

PROGRAMA BOLSA RECICLAGEM

AVALIAÇÃO DE RESULTADOS



GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

Avaliação de Resultados do Bolsa Reciclagem

Relatório Final

Versão para validação

Belo Horizonte, 17 de março de 2023

FICHA TÉCNICA

Sistema Estadual de Avaliação de Políticas Públicas (Sapp-MG)

Comitê Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cemap)

Marcel Dornas Beghini – Secretaria-Geral

Luísa Cardoso Barreto – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda – Controladoria Geral do Estado

Helger Marra Lopes – Fundação João Pinheiro

Paulo Sérgio Lacerda Beirão – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

Comitê Executivo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Comex)

Controladoria Geral do Estado

Eduardo Souza Batista | titular

Armando Noé Carvalho de Moura Júnior | suplente

Fundação João Pinheiro

Carla Bronzo Ladeira | titular

Carolina Proietti Imura | titular

Marcos Arcanjo de Assis | titular

Isabela Tolentino | suplente

Juliana de Lucena Ruas Riani | suplente

Luis Felipe Zilli | suplente

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Felipe Magno Parreiras de Souza | titular

Camila Barbosa Neves | titular

Solimar Assis de Araújo | suplente

Túlio de Souza Gonzaga | suplente

FICHA TÉCNICA

Coordenação: Victor Barcelos Ferreira

Equipe técnica:

Alexandre Mário de Freitas

Ana Paula Salej Gomes

Carla Bronzo Ladeira

Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Danielle Ramos de Miranda Pereira

Joaquina Júlia Martins

Marcos Antonio Nunes

Nelson Antônio Quadros Vieira Filho

Reinaldo Carvalho de Moraes

Renato Pereira Claus

Rodrigo Wagner Santos Ribeiro Filho

Tomás de Faria Balbino

Revisão técnica: Carla Bronzo Ladeira

Sumário

1. Sobre o programa 6

2. Sobre a avaliação 18

3. Resultados 22

3.1. Entendendo o público-alvo 22

3.2. Resultados gerais das organizações de catadores cadastradas no Bolsa Reciclagem 26

3.3. As dimensões de resultados do Bolsa Reciclagem 28

Pergunta Avaliativa 1: O programa afetou a organização dos catadores? 28

Pergunta avaliativa 2: O programa afetou a condição socioeconômica dos catadores? 36

Pergunta Avaliativa 3: Em que medida o programa colaborou para a reutilização de material reciclável na cadeia produtiva? 45

Pergunta Avaliativa 4: Como o desenvolvimento e os processos internos da operacionalização do programa influenciam nos seus resultados? 54

Pergunta Avaliativa 5: Como se dá a interação com outros participantes (governamentais e não governamentais)? Como isso afeta os resultados do programa? 61

Quadro Síntese 1 – Pontos positivos 69

Quadro Síntese 2 – Pontos de atenção 70

4. Para aprimorar o impacto 71

Apêndice 76

Anexo I - Iniciativas Similares ao Programa Bolsa Reciclagem em outros estados brasileiros 80

Referências 86

Apresentação

Este relatório apresenta os resultados intermediários da avaliação de resultados do Programa Bolsa Reciclagem. O estudo avaliativo é uma das ações do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação - Ciclo 2022, instrumento de planejamento dos programas avaliados e que estabelece os compromissos do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (SAPP-MG) estabelecido pelo Decreto 48.298/2021.

No primeiro ciclo de avaliação do SAPP-MG foram eleitas algumas políticas a serem avaliadas em 2022, em que se inclui o Bolsa Reciclagem. O comitê estadual, composto pelos chefes dos órgãos que compõem o sistema, entendeu que, pelo pioneirismo do programa e pela sua institucionalidade, assegurada por leis e ligada a diversas gestões governamentais, seria interessante entender o que o Bolsa Reciclagem alcançou em dez anos de implementação.

1. Sobre o programa

O Bolsa Reciclagem

Com o intuito de fomentar as organizações de catadores de material reciclável, o Governo do Estado de Minas Gerais passou a conceder, a partir de 2012, um incentivo financeiro às cooperativas e associações de catadores de material reciclável, criado pela Lei nº 19.823, de 2011, chamado Bolsa Reciclagem. Segundo a lei, tal incentivo tem como fato gerador a separação, o enfardamento e a comercialização dos seguintes material reciclável: a) papel, papelão e cartonados; b) plásticos; c) metais; d) vidros; e) outros resíduos pós-consumo conforme dispuser o regulamento.

Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 45.975/2012, que estabeleceu normas para concessão de incentivo financeiro a catadores de material reciclável em Minas Gerais. Um resumo sobre a legislação associada ao programa Bolsa Reciclagem pode ser visualizado na figura 1.

Figura 1 - Ambiente institucional do programa Bolsa Reciclagem



Fonte: Elaboração própria

O programa é concebido em um momento de fortalecimento das pautas para os catadores na agenda política, protagonizado em âmbito nacional e regional pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e em consonância com o estabelecimento das políticas nacional e estadual de resíduos sólidos.

O objetivo principal da lei é a reintrodução de materiais recicláveis em processos produtivos, mas não deixa de conter o objetivo socioeconômico vinculado ao valor financeiro distribuído pela Bolsa Reciclagem. Os recursos do programa são provenientes da Lei Orçamentária Anual (LOA) e créditos adicionais, além de doações e recursos de outras origens. Quanto à gestão, o Bolsa Reciclagem possui um Comitê Gestor atribuído pelo Artigo 7º da lei estadual, responsável por agregar funções de cadastramento, fortalecimento de redes e da política de coleta seletiva; além de estabelecer diretrizes e prioridades para os recursos do programa (Minas Gerais, 2011).

A primeira versão da Lei 19.823 apresenta muitas limitações quanto à clareza da operacionalização da gestão, não apresentando instrumentos de avaliação e monitoramento das condições produtivas das organizações e outras informações relevantes para a avaliação da política (Bonazzi, 2018). Por isso, o Decreto Estadual nº45.975 de 04 de junho de 2012 ampliou e introduziu dispositivos para melhorar os esclarecimentos em relação ao programa, além de estabelecer algumas normas para a concessão do incentivo financeiro dado aos catadores.

Em fevereiro de 2019 houve uma nova atualização dos regulamentos do programa, através da Deliberação nº1/19, sendo a última deliberação emitida. A normativa trata de procedimentos necessários para o cadastramento e validação das organizações, sobre o rateio trimestral e a distribuição dos recursos do programa, além da prestação de contas por parte das entidades. Uma característica da Deliberação é a de regulamentar itens das legislações anteriores, como os critérios e processos de cadastramento, o que gerou uma maior rigidez nos documentos entregues pelas associações e cooperativas. Destaca-se que a Deliberação também criou a necessidade de as organizações apresentarem um relatório físico e financeiro de execução dos repasses e uso dos recursos recebidos e a especificação dos itens que serão permitidos para a utilização dos 10% dos recursos que não possuem destinos obrigatório.

Entende-se que esta deliberação foi um avanço em aprimorar gargalos do programa, identificados ao longo da sua implementação. A assertividade dos termos contemplados é fruto da interlocução entre vários entes no Comitê Gestor do programa.

Em 2012, segundo informações da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), foram repassados R\$2.613.203,92 para o Bolsa Reciclagem. No último trimestre deste primeiro ano, eram 71 associações/cooperativas com cadastros aprovados; entre elas, 59 foram contempladas com recursos do programa. Mais recentemente, em 2021, foram repassados R\$4.058.790,33 ao programa. No último trimestre do mesmo ano, eram 155 associações/cooperativas com cadastro aprovado, 58 delas tendo sido contempladas com os incentivos financeiros do programa.

Por fim, destaca-se que o programa deve ser executado pelo Centro Mineiro de Referência em Resíduos (CMRR), vinculado à Semad, que desempenha as funções de:

I – propor, coordenar e monitorar estudos, projetos, planos, programas, capacitações, parcerias e ações relacionadas ao saneamento básico, abrangendo o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos e drenagem de águas pluviais urbanas;

II – propor mecanismos de participação e controle social em ações de saneamento;

III – consolidar e divulgar dados, informações e pesquisas tecnológicas relativos à sua área de competência, estimulando a inovação de processos e produtos, para subsidiar definição e ajustes de políticas públicas e decisões em âmbito institucional e governamental;

IV – consolidar e disponibilizar o Panorama Estadual de Saneamento em Minas Gerais, contendo diagnósticos, prognósticos e diretrizes para a otimização da gestão desse serviço;

V – coordenar a elaboração, a implementação, o acompanhamento e as revisões periódicas do Plano Estadual de Saneamento Básico em consonância com as diretrizes do Plano Nacional de Saneamento Básico;

Criação do programa

O programa consiste em uma modalidade de Pagamento por Serviço Ambiental (PSA), gerando uma contrapartida financeira às organizações de catadores de material reciclável pelo serviço que executam, uma vez que geram benefícios para toda a sociedade.

Problema que o programa busca enfrentar

O programa tem como foco enfrentar o problema da destinação incorreta dos resíduos sólidos, o que, a princípio, diz respeito a um problema ambiental grave, mas que também envolve questões de cunho econômico e social. Os aspectos do problema enfrentando pela política podem ser compreendidos da seguinte forma:

- ambiental: ausência de retorno dos recicláveis à cadeia produtiva devido ao descarte inadequado de materiais em aterros e lixões, aumentando a demanda por recursos naturais;
- econômico: o baixo preço praticado pelos setores econômicos, tornando a reciclagem uma atividade econômica pouco atrativa;
- social: como consequência do aspecto econômico, os catadores de material reciclável são vulneráveis sob o aspecto socioeconômico, e são baixas suas chances de ascensão social.

Objetivo do programa

Com base nos documentos analisados, percebeu-se que os objetivos definidos para o programa foram ampliando o enfoque. A seguir, os principais itens listados como objetivos do programa e sua ampliação:

- incentivo à reutilização de material reciclável no processo produtivo (Lei nº 19.823, de 2011);

- redução da utilização de recursos naturais e insumos energéticos, com inclusão social de catadores de material reciclável (Lei nº 19.823, de 2011);
- incentivo da comercialização de plástico, vidro, metal e papel;
- redução, reutilização e reciclagem do que seria descartado de forma inadequada em aterros e lixões (PPAG 2020-2023);
- redução dos custos de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos e inclusão socioprodutiva dos catadores de material reciclável (PPAG 2020-2023);
- incentivo à organização dos catadores (Cartilha do Bolsa Reciclagem 2022).

É possível notar que a inclusão social dos catadores de material reciclável foi explicitada no texto da legislação que criou o programa Bolsa Reciclagem, na edição de 2019 da cartilha do programa e na descrição dos objetivos do Bolsa Reciclagem no PPAG, o que parece ter ficado implícito na definição dos objetivos do programa pela edição mais recente de sua cartilha.

Pressuposto

O programa parte do pressuposto de que é reconhecido que os catadores de material reciclável, organizados associativamente, como prestadores de serviços ambientais capazes de contribuir com a reintrodução de material reciclável na cadeia produtiva.

Descrição do público-alvo

Fazem parte do público-alvo as associações ou cooperativas de catadores de material reciclável em Minas Gerais que apresentem as seguintes condições:

- mantenham atualizados seus dados cadastrais no Estado;
- desempenhem as atividades de separação, enfardamento e comercialização de material reciclável como papel, papelão e cartonados; plástico; metal; vidro e outros resíduos pós-consumo conforme dispuser o regulamento;

- sejam reconhecidas como cooperativa ou associação de catadores de material reciclável pelo comitê gestor da Bolsa Reciclagem ou pela entidade por ele indicada;
- apresentem relação de repasses feitos a cooperados ou associados beneficiados pelo incentivo de que trata a lei do Bolsa Reciclagem conforme dispuser regulamento;
- não mantenham menores de 18 anos trabalhando;
- estipulem que todos os filhos de associados em idade escolar devem frequentar a escola.

Concessão do incentivo

O benefício é concedido trimestralmente e estendido progressivamente a todas as associações ou cooperativas de material reciclável de Minas Gerais, observadas as diretrizes estabelecidas pelo comitê gestor e a disponibilidade orçamentária e financeira.

A concessão do incentivo para cada associação ou cooperativa dessa é calculada a partir de coeficientes pré-definidos para cada tipo de material reciclável. São estabelecidos valores e pesos diferentes de forma a tornar atrativa a coleta de todo tipo de material reciclável (papel, metal, vidro e plástico) de acordo com os seguintes critérios:

- incentivo para catação: incentivar para que materiais com pouco valor de mercado tenham valor competitivo para catação;
- volume ocupado: incentivar a coleta de resíduos que, por apresentarem menor peso por metro cúbico, podem não ser coletados;
- impacto negativo no ambiente: indicar aspectos negativos ambientais conforme a periculosidade e o prazo de degradação do resíduo no ambiente.

Para cada tipo de resíduo coletado, foram atribuídas notas de 1 a 5 para cada um desses três critérios, de forma que o valor recebido dependa da quantidade comercializada de cada material e de seu coeficiente (peso).

Em cada associação/cooperativa, a maior parte dos recursos recebidos (no mínimo, 90%) deve ser distribuída entre os catadores em função da produção individual, do número de horas trabalhadas ou da quantidade de catadores conforme decisão de cada associação/cooperativa. O restante dos recursos (no máximo, 10%) deve ser utilizado em despesas administrativas ou de gestão, infraestrutura e equipamentos para o galpão e, ainda, outros investimentos como cursos de capacitação, formação de estoque de material reciclável e elaboração de materiais de divulgação.

O Bolsa Reciclagem no planejamento governamental

Os recursos para a concessão do incentivo do programa Bolsa Reciclagem são provenientes de consignação na Lei Orçamentária Anual e de créditos adicionais, nacionais ou estrangeiros, e dotações de recursos de outras origens.

No Plano Plurianual de Ação Governamental vigente (2020-2023), o Bolsa Reciclagem consta como uma ação (4354) do programa 120 Gestão Ambiental e Saneamento. Em 2021, foi planejado para a ação um montante de R\$ 4.064.000, sendo que 26% desse montante seriam de recursos ordinários; e o restante, de recursos diretamente arrecadados (Fonte 60). Consta nas justificativas que esse montante de 74% a ser arrecadado foi possível com recursos do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal, convênio celebrado no âmbito das reparações dos impactos gerados pela tragédia de Brumadinho, em 2019.

Estrutura de governança

A gestão do programa é realizada pelo comitê gestor do Bolsa Reciclagem, constituído pelos seguintes representantes:

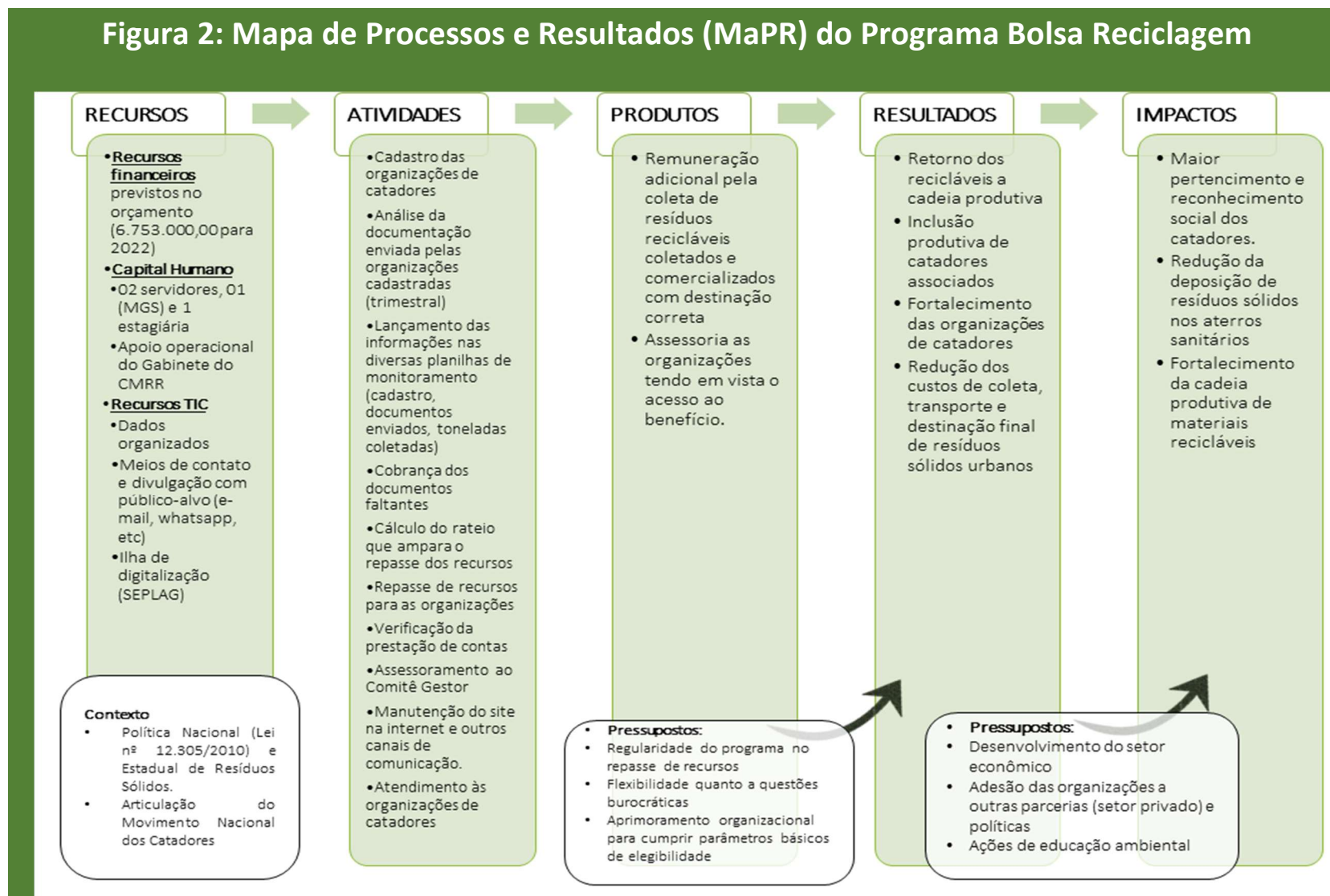
- um representante da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad);
- um representante da Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam);
- um representante do Ministério Público de Minas Gerais;
- um representante do Centro Mineiro de Referência em Resíduos (CMRR);

- três representantes das associações e cooperativas de catadores de material reciclável.

Para realizar a gestão do programa, ao comitê gestor foram delegadas as seguintes responsabilidades:

- estabelecer diretrizes e prioridades para a gestão dos recursos anuais;
- validar o cadastro de cooperativas e associações;
- definir instrumentos e meios de controle social para fins de planejamento, execução, monitoramento e avaliação;
- contribuir para a construção de rede voltada à gestão integrada intergovernamental, baseada na legislação vigente e com vistas a estimular a ampliação de conhecimento e o fortalecimento da política de coleta seletiva no estado, sobretudo com a inclusão socioproductiva dos catadores.

Figura 2: Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do Programa Bolsa Reciclagem



Como apresentado na Figura 2, o Mapa de Processos e Resultados (MaPR)¹ do programa foi desenvolvido a partir do primeiro entendimento da equipe da Fundação João Pinheiro (FJP) sobre o programa e depois foi aprimorado junto com a equipe do CMRR. Após essa reunião de validação, foram feitos alguns ajustes para alinhar a narrativa do programa, ou sua teoria, articulando os processos e produtos aos fins esperados.

O contexto em que o programa é iniciado parte da convergência de dois fatores: a aprovação da PNRS e da Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) que alteraram o ambiente institucional e as articulações do Movimento Nacional dos Catadores, que conferem maior nível de organização aos catadores, um dos alicerces do programa, no seu ambiente organizacional.

Os recursos de que o programa dispõe incluem-se em três categorias: i) recursos financeiros: o orçamento destinado ao programa para repasse aos catadores; ii) recursos humanos: a equipe de implementação do programa; iii) recursos de tecnologia da informação e comunicação: aqui foi compreendido o esforço organizacional empreendido ao longo da implementação do programa para sistematizar dados e criar formas de comunicação com o público-alvo.

As atividades do programa consistem na organização de documentos para três etapas principais: cadastro das organizações, repasse do recurso e prestação de contas. Além disso, são executadas atividades relacionadas à interação do CMRR com o comitê gestor do programa.

No eixo produtos foram definidas dois serviços principais ao público-alvo. O primeiro é o produto formal que consta nas normativas do programa, o pagamento pelo serviço ambiental (PSA), um repasse financeiro às organizações contempladas no rateio trimestral. Foi inserido também um produto informal, que não é obrigatoriedade das normativas do programa, mas é importante para sua fluidez: o conjunto de serviços relacionados à assessoria que a equipe do CMRR faz na esfera das organizações (nas três etapas descritas no parágrafo anterior) para que não sejam prejudicadas.

¹ Para saber mais sobre a ferramenta, acesse o Guia de Mapa de Processos e Resultados, publicado pelo Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação da Fundação João Pinheiro: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/03.06_Guia-MaPR-Layout-Final.pdf

Como resultados, são compreendidos os efeitos mais imediatos e efeitos de médio prazo sobre os beneficiários, incluindo os catadores, o ambiente organizacional, as cooperativas e associações de catadores e o setor econômico da cadeia da reciclagem. Entende-se que para se alcançar esses resultados, alguns pressupostos devem ser cumpridos, principalmente no que concerne à implementação do programa no âmbito da atuação do comitê gestor.

Assim, o programa consegue gerar transformações na estrutura da cadeia, compreendendo o impacto em todas as etapas e no ambiente organizacional e institucional. O impacto esperado para o programa está relacionado aos três principais problemas a que o programa visa responder: aumentar o reconhecimento dos catadores (social), fortalecer a cadeia produtiva (econômico) e reduzir o volume de material depositado em lixões e aterros (ambiental). É importante ressaltar que também existem pressupostos para que ele consiga afetar a cadeia, que dependem inevitavelmente de fatores externos, como outros incentivos aos catadores e o desempenho econômico do próprio setor.

Assim, o programa espera que, com o estímulo financeiro destinado, os catadores consigam se mobilizar para aumentar a produção e produtividade, o que aumentará o volume de material comercializado pelas organizações de catadores, aumentando a relevância desses participantes na cadeia produtiva da reciclagem e fortalecendo-a, o que gera um impacto ambiental positivo, com a redução de material em aterros e lixões.

2. Sobre a avaliação

A avaliação do Bolsa Reciclagem tem o objetivo de investigar os resultados de longo prazo do programa construídos ao longo de dez anos de implementação. Para isso, serão realizadas incursões quantitativas e qualitativas para responder às perguntas avaliativas delineadas.

Elas partem da compreensão do programa e da sua estrutura no MaPR, o que permite enxergar alguns encadeamentos e suscitar perguntas sobre o desempenho do programa nessa sequência lógica (de recursos a impactos). Com base nas perguntas avaliativas construídas e validadas pela equipe da FJP e do CMRR, é possível localizar no MaPR em qual etapa as perguntas se encaixam, tal como no Quadro 1. Com esse construto, consolidam-se as perguntas avaliativas e percebe-se o seu caráter sistêmico, investigando várias etapas do programa que influenciam nos seus resultados.

Quadro 1: Localização das perguntas avaliativas no Mapa de Processos e Resultados (MaPR)

Pergunta Avaliativa	Localizando no MaPR
Como ocorre a interação das organizações de catadores com outros participantes (governamentais e não governamentais)? Como isso afeta os resultados do programa?	É um pressuposto importante para transformar os resultados do programa em impactos de longo prazo.
Como o programa e seus processos internos de operacionalização influenciam nos resultados?	Está ligado ao uso dos recursos e à criação das atividades para produtos definidos.
O programa afetou a organização dos catadores? [formalização, desenvolvimento das organizações, interação entre organizações]	É um pressuposto importante para transformar os resultados do programa em impacto de longo prazo.
O programa afetou a condição socioeconômica dos catadores?	Está ligado a um impacto esperado do programa
Como o programa colaborou para a reintrodução de material reciclável na cadeia produtiva?	Está ligado a um impacto esperados do programa

Fonte: Elaboração própria

Para responder essas perguntas, utilizamos diversas fontes de dados e informações. Elas nos ajudam a ter uma visão mais ampla do programa, em consonância com o rigor metodológico da avaliação. A análise dos resultados foi organizada para responder a cada pergunta avaliativa de forma que foram conjugadas informações trazidas tanto pelos dados quantitativos quanto qualitativos informados no Quadro 2.

Sobre os dados disponíveis, é conveniente ressaltar a precariedade na produção de dados sobre a reciclagem no Brasil. A Plataforma do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) disponibiliza um campo para os RSU que contempla a reciclagem. No entanto, verificamos que os dados têm baixa confiabilidade, já que ou não são preenchidos ou o são, mas de modo inadequado pelos municípios. Para mais informações sobre o uso dessas bases de dados, conferir o apêndice deste documento. A produção e a gestão das informações relacionadas à execução do Bolsa Reciclagem foi o que possibilitou grande parte das análises contidas aqui neste relatório.

Quadro 2: Fontes dos dados qualitativos e quantitativos utilizados na pesquisa

Dados qualitativos	Dados quantitativos
Análise da legislação que rege o programa	Dados disponibilizados pela equipe do programa sobre os repasses e a comercialização de material reciclável
Análise de legislações suplementares (estaduais e federais)	Dados da plataforma Munic (IBGE) - Última atualização de 2019
Análise documental de arquivos disponibilizados pela Semad	Dados da Relação Anual de Informações Sociais (IBGE)
Entrevistas realizadas com atores relevantes	Dados da Lei Robin Hood
Relatórios de visita de campo	Dados do Portal da Transparência sobre o PPAG.

Fonte: Elaboração própria

Em relação à coleta de dados qualitativos, a avaliação teve como um dos seus pilares a escuta dos catadores de material reciclável, público-alvo do programa. Em se tratando de uma população heterogênea e vulnerável, entendemos que o melhor caminho para a coleta de dados seria uma entrevista semiestruturada executada de forma presencial. Em contraponto, a aplicação de um questionário ou uma entrevista por plataformas de reuniões digitais (como Google Meet e Zoom) poderia prejudicar a coleta de dados, gerando viés nas análises. Em conversa com a equipe do CMRR, foi relatada uma tentativa de aplicação de questionário com adesão de 25% das organizações cadastradas aproximadamente.

Entendemos que essa escolha implica diminuição da amostra, haja vista que a avaliação foi feita com restrições de equipe e orçamento. No entanto, buscamos contemplar realidades diferentes, abarcando organizações de três organizações diferentes nas regiões de Belo Horizonte, Divinópolis e Teófilo Otoni dispostas no Quadro 3.

Quadro 3: Organizações de catadores de material reciclável entrevistadas e localização	
Organização	Localização
Comarp	Belo Horizonte (Pampulha)
Coopersoli	Belo Horizonte (Barreiro)
Ascarej	Jequitinhonha
Cata Jequi	Almenara
Catadores não associados do município de Araçuaí	Araçuaí
Ascalp	Lagoa da Prata
Recicla Bom	Bom Despacho
Coopervesp	Vespasiano

Além disso, foram realizadas outras entrevistas com partícipes relevantes do programa, como indica o Quadro 4, para entender o percurso do programa e a percepção de cada um sobre os resultados alcançados. Para elas foi seguido o percurso das perguntas avaliativas.

Quadro 4: Participantes diretos e indiretos entrevistados na pesquisa		
Ator	Entrevistado	Papel
Atores diretos	Servidor do MPMG	Representante do MPMG no comitê gestor
	Servidora da Feam	Representante da Feam no comitê gestor
	Ex-diretora do CMRR	Atuação na coordenação do Bolsa Reciclagem e CMRR (2015-2017)
Atores indiretos	Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (Insea)	Organização que dá suporte a associações de catadores em MG.
	Subsecretaria de Trabalho e Emprego/Sedese	Projeto Minas Reciclando Oportunidades
	Representantes MassFix	Partícipes econômicos que atuam como aparistas de vidro
	Representantes CRB	Partícipes econômicos que atuam como aparistas de papel e plástico
	Secretarias de Meio Ambiente de Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha	Representantes do poder público que dão suporte à organização de catadores no município

As entrevistas foram sistematizadas e dispostas em categorias criadas a partir das perguntas avaliativas, tornando-se possível perceber diferentes pontos de vista sobre a mesma dimensão por parte de participantes distintos.

3. Resultados

Nesta seção serão apresentados os resultados da avaliação com base na análise dos dados e informações disponíveis dispostos no quadro 3. A seção está dividida em dois blocos. No primeiro, serão evidenciados os resultados mais gerais da avaliação, iniciando com a apresentação do perfil do público-alvo do programa e, em seguida, os resultados gerais do Bolsa Reciclagem em termos do alcance dos objetivos estabelecidos. O segundo bloco objetiva responder as perguntas avaliativas ampliar o entendimento sobre o programa e as dimensões contempladas no seu desenvolvimento com caráter sistêmico. Neste bloco serão apresentadas as cinco perguntas avaliativas e respondidas com um encadeamento dos dados quantitativos e qualitativos coletados.

3.1. Entendendo o público-alvo

A estratégia adotada neste estudo para se ter uma visão geral do público-alvo, os catadores de material reciclável, foi a análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua). A escolha tem algumas limitações por ser uma pesquisa de caráter amostral. Ela traz, no entanto, bons insumos para um diagnóstico mais geral (ver o apêndice deste documento). De modo geral, os dados revelam uma população vulnerável, fora do sistema de proteção social e com baixo rendimento do trabalho, refletido especialmente no caráter racial, tendo em vista que boa parte dos trabalhadores são negros como aponta a Tabela 1.

Tabela 1: Perfil dos catadores de material reciclável em Minas Gerais

Variável	Grupos	Percentual (%)
Sexo	Homem	72,25
	Mulher	27,75
Raça/Cor	Pardo	72,27
	Preto	20,36
	Branco	7,37

	Belo Horizonte	9,84
Localização Regional	Região Metropolitana	15,01
	Interior do estado	75,15
Condição no domicílio	Chefe	41,84
	Cônjuge	38,88
	Filho	19,28
Escolaridade	Sem instrução/menos de um ano e estudo	3,41
	um a quatro anos de estudos	20,94
	cinco a oito anos de estudos	40,52
	nove a 11 anos de estudos	19,14
	12 a 15 anos de estudos	15,99
Condição no mercado de trabalho	Formal	37,38
	Informal	62,62

Fonte: IBGE, 2019. Pnad Contínua

Estima-se que, em Minas Gerais, havia 30.239 catadores em 2019, o que representava 11,2% da categoria no Brasil, 9,84% deles em Belo Horizonte, 15% no restante da Região Metropolitana e 75,15% no interior do estado como aponta a Tabela 1. Do total de catadores da amostra, 66,6% não estavam associados a associação ou cooperativa alguma, e 61,3% eram trabalhadores por conta própria, sem vínculo empregatício. Em relação ao trabalho formal, 62,62% dos entrevistados que responderam à pergunta afirmaram não possuir carteira de trabalho assinada. Estavam, assim, na informalidade. Desse modo, os dados indicam que mais de 60% dos catadores em Minas Gerais são trabalhadores informais, sem amparo legal, que trabalham por conta própria e desempenham um trabalho individual ou familiar, sem vínculo com organizações associativas, setor privado ou público.

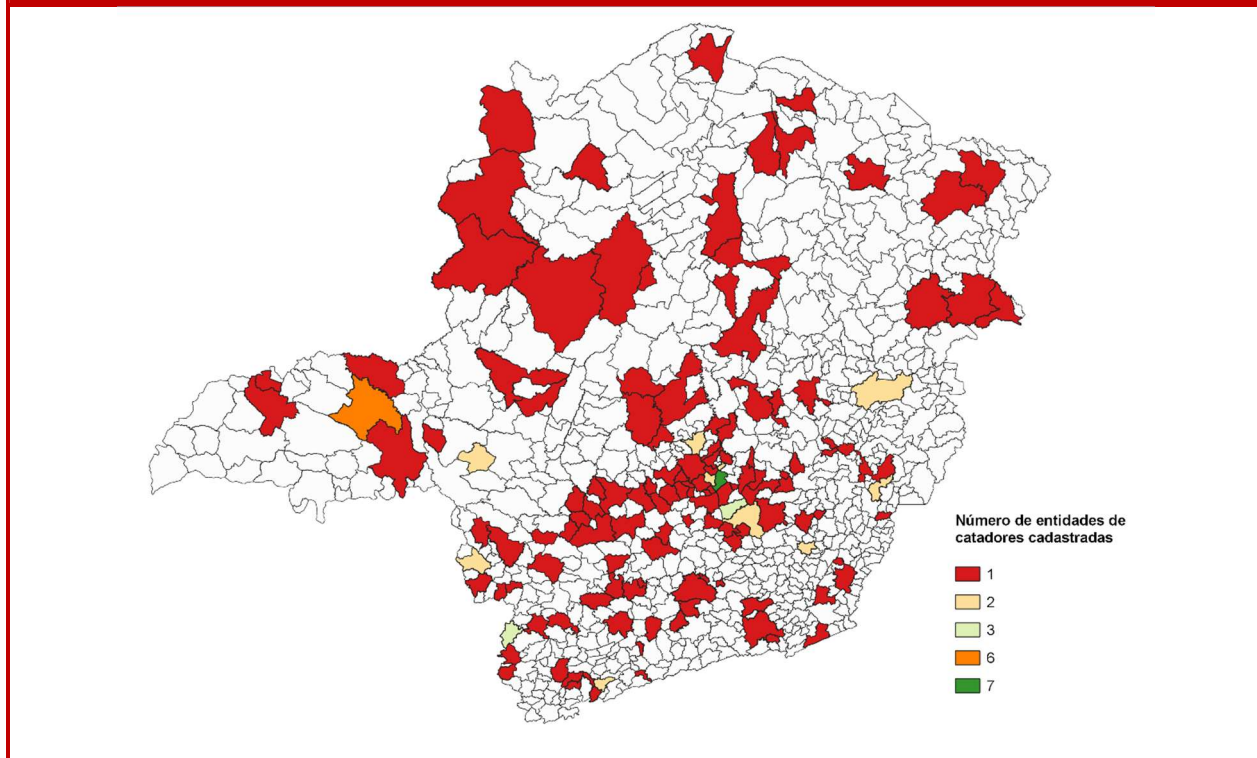
Essa realidade de vulnerabilidade também se expressa no rendimento médio, que fica na faixa de R\$585,57, menos de 60% do salário mínimo da época. Mesmo com o rendimento baixo, 41,84% dos trabalhadores da reciclagem eram chefes de domicílio. A média de idade era de 47 anos; 24,3% tinham menos de 30 anos; 21,8%, mais de 70 anos, indicação de um número relevante de idosos na categoria de catadores. Analisando os catadores por sexo/gênero e raça/cor, o grupo de trabalhadores no Brasil era composto por 72,25% de homens e 27,75% de

mulheres, destacando-se a prevalência da população preta e parda, 92,63% do total. Por fim, quanto à escolaridade, destaca-se que mais de 60% tinham até oito anos de estudo, o que configura, no máximo, ensino fundamental completo. Deles, 32,27% tinham entre um e quatro anos de estudo, e 5,25% não tinham instrução ou tinham menos de um ano de estudo.

A partir dessa análise, foi feito um recorte para a dimensão organizacional, tendo em vista que o foco do programa são os catadores associados ou cooperados. Nesse aspecto, a quantidade de organizações (associações ou cooperativas) de material reciclável distribuídas por região intermediária de Minas Gerais em 2022 pode ser observada no Mapa 1. A região intermediária de Belo Horizonte concentra 26,88% do total das 160 organizações cadastradas no programa Bolsa Reciclagem em 2022. Em seguida, as regiões de Divinópolis (11,25%), Pouso Alegre (10%) e de Varginha (10%) concentram em torno de 10% cada uma. Nessas quatro regiões intermediárias (Belo Horizonte, Divinópolis, Pouso Alegre e Varginha) de Minas Gerais, estão localizadas mais da metade das organizações (58,13%) de material reciclável cadastradas no Programa Bolsa Reciclagem.

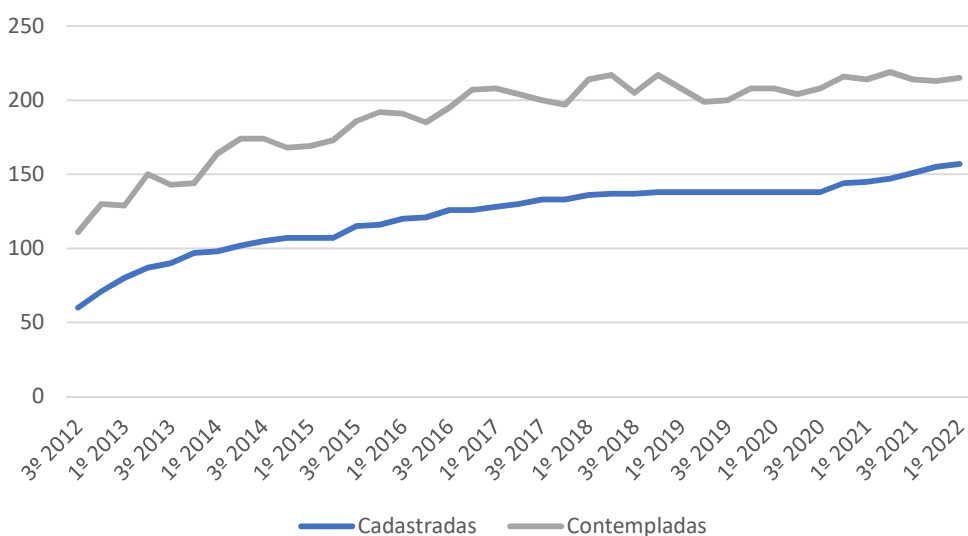
Em relação ao número de organizações cadastradas no Bolsa Reciclagem, verifica-se aumento a partir do Gráfico 1. Já em relação ao número de organizações contempladas, verifica-se que, em termos de comportamento geral, elas tiveram um pequeno aumento em 2014 e redução em 2019. Apesar da oscilação, permaneceram em patamares pouco superiores ao encontrado no primeiro trimestre de 2014. Já relativo ao número de catadores por organização cadastrada no Bolsa Reciclagem, verifica-se que 83% das organizações possuem até 19 catadores, como aponta o Gráfico 2. Ou seja, a maioria das organizações cadastradas são de pequeno porte.

Mapa 1: Quantidade de Organizações (associações/cooperativas) de material reciclável cadastradas no Programa Bolsa Reciclagem por Região Intermediária de Minas Gerais - 2022



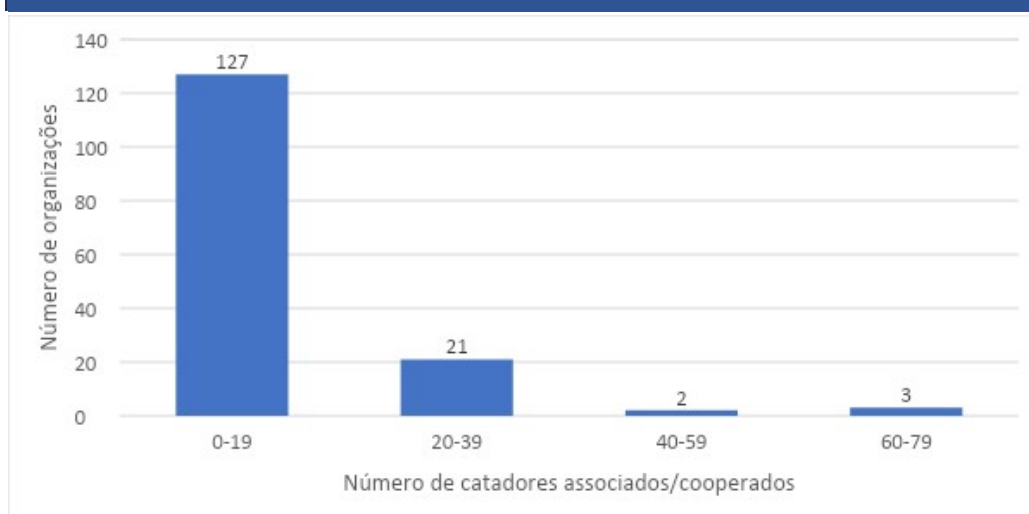
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados Semad

Gráfico 1: Número de associações e cooperativas cadastradas e contempladas por trimestre, 2012 a 2021



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados Semad

Gráfico 2: Número de organizações cadastradas no Bolsa Reciclagem por grupo de número de catadores



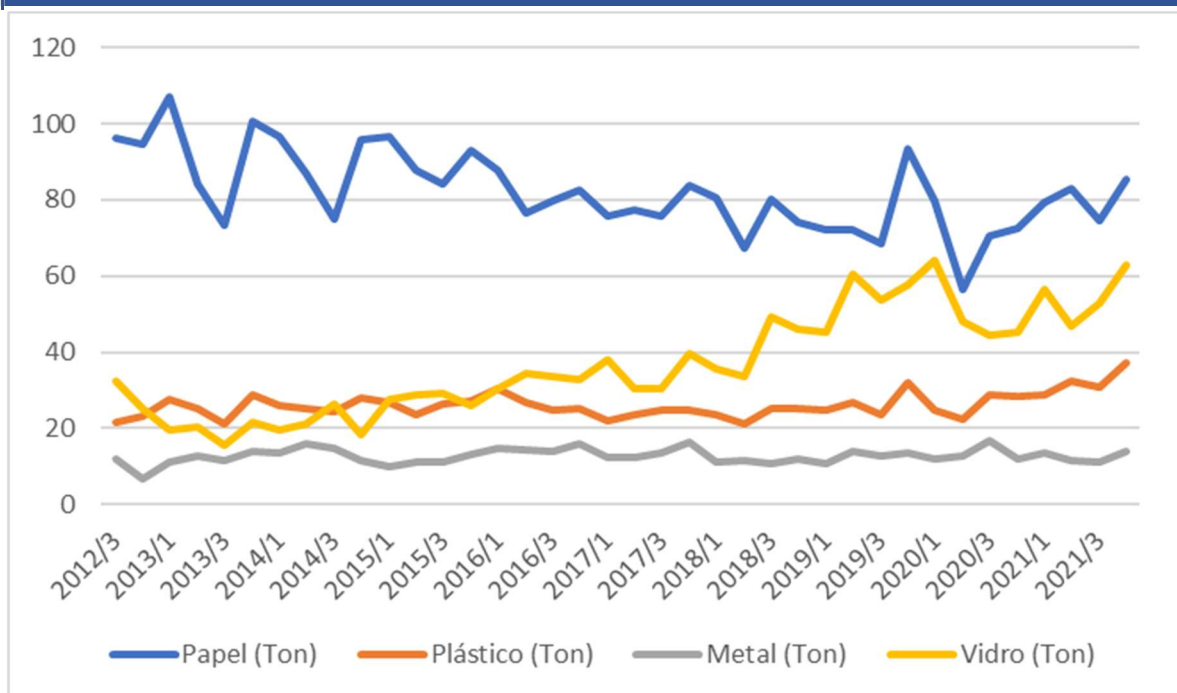
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados Semad

3.2. Resultados gerais das organizações de catadores cadastradas no Bolsa Reciclagem

Em relação aos resultados gerais do programa, relacionados ao volume de material reciclável comercializado, verifica-se que houve aumento da comercialização do resíduo de vidro, sobretudo a partir do segundo quadrimestre de 2018, como indica o Gráfico 3. O programa incentiva a venda de vidro, uma das explicações para o aumento da comercialização. Outra motivação possível foi a implantação da empresa *Massfix* (intermediária na cadeia produtiva do vidro) em Contagem, em outubro de 2018.

Por outro lado, o comércio de metal e plástico praticamente não se alterou no período, e o de papel apresentou redução. Cabe salientar que 2020 e 2021 foram marcados pela pandemia da Covid-19, que prejudicou o trabalho dos catadores, inviabilizando-o, inclusive, por certos períodos.

Gráfico 3: Evolução da quantidade média de resíduos comercializados por organização, 2012 a 2021



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Semad

Os resultados mostram que, até o primeiro trimestre de 2022, 140 instituições receberam recursos do Bolsa Reciclagem, de modo que 51% das associações e cooperativas de catadores do estado receberam recurso do programa alguma vez desde 2012, num total de 2.599 repasses e 30 milhões de reais repassados. Essas associações estão em 120 municípios do estado. Desse modo, 14,06% dos municípios do Estado de Minas Gerais já tiveram organizações contempladas pelo programa.

As organizações cadastradas comercializaram 357 mil toneladas de material reciclável de 2012 a 2021, o que gerou uma movimentação econômica de R\$ 180 milhões de reais, seis vezes o valor repassado pelo programa.

3.3. As dimensões de resultados do Bolsa Reciclagem

Pergunta Avaliativa 1: O programa afetou a organização dos catadores?

A qualidade da organização dos catadores é um fator fundamental para o desenvolvimento dos grupos sociais e do território onde estão inseridos. A literatura mais recente sobre o desenvolvimento local e territorial aponta para a centralidade do capital social no processo de desenvolvimento de comunidades, municípios e regiões, o que inclui o fortalecimento das instituições, das redes e da confiança entre os agentes do território (Putnam, 1993). Desse modo, uma melhora organizacional intragrupos e intergrupos pode contribuir para a interação entre os grupos e mobilizar as redes de confiança importantes para a expansão do capital social e o desenvolvimento dos territórios.

Analisando o programa do Bolsa Reciclagem, o primeiro fator que pode ser observado como promotor de mudanças organizacionais é a formalização das organizações de catadores. Os relatos dos entrevistados indicam que as organizações participantes precisam adaptar ou adotar nova gestão mediante as exigências formais que agem como requisitos para participação do programa, o que tende a resultar em mudança organizacional das associações e cooperativas.

A formalização necessária à participação no programa se mostrou importante para a estruturação institucional das organizações de catadores. Percebe-se, portanto, segundo os entrevistados, que o programa incentiva a organização interna dos grupos, o que é importante diante de sua necessidade de se relacionar com o setor público e outros agentes que atuam no setor e contribuem para seu desenvolvimento.

Essa influência do programa na dimensão organizacional dos participantes pode ser vista a partir de alguns relatos dos entrevistados. O representante do MPMG afirmou que a lei da Bolsa Reciclagem cria a necessidade de formalização para o recebimento do recurso, de modo que a formalização é incentivada. Na mesma linha, como afirma a representante da Feam, o fato de as cooperativas/associações precisarem apresentar a Certidão Negativa de Débitos (CND)² em

² Certidão que confirma quitação de pendências financeiras ou processuais nas esferas federal, estadual e municipal.

dia, emitir nota fiscal e comprovar que os catadores receberam o recurso faz com que elas se mobilizem para a adequação ao programa. Isso é relatado por outros entrevistados, como o representante da empresa *Massfix*, que menciona a necessidade de emitir nota fiscal fazer com que as organizações formalizem alguns aspectos da gestão e do funcionamento.

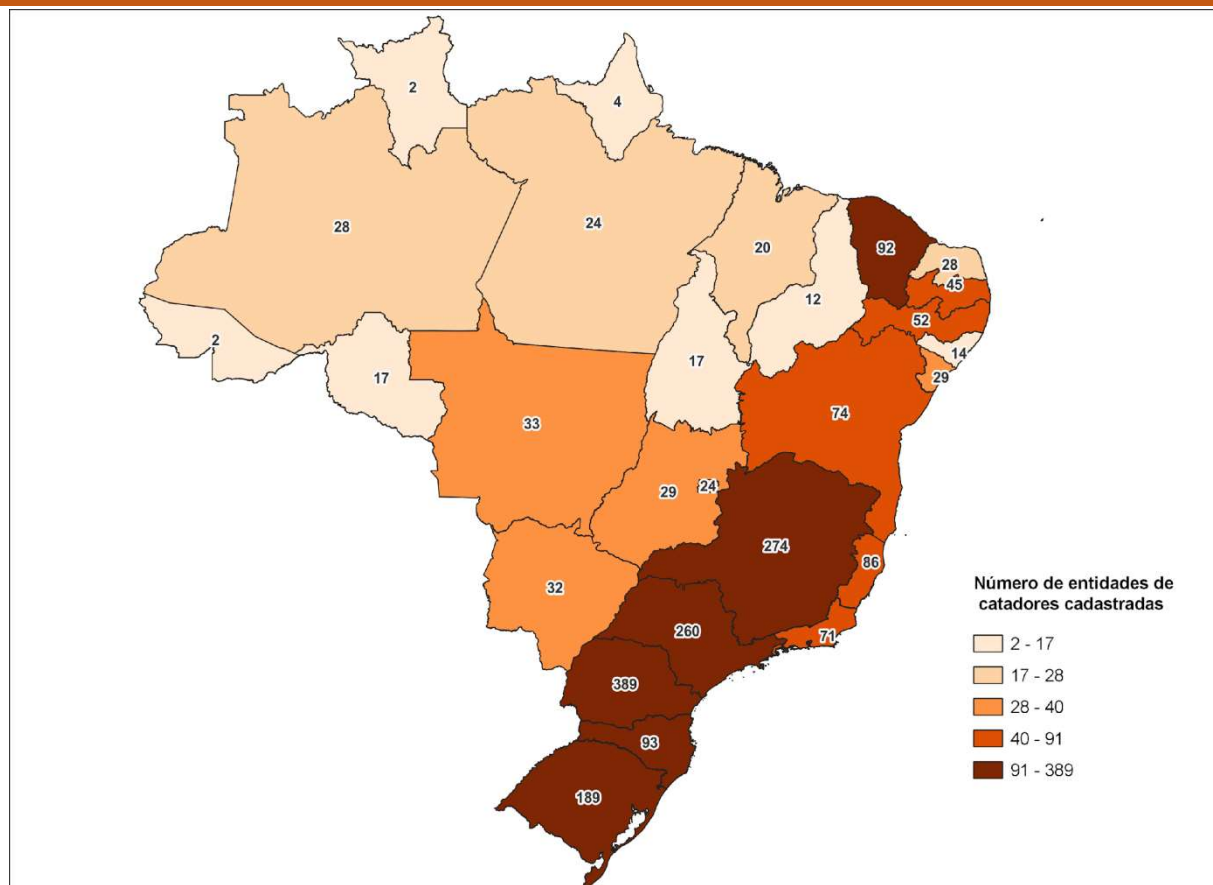
Além disso, destaca-se que, para a comercialização dos produtos, as organizações é que são responsáveis pelo Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR)³, o que demanda um registro das associações e cooperativas a nível nacional. Isso é, portanto, mais um atributo que favorece o desenvolvimento organizacional desses empreendimentos segundo aponta a representante da Feam.

Além da percepção de participantes externos, as cooperativas e associações também destacaram a importância do programa para a formalização, como é o caso da *Coopersoli* e da *Comarp*. Ainda que existam organizações formalizadas antes do início do programa, como a *Ascalp*, nota-se que a maioria das organizações atuavam na informalidade. Assim, o programa afetou a organização das normas internas de funcionamento das associações e cooperativas, estimulando mais compromisso dos catadores em relação às organizações, tendo em vista as características distributivas do programa e o cumprimento de alguns critérios. Como apontou o representante da *Coopersoli*, “o pessoal [catadores] já trabalhava com cuidado. Hoje eles são mais assíduos, a produção é maior, a responsabilidade aumentou”.

O estímulo à formalização pode estar se refletindo na distribuição regional de organizações de catadores formalizadas no Brasil como aponta os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), de 2020, apresentados no Mapa 2.

³ Documento numerado e autodeclaratório gerado pelo Sistema Nacional de Informações sobre a gestão dos resíduos sólidos que serve para o controle da expedição, do transporte e do recebimento deles no destino final.

Mapa 2: Quantidade de organizações formalizadas por catadores, por estado brasileiro - 2020



Fonte: Rais (2020). Informações sobre o cálculo no Apêndice.

Os dados do Mapa 2 indicam incidência relativa relevante no estado de Minas Gerais, que registrou 274 organizações associativas e cooperativas que trabalham com reciclagem e são formalizadas. O estado é o segundo mais expressivo do país. A relevância ganha ainda mais destaque quando comparado com São Paulo, estado que possui população e densidade demográfica mais elevadas, mas ainda assim conta com menos organizações formalizadas.

Por outro lado, percebe-se que a formalização acarreta um problema comum nas economias dos setores populares que se encontram no circuito informal: o cumprimento de algumas obrigações e a normalização do trabalho desestimula alguns catadores a continuar organizados junto às associações e cooperativas. Como se observa nos relatos de campo, em especial pelas associações e cooperativas não vinculadas ao programa, o modelo de cooperativa/associação

muitas vezes não é aceito pelos catadores – pelos custos operacionais, pelos conflitos entre catadores e pela demora no recebimento do dinheiro. Trabalhando de forma avulsa, eles recebem geralmente na venda do material.

Por isso, alguns catadores preferem trabalhar de forma individualizada e, com isso, não recebem a bolsa. Esse obstáculo joga luz nas preferências de alguns catadores entrevistados, que preferem vender a coleta a um atravessador a fazê-lo para uma associação/cooperativa. Além de se eximirem da burocracia por trás da formalização institucional, a venda ao atravessador garante maior liquidez, uma vez que o pagamento é imediato ou até antecipado e serve de crédito para os catadores.

A mesma dinâmica foi mencionada pela *Comarp*, que afirma que esse modelo de formalização pode ser um entrave para pequenas organizações (ou outros interessados) entrarem no programa. Segundo o relato, algumas cooperativas têm dificuldades que afetam a adesão ao programa e o beneficiamento por ele, como a necessidade de suporte para a emissão de nota fiscal, tendo em vista que muitas organizações não contam com serviço de contabilidade. Dependendo do município, as dificuldades são ainda maiores, como menciona a entrevistada, que destacou Sabará, Caeté, Congonhas e Vespasiano, municípios com volume menor de material reciclado e muita dificuldade de formalização. Essa realidade pode ser observada no relato abaixo.

Existem mais de 200 cooperativas/associações de catadores em MG e apenas cerca de 59 que receberam do programa nesse primeiro trimestre. (...) Infelizmente o programa está melhor para as cooperativas melhor estruturadas. As menores nem atravessador têm. Vendem muito abaixo do preço, com logística difícil até para escoar o material. A maioria das cooperativas não teve nem condições de responder ao questionário do diagnóstico⁴. Há muitos problemas burocráticos: atas, internet, computador, nota que falta, certidões, lista de cooperados. Cumprir prazos é difícil para muitas associações. Acompanhar o empreendimento no interior é difícil até dentro da rede. (...) (entrevistada da Comarp).

Desse modo, verifica-se que o programa atua como um fator que incentiva a formalização das associações e cooperativas tanto em relação à documentação necessária para o funcionamento da instituição, como para a documentação da previdência social, formalizando o trabalho dos

⁴ Formulário de diagnóstico das associações e cooperativas elaborado pela Semad.

catadores e a emissão de notas fiscais, uma vez que só com toda a documentação regularizada é que eles podem participar do programa. Porém, ao mesmo tempo que auxilia na regularização, a exigência também cria uma barreira de acesso para pequenas organizações ou outros grupos, o que pode se tornar um obstáculo intransponível para a participação deles.

Nota-se, portanto, que o programa auxilia na formalização, mas não é um determinante para que ela ocorra. Desse modo, sugere-se capacitação e consultorias que possam auxiliar as organizações interessadas em aderir ao programa, criando condições para que os catadores tenham consciência dos objetivos da formalização. Também é necessário, porém, que os agentes públicos compreendam que o processo de formalização deve considerar características orgânicas de setores da economia popular, que escapam da lógica de funcionamento da economia formal, o que pode tornar o programa mais atrativo para parte dos possíveis beneficiários.

Mais do que com tópicos organizacionais relacionados à formalização, o programa, ainda que esporadicamente, também contribui para a melhoria da infraestrutura e das condições de trabalho das organizações. As entrevistas de campo mostram que tanto o recurso destinado - parte do qual deve ser destinado à manutenção das atividades - como o aumento da venda e da renda estimulada pelo programa proporcionaram a melhoria dos locais de trabalho, o que, por sua vez, propiciou a melhoria das condições de trabalho dos catadores e o aumento do volume do material reciclado. Isso foi percebido na *Ascalp*, que mencionou ter feito melhorias importantes no galpão da associação, hoje coberto e com o piso cimentado.

Outro ponto a ser destacado é a interação entre as organizações, que, em certa medida, é estimulada pelo programa. Os grupos de WhatsApp⁵ são o espaço de diálogo e interação dos participantes. É neles que ocorre a troca de informações sobre o mercado, os preços e a localização dos compradores. Os relatos também apontam que o grupo serve para que os catadores tirem dúvidas sobre questões burocráticas, como emissão de nota fiscal. Desse modo, as tecnologias de comunicação se mostram ferramentas importantes para a organização dos catadores no programa. É interessante, porém, verificar que a interação não alcança todas as organizações, como é o caso da *Ascarej*, que atestou ter contato apenas com uma associação

⁵ Segundo o gestor de resíduos da *Ascalp*, existe um grupo de WhatsApp no qual várias organizações participantes do programa estão presentes, com cerca de 60 participantes. As associações de cidades próximas, mesmo que fora do programa (Bom Despacho, Formiga, Arcos), também participam indiretamente dessas redes.

de um município próximo (Felisburgo), que está começando no setor e gostaria de informações, mas que não é um contato proveniente da participação no Bolsa Reciclagem. Isso joga luz na necessidade de refletir sobre a capacidade de integração do programa e como é possível potencializá-lo a partir da criação de redes entre catadores e organizações.

A distribuição dos recursos segundo o perfil das organizações

O perfil de distribuição dos recursos do programa também aponta para as características organizacionais dos grupos. Entre as organizações percebe-se discrepância entre o tamanho da organização e os recursos destinados. Pela tabela 2, nota-se predominância de organizações com até 19 catadores cadastrados, 83% do total dos grupos cadastrados. Por outro lado, organizações com mais de 40 catadores são apenas 3,3%. No entanto, ao analisarmos o repasse feito a esses grupos, nota-se uma diferença relativa entre as organizações. Mesmo representando 83% das organizações cadastradas, as associações e cooperativas com até 19 membros ficam com só 40% do volume de recursos repassados. Por outro lado, há cinco organizações com mais de 40 catadores que ficam com 19,2% dos recursos. Uma hipótese para essa distribuição pode ser a de que as organizações com mais catadores estão mais organizadas do ponto de vista formal e institucional, o que expande sua capacidade de coleta e comercialização.

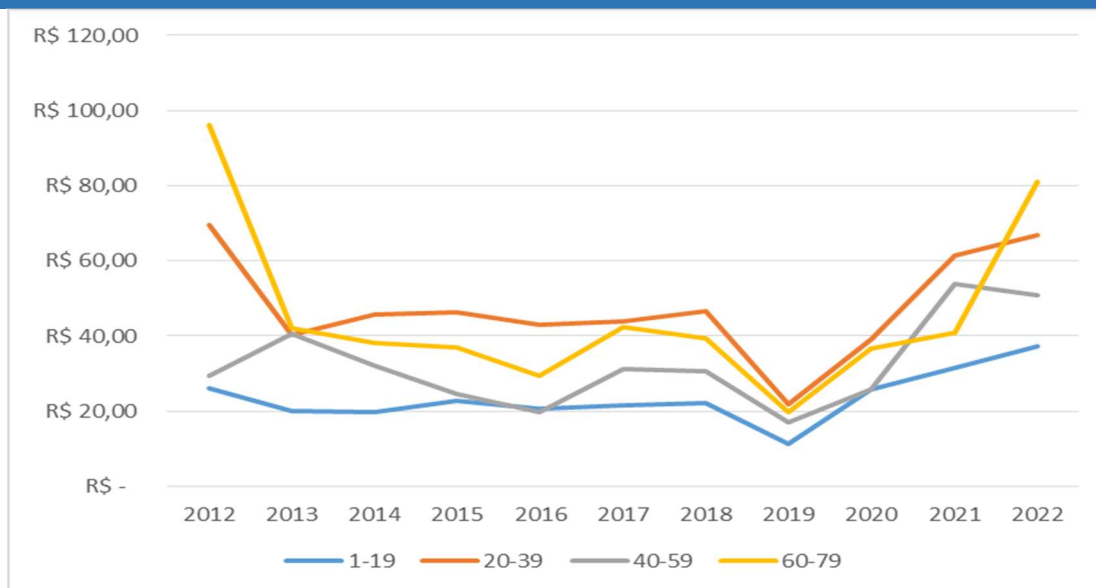
Tabela 2: Relação entre o número de associações/cooperativas e o repasse total feito a elas					
		Número de catadores associados/cooperados			
		0-19	20-39	40-59	60-79
Número de organizações	Total	127	21	2	3
	Frequência	83,0%	13,7%	1,3%	2,0%
Repasse total (2012 - 2022)	Total (em R\$)	12.183.542,27	11.990.087,56	1.553.823,087	4.223.632,705
	Frequência	40,7%	40%	5,2%	14,1%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados

Nota: sete empreendimentos não possuem dados de catadores vinculados na base de dados. Essas organizações recebem 0,38% dos recursos repassados pelo Bolsa Reciclagem.

Complementar às informações da tabela anterior, os gráficos 4 e 5 expressam a desigualdade na destinação dos recursos entre as organizações quando analisada pelo tamanho. Pelo Gráfico 4, percebe-se que o valor médio mensal recebido pelos catadores membros de organizações maiores é maior que dos demais, ao passo que o valor recebido pelos catadores de organizações pequenas é menor que o das demais. Ainda que a diferença entre os grupos de maior e menor tamanho tenha diminuído ao longo do período, o Gráfico 5 mostra que a razão entre eles ainda é relevante e que o valor médio dos catadores de grandes organizações é quase duas vezes maior. Essas informações apontam para a desigualdade no repasse dos recursos do programa. Com é um valor fixo, as organizações de maior porte estão concentrando mais recursos, ao mesmo tempo em que se reduz o valor recebido pelos catadores de organizações menores.

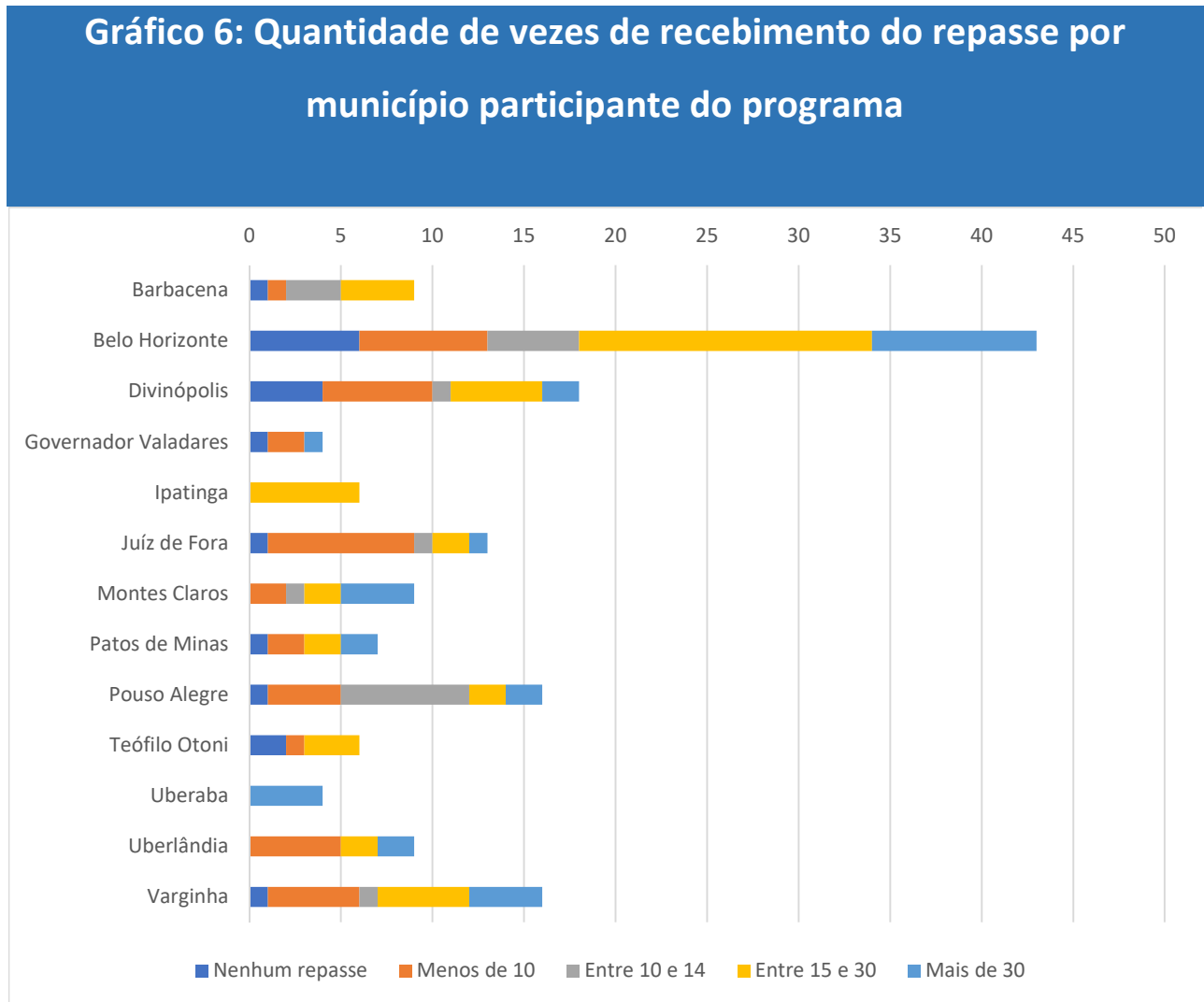
Gráfico 4: Valor médio mensal repassado aos catadores, por tamanho da organização, entre 2012 e 2022



Fonte: Elaboração própria

Além da diferença no repasse médio individual, a desigualdade entre as organizações pode ser observada a partir do recebimento dos recursos ao longo dos dez anos do programa. Pelo Gráfico 6, percebe-se que pelo menos a metade das organizações receberam o pagamento mais de 15 vezes e uma parte relevante delas recebeu mais de 30 vezes. Como a maior parte das

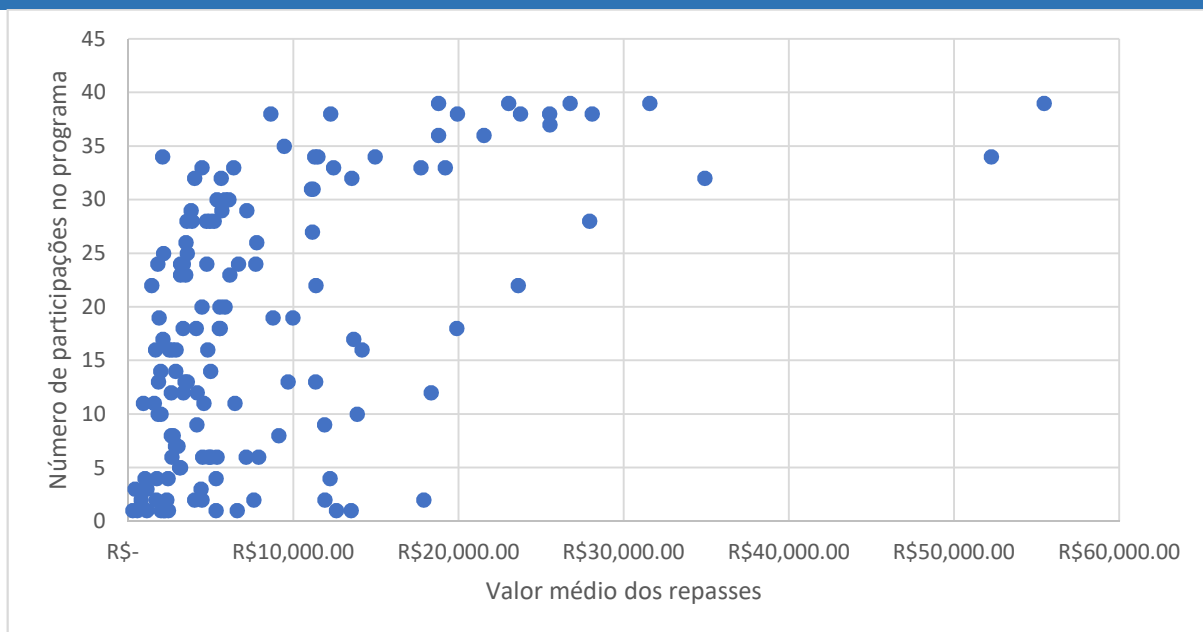
organizações se encontra na região central do estado, especialmente na área metropolitana, destaca-se que as organizações de Belo Horizonte foram as que mais receberam o repasse do programa mais de 30 vezes.



Fonte: Elaboração própria

De forma complementar, analisando o Gráfico 7, a dispersão do valor médio dos repasses em relação ao número de participações evidencia que as organizações que possuem um valor médio repassado mais elevado, organizações com maior número de associados e cooperados, têm número maior de participação no programa. Isso indica que são organizações mais consolidadas e estruturadas e, conseqüentemente, mais capazes de garantir a regularidade do recebimento a um preço médio elevado.

Gráfico 7: Dispersão entre o número de participações no programa e o valor médio dos repasses



Fonte: Elaboração própria

Se por um lado, portanto, esse fenômeno faz com que essas organizações sirvam de referência para outras experiências, por outro, tendo em vista a rigidez do valor repassado pelo programa, são necessários mecanismos capazes de equalizar a distribuição dos recursos entre as organizações.

Pergunta avaliativa 2: O programa afetou a condição socioeconômica dos catadores?

Num contexto amplo, os catadores de material reciclável estão inseridos numa estrutura de mercado de trabalho em transformação nas últimas décadas, marcada pelo aumento do desemprego, a redução de empregos formais e o crescimento da quantidade de trabalhadores por conta própria, o que faz com que cada vez mais pessoas dependam do trabalho individual, familiar ou associativo (Kraychete, 2000). Presentes majoritariamente em áreas urbanas e sem a formalização da força de trabalho (Sant'Ana *et al.*, 2016), o trabalho no setor de reciclagem é intensivo em mão de obra e composto por empregos de baixo grau de especialização formal e

dependentes do conhecimento tácito (Rutowski *et al.*, 2017). Dessa forma, os catadores são trabalhadores em grande parte no circuito informal da economia, são mais vulneráveis do ponto de vista social e têm maior instabilidade na renda do trabalho. Apesar das condições desfavoráveis à atividade, os relatos da pesquisa de campo indicam que o trabalho de reciclagem é uma escolha preferível pelos trabalhadores devido à estabilidade financeira gerada, tendo em vista que a maioria fazia “bicos” antes da reciclagem.

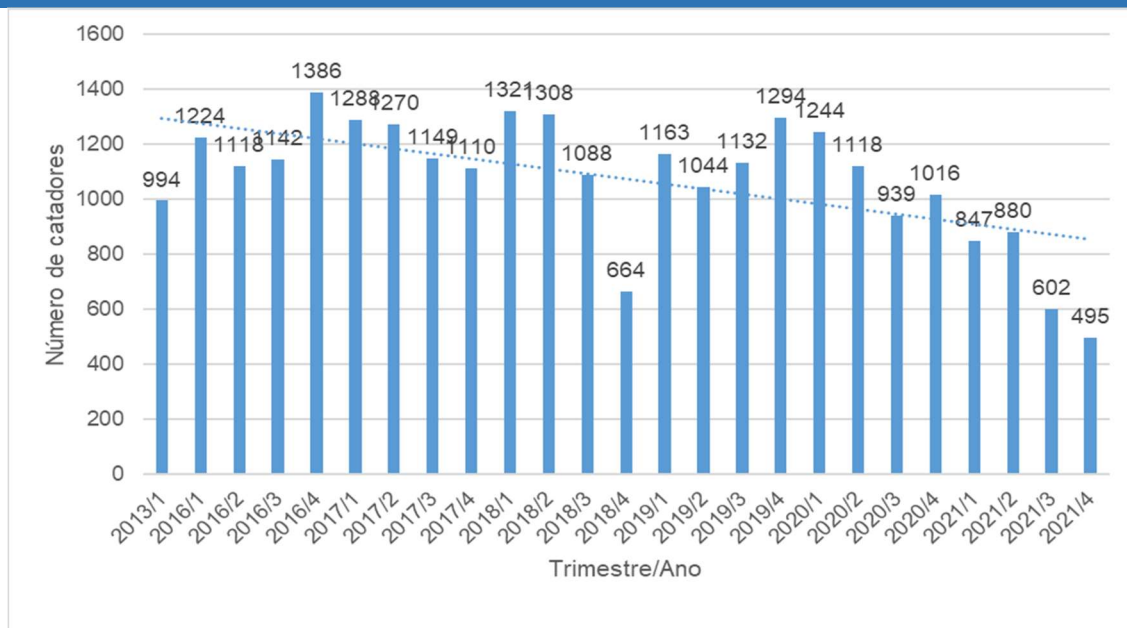
O recorte estabelecido por esse estudo foi de catadores vinculados a associações e cooperativas de material reciclável e, portanto, não inclui os chamados catadores autônomos. Como a literatura aponta e foi possível constatar nas visitas de campo, é tênue a linha entre os que se associam ou cooperam as organizações e os autônomos (CHERFEM, 2016). Uma parcela dos catadores oscila entre estar dentro ou fora da organização. O fator financeiro é determinante para a vinculação. O fator organizacional, como hierarquia e definição de regras, influencia para que quem esteja vinculado se desvincule.

De todo modo, é preciso ressaltar que ainda que os dois segmentos – catadores vinculados e não vinculados – sejam caracterizados como populações vulneráveis, os catadores não vinculados têm outros problemas decorrentes da vulnerabilidade social que diferem dos catadores vinculados, a precarização das condições de trabalho ainda maior. Contudo, isso não será objeto desta pesquisa avaliativa. No tocante ao Bolsa Reciclagem, foi constatado que o programa também alcança esses públicos, mas de forma indireta. Muitas organizações compram material catado por catadores de rua. Esse público não está habilitado a receber o recurso do programa. A melhoria da cadeia produtiva, em que se inclui o faturamento das organizações maior e preços praticados melhores, no entanto, influenciam no preço pago aos catadores de rua e traz possíveis incrementos na condição econômica.

Há uma diversidade de perfis entre os trabalhadores das organizações, mas vale destacar a presença de mulheres nas organizações da Região Metropolitana de Belo Horizonte, como observado nas visitas a campo. No interior, foi observado que as mulheres se dedicam aos trabalhos internos das organizações, e os homens, ao serviço externo de coleta de material. Apesar de não ser regra entre as organizações, esse perfil de trabalhadoras é uma marca representativa nos setores da economia popular. Além disso, a maioria é beneficiária de programas públicos de seguridade social e transferência de renda, como Bolsa Família e Previdência Social.

A partir dessas considerações, dos dados quantitativos e das informações coletadas em campo, alguns impactos podem ser identificados. A primeira análise pode ser feita pela evolução do número de catadores envolvidos nas organizações participantes no período entre 2016 e 2021⁶ como aponta o Gráfico 8, indicação de que o Bolsa Reciclagem pode estar estimulando a entrada de novos catadores nas organizações. Como se percebe, há certa estabilidade na quantidade de catadores até os primeiros trimestres de 2020. Com a exceção de *outliers*, o número dos catadores cadastrados fica entre 1.044 e 1.386 durante quase cinco anos. Apesar da estabilidade, não é possível afirmar que o Bolsa Reciclagem não estimulou a entrada de novos catadores, especialmente pela falta de informações referentes desde o período em que se iniciou o programa⁷.

Gráfico 8: Evolução do número de catadores no período entre 2013 e 2021



Fonte: Elaboração própria

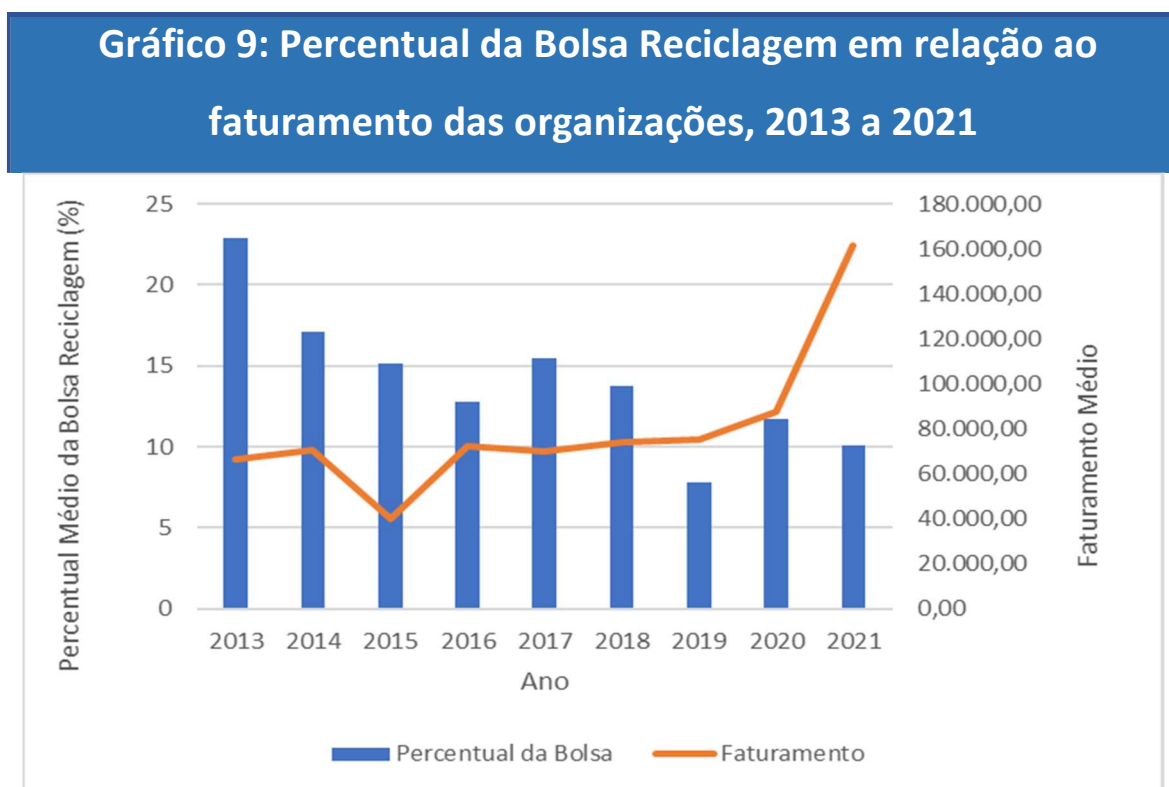
Por outro lado, é possível observar que o programa não conseguiu evitar uma tendência de queda no número de catadores no período mais recente. Tal fenômeno pode estar associado à conjuntura econômica nacional e regional durante o período e também à pandemia da Covid-

⁶ Não há informações disponíveis para o período anterior a 2016

⁷ Há apenas informação para o primeiro trimestre de 2013 e, com base nele, é possível observar que o valor naquele momento foi menor do que o valor médio observado entre 2016 e 2020

19, o que gerou tanto redução da oferta de mercadorias, tendo em vista o rompimento de cadeias produtivas, quanto restrição na oferta de trabalho.

A compreensão do impacto do programa pode ser observada a partir da fração que o repasse do Bolsa Reciclagem ocupa no faturamento total das organizações. Ressalta-se que o valor distribuído pelo programa se manteve estável ao longo do período, as alterações no valor médio dos repasses tendo se derivado geralmente da mudança no número de organizações e/ou catadores. Tendo em vista que o valor distribuído é rígido, o gráfico 9 aponta para o fato de que o faturamento das organizações se manteve estável ao longo do período e, a partir de 2020, o aumento é considerável. Por outro lado, nota-se que o percentual referente ao Bolsa Reciclagem no faturamento das organizações reduziu-se, mesmo quando não houve aumento do faturamento.



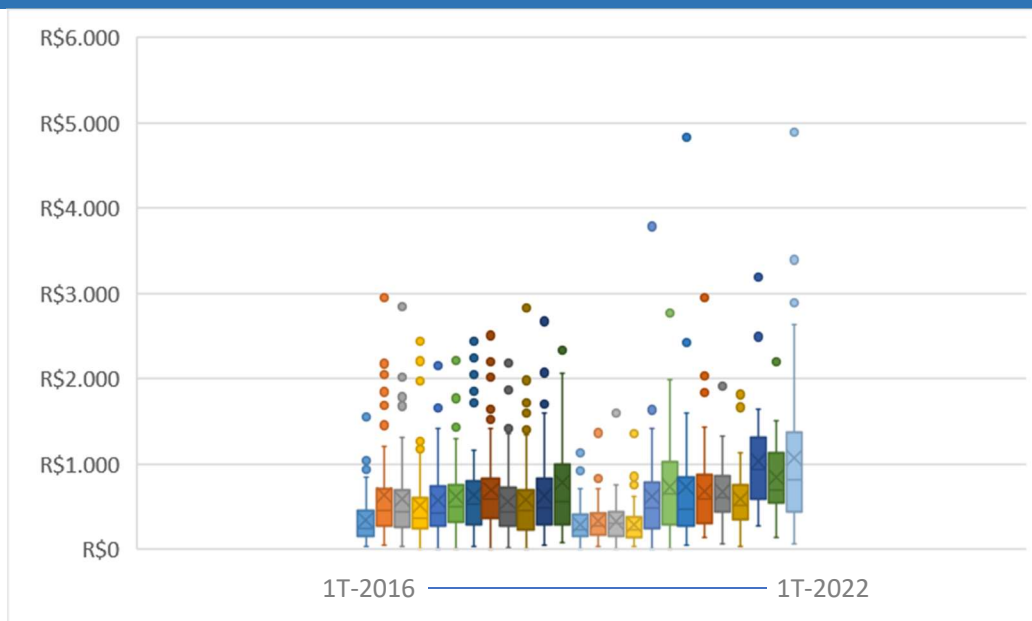
Fonte: Elaboração própria

Em 2021, percebe-se que o faturamento médio das organizações aumenta, o percentual médio do Bolsa Reciclagem tendo se mantido em torno de 10%. Assim, mesmo com o aumento de recursos destinados ao programa, o valor recebido pelas organizações fruto da comercialização do material cresceu em uma proporção ainda maior – o que também pode estar relacionado

com mudanças de dinâmica na cadeia produtiva na retomada após o período crítico de isolamento social na pandemia.

Complementar à fração correspondente ao Bolsa Reciclagem, o repasse médio feito aos catadores também aponta para alguns cenários como se observa nos *bloxpots* do gráfico 10. Nesse caso, nota-se que o valor repassado aos catadores também apresentou certa estabilidade ao longo do período que vai de 2016 ao primeiro trimestre de 2021, mantendo os valores médios e os *outliers* na mesma tendência. No entanto, é importante ressaltar que o valor médio recebido pelos catadores está diretamente associado ao valor total repassado pelo programa e à quantidade de catadores inscritos. Como se observa, em 2019, houve redução notável no valor distribuído pelo programa, o que gerou a redução do repasse médio feito aos catadores. Por outro lado, a partir de 2021, dois fatores são responsáveis por elevar o valor médio do repasse: o aumento do recurso destinado ao programa, proveniente dos recursos do Padem, e a diminuição do número de catadores, o que naturalmente eleva a média repassada para cada trabalhador.

Gráfico 10: Distribuição do repasse médio feito aos catadores por organização por trimestre de 2016 a 2022



Fonte: Elaboração própria

Notas: 1. Nem todas as organizações que receberam recursos dispunham de dados sobre o número de catadores contemplados no trimestre. 2. Foi considerado o repasse integral do Bolsa Reciclagem destinado aos catadores

Desse modo, é possível observar que a quantia total repassada pelo programa afeta diretamente a renda média dos trabalhadores, o que resulta em impacto socioeconômico importantes para os catadores contemplados. Isso é relevante tendo em vista que a principal mudança socioeconômica na vida dos trabalhadores se dá justamente pelo aumento da renda familiar, como se observa nos relatos da pesquisa de campo. Segundo os catadores entrevistados, o dinheiro da bolsa é destinado majoritariamente para suprir necessidades básicas, como alimentação e medicamentos, o que altera diretamente as condições de vida desses trabalhadores.

O dinheiro ajuda no dia a dia dos catadores, torna a atividade viável. Com a bolsa é possível comprar medicamentos, dar às crianças o que seria impossível sem ela. Catadores contam com o dinheiro do bolsa para viver

(Representantes da Ascalp)

Além de melhorar as condições de vida no nível básico, o dinheiro do programa também é destinado a expandir a qualidade de vida em outras dimensões, como o lazer e as comemorações culturais. Segundo os representantes da Comarp e da Ascalp, a renda extra é importante para a realização das comemorações de fim de ano, especialmente a festa de Natal, permitindo a compra de alimentos e presentes para as crianças.

O bolsa reciclagem veio aumentar a renda dos catadores. Eles recebem pouco, mas faz muita diferença. É um recurso que entra para garantir para o consumo com alimentação, mas também percebo que pode ajudar na compra de um celular, de um Natal melhor

(Marislene, diretora do *Insea*)

Os relatos apontam para o fato de que a bolsa é insuficiente para garantir a autonomia financeira dos catadores, mas tem a função importante de complemento às receitas mensais oriundas da reciclagem. Ressalta-se que não é um complemento trivial, sua importância tendo ganhado ainda mais evidência no período da pandemia, como relatou *Marislene (Inseq)*. Com base nessa característica, o ponto a ser destacado é que a transferência de renda gerada pelo Bolsa Reciclagem pode fortalecer e gerar um fenômeno observado em outras políticas públicas, como o Bolsa Família e a previdência social. São políticas importantes por garantirem uma renda perene aos beneficiários, permitindo melhor planejamento do orçamento doméstico e dos empreendimentos, capacidade de investimento, resiliência em períodos de crise, além de gerar autonomia e liberdade aos trabalhadores, especialmente às mulheres (Rego *et al.*, 2013).

Contudo, é necessário refletir sobre a capacidade do Bolsa Reciclagem de promover essas condições de maneira que seja capaz de gerar mudanças relevantes nas organizações e nos territórios onde estão inseridas, tendo em vista que o repasse do benefício está atrelado à quantidade comercializada. Alguns relatos indicam que o valor repassado pelo programa foi baixo e foi pago poucas vezes, ou então atrasou, o que de certa forma retira o caráter gerador de estabilidade de renda do programa. Nos locais onde o programa é ineficiente, percebe-se vulnerabilidade maior dos catadores e conseqüentemente impacto menor nas condições de vida, como no caso de Araçuaí, onde é relatado que alguns catadores passam fome e dependem da cesta básica da prefeitura.

Diante da lógica de funcionamento das organizações, muitos catadores preferem se manter no trabalho individual, pois recebem o pagamento à vista de intermediadores. Caso trabalhem em cooperativas e associações, eles precisam esperar para receber. Isso foi percebido no depoimento do representante da prefeitura de Araçuaí. Para vender para a empresa de beneficiamento, eles precisam esperar dar um volume que compense pagar o frete (caro); já vendendo ao atravessador, eles recebem como querem, inclusive imediatamente. Nesse contexto, notou-se que o Bolsa Reciclagem atua para aumentar os incentivos recebidos pelos catadores que trabalham formalmente, vinculados a uma organização. Dessa forma, o montante de recursos a serem recebidos torna-se maior. No entanto, para os catadores que necessitam ou preferem o recurso em caráter imediato, o programa não gera impactos, pois é pago de forma trimestral.

Além da demanda por benefícios complementares, como cesta básica, nos municípios sem o benefício do programa, é notória a existência de uma demanda por inclusão de catadores, mas sem a necessidade de formalização em associação ou cooperativa. Mesmo entre cooperativas que recebem a bolsa e trabalham com distribuição igualitária dos valores, como a *Comarp*, isso é tido como problema e causador de conflitos.

A partir dos relatos de campo e dos dados de comercialização por região, percebe-se que o impacto gerado pelo Bolsa Reciclagem nas condições socioeconômicas dos catadores pode ser mais eficiente se as particularidades regionais forem devidamente consideradas, em especial a distância em relação aos compradores e o custo de transporte. Além do menor número de organizações cadastradas, observou-se que as principais vulnerabilidades do programa se dão na região do Vale do Jequitinhonha. Como a região apresenta incidência maior de população de baixa renda, o fortalecimento e o estímulo do programa nesse território pode gerar impactos diretos e indiretos nas condições socioeconômicas da população local, uma vez que as externalidades positivas tendem a ser maiores na região, tendo em vista suas características sociodemográficas e econômicas.

Para além da renda, um impacto social possível do programa se dá na ampliação da participação dos catadores em arenas de discussão e decisão política, o que aumenta o capital social do território. Houve diversos relatos de membros das organizações participando de diferentes espaços. Segundo o entrevistado da *Ascalp*, a parceria deles com a prefeitura condiciona a participação no Conselho Municipal do Meio Ambiente (Consema), o que tem ajudado na visibilidade da associação junto aos moradores do município. Uma das integrantes da *Coopersoli*, além de ser representante dos catadores no comitê gestor do programa, também figurava como articuladora do programa Reciclando Oportunidades, da Sedese-MG (a ver no Tópico 5). No entanto, apesar dessas participações, alguns entrevistados argumentam que o Bolsa Reciclagem não é o responsável por essa relação e é uma prática resultante de outras frentes de atuação das organizações. Ainda assim, não se deve desconsiderar que a presença de uma renda extra proveniente do Bolsa Reciclagem pode contribuir para o capital social dos territórios ao impor exigências para a participação no programa. Contudo, é importante considerar que a participação ativa dos catadores em espaços decisórios é uma necessidade do programa.

Em relação à percepção dos catadores junto à sociedade, nota-se que o programa representa uma forma de reconhecer o trabalho prestado pelos profissionais da área, o que por si já é uma forma de reconhecimento. No entanto, segundo a percepção dos representantes da *Ascalp* e *Ascarej*, o programa não interferiu na imagem dos catadores junto à sociedade. Parece, porém, que os catadores têm sido mais aceitos, e diminui o preconceito. Por outro lado, o entrevistado do *Coopersoli* informou que, no início da organização, ficaram com vergonha de apresentar o trabalho e mobilizar as pessoas para separarem os resíduos recicláveis, mas que atualmente estão crescendo e sendo reconhecidos. O entrevistado evidencia que, apesar de a bolsa ter criado uma imagem positiva, a conscientização da população é o mais importante no processo de reciclagem e para o reconhecimento dos trabalhadores do setor.

Também é importante ressaltar que a renda veiculada pelo programa, assim como foi importante para necessidades básicas e lazer, também foi fundamental para preservar autoestima e o autocuidado dos trabalhadores, em especial com suas preocupações diante do preconceito social em relação ao trabalho, o que também é importante para o reconhecimento social. Como menciona *Ilná*, presidente da *Coopervesp*, “tem que levar uma roupa para associação. Tragam creme, para quando sair, vocês se arrumem. Para todos lá fora verem que vocês são limpinhos.”

Portanto, nota-se que o Bolsa Reciclagem gerou impactos importantes nas condições socioeconômicas dos trabalhadores, como no aumento da renda do trabalho e na provisão de necessidades básicas, mas também no reconhecimento social e na inclusão participativa nos espaços decisórios. Por outro lado, é evidente que alguns pontos ainda limitam a eficiência do programa, como os aspectos regionais, a regularidade e os critérios de pagamento. Além disso, é importante considerar que, dado o perfil do público, outras políticas de proteção social e de garantia de acesso a serviços sociais básicos são necessárias para possibilitar o processo de inserção social efetivo e sustentável, com melhoria real das condições de vida dos catadores que fazem um trabalho socialmente tão necessário e tão alterante do ponto de vista ambiental e econômico.

Pergunta Avaliativa 3: Em que medida o programa colaborou para a reutilização de material reciclável na cadeia produtiva?

Analisar o setor de reciclagem a partir da sua cadeia produtiva apresenta importantes características sobre a sua relevância econômica, social e ambiental, especialmente por não funcionar segundo uma lógica econômica linear, mas, ao contrário, diz respeito à lógica de uma economia circular (Libânia, 2022; Rutowski *et al.*, 2017). A economia circular é fundamental para fomentar a sustentabilidade ambiental e econômica - apesar de suas contradições inerentes que devem ser resolvidas. A reciclagem é o cerne do processo da circulação, tendo em vista que desempenha a função de coletar, selecionar e retornar com o material reciclável para a cadeia produtiva. A partir disso, entende-se que o Bolsa Reciclagem desempenha uma função importante no fortalecimento das economias circulares e na promoção do desenvolvimento econômico, social e sustentável, uma vez que estimula uma dimensão estratégica e essencial para o funcionamento circular da economia, capaz de gerar renda para grupos sociais mais vulneráveis a partir de ações sustentáveis ambientalmente.

Para compreender melhor a relação entre o setor de reciclagem e a economia circular, joga-se luz sobre a cadeia produtiva e de valor da indústria de reciclagem, que pode ser observada em um formato de redes interconectadas (Lazzarini *et al.*, 2001) que, de forma sintética, podem ser observadas na figura 3.

Figura 3: Síntese da Cadeia Produtiva da Reciclagem



Elaboração própria, adaptado de Rutkowski *et al* (2017).

Segundo Rutkowski *et al.* (2017), a cadeia do setor se divide em duas partes: a primeira conecta a extração do recurso na natureza ao “consumidor A”, responsável pelo descarte do produto oriundo da matéria prima extraída (extração, indústria, distribuição, consumo, descarte); a segunda conecta o material descartado pelo “consumidor A” até o “consumidor B” (descarte de “A”, coleta, triagem, empacotamento, indústrias de transformação, distribuição, consumo de “B”, descarte), o descarte de “A” transformado até se tornar um novo produto consumido por “B”. Assim, a partir de encadeamentos interdependentes e circulares, os produtos são sempre reutilizados e reinseridos na cadeia produtiva.

A segunda etapa desse processo é a mais visível enquanto cadeia de valor do setor de reciclagem, uma vez que o material reciclado se torna matéria prima para a cadeia produtiva original. É uma cadeia formada por uma conexão de serviços de coleta, triagem,

empacotamento e processamento, para que o material reciclado possa se tornar um recurso industrial (Rutowski *et al.*, 2017). Sendo assim, é na segunda etapa que acontece a retroalimentação do ciclo econômico da indústria inserida em uma economia circular, sendo que os envolvidos fundamentais para a reprodução da cadeia, como os catadores e suas organizações, são os responsáveis por conectar as duas partes envolvidas e manter a dinâmica circular em constante funcionamento.

Diferentes participantes sociais estão envolvidos nessa parte do processo, antes de o produto retornar ao consumidor. No caso brasileiro, como aponta Rutowski *et al.* (2017), eles se dividem entre os empreendimentos recuperadores de material reciclável, empreendimentos reavaliadores e transformadores de material reciclável e empreendimentos transformadores de matéria-prima reciclada. O primeiro grupo é composto por quem coleta resíduo seco e realiza o primeiro processo de triagem, embalagem e transporte, como é o caso das associações e cooperativas de catadores, além dos que compram o material selecionado para comercializar, como intermediários e empresas de sucata. O segundo grupo é composto pelas indústrias de transformação, responsáveis por transformar o material reciclável em matéria prima, como o vidro triturado, o plástico em flocos e grãos, as bobinas de papel etc. Já o terceiro grupo é composto pelas indústrias que fabricam novos produtos a partir da matéria prima reciclada e processada. No caso do vidro, empresas produtoras de garrafas, lâmpadas, janelas de carro, copos, lentes, fibra ótica e tela de televisão, entre outras.

Desse modo, para a plena reprodução da economia circular é necessário que a cadeia de produção do setor de reciclagem funcione integralmente. Portanto, os catadores e suas organizações possuem uma função estratégica nesses encadeamentos, uma vez que são os responsáveis pela reinserção do material na cadeia, sendo que a quantidade, a qualidade e a dispersão do material gerados influenciam diretamente nas etapas subsequentes do processo (Rutowski *et al.*, 2017). Para isso, é necessário que as organizações tenham fácil acesso aos resíduos e decentes condições de trabalho para sua seleção e organização. Além disso, a escala do material coletado influencia na qualidade do material e em sua logística, uma vez que grandes fornecedores tendem a entregar produtos mais limpos e homogêneos, facilitando sua incorporação nas outras fases da cadeia de produção. Também deve-se atentar para a presença de compradores próximos, que possam garantir a venda por custo menor, tendo em vista que a logística também influencia o escoamento dos reciclados. Desse modo, ressalta-se a

importância das relações de acesso e escoamento do material por parte das organizações, pois são elas que determinam a articulação desse grupo na cadeia produtiva.

Essa relação entre o acesso ao material por parte das organizações e sua reinserção na cadeia produtiva é visível a partir de um relato da pesquisa de campo. Percebe-se que, nos casos em que o acesso ao material não acontece da forma adequada, resulta uma situação na qual não aumenta a quantidade reciclada. Esse é o relato da representante da *Ascarej*, que afirma o montante arrecadado pela associação depender da coleta realizada pelo município como dos ecopontos instalados no município e a parceria com o comércio local. Sem sinergia entre as partes, o acesso ao material fica prejudicado. No escopo do Bolsa Reciclagem, a consequência é a perda de eficiência na quantidade de material reciclado, em especial do vidro. Desse modo, percebe-se que é necessário estimular outros atores que fazem parte da cadeia de recicláveis, em especial os fornecedores diretos, como os grandes produtores de resíduos (supermercados, empresas da construção civil, entre outras empresas geradoras em grande quantidade de material reciclável), para que haja aproveitamento melhor e funcionamento dessa economia circular.

A importância da parceria com grandes fornecedores também é vista no caso de sua ausência. Como se observa no relato da *Ascarej*, os supermercados do município em que atuam passaram a comercializar material reciclável, parando de repassar gratuitamente o material à associação, gerando um déficit no material coletado. Isso traz outro desafio para o programa, já que os supermercados em algumas cidades do interior são os principais fornecedores de matéria prima para as associações.

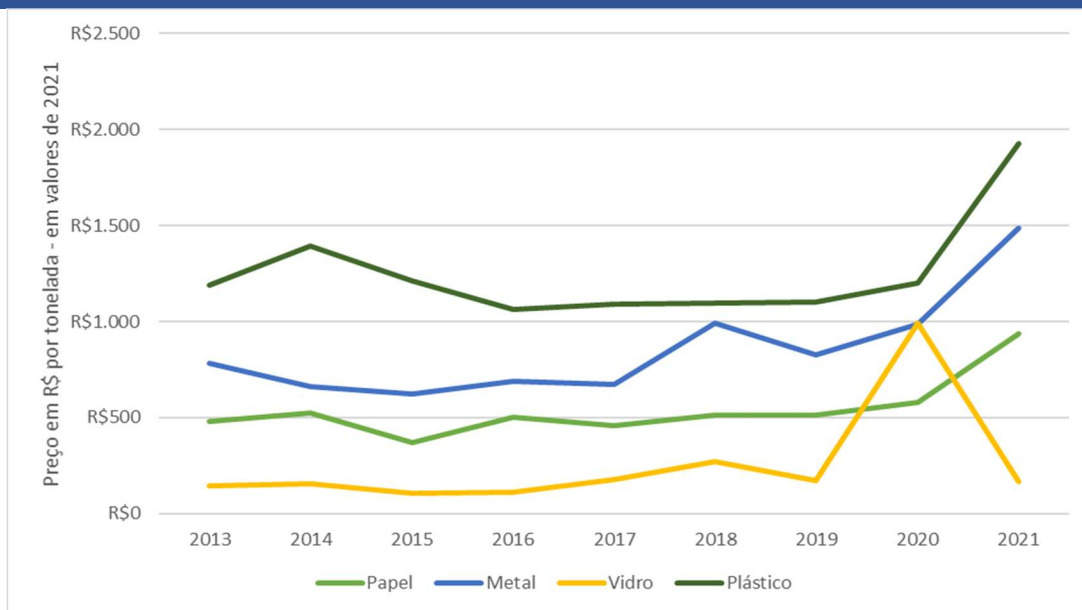
Portanto, parcerias com empresas e o comércio que destinam seus resíduos aos catadores viabiliza o negócio das cooperativas e associações pois garantem uma oferta constante de material, facilitam a logística e reduzem a necessidade de os catadores irem aos lixões⁸. Além disso, a política de coleta seletiva é outra forma de aumentar a escala de fornecimento do material reciclado às organizações, delegando ao Estado um papel preponderante na promoção

⁸ Os entrevistados de alguns municípios mencionaram que existem catadores individuais nesses municípios que vão aos lixões para catar materiais e preferem fazer assim, pois, é o local que, segundo eles, há maior volume de material a ser reciclado.

da economia circular. No entanto, nota-se que a política não é efetiva em muitos municípios⁹, o que, segundo a representante da *Ascarej*, torna ainda mais importante a parceria com empresas e o comércio.

Destarte o importante papel do fornecimento de materiais aos catadores, a comercialização por parte desses também é fundamental para o funcionamento da cadeia produtiva e a reinserção do material. Um fator crucial na variação da comercialização é o preço pago pelos produtos. Como se nota no gráfico 11, a variação real dos valores vendidos pelas organizações, já descontado o percentual da inflação, indica uma leve tendência de crescimento no período, em especial a partir de 2016, mas que se intensifica em 2020. No caso do vidro, a tendência de aumento é mais perceptível, sendo observado um pico em 2020, mas uma retomada ao preço médio da série histórica em 2021.

Gráfico 11: Variação real dos preços (R\$) vendidos pelas organizações, por tonelada, em valores de 2021

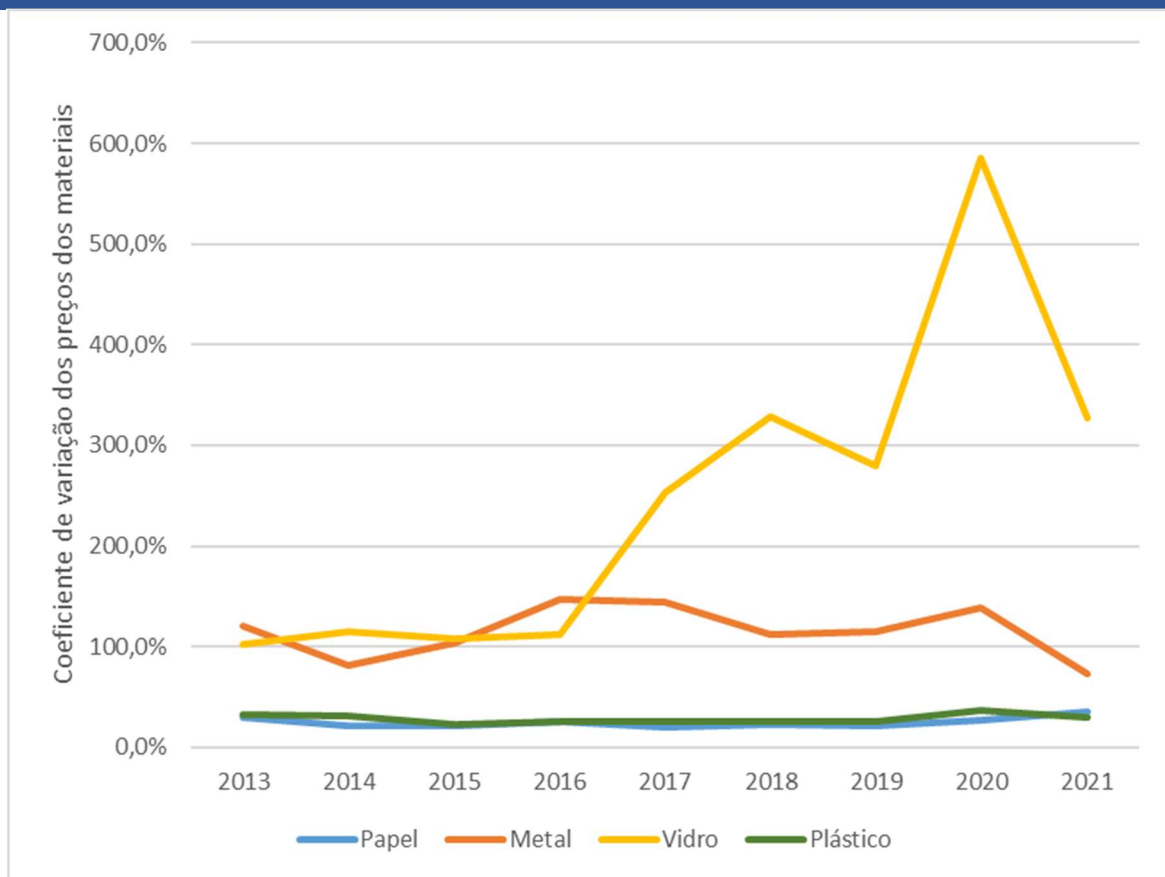


Fonte: Elaboração própria

⁹ A coleta seletiva de resíduos domiciliares, em grande medida, não é feita ou é feita apenas pontualmente. Isso por falta de uma política efetiva ou por falta de cultura da população. Muitos dos entrevistados mencionaram a importância de políticas que capacitem a população sobre esta temática.

As mudanças mais relevantes no preço do vidro podem ser observadas no gráfico 12, que aponta para o coeficiente de variação de preço dos quatro materiais, isto é, o quanto os preços variaram em relação à média. Esse indicador aponta para uma variabilidade maior nos preços de vidro, o que indica um diferencial de preços vendidos pelas organizações, em especial a partir de 2016. Esse fenômeno, como será visto posteriormente, deve estar associado à chegada de uma empresa intermediadora na Região Metropolitana de Belo Horizonte, local com maior número de organizações, que comprando em grandes quantidades consegue pagar um valor mais elevado que intermediadores individuais ou de pequeno porte.

Gráfico 12: Variação do Coeficiente de Variação dos preços



Fonte: Elaboração própria

Nota: O coeficiente de variação é calculado pelo desvio padrão sobre a média. Seu objetivo é indicar a heterogeneidade na amostra. Assim, quanto maior o coeficiente de variação, mais desigual é a amostra.

Além disso, tanto no caso do vidro, como no dos outros produtos, é possível que haja diferença nos preços vendidos pelas organizações. Se por um lado os preços reais de papel mostraram certa estabilidade, pelo relato de algumas organizações, nos últimos anos observou-se deflação

no preço, o que fez com que as associações e cooperativas de catadores em municípios distantes tivessem ainda mais dificuldade para a coleta, reciclagem e o envio do material a algum comprador. O entrevistado da *Companhia de Reciclagem Bandeirante* (atravessador que recicla papel e papelão) afirmou que a pandemia afetou o preço do material reciclável, tomando como exemplo o preço do papelão, que chegou a ser comercializado a R\$ 1,90 o quilo (durante a pandemia), e atualmente é vendido por R\$ 0,70 o quilo e R\$ 700,00 a tonelada. Por isso, os produtores que viviam da coleta desse tipo de material foram fortemente desestimulados durante o período.

A diferença nos valores vendidos pelas organizações está fortemente relacionada com a localização (Libânio, 2022). Quanto mais distante é o município do comprador, maior é o problema, uma vez que o valor do frete geralmente fica a cargo da cooperativa/associação. Além disso, nos municípios onde não existem cooperativas/associações, os catadores individuais ficam sujeitos ao preço pago pelos intermediários, que, em média, é metade do que praticado para outros atores da cadeia. Desse modo, seja a parceria de um catador com uma associação ou cooperativa ou a delas com outros participantes, elas se mostram de extrema importância para a determinação dos preços do material, o que denota uma vantagem maior para os trabalhadores organizados, como disparidade menor entre regiões e associações/cooperativas (Libânio, 2022).

Tendo em vista as características que influenciam a reinserção do material na cadeia produtiva, destaca-se que o Bolsa Reciclagem teve como grande destaque o estímulo à reinserção do vidro, o que é observado tanto nos relatos de campo, como nos dados sobre a quantidade de material comercializado pelas organizações ao longo dos anos do programa, como representado no Gráfico 1. Além do estímulo financeiro dado pelo programa à coleta e comercialização do material, os relatos de campo informam que a chegada de uma empresa compradora de vidro na Região Metropolitana de Belo Horizonte - região com maior incidência de organizações de catadores no estado de Minas Gerais - também foi crucial para o aumento da comercialização¹⁰. Essas informações são relevantes por demonstrar como a parceria com um grande comprador também é importante para a reinserção do material na cadeia produtiva.

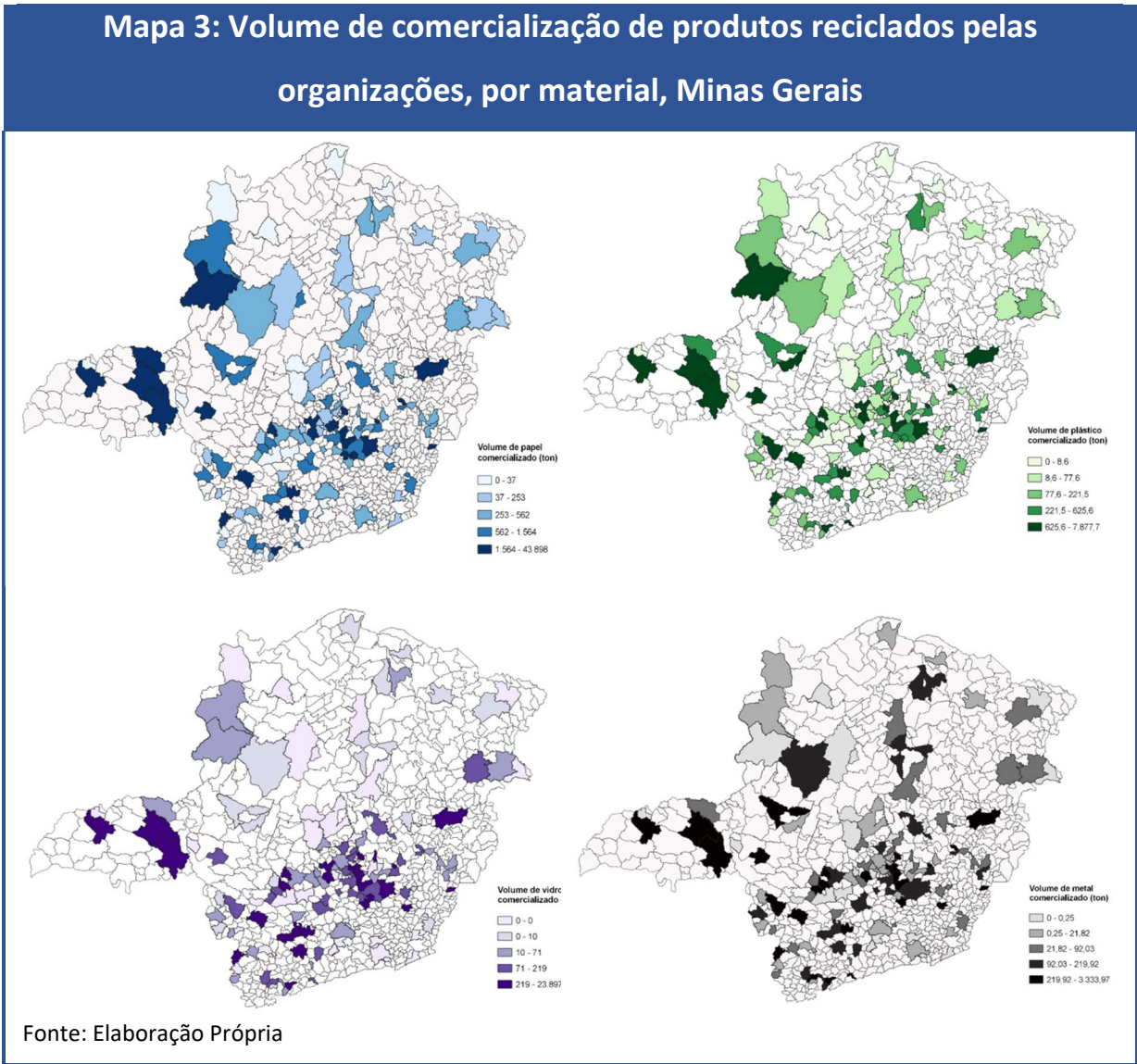
¹⁰ Empresa MassFix, localizada no município de Contagem

Como apontado pela representante do *CMRR*: “o programa estimula a coleta seletiva de vidro, que não era um produto com mercado consolidado em Minas Gerais e com o qual os catadores querem trabalhar, ainda mais porque ele ocupa espaço”. Isso se deve aos incentivos do programa, que valoriza mais o quilograma do vidro, mas também à melhoria nas estruturas físicas das organizações, como mencionado nas entrevistas, que permitiu reciclar mais material. Já organizações como *Ascalp* e *Comarp* também argumentam que o Bolsa Reciclagem serviu de estímulo para que a coleta do vidro se tornasse uma prática comum entre os catadores, uma vez que o vidro não apresentava um custo de oportunidade atraente. Como afirma a *Comarp*, “o salto na coleta de vidro foi por causa do Programa de Reciclagem, pois antes ia para o aterro”, pois “ninguém compra vidro em ferro velho”.

Por outro lado, ainda em relação à reinserção do vidro, percebe-se que, como já mencionado, em municípios distantes de compradores, o material nem é coletado, o que é descrito pelos entrevistados em Araçuaí e corroborado pelos dados de comercialização segundo cada região do estado. Isso denota um gargalo do programa, uma vez que o estímulo à produção (coleta) de um material não está atrelado às particularidades regionais que influenciam na cadeia produtiva. No caso de Minas Gerais, o ônus recai sobre as regiões mais afastadas da região central do estado, como o Norte, o Noroeste e o Vale do Jequitinhonha, regiões com potencial para se beneficiar do programa, tendo em vista suas características socioeconômicas. Além disso, a reciclagem de vidro exige muito cuidado em todo o processo (um engenheiro ou técnico em segurança do trabalho com dedicação exclusiva na associação/cooperativa, uso de EPI etc.) segundo o representante da prefeitura de Araçuaí, um entrave a mais na reciclagem.

Por fim, atentando-se à comercialização dos outros materiais, como indicado no gráfico 3, nota-se que a reinserção do papel na cadeia produtiva é superior aos demais materiais entre as organizações envolvidas no programa e, apesar de uma leve queda ao longo da série de dados analisados, os últimos resultados apontam para uma nova trajetória de aumento da comercialização do material. Fato idêntico acontece com o plástico, que manteve uma regularidade na quantidade comercializada ao longo do período, mas os resultados mais recentes também apontam uma possível tendência de crescimento. Em relação ao metal, nota-se que a reinserção na cadeia produtiva por parte das organizações participantes manteve-se estável, e o material é de menor quantidade comercializada.

A partir do Mapa 3 e com base nas características observadas nos dados de comercialização e nas informações de campo, percebe-se que, nas regiões onde as organizações estão mais articuladas com fornecedores e compradores, a reinserção do material reciclado nas cadeias produtivas é maior. Nota-se um “cinturão regional” de comercialização de produtos reciclados que contempla a região central do estado - com forte influência da Região Metropolitana de Belo Horizonte -, as regiões sul, oeste e triângulo, e em certa medida a região noroeste de Minas Gerais. Por outro lado, nota-se que as regiões Norte e Vale do Jequitinhonha estão fora desse cinturão e apresentam um volume de comercialização bem inferior ao das demais regiões. Essa situação também joga luz ao papel do Bolsa Reciclagem como fomentador do desenvolvimento regional do estado.



Fonte: Elaboração própria

No âmbito do planejamento do programa definido no PPAG, a meta estabelecida para o 2021 foi de 50 mil toneladas, tendo sido executados 82,8%. É preciso ponderar que 2021 ainda foi bastante afetado pela pandemia, o que interferiu diretamente no processo de catação e triagem do material reciclável segundo foi relatado pelos catadores entrevistados.

As entrevistadas da Coopersoli ressaltaram que, no período em que pararam de receber as remessas da coleta seletiva, tiveram que se mobilizar para catar material na rua, o que altera diretamente a produção.

No âmbito do planejamento para a regionalização do alcance das ações, o Bolsa Reciclagem não estabelece parâmetros como metas para a divisão regional dos recursos no PPAG. Como o programa faz repasses de acordo com a adesão das organizações, estabelecer um planejamento prévio seria de difícil implementação. Ao mesmo tempo, ao observar a forma como se concentram os recursos (48,3% dos recursos para a RMBH) e a execução física (33,5% do volume arrecado total está na RMBH), é necessário refletir sobre estratégias para levar as ações do programa a todo o estado e contrabalancear a ausência de participação de organizações de outras regiões do estado.

Repensar o programa a partir do ponto de vista regional é importante em um espaço em que as localidades mais carentes e, conseqüentemente, com mão de obra potencial para o setor da reciclagem, são as que menos se beneficiam do programa.

Pergunta Avaliativa 4: Como o desenvolvimento e os processos internos da operacionalização do programa influenciam nos seus resultados?

O ambiente institucional do Bolsa Reciclagem

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) é organizada pelo pacto federativo com responsabilidade distribuída entre as três esferas de poder e integra a política urbana, de meio ambiente e de saneamento básico com o princípio do “não retrocesso”, em contraponto à tecnologia da incineração, incompatível com a tecnologia da reciclagem utilizada historicamente pelos catadores de material reciclável e suas organizações. É importante

salientar que as políticas nacional e estadual deixam claro a responsabilidade compartilhada entre os três níveis federativos, criando responsabilidades específicas para cada um.

No âmbito estadual, Minas Gerais é precursora no tema, tendo aprovado a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) antes da nacional, pela Lei 18.031/2009, que traz as diretrizes e os objetivos que orientam o Estado nas ações de planejamento e execução do tratamento de resíduos sólidos. A reutilização, o reaproveitamento (art. 8º, inciso IV) e a reciclagem (art.8º, inciso V) são os princípios de tal política. Por sua vez, em seu inciso VII, o art. 7º prevê que é uma diretriz da política a “integração, a responsabilidade e o reconhecimento da atuação dos catadores nas ações que envolvam o fluxo de resíduos sólidos, como forma de garantir-lhes condições dignas de trabalho”, evidenciando a importância da reciclagem para a execução da política estadual.

A Política Estadual determina, por exemplo, que é de responsabilidade do município a organização e o gerenciamento dos sistemas de segregação, acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares (art. 11), criando os sistemas municipais de limpeza urbana. Tal determinação não exime o estado e a União de outras responsabilidades, principalmente as que tangem a preservação do meio ambiente. O art. 38 da Lei 18.301/2009 estabelece o papel do estado de apoiar os municípios que gerenciarem os resíduos sólidos urbanos em conformidade com seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos

Estabeleceu como instrumento da Política Estadual os programas de incentivo à comercialização e ao consumo de material reciclável ou reciclados, voltados para os mercados locais (inciso XI, art. 10), estabelecendo como responsabilidade do Estado a garantia dos recursos financeiros para a cooperação entre os entes na garantia dos cumprimentos dos objetivos da política. Nesse sentido, pode-se entender que a criação do Bolsa Reciclagem é respaldada por esse dispositivo.

A coleta seletiva¹¹ e os sistemas de logística reversa relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos são fundamentais na

¹¹ A perspectiva da Coleta Seletiva e reciclagem Popular propiciam a valorização do trabalho ambientalmente sustentável, a inclusão social, a contratação de catadores (a) e suas organizações, que prestam serviço de grande utilidade pública, reduzindo as desigualdades sociais e protegendo o meio ambiente, oferecendo à sociedade contribuição para o planeta e gerações futuras.

implementação da PNRS. Além disso, há o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (Lei 12.305/10, art. 8º, incisos III e IV) com objetivo de integrar os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.” (Art. 7.º da Lei 12.305/10).

Dessa forma, o Estado reconhece o associativismo e o cooperativismo como formas de organização dos catadores de material reciclável, garantido constitucionalmente, e assegura a possibilidade de contratação, remuneração dos catadores e seus empreendimentos, pelo gestor público, com dispensa de licitação (Lei 8.666/93, Art. 24, XVII). Assim, corrobora a contratação assegurada pelas legislações federais. Não resta dúvida sobre sua possibilidade legal, com dispensa de licitação, inclusive, quando realizada pelos municípios ou entes federados. Refere-se a empreendimentos de catadores e em nenhum momento nem ela e nem as demais leis, decretos e regulamentos que tratam do tema descartam as associações.

Esse entendimento é ratificado com o Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que pacificou todo e qualquer questionamento sobre possíveis parcerias, inclusive com transferência de recursos, com as Organizações da Sociedade Civil, nas quais estão incluídas as associações de catadores de material reciclável, por sua natureza jurídica,

entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.(Art. 2º, I, “a” da Lei 13.019 de 2014).

Vale ressaltar a participação popular dos catadores e suas organizações e das entidades parceiras, gestores, representantes do poder público e das universidades, que convergiram esforços para construção da política por meio dos marcos legais, acolhida das reivindicações e propostas dos catadores. A ampliação de garantias de direitos por meio do Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, se deu por meio da criação do Procedimento

de Manifestação de Interesse Social (PMIS), importante instrumento para as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e coletivos de cidadãos e cidadãs formalizarem propostas/projetos de interesse da comunidade e de interesse público para requererem sua efetivação por meio de parcerias com a administração pública.

Isso remete ao conceito de que o direito é uma construção social, a partir das necessidades dos interesses coletivos, e que as normas estabelecidas materializam conteúdo expresso por meio das leis, que possui coerção que garante direitos aos empreendimentos de catadores,

na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de material reciclável, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública¹².

Por fim, apesar da existência de uma lei que se volta para a garantia de direitos, é fundamental o investimento público nas cooperativas, o estímulo à capacitação, ao fortalecimento institucional, à formalização, ao empreendedorismo, visando à melhoria das condições de trabalho dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Essa realização pode ser por contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres com pessoas jurídicas de direito público ou privado que atuam na criação e no desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis¹³.

Por essa perspectiva, a participação social é exercida por meio do controle social, mecanismo do sistema participativo, que compreende uma variedade de formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os conselhos gestores nos três níveis de governo, as conferências de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, ouvidorias e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais (GOMIDE e PIRES, 2014, pág.17). No contexto da política estadual de resíduos sólidos, o comitê gestor do Bolsa Reciclagem se apresenta como mecanismo de participação.

¹² Art. 24, XXVII da Lei 8.666, de 1993.

¹³ Art. 39, caput da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021.

Sobre a influência do desenvolvimento e processos nos resultados

O programa é implementado por uma equipe lotada no CMRR e composta por quatro pessoas: dois servidores, um servidor vinculado à MGS e uma estagiária. Dado o volume de atividades necessário para a implementação do programa (descrito no eixo Atividades do Mapa de Processos e Resultados), destaca-se que a baixa disponibilidade de recursos humanos compromete uma ação mais ampliada com os catadores.

Com base nos relatos descritos na pergunta avaliativa 1, os catadores buscam se informar tanto sobre o programa quanto sobre aspectos da formalização da organização entre si, buscando outras organizações que são referência. Ao mesmo tempo que isso fortalece a rede de interação entre as organizações, demonstra uma lacuna de atuação do CMRR, o que, conforme relatado, perdeu a referência para os catadores.

Durante certo tempo, ele desempenhou papel importante na formação de agentes catalisadores, responsáveis pelo mapeamento, pela organização dos catadores e inserção no Bolsa Reciclagem. No entanto, com a redução de recursos, essas atividades cessaram, o que aponta para outra dificuldade do programa: o mapeamento, a capacitação e organização dos trabalhadores.

Conforme relatado pela equipe do programa, a atuação do comitê gestor tem sido mais burocrática, de modo que as reuniões são utilizadas para conferência de documentos e análise de casos isolados. Com a redução da equipe, atribuições antes sob sua responsabilidade passam a ser delegadas ao comitê. Há alguns anos, a equipe do programa era maior e havia pelo menos uma pessoa específica para as áreas centrais das atividades do programa: cadastro, repasse e prestação de contas. Desse modo, limita-se a atuação do comitê como agente de repensar o programa em níveis mais estratégicos e menos operacionais.

A respeito do desenvolvimento do programa e da influência desse desenvolvimento nos resultados, o representante da *Feam* afirmou que o programa incentivou a logística reversa em Minas Gerais, tendo criado condições para que os custos da cadeia de recicláveis sejam distribuídos entre fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, o que já era estabelecido por lei, mas está sendo implementado de forma gradativa. Segundo o

entrevistado, o Bolsa Reciclagem é uma oportunidade para o governo intervir na cadeia produtiva dos recicláveis. No entanto, adverte que, além de remuneração pelos serviços ambientais prestados, a política também deveria remunerar pelo serviço de logística reversa, o que se tornaria outra fonte de entrada de recursos.

Segundo a visão da ex-diretora do *CMRR*, um dos problemas para a baixa participação das regiões do Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha foi a ineficiência da política pública de organização dos catadores. O processo de organização passa por secretarias de assistência social e meio ambiente, o que não é simples; ao contrário, dificulta a organização dos catadores. Durante determinado tempo, o *CRMM* desempenhou papel importante na formação de agentes catalisadores, responsáveis pelo mapeamento, pela organização dos catadores e inserção no Bolsa Reciclagem. No entanto, com a redução de recursos, tais atividades foram interrompidas, o que aponta para outra dificuldade do programa: o mapeamento, a capacitação e organização dos trabalhadores.

Já a diretora do *Insea* afirmou ser necessário repensar mecanismos para reajuste e aumento dos recursos, assim como no suporte às organizações para acessar os recursos. Segundo ela, “novas exigências vão criando uma grande parcela de associações que não estão conseguindo acessar o programa”. Procurar entender as dificuldades que impedem as organizações de acessarem o programa e capacitá-las para tal é uma tarefa a ser pensada no desenvolvimento, que deve contar com o apoio do *CRMM* segundo a entrevistada.

Como também afirmado pela *Comarp*, o programa pode criar uma barreira de acesso com a formalização dos catadores em associações ou cooperativas. Mudar isso de forma a ampliar a inserção de catadores no programa é um dos desafios a ser enfrentado. O uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para o envio das informações sobre as organizações também dificulta, tendo em vista que muitos catadores não possuem conhecimento das ferramentas digitais. Além do que, é necessário acesso à internet para realizar os registros. Ressalta-se também que aceitar apenas nota fiscal e não aceitar os recibos pode inviabilizar a atuação e os registros de comercialização. Muitos catadores não têm conhecimento de como emitir nota fiscal nem condição de pagar um contador. Ocorre também uma certa confusão sobre a emissão de nota fiscal – demonstração da necessidade de capacitação sobre o funcionamento

de associações e prestação de contas conforme pode ser visto a seguir no depoimento do entrevistado de Almenara:

Ninguém quer ser MEI, não quer se transformar em cooperativa, não quer perder a Bolsa Família. Então como é que eu vou tirar nota para eles? Eu não consigo. Até hoje eles estão trabalhando errado. Porque, ao invés de tirarem a nota aqui, quem tira a nota para eles é quem compra a carga. Tá errado. Eu já falei que tá errado. Mas para ou alguém consertar tem que ser MEI ou então montar uma cooperativa. Eles não querem nada que tem gasto, nada que tire a Bolsa Família deles. Mexeu na bolsa, mexeu com formigueiro.

(Representante da Prefeitura de Almenara)

Já em relação a como os processos adotados hoje influenciam os resultados do programa, há alguns apontamentos diversos. Segundo o entrevistado representante da *Feam*, o programa tem que avançar para seus controles terem mais qualidade. Assim, deveriam passar a exigir as prestações de contas que não estavam em dia. Algumas cooperativas grandes não conseguiram apresentar as prestações de contas atrasadas e estão sem receber a bolsa.

