade de estudos com diferentes recortes territoriais para aprofundar e qualificar as problematizações aqui levantadas.

Mesmo com todas as adversidades enfrentadas, esses trabalhadores vêm buscando se organizar em cooperativas, associações, redes e no próprio movimento nacional dos catadores, com o objetivo de alcançar maior poder de negociação tanto com relação ao setor empresarial quanto ao setor público. Esse esforço não está sendo em vão. Como visto, os catadores foram oficialmente reconhecidos como atores de relevância social em diversos instrumentos normativos instituídos nos últimos anos. O maior exemplo disso é a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que destaca o papel estratégico dos catadores e a necessidade de estabelecer programas de coleta seletiva nos municípios com o amplo envolvimento desses trabalhadores. Além da PNRS, a atuação de estruturas oficiais de governo, como o CIISC, é de grande relevância para a coordenação intersetorial, no âmbito da administração pública, de

políticas e programas que visem à maior inserção social e qualidade de vida dos catadores em todo o Brasil.

Por fim, espera-se que este estudo possa contribuir para agregar informações qualificadas a esse debate, no intuito de alcançar soluções para a destinação de resíduos sólidos condizentes com o respeito ao ser humano e à valorização da atividade das catadoras e dos catadores em todos os municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

BENVINDO, Aldo Z. **A nomeação no processo de construção do catador como ator econômico e social**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010.

CRIVELLARI, Helena M. T.; DIAS, Sonia M.; PENA, André S. Informação e trabalho: uma leitura sobre os catadores de material reciclável a partir das bases públicas de dados. *In*: KEMP, Valéria. H.; CRIVELLARI, Helena. M. T. (Orgs.). **Catadores na cena urbana**: construção de políticas socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

DAMÁSIO, J. Impactos socioeconômicos e ambientais do trabalho dos catadores na cadeia da reciclagem. Brasília: MDS/Pangea, 2010 (Relatório Final).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012a.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para gestão de resíduos sólidos**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/tTVr>>.

_____. **Diagnóstico sobre os catadores de resíduos sólidos**. Brasília: Ipea, 2011.

_____. **Boletim Mercado de Trabalho**, n. 55. Brasília: Ipea, 2013.

MEDEIROS, Luísa F. R.; MACEDO, Kátia B. Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência? **Revista psicologia & sociedade**, n. 18, v. 2, 2006.

MAGALHÃES, Beatriz J. **Liminaridade e exclusão: os catadores de materiais recicláveis e suas relações com a sociedade brasileira**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/SJPPdI>>.

MNCR – MOVIMENTO NACIONAL DE CATADORES(AS) DE MATERIAL RECICLÁVEL. **Carta de Caxias do Sul**, 2003. Disponível em: <www.mnccr.org.br>. Acesso em: 21 out. 2013.

_____. **Relatório do Encontro dos 700**, 2006. Disponível em: <www.mnccr.org.br>. Acesso em: 21 out. 2013.

_____. **Carta de Bogotá**, 2008. Disponível em: <www.mnccr.org.br>. Acesso em: 21 out. 2013.

NAGEM, Fernanda; SILVA, Sandro P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 46, 2013.

OLIVEIRA, Denise A. M. **Percepção de riscos ocupacionais em catadores de materiais recicláveis: estudo em uma cooperativa em Salvador-Bahia**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

PIRANI, Nikolas. **Sustentabilidade e a gestão compartilhada dos resíduos sólidos no município de Ribeirão Preto/SP: conflitos e desafios**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

SANTOS, Maria C. L. *et al.* Frames de ação coletiva: uma análise da organização do MNCR. *In*: SCHERER-WARREN, Ilse; LUCHMANN, Lígia H. H. **Movimentos sociais e participação**. Florianópolis: Editora UFSC, 2011.

SCHERER-WARREN, Ilse; LUCHMANN, Lígia H. H. **Movimentos sociais e participação**. Florianópolis: Editora UFSC, 2011.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

SILVA, Sandro P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento 2013**. Brasília: Ipea, 2013. v. 1.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Pró-Catador/CISC

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

Secretaria-Geral da
Presidência da República

Secretaria Nacional de
Economia Solidária

Ministério do
Trabalho e Emprego

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA