

PROGRAMA BOLSA RECICLAGEM

AVALIAÇÃO DE RESULTADOS



GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

Avaliação de Resultados do Bolsa Reciclagem

Sumário Executivo

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

EQUIPE DA AVALIAÇÃO

Coordenação: Victor Barcelos Ferreira

Alexandre Mário de Freitas

Ana Paula Salej Gomes

Danielle Ramos de Miranda Pereira

Carla Bronzo Ladeira

Carolina Portugal Gonçalves da Motta

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

Apresentação do documento

Este sumário tem como objetivo sintetizar a avaliação de resultados do Programa Bolsa Reciclagem, sendo parte das ações do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação - Ciclo 2022, instrumento de planejamento dos programas avaliados neste ano e que estabelece os compromissos do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (Sapp-MG), conforme Decreto 48.298/2021.

Para isso, o documento se divide em quatro partes. Na primeira é apresentado o desenho da Bolsa Reciclagem a partir de suas principais características, como objetivo, público-alvo, operacionalização e financiamento. Na segunda, descrevemos o percurso avaliativo, como métodos e perguntas que orientaram o estudo. Na terceira parte, apresentamos alguns dos principais resultados observados, como características gerais do programa e pontos positivos e de atenção notados a partir das perguntas avaliativas. Por fim, apontamos para algumas recomendações para a melhora nos impactos do programa.

O Programa Bolsa Reciclagem

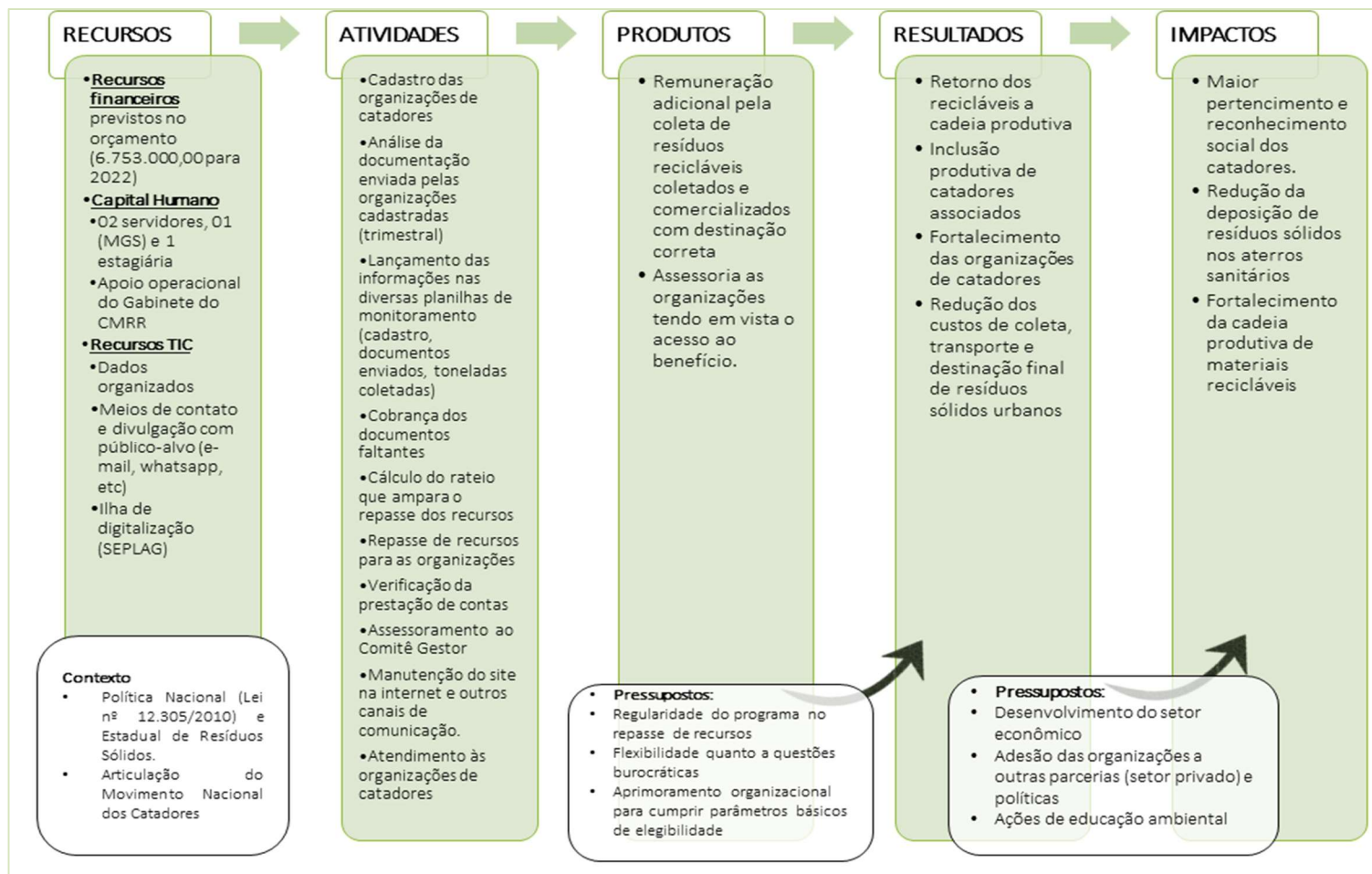
Objetivo	Incentivar a reintrodução de materiais recicláveis aos processos produtivos”, promovendo a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos; incentivando os catadores a se organizarem; estimulando o aumento da produtividade dos catadores por meio da coleta seletiva; contribuindo para a redução dos custos de coleta, transporte e destinação final de resíduos, evitando o aterramento indevido de papel, plástico, metal e vidro.
Mecanismo de implementação	Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), gerando uma contrapartida financeira às organizações de catadores pelo serviço que executam proporcional ao volume de material reciclável coletado no trimestre.
Público-alvo	Associações e cooperativas de catadores que mantenham dados cadastrais atualizados no Estado, desenvolvam atividades de processamento como disposto no regulamento, sejam reconhecidas pelo comitê gestor da Bolsa Reciclagem, apresentem a relação de repasses feitos aos catadores, não mantenham menores de 18 anos em situação de trabalho e que tenham todos os filhos de associados em idade escolar frequentando a escola.
Financiamento	Lei Orçamentária Anual e de créditos adicionais; doações, contribuições ou legados de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; e dotações de recursos de outras origens, como emendas parlamentares.
Governança	A estrutura de governança se fundamenta no Comitê Gestor, composto por um: <ul style="list-style-type: none"> • um (1) representante da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), • um (1) representante do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), • um (1) representante do Centro Mineiro de Referência em Resíduos (CMRR) • três (3) representantes das associações e cooperativas de catadores.

Percurso avaliativo

Objetivo da Avaliação	Investigar a trajetória de resultados do programa construídos ao longo de 10 anos de execução, atentando aos principais objetivos do programa.
Perguntas avaliativas norteadoras	<ul style="list-style-type: none"> • O Programa afetou a organização dos catadores? • O Programa afetou a condição socioeconômica dos catadores? • Em que medida o Programa colaborou para a reintrodução de materiais recicláveis na cadeia produtiva? • Como o desenho e os processos internos da operacionalização do programa influenciam nos seus resultados? • Como a interação com outros atores (governamentais e não governamentais) ocorre? Como isso afeta os resultados do programa?
Dados utilizados	<p>Dados secundários</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dados disponibilizados pela equipe do programa sobre os repasses e a comercialização de material reciclável, • Dados da plataforma MUNIC (IBGE), • Dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/IBGE) • Dados da Lei Robin Hood. <p>Ao todo foram realizadas 16 entrevistas, com os atores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipe do CMRR: equipe atual e gestões passadas • Organizações de catadores de sete municípios do estado • Membros do Comitê Gestor, representantes da FEAM e MPMG • Centro Mineiro de Referência em Resíduos (CMRR), • Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (INSEA) • Secretarias municipais de meio ambiente <p>Também foram analisados documentos do programa, em que se inclui: legislações que regem o programa (lei, decreto e deliberação), cartilhas de orientação, dados disponíveis no PPAG e atas do Comitê Gestor do programa.</p>

A avaliação foi orientada pelo Mapa de Processos e Resultados (MaPR), apresentado na Figura 1, com o objetivo de conceber uma compreensão ampla do programa. O MaPR é uma ferramenta que permite visualizar toda a teoria do programa, que parte dos recursos disponíveis até o impacto esperado.