Não só exigir as prestações de contas atrasadas. O programa deveria também simplificar a forma da prestação de contas, tendo em vista que muitos catadores têm dificuldade de fazer isso e não podem contratar um contador conforme apontado por uma catadora de Almenara:

Quando a gente fazia a prestação de contas, o governo de Minas Gerais pedia tudo de novo. Depois quando conseguiu essa aí com a nota fiscal vinda da empresa, eles, governo de Minas Gerais, exigiram a nota fiscal

daqui... Aí não tivemos como tirar a nota fiscal. Se tiver como tirar via associação, dá. Mas eu não sei não... Não sei essa parte contábil não.

(Membro da Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Almenara)

A execução dos recursos do programa é apontada como um desafio pela entrevistada do CMRR. Apesar de reconhecer que a prioridade é garantir a execução da política, ela deixa visível que o orçamento é limitado, tendo em vista que praticamente não houve evolução no valor destinado para a política, o que gera muitas organizações cadastradas, mas que não recebem o benefício. Isso freia o incentivo à participação de novos grupos e coloca em risco a evolução proporcionada pela política.

Pergunta Avaliativa 5: Como se dá a interação com outros participantes (governamentais e não governamentais)? Como isso afeta os resultados do programa?

Para entender a relação entre os atores governamentais e não governamentais com o programa, realizamos um diagnóstico para entender as estruturas e a capacidade disponível dos municípios de dar suporte aos catadores e à coleta seletiva. As análises foram estruturadas a partir dos dados da base Munic do IBGE, com dados para os 853 municípios de Minas Gerais. Além disso, algumas das perguntas das entrevistas foram focadas neste ponto.

No diagnóstico, verificou-se, como mostra a Tabela 3, que, em geral, a maioria das prefeituras dispõe de uma estrutura delegada para problemas ambientais no município, somente 9,5% não dispõem de tal. 54,4% dos municípios contam com uma secretaria em conjunto com outras políticas setoriais, e 18,3% possuem uma secretaria exclusiva.

Tabela 3: Proporção de municípios segundo estruturação do órgão municipal de meio ambiente - Minas Gerais, 2022

Órgão/estrutura de meio ambiente	Percentual
Não possui estrutura	9,5%
Órgão da administração indireta	0,2%
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	54,4%
Secretaria exclusiva	18,3%
Setor subordinado a outra secretaria	12,4%
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	5,2%

Elaboração própria a partir de dados da Munic-IBGE.

Dos municípios mineiros, 427 possuem plano de resíduos adequado com a PNRS, e 364 dispõem da legislação de resíduos sólidos. Dessas políticas, 378 são compartilhadas com mais de um município, demonstrando um esforço solidário, em especial nos municípios de menor porte, para a solução do problema dos resíduos. Da legislação de resíduos, 70% foram criados a partir de 2010, quando aprovada a PNRS, demonstrando de que a política nacional foi indutora na promoção de políticas e legislação a nível municipal. Por sua vez, em relação aos municípios que participam do programa, percebe-se que 71% deles possui alguma legislação de coleta seletiva, enquanto 74,37% das organizações participantes do programa estão sediadas nesses municípios, como indica a Tabela 4.

Analisando os municípios por Região Intermediária (RI) em relação à existência de uma política de resíduos sólidos, 76% dos municípios da RI de Patos de Minas contam com ela. Tal RI é seguida pela de Governador Valadares (67%) e de Divinópolis (59%). As porcentagens mais baixas se encontram nas RI de Belo Horizonte (39%), Uberlândia (39%) e Montes Claros (41%). Em relação à legislação específica de coleta seletiva, observa-se que as RI com maiores percentuais de municípios com legislação aprovada são as de Uberlândia (59%), BH (59%) e Patos de Minas (56%); as de menor, Governador Valadares, Juiz de Fora e Teófilo Otoni, as três com 31%. Além disso, percebe-se que, apesar de não haver uma associação direta, praticamente 100% do valor repassado para a Bolsa Reciclagem são destinados aos municípios com legislação como se observa na Tabela 5.

Tabela 4 - Proporção de municípios por região intermediária segundo instrumentos de política de resíduos sólidos. Minas Gerais, 2022

Região Intermediária	Tem Secretaria exclusiva	Tem política de Resíduos Sólidos	Tem legislação de Coleta Seletiva
Barbacena	6%	49%	49%
Belo Horizonte	32%	39%	59%
Divinópolis	20%	52%	51%
Governador Valadares	28%	67%	31%
Ipatinga	16%	59%	48%
Juiz de Fora	12%	46%	31%
Montes Claros	26%	41%	38%
Patos de Minas	29%	76%	56%
Pouso Alegre	9%	43%	34%
Teófilo Otoni	10%	38%	31%
Uberaba	34%	49%	49%
Uberlândia	33%	39%	59%
Varginha	13%	52%	51%

Elaboração própria a partir de dados da Munic-IBGE.

Tabela 5: Percentual de recursos captados por municípios com legislação de coleta seletiva

Ano	Valor Total repassado	Valor captados pelos municípios com Legislação	Percentual destinado aos municípios com Legislação (%)
2013	R\$ 3.000.000,00	R\$ 2.988.635,70	99,62
2014	R\$ 3.000.015,92	R\$ 2.998.304,90	99,94
2015	R\$ 3.000.000,00	R\$ 2.998.751,29	99,96
2016	R\$ 2.600.000,01	R\$ 2.600.000,01	100,00
2017	R\$ 3.000.000,00	R\$ 3.000.000,00	100,00
2018	R\$ 3.000.000,00	R\$ 2.997.201,23	99,91
2019	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.500.000,00	100,00
2020	R\$ 3.000.000,00	R\$ 3.000.000,00	100,00
2021	R\$ 4.058.790,33	R\$ 4.058.790,33	100,00

Elaboração própria a partir de dados da Munic-IBGE e Semad/MG.

Outra correlação que se buscou testar é o recebimento do ICMS Ecológico. Ele seria um interesse potencial das prefeituras para apoiar os empreendimentos dos catadores. Esse fator foi mencionado na entrevista com os gestores da Prefeitura de Araçuaí. Observou-se que, dos 140 municípios que receberam o Bolsa Reciclagem, apenas 18 não receberam repasses do ICMS Meio Ambiente (em 2022, 19% dos municípios mineiros receberam a cota-parte dessa modalidade no repasse dos recursos)¹⁴. A participação no programa não é obrigatória para o recebimento ou aumento de recurso do ICMS. No entanto, uma agenda de políticas públicas voltadas para os resíduos sólidos no município (em que pese a criação de aterros sanitários e

¹⁴ Segundo dados da Lei Robin Hood. Acesso em: <http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/>

adoção da coleta seletiva) é um incentivo para a gestão municipal e pode favorecer os resultados do programa e na ampliação do volume coletado pelas associações e cooperativas.

As entrevistas trouxeram outra perspectiva para a relação entre os integrantes locais. Recentemente as prefeituras do Vale do Jequitinhonha que entrevistamos transformaram o lixão em aterros controlados. Isso se deveu ao Ministério Público, que intimou as prefeituras locais para que não houvesse coleta de material nos lixões da cidade. A transformação levou ao desafio de apoiar os catadores e ao desenvolvimento das políticas de resíduos sólidos e de coleta seletiva. Nos municípios onde existem associações organizadas, há apoio da prefeitura seja na garantia de um local de separação dos resíduos, seja na coleta do material com o pagamento de caminhões, motoristas e combustível para a coleta seletiva como podemos ver na entrevista à prefeitura de Almenara:

“Aluguel do galpão, água, luz, cesta básica de frutas e verduras e do básico todo mês paga a caçamba, o carro que trabalha com eles paga motorista, paga combustível”

(Secretaria de Meio Ambiente de Almenara).

É importante destacar que, feita a partir de alimentos do Programa Alimenta Brasil, a cesta básica de frutas e verduras foi uma inovação de destaque realizada pela prefeitura de Almenara. Os membros da Associação de Catadores nem sempre têm o que comer.

Além desse apoio estrutural, esses municípios garantem ainda um servidor para dar apoio administrativo à associação. Ele ajuda na regularização documental, na prestação de contas e no acesso a projetos e programas, como o Bolsa Reciclagem. O apoio das prefeituras é fundamental para as associações. Percebeu-se, contudo, falta de orientação tanto para a associação quanto para a prefeitura no funcionamento do programa e das associações. Com isso, a associação pode receber orientações equivocadas da prefeitura relacionadas à participação, operacionalização e ao retorno financeiro proporcionado pelo programa.

No caso específico de Almenara, uma orientação equivocada de um funcionário da prefeitura e a falta de orientação a nível estadual afetou negativamente a participação da associação no

programa pela dificuldade na prestação de contas. A orientação da prefeitura para a associação é que, para tirar a nota fiscal, alguns membros deveriam renunciar ao Auxílio Brasil e cadastrarem-se como MEI.

Em parte alterada pela orientação equivocada, a dificuldade de prestar contas altera diretamente no Bolsa Reciclagem como podemos ver no depoimento de um dos membros da associação:

“Quando a gente fazia a prestação de contas, o pessoal do governo de Minas Gerais pedia tudo de novo. Depois, quando consegui essa aí com a nota fiscal vinda da empresa, eles exigiram a nota fiscal daqui aí não tivemos como tirar a nota fiscal. Se tiver como tirar a nota fiscal via associação, dá. Mas eu não sei não... Não sei essa parte contábil não.”

(Membro da Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Almenara)

Outro integrante importante na cadeia produtiva são os grandes mercados locais. Nos municípios do Vale do Jequitinhonha, houve uma mudança na lógica de tratamento do material reciclável, os mercados compraram prensas e passaram a eles mesmos a reciclar o próprio material reciclável. Essa mudança teve impacto admirável na renda dos associados, fazendo com que ela caísse para um terço do que era anteriormente:

“O dinheiro da última carga deu [...] R\$ 780, de dois em dois meses. [...] Quando os mercados ajudavam era todo mês [...]. Nós já chegamos a ganhar aqui até R\$ 1.200 quando os mercados

ajudavam [...] e era mais pessoas ainda, eram 21, 22 pessoas.”

(Membro da Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Almenara)

Essa citação é simbólica para demonstrar a necessidade de se pensar em formas de captar recursos de empresas que devem praticar políticas de logística reversa sobre os resíduos gerados de forma a incluir os catadores no processo. Algumas delas já tomam algumas iniciativas, como a Embaré, em Lagoa da Prata, que repassa todo o seu resíduo para a Ascalp, e a Ambev, que contratou uma cooperativa para recolher o dela. Nesse sentido, um ponto de reflexão importante para o avanço do Bolsa Reciclagem é pensar em incentivar iniciativas como essas.

Por fim, é necessário olhar para a parceria também no âmbito intragovernamental. No governo estadual há outros programas em andamento cujo foco são os catadores. Destaca-se o projeto Minas Reciclando Oportunidades, Repensando Futuro, executado pela Sedese, na Subsecretaria de Trabalho e Emprego. O projeto tem como objetivo o assessoramento ao desenvolvimento organizacional dos empreendimentos de catadores a fim de aumentar o volume de recicláveis coletados. Além disso, prestam apoio às prefeituras na implementação da coleta seletiva. Para isso, realizam encontros de capacitação com os atendidos sobre temas diversos, como economia popular e solidária, temas administrativos e financeiros, educação ambiental, informação sobre impostos e certidões. Também desenvolvem projetos para captação de recursos para as organizações. No âmbito municipal, atuam para instituir um comitê do Fórum Lixo e Cidadania no município. Para isso, é necessária a indicação de um membro da gestão municipal pela prefeitura que passa a atuar como articulador dessa temática para a implementação das ações a serem desenvolvidas pelo poder público.

O projeto é fruto de um termo de cooperação técnica com o Ministério do Trabalho e já atendeu 30 municípios. Segundo a equipe gestora, houve articulação com a Semad para indicação de municípios que seriam atendidos. O critério principal era fazer parte dos que ainda possuíam lixões em atividades. Em 24 deles, já havia organização de catadores registrada no município.

Além dessa interação com a Semad, a equipe da Sedese relatou que outras só acontecem nos encontros do Fórum Lixo e Cidadania. Diante disso, é importante repensar espaços para ampliar discussões e estabelecimento de agendas em comum, tendo em vista que o projeto atua em uma área sensível para o Bolsa Reciclagem e que se tornou um ponto de estrangulamento com a redução do quadro da equipe no CMRR.

Foi relatado também pela representante da Feam no comitê gestor que a fundação apresentava atuação mais efetiva no campo da reciclagem e apoio aos catadores quando tinha uma área de resíduos sólidos, extinta em virtude de mudanças recentes na configuração da atuação da Semad e suas vinculadas. No entanto, o órgão ainda possui competências na administração do Sistema do Manifesto de Transporte de Resíduos e na implementação de políticas de logística reversa. Esses dois pontos são cruciais para o desenvolvimento da cadeia dos recicláveis no estado e, portanto, é necessária uma aproximação para pensar em compromissos em comum que possam favorecer os resultados do programa.

Quadro Síntese 1 – Pontos positivos

Pergunta 1: Dimensão organizacional	Pergunta 2: Dimensão socioeconômica	Pergunta 3: Dimensão Ambiental	Pergunta 4: Dimensão Desenvolvimento e Processos Internos	Pergunta 5: Dimensão Parcerias
<ul style="list-style-type: none"> • A necessidade de formalização dos catadores estimula a organização interna • O estímulo gerado pelo programa foi importante para a melhoria nas infraestruturas das organizações • A formalização dos empreendimentos gera diminuição na rotatividade da equipe; 	<ul style="list-style-type: none"> • Repasse de recursos está atrelado ao valor distribuído e ao número de catadores cadastrados. Para aumentar o número de catadores beneficiados deve aumentar os recursos destinados ao Bolsa • Bolsa altera na renda dos beneficiados. Os recursos recebidos são destinados para pagamento de necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida; • Renda do programa gera perenidade nas receitas da família, permitindo melhor planejamento doméstico, dos empreendimentos e até capacidade de investimentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Catadores como elos fundamentais da cadeia de reciclagem. Necessidade de incentivar e valorizar suas relações pois elas são essenciais para a dinâmica da indústria de recicláveis. • Aumento do volume do vidro reinserido na cadeia produtiva é um dos destaques dentre os resultados do Bolsa Reciclagem. Inauguração de empresa compradora do material na RMBH também foi um ponto que auxiliou no resultado positivo <ul style="list-style-type: none"> • Presença de um “cinturão regional” em que as cadeias produtivas são mais integradas e o impacto do Bolsa Reciclagem é maior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coleta Seletiva e reciclagem Popular propiciam a valorização do trabalho ambientalmente sustentável, a inclusão social, a contratação de catadores (a) e suas organizações, que prestam serviço de grande utilidade pública, reduzindo as desigualdades sociais e protegendo o meio ambiente, oferecendo à sociedade contribuição para o planeta e gerações futuras • Programa Bolsa Reciclagem como pioneiro no Brasil ao incentivar a Coleta Seletiva e Reciclagem Popular, concedendo incentivo financeiro a catadores de material reciclável e reutilizáveis, de modo a alcançar as dimensões ambiental, econômica e social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior parte das organizações participantes do programa estão localizadas em municípios que possuem legislação de coleta seletiva <ul style="list-style-type: none"> • Apoio dos órgãos municipais é fundamental para o melhor desempenho da coleta seletiva no município e afeta diretamente o desempenho das organizações • Apesar de não ter relação direta, maioria dos municípios que possuem associações que receberam recurso do Bolsa possuem ICMS Ecológico • Indústrias parceiras das organizações, que tenham política de logística reversa, podem auxiliar nos resultados da política

Quadro Síntese 2 – Pontos de atenção

Pergunta 1: Dimensão organizacional	Pergunta 2: Dimensão socioeconômica	Pergunta 3: Dimensão Ambiental	Pergunta 4: Dimensão Desenvolvimento e Processos Internos	Pergunta 5: Dimensão Parcerias
<ul style="list-style-type: none"> • A formalização é um obstáculo para a participação de algumas organizações e entrada de novos membros • O funcionamento de empreendimentos informais e populares nem sempre se adequam à formalização dos procedimentos institucionais, e assim preferem estar • Há uma desigualdade no destino dos recursos quando analisado pelo tamanho das organizações. • Valor médio mensal recebido pelos catadores é maior para os trabalhadores das organizações maiores e menor para os trabalhadores de organizações menores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Bolsa Reciclagem não é atrativo suficientemente para manter os catadores no programa; • Presença de gargalo de acesso regional que altera nos recursos recebidos. Necessidade de pensar estratégias para repasse mais equitativo no território. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há uma sinergia entre catadores e compradores, de modo que o Bolsa não impulsiona as vendas dos catadores; • Supermercados deixaram de repassar resíduos recicláveis para os catadores (e começaram a vender diretamente os resíduos), o que gerou um impacto direto na quantidade de materiais a serem vendidos pelos catadores; • Variação no preço de compra do material, localização dos agentes compradores de resíduos (influencia no frete) influenciam a reinserção do material 	<ul style="list-style-type: none"> • O programa pode criar uma barreira de acesso com a questão da formalização dos catadores em associações ou cooperativas • Baixa disponibilidade de recursos humanos no âmbito da gestão do programa Bolsa Reciclagem compromete uma ação mais ampliada junto aos catadores. • Falta de capacitação para formalização das organizações, tanto por parte das associações e cooperativas, mas também em relação as prefeituras. 	<ul style="list-style-type: none"> • A maior parte das organizações participantes do programa está localizada em municípios que possuem legislação de coleta seletiva • O apoio dos órgãos municipais é fundamental para o melhor desempenho da coleta seletiva no município e afeta diretamente o desempenho das organizações • Indústrias parceiras das organizações, que tenham política de logística reversa, podem auxiliar nos resultados da política. • As associações tem dificuldade de trabalhar de forma autônoma das prefeituras.

4. Para aprimorar o impacto

O trabalho da avaliação envolve um julgamento de valor sobre os resultados sobre o que se avalia. Esses julgamentos são tomados com base em critérios definidos como parâmetros de um bom desempenho de um projeto ou programa. Os mesmos critérios que são usados para julgar devem servir de baliza para recomendações à equipe para que se possa aprimorar o impacto da ação em execução.

Nesta seção apontamos algumas recomendações para repensar, refletir, redesenhar ou reestruturar alguns processos do Bolsa Reciclagem, entendendo todos os resultados positivos que já alcançou, a sua institucionalidade no Estado e no seu público-alvo e os potenciais de transformação que possui. Estas recomendações foram divididas em três eixos, de acordo com o nível de governabilidade das ações que precisam ser tomadas: i) esforços internos, que são passíveis de serem executados pela própria equipe interna do programa; ii) esforços intersetoriais, que envolvem a participação de outros órgãos do governo do estado; iii) esforços para além do governo, que demandam um envolvimento de outros atores da sociedade civil e do setor privado, mas que podem ser capitaneados pela equipe do CMRR e da Semad.

Esforços internos

- **Rediscutir o formato de distribuição dos recursos:**

Os resultados do relatório apontam que o formato definido para a distribuição dos recursos altera nos incentivos aos catadores, o que afeta principalmente as associações menores ou com grau mais baixo de organização, e interfere no montante de material coletado e na sustentabilidade do programa ao longo do tempo.

Sugere-se repensar o formato de distribuição de recursos para que organizações menores ou que estejam se formalizando tenham incentivos para continuar participando do programa. Uma possibilidade seria a adoção de uma cota fixa aliada a uma cota variável.



Neste caso a cota fixa seria um percentual do orçamento do programa a ser distribuído igualmente a todas as organizações participantes. A cota variável seria o restante desse recurso distribuído por produtividade, podendo seguir os mesmos parâmetros de distribuição já vigentes.

- **Fortalecer o CMRR como um ator chave para os catadores e para a reciclagem no estado**

Grande parte dos entrevistados, catadores e outros atores envolvidos com o programa, relataram a magnitude que o CMRR já teve para assessorar os catadores no desenvolvimento de suas atividades e de ser um ponto de encontro para formações e trocas entre catadores.

Entendemos que o fortalecimento do CMRR perpassa por diversos pontos que se apresentam como lacunas ao programa que podem ser aprimorados.

- Capacitação para gestores de organizações: tendo em vista a heterogeneidade da capacidade organizacional entre as associações e cooperativas do estado, capacitações podem produzir ganhos diretos na operação dos catadores e também na adesão ao programa. Temas relevantes que apareceram durante as entrevistas:
 - O uso do sistema SEI
 - A emissão de Nota Fiscal
 - Pesquisa de preço para a comercialização
- Assessoramento às organizações de catadores: foi relatado pela equipe do programa que são procurados recorrentemente pelas associações e cooperativas, ou grupos de catadores que gostariam de se formalizar, para esclarecimento de dúvidas, tanto sobre o programa em si, quanto de outros aspectos relacionados a tramites administrativos da formalização das instituições. No entanto, com uma equipe reduzida, o CMRR não tem conseguido atender tempestivamente estas demandas. Essa atividade é de suma importância para estabelecer vínculos com os catadores e fomentar uma rede no estado de Minas Gerais.
- Capacitação para prefeituras: a lacuna de capacidade organizacional das associações é comumente suprida por servidores públicos das prefeituras. Orientar estes atores sobre temas sensíveis à questão da reciclagem e dos RSU é fundamental



para que atuem de forma correta e não gerem eventuais prejuízos aos catadores. A elaboração de um guia para prefeituras também pode ser uma possibilidade para capilarizar os conhecimentos. Políticas de coleta seletiva bem executadas também podem aprimorar os resultados do programa, o que também reforça a necessidade de capacitar os atores municipais para esse tema.