Figura 1: Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do Programa Bolsa Reciclagem¹



Fonte: Elaboração própria

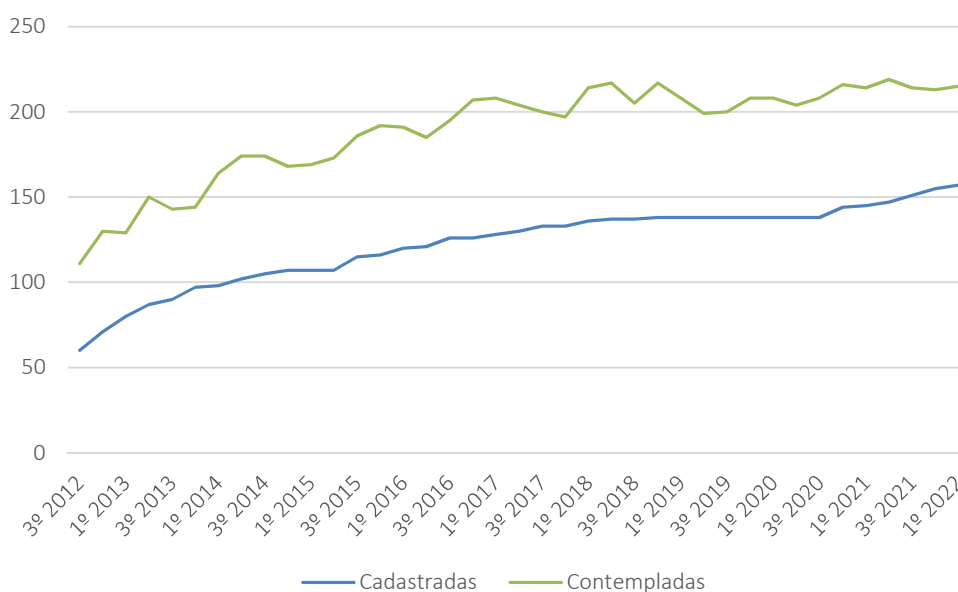
¹ A Fundação João Pinheiro publicou um guia para o uso da ferramenta Mapa de Processos e Resultados: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/03.06_Guia-MaPR-Layout-Final.pdf

Principais resultados e considerações avaliativas

Os principais resultados podem ser analisados em três partes: características do público beneficiário, características gerais do repasse e atividades econômicas, além de pontos positivos e pontos de atenção indicados pelas perguntas avaliativas.

Analisando a dinâmica das organizações, percebe-se um aumento de organizações cadastradas no programa ao longo do período, porém, acompanhada por uma estabilidade no número de organizações contempladas, como se vê no Gráfico 1.

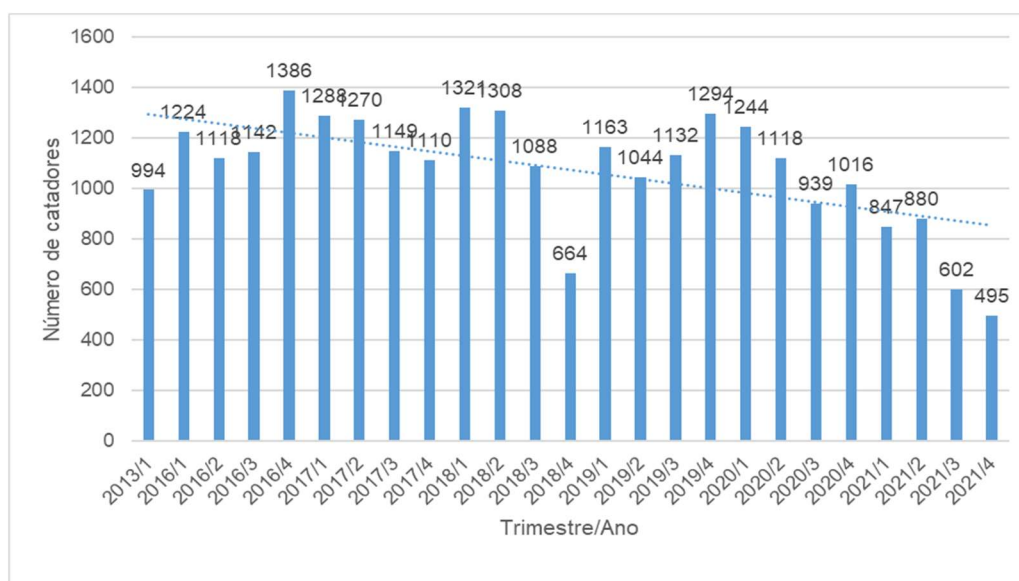
Gráfico 1: Número de associações e cooperativas cadastradas e contempladas por trimestre, 2012 a 2021



Elaboração própria a partir de dados da SEMAD.