- Representação institucional: o Bolsa Reciclagem tem uma solidez institucional e nos seus resultados que o tornam um case de sucesso na administração pública. O fortalecimento do CMRR perpassa também por divulgar o programa em arenas de discussão no campo da gestão ambiental.

- Fortalecimento da equipe: a ampliação das capacidades das equipes é fundamental para assegurar qualidade nos processos do programa em suas etapas principais – cadastro, repasse e prestação de contas. Atualmente a equipe teve uma redução do quadro e com expectativa de redução por aposentadoria. Em outro ponto, como já foi dito, os dados produzidos pelo programa contêm as informações mais confiáveis sobre a reciclagem no estado. Ampliar o quadro de profissionais permitirá tanto a manutenção da produção desses dados com confiabilidade, quando possibilitará que a equipe consiga produzir informações tempestivas com esses dados para tomada de decisões do programa.

- **Ampliar espaços para participação de outros atores da sociedade civil**

Em Minas Gerais há uma série de atores da sociedade civil que tem atuado para consolidar o campo da reciclagem e coleta seletiva. Conceder espaços no comitê gestor para a colaboração desses atores pode ser um passo importante para trazer interlocutores e parceiros. Destaca-se como atores relevantes o Insea, os Fóruns Lixo e Cidadania, o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, a Associação Nacional dos Catadores, o Observatório da Reciclagem Inclusiva e Solidária.

- **Realizar um censo de catadores em Minas Gerais**

Este estudo baseou-se em dados produzidos pelo programa e alguns dados secundários. As informações foram suficientes para realizar inferências relacionadas as organizações de



catadores no estado, no entanto, não foram possível ampliar o escopo para o nível individual, relacionado a qualidade de vida dos catadores e famílias. Angariar recursos para realizar um censo dos catadores – individuais e organizados – é fundamental para pensar políticas mais integradas relacionadas a esse público-alvo e ampliar o impacto ambiental e social do programa.

Esforços intersetoriais

Ampliar a intersectorialidade com outras políticas ambientais e sociais: os resultados do programa dependem invariavelmente de outros resultados ambientais e sociais. A ampliação da coleta seletiva e o encerramento dos lixões são passos importantes para a ampliação do volume de material reciclável e melhoria das condições de vida dos catadores. Sob este aspecto, dado o histórico de vulnerabilidades que permeiam a vida dos catadores, pensar políticas voltadas para esse público e fortalecer as ações que já existem também contribuem para melhores resultados do programa, sob o ponto de vista da inclusão social dos catadores. No entanto é sabido que são responsabilidades que transbordam o horizonte de ação do programa. Ter maior interlocução com outros programas, seja da Semad ou da Sedese, é uma estratégia importante para que se possam estabelecer metas conjuntas e resultados mais robustos.

Interlocução para atração de investimentos: a cadeia de recicláveis tem potencial para gerar resultados econômicos para o estado de Minas Gerais. Conforme o relatório evidenciou, recentemente uma empresa do ramo (MassFix) instalou uma usina de beneficiamento no estado. A interlocução com atores do Estado que tem interação com outros atores econômicos – como Invest Minas, Codemig e SEDE - pode ser uma estratégia de atrair mais investimentos para o setor da reciclagem em Minas, principalmente nos municípios do interior.

Esforços para além do governo

Interlocução com os atores econômicos instalados no estado: ainda enfocando nas heterogeneidades do mercado entre as regiões do estado, a aproximação com esses atores econômicos, como grandes aparistas, pode ajudar a mapear os gargalos econômicos que impedem a expansão do mercado.



Fomento a consórcios regionais para a reciclagem: tem sido recorrente que municípios formalizem consórcios para a gestão dos resíduos sólidos de forma conjunta, principalmente no tocante à instalação de aterros sanitários. Fomentar a expansão da atuação dos consórcios para abarcar a coleta seletiva intermunicipal pode ser uma alternativa para minorar o impacto das desigualdades regionais de mercado e aumentar os volumes de comercialização de associações e cooperativas de menor porte.

Atrelar o programa a implementação de políticas de logística reversa: pensar estratégias sobre como instituir políticas de logística reversa que possam favorecer o programa. Duas alternativas são possíveis. A primeira dela seria o estabelecimento de parcerias com organizações de catadores para que sejam reconhecidos como agentes implementadores da logística reversa. Essa possibilidade já está disposta no Artigo 27 da Lei nº 18.031, de 12 de janeiro de 2009. A Ascalp, em Lagoa da Prata, possui um acordo como uma empresa local nesses moldes. A segunda maneira seria institucionalizar o Bolsa Reciclagem como um instrumento de logística reversa estadual, de modo que as empresas possam firmar acordos para a transferência de recursos para o programa, o que poderia aumentar o valor a ser repassado aos catadores e propiciar outras ações de desenvolvimento do setor.

Apêndice

Nesta seção serão expostas informações sobre os dados utilizados na avaliação e escolhas metodológicas que foram tomadas para assegurar rigor e fidedignidade nas análises contidas no documento.

Metadados dos arquivos do Bolsa Reciclagem

As análises principais deste relatório foram realizadas a partir de bases de dados disponibilizadas pela equipe responsável pelo Bolsa Reciclagem no CMRR. Esses dados apresentam bastante confiabilidade pois são sistematizados a partir de Recibos Fiscais e Notas Fiscais enviadas pelas organizações de catadores, referente a comercialização do material, como subsídio para o cálculo do repasse financeiro a ser realizado pelo Estado às mesmas.

Os dados referentes ao volume de material comercializado e a receita obtida na transação e repasse do Bolsa Reciclagem foram obtidos da planilha “*DADOS CONSOLIDADOS Bolsa Reciclagem 2012 a 2022*”.

A seguir os metadados dessa planilha:

- 6386 linhas de informações em que cada linha representa a informação de uma associação ou cooperativa com o volume de material comercializado, valor de comercialização e valor de repasse do programa por trimestre.
- O período de informação se inicia no 3º Trimestre do ano de 2012 e finda no 1º Trimestre de 2022.
- Há 14 linhas com organizações que não receberam nenhum repasse do programa, portanto não há informações sobre elas em nenhum intervalo do período descrito. Dentre estas uma organização consta como descadastrada no programa. Essas organizações não foram incluídas nas análises sobre repasse de recursos.
- 160 organizações aparecem com pelo menos uma linha de repasse de recursos na planilha.

A planilha também apresenta uma coluna com o número de catadores vinculados à organização. No entanto observou-se que essa informação não se altera ao longo do tempo



para as organizações. Ao questionar a equipe do programa sobre esse fato foi nos informado que essa informação é relativa aos catadores vinculados conforme consta no Estatuto Social da organização. Como essa informação só é obtida no ato do cadastro da organização no programa, ela permanece inalterada ao longo do tempo.

Contudo questionamos sobre a lista de catadores participantes no rateio do recurso repassado a cada trimestre – o envio da lista é um dos requisitos para que as organizações recebam o repasse. A partir disso foi enviada a planilha *Nº Catadores* em separado com o número de catadores que participaram das atividades de cada organização por trimestre. A seguir os metadados da planilha *Nº Catadores*

- 161 linhas de informação em que cada linha representa uma organização e cada coluna representa o número de catadores participantes em cada trimestre;
- O período que compreende as informações se inicia no 1º trimestre de 2016 e finda no 1º trimestre de 2022. Além disso há a informação do 1º trimestre de 2013, não havendo continuidade até o intervalo relatado anteriormente. Essa informação isolada não foi considerada nas análises para não gerar vieses nas comparações. Como há organizações que não participam regularmente, observar apenas um período isolado sem o seu intervalo anterior ou subsequente pode gerar análises equivocadas;
- 41 organizações não possuem informações de número de catadores beneficiados em nenhum intervalo do período;
- Há uma coluna com o quantitativo de catadores registrados, isto é, com o nome vinculado ao estatuto social da organização. Na planilha há 28 organizações que não possuem informação dessa variável.

Sobre o uso de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)

Durante o percurso também avaliamos trabalhar com os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). No entanto, ao comparar os dados da plataforma com os dados provenientes das informações de monitoramento internas do programa notou-se que havia divergências que poderiam tornar as análises enviesadas. Como exemplo, notou-se que



o somatório de material reciclável do estado de Minas Gerais mapeado pelo SNIS (em que estão incluídas organizações que não estão cadastradas no Bolsa Reciclagem) é menor do que o somatório calculado pelos dados do monitoramento, mesmo com um número de organizações menor do que o reportado no SNIS.

Esses dados seriam importantes para ter um contingente sobre o quanto se recicla no estado e o quanto o Bolsa Reciclagem representa nesse âmbito, no entanto, o cálculo estaria enviesado utilizando os dados da plataforma nacional.

Sobre o uso de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais)

É preciso ressaltar também que houve algumas divergências entre os dados do programa e os dados de cadastro de organizações da Rais. No entanto, ponderou-se que a margem de erro era menor, e o nível de ganho que trouxe para a análise era superior ao possível viés na análise gerado.

Os dados foram importantes para mensurar o total de organizações de catadores registradas no estado de Minas Gerais e ver o alcance do Bolsa Reciclagem, mas também foi importante para comparar os estados brasileiros em termos do avanço organizacional dos catadores.

Foi utilizada a base de dados do portal Mapa da OSC que já disponibiliza somente organizações do terceiro setor. A partir das informações obtidas, realizou-se um filtro de organizações que possuem as palavras “reciclagem”, “recicláveis”, “recicla” e “catadores” na sua razão social. É necessário pontuar que não há um padrão de registro das organizações pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Grande parte está registrada no CNAE 38 - COLETA, TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS. No entanto, um contingente significativo está registrado no CNAE 94 ATIVIDADES DE ORGANIZAÇÕES ASSOCIATIVAS que representa um código mais genérico, o que abrange associações de outros fins, tornando necessário o filtro pelos termos citados.

Ao parear os dados do cadastro do Bolsa Reciclagem com a base de dados nacionais notou-se que 28 organizações cadastradas no programa não constavam nos resultados da Rais. Essa ausência de padrão pode se dever à dificuldade de filtrar as organizações de catadores, conforme ressaltado no parágrafo anterior



Sobre o uso de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua)

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) fornece algumas informações acerca dos trabalhadores ocupados no setor de reciclagem. Tendo como parâmetro a identificação de catadores feita por Bouvier e Dias (2021) para a análise do perfil de catadores no Brasil, realizou-se uma análise com os dados da Pnad Contínua de 2019 para o estado de Minas Gerais.

Como apontam Bouvier e Dias (2021), os números apresentados pela Pnad Contínua podem apresentar valores absolutos bem abaixo do que se espera, uma vez que é uma amostra de pessoas que vivem em domicílios¹⁵, e pelo número de catadores ser pequeno em relação ao total da população (com uma amostra pequena, há chance de as estatísticas serem produzidas com menor precisão). Além disso, salienta-se que a Pnad Contínua não apresenta uma categoria que consiga abarcar diretamente o grupo de catadores, sendo necessário alguns cruzamentos entre categorias e classificações para abarcar o máximo de observações da amostra.

No entanto, apesar das limitações, as informações da Pnad Contínua são relevantes para compreender o perfil socioeconômico desses trabalhadores e servir como parâmetro para os dados primários analisados no estudo.

¹⁵ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) salienta: não fazem parte da população alvo da pesquisa pessoas residentes em domicílios particulares improvisados, localizados em edifícios que não possuam dependências exclusivamente destinadas à habitação ou em locais impróprios para habitação (Bouvier e Dias, 2021).



Anexo I - Iniciativas Similares ao Programa Bolsa Reciclagem em outros estados brasileiros

Estado	Programa	Lei	Objetivo	Fontes e características do Programa/Incentivo
Minas Gerais 2011	Bolsa Reciclagem	Lei nº 19.823, de 22 de novembro de 2011	Art. 2º - A Bolsa Reciclagem tem por objetivo o incentivo à reintrodução de material reciclável em processos produtivos, com vistas à redução da utilização de recursos naturais e insumos energéticos, com inclusão social de catadores de material reciclável	http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=19694 O Estado concederá incentivo financeiro às cooperativas e associações de catadores de material reciclável, sob a denominação de Bolsa Reciclagem, nos termos desta Lei.
Espírito Santo 2013	Bolsa Reciclagem	Projeto de Lei 151/2013	Incentivo à reintrodução de material reciclável em processos produtivos, com vistas à redução da utilização de recursos naturais e insumos energéticos, com inclusão social de catadores de material reciclável.	http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/documento_spl/38348.pdf Projeto parece ter sido arquivado: https://www3.al.es.gov.br/processo.aspx?id=38348&tipo=5&ano_proposicao=2013&proposicao=151



Rio de Janeiro 2021	Programa de Incentivo à Reciclagem – PSAR	Lei nº 9.376 de 22 de julho de 2021	Cria Programa de Incentivo à Reciclagem (PSAR), premia cooperativas de catadores e estabelece como fontes de custeio para esta política recursos de termos de ajustamento de conduta por danos ambientais, obrigações constantes em condicionantes de licenças ambientais, valores oriundos de condenações judiciais que incluem estas obrigações, além de doações de empresas privadas	https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=417665 O pagamento de acordo com a tonelagem de recicláveis tendo como base de cálculo os preços mínimos estabelecidos anualmente pelo Poder Público Estadual para cada tipo de resíduo em cada diferente estágio de beneficiamento.
Maranhão 2020	Auxílio Emergencial para os Catadores	Lei Estadual Nº 11.380, de 15 de dezembro de 2020	Institui o Programa Estadual de Incremento à Renda dos Catadores Maranhenses enquanto vigentes os efeitos da pandemia da COVID-19.	https://mapa.sa.com/maranhao-lanca-edital-para-catadores-receberem-auxilio-emergencial-a-partir-de-abril/ https://trabalho.ma.gov.br/uploads/setres/docs/EDITAL_COMPLEMENTAR_CHAMADA_PUBLICA_N%C2%BA_01.2022_FINAL_PARA_PBLICA%C3%87%C3%83O_....pdf Valor: R\$ 400,00



				<p>Periodicidade: Mensal Até 31 de dezembro 2022</p>
Ceará 2016	Bolsa Catador	Lei nº 16.032, de 20 de junho de 2016.	<p>Art. 65- Fica instituído o Programa “Bolsa Catador”, consistindo em incentivos financeiros periódicos prestados pelo Estado às cooperativas e associações de catadores com o objetivo de incentivar as atividades de reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos e promover a inclusão social da categoria.</p>	<p>http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Lei-Estadual-n%C2%BA16.032-2016-Institue-a-Pol%C3%ADtica-Estadual-de-Res%C3%ADduos-S%C3%B3lidos-no-Estado-do-Cear%C3%A1.pdf</p> <p>https://www.cmfor.ce.gov.br/2022/01/21/programa-auxilio-catador-esta-com-inscricoes-abertas-para-mais-500-vagas/</p> <p>Valor da bolsa: 25% do Salário Mínimo Periodicidade: Mensal</p>
Bahia	Programa Bahia Solidária	Lei 12.368 de 13 de dezembro de 2011	<p>Apoio a Cooperativas e Associações Atuantes com Resíduos Sólidos. Metas: Alcançar: 40 mil famílias, 1.300 empreendimentos solidários e alterar 160 mil pessoas.</p>	<p>http://www.setre.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=212</p> <p>http://www.setre.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=225#:~:text=Lei%2012.368%20de%2013%20de,Conselho%20Estadual%20de%20Economia%20Solid%C3%A1ria.</p>



Paraná 2009	Coleta Seletiva nos órgãos públicos	Decreto Estadual nº 4.167 de janeiro de 2009	Obrigatoriedade da separação seletiva dos resíduos sólidos gerados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, sendo que todo o resíduo reciclável será destinado às Associações e Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis.	https://www.celepar.pr.gov.br/sites/celepar/arquivos_restritos/files/documento/2020-06/relatorio_de_sustentabilidade_2019_verseofin_al.pdf
Rio Grande do Sul 2021	PAIPS	Lei nº 15.651 de 2021	Altera o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social (PAIPS), viabilizando, por meio de incentivo fiscal, uma parceria entre governo, entidades sociais e empresas para a realização de projetos em toda a cadeia da reciclagem	http://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/324236/Default.aspx#:~:text=O%20plen%C3%A1rio%20aprovou%2C%20por%20unanimidade,%C2%BA%2011.853%2C%20de%2029%20de Relacionado: No início de junho, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul havia aprovado por unanimidade o PL 60/2020, de autoria da deputada Any Ortiz (Cidadania), que permite que as empresas aportem aos projetos de reciclagem de 5% a 20% do ICMS pago à Receita Estadual no ano anterior. As



				iniciativas devem promover desde a capacitação profissional, até a implantação e manutenção de meios para desenvolvimento de atividades produtivas, como espaços físicos, equipamentos, máquinas e matérias-primas
Mato Grosso 2021	Política Estadual de Apoio à Reciclagem de Resíduos Sólidos	Projeto de Lei nº 1073/2021	Institui a Política Estadual de Apoio à Reciclagem de Resíduos Sólidos realizada por Catadores no âmbito de Mato Grosso e dá outras providências	https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20211116180752143100.pdf A proposta estabelece uma bolsa como forma de reconhecer os serviços socioambientais aos catadores, porque os serviços da coleta, separação e de envio para a reciclagem representa enormes ganhos ambientais, sociais e econômicos para a sociedade.
Mato Grosso do Sul 2019	Logística Reversa (de embalagens)	Decreto Estadual nº 15.340 (23/12/2019)	Parceria institucional entre TCE-MS, MPE e Governo do Estado assegurou o desenvolvimento de política pública que exige das empresas que recolham e reciclem embalagens que produzem	http://www.tce.ms.gov.br/noticias/artigos/detalhes/6230/pacto-poe-ms-na-vanguarda-da-reciclagem-de-embalagens



Goiás	Projeto Pró-Catador 2022	-	<p>O secretário de Governo do Estado, César Moura, anunciou, durante o evento, investimento de R\$ 10 milhões para o movimento cooperativista. Os recursos serão aplicados, em parceria com o Sistema OCB/GO, dentro do Programa Coopera Goiás. Segundo ele, o montante será destinado ao Projeto Pró-Catador. “Vamos montar novas cooperativas de catadores de resíduos recicláveis em 14 cidades goianas, o que transformará a realidade de 1,4 mil pessoas”, disse o secretário.</p>	<p>https://jotacidade.com/noticias/governo-e-ocb-go-anunciam-investimentos-de-r10-milhoes/</p> <p>https://somoscooperativismo.coop.br/noticia/22982/marcio-lobes-participa-de-abertura-da-semana-do-cooperativismo-em-goias</p>
-------	--------------------------	---	---	---

Referências

Bouvier, M.; Dias, S. Catadores de material reciclável no Brasil: um perfil estatístico. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing. *Resumo Estatístico nº29*, novembro de 2021.

Bonazzi, G. M. *Resíduos sólidos e políticas públicas para o desenvolvimento sustentável: os impactos do Programa Bolsa Reciclagem sobre a coleta seletiva de vidro*. 77 f. Monografia de conclusão de curso (Graduação em administração pública). Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Cherfem, C.O. Relações de gênero e raça em uma cooperativa de resíduos sólidos: desafios de um setor. PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto; GOES, Fernanda Lira (Org) *Catadores de material reciclável: em encontro nacional*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 47-74, 2016.

Gomide, A. A.; Pires, R. R.C., *Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*, Pires. – Brasília : Ipea, 2014.

Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios Contínua*. 1ª entrevista, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=downloads>

Kraychete, G. (Org.). *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: Cese: UCSAL, 2000.

Maielo, A.; Britto, A.L. N. de P.; Valle, T. F. *Revista de administração pública* | Rio de Janeiro 52(1):24-51, jan. - fev. 2018.

LAZZARINI, S.G.; CHADDAD, F.R; COOK, M.L. Integrating supply chain and network analyses: The study of netchains. *Chain and network science*, 2001

Libânia, A. *Aplicação de instrumentos econômicos na política brasileira de resíduos sólidos na transição para economia circular*. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia. 2022

Minas Gerais. Lei nº 19.823, de 22 de novembro de 2011. Dispõe sobre a concessão de incentivo financeiro a catadores de material reciclável – Bolsa Reciclagem. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=19694>.

Ortega, A. C. E; Matos, V. A. Território, desenvolvimento endógeno e capital social em Putnam e Bourdieu, *Política & Sociedade* - Florianópolis - Vol. 12 - Nº 24 - Mai./Ago. de 2013.

Pereira, M. C. G.; Teixeira, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional, Cad. EBAPE.br, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 895-913, set. 2011.

Putnam, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993. 260p.



Rego, W.L; Pinzani A. *Voices do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. - 2.ed.- São Paulo: Editora Unesp, 2014.

Rua, M. G. *Políticas públicas*. 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.

Rutkowski, J.E; Rutkowski, E.W. Recycling in Brasil: Paper and Plastic Supply Chain. *Resources* 2017, 6, 43; doi:10.3390/resources6030043

Sant'ana, D.; Maetello, D. Reciclagem e inclusão social no Brasil: Balanço e desafios. In: *Catadores de material reciclável : um encontro nacional*/PEREIRA, B.C.J; GOES, F.L (organizadoras) – Rio de Janeiro : Ipea, 2016. ISBN 978-85-7811-267