Por outro lado, como se observa no Gráfico 2, o número de catadores beneficiados pelo programa está em que desde 2019, o que deve ser visto como ponto de atenção pelos condutores do programa, pois pode ser motivado por questões atreladas à pandemia, mas também por questões vinculadas ao funcionamento do programa.

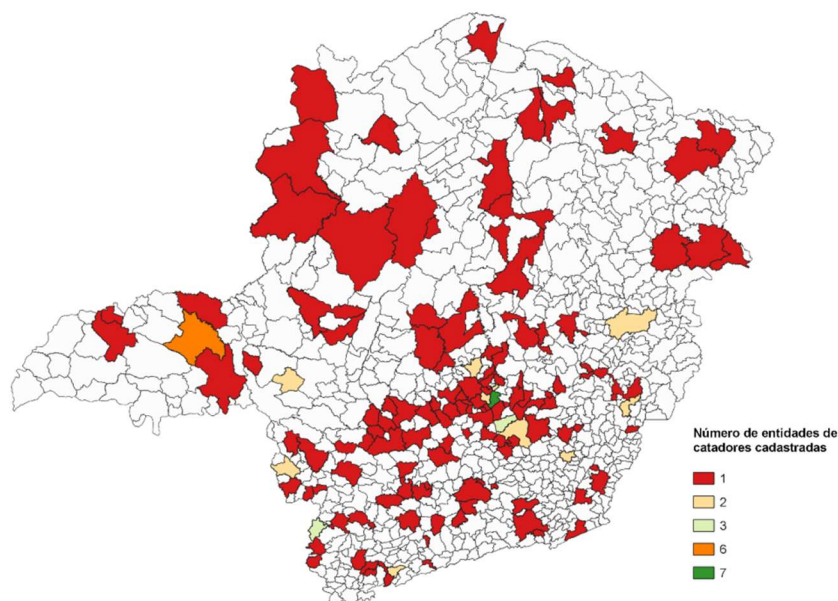
Gráfico 2: Evolução do número de catadores no período entre 2013 e 2021



Elaboração própria a partir de dados da SEMAD.

Em relação ao público beneficiário, percebe-se um cenário no qual a região intermediária de Belo Horizonte concentra 26,88% do total de 160 organizações cadastradas no programa Bolsa Reciclagem em 2022, seguida pelas regiões de Divinópolis (11,25%), Pouso Alegre (10%) e de Varginha (10%), situação que pode ser observada no Mapa 1.

Mapa 1: Quantidade de Organizações (associações/cooperativas) de materiais recicláveis cadastradas no Programa Bolsa Reciclagem por município - 2022

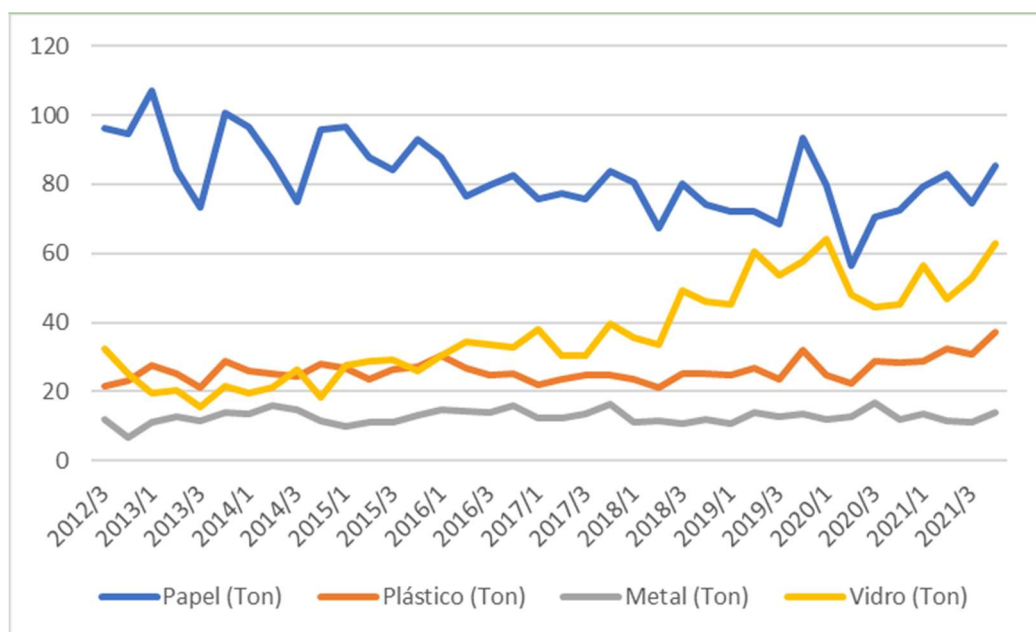


Elaboração própria a partir de dados da SEMAD.

Em relação às atividades econômicas e aos repasses, têm-se que o vidro é o produto que apresenta maior variação na quantidade média de

resíduos comercializados, com um considerável aumento no período, como pode ser observado no Gráfico 3.

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



Elaboração própria a partir de dados da SEMAD.

Outro resultado importante é que, até o primeiro trimestre de 2022, 140 instituições receberam recursos da Bolsa Reciclagem, de modo que aproximadamente 51% das associações e cooperativas de catadores do estado receberam o recurso do programa alguma vez desde 2012, em um total de **2.599 repasses** que chegaram a **30 milhões de reais repassados**.

Além disso, as organizações cadastradas comercializaram **357 mil toneladas** de material reciclável de 2012 a 2021, gerando uma movimentação econômica de **R\$ 180 milhões de reais**, ou seja, seis vezes o valor repassado pelo programa.

Para a compreensão de aspectos específicos do programa, as perguntas avaliativas nos conduziram a resultados que apontam para pontos positivos e pontos de atenção, separados de acordo com a dimensão contemplada por cada pergunta.

Aspectos da organização institucional das cooperativas e associações:

Pontos positivos

- As necessidades de formalização demandam adaptação e construção de uma nova gestão mediante as exigências formais colocadas como requisitos para participação do programa, o que tende a resultar em uma mudança organizacional das associações e cooperativas.
- 65,6% dos catadores em Minas Gerais são informais (IBGE, 2019), portanto, a formalização necessária à participação no programa se mostra importante para a estruturação institucional das organizações coletivas.
- O acesso ao programa pode incentivar a participação em espaços de decisão política e estimular o capital social dos municípios.
- O programa incentiva a uma organização interna dos grupos que se faz importante diante da necessidade de se relacionarem com o setor público e outros agentes que atuam e contribuem para o desenvolvimento do setor.

Pontos de atenção

- O funcionamento de empreendimentos informais e populares nem sempre se adequam à formalização dos procedimentos institucionais, por isso, em alguns casos, a formalização é um obstáculo para a participação de algumas organizações e entrada de novos membros.
- 19,3% dos repasses foram feitos a organizações com 40 a 80 catadores, o que compreende a 3,3% das organizações beneficiárias.
- Em 2022, o benefício médio mensal para catadores de grandes organizações foi de R\$80, enquanto para catadores pequenas foi menor que R\$40.

Condição socioeconômica dos catadores

Pontos Positivos

- O principal impacto direto do programa é na renda mensal dos catadores beneficiados, que teve um acréscimo médio entre R\$20 e R\$100.
- A renda proveniente do programa gera perenidade nas receitas das famílias, permitindo melhor planejamento doméstico, planejamento dos empreendimentos e até capacidade de investimentos.
- O estímulo gerado pelo programa foi importante para a melhoria nas infraestruturas das organizações, tendo em vista que parte do recurso pode ser destinado a esse fim.

Pontos de atenção

- O percentual referente à Bolsa Reciclagem no faturamento total das organizações reduziu de 22,5% em 2012 para 10% em 2021, mesmo com o faturamento das vendas sendo constante.
- Há uma redução considerável no número de catadores beneficiários entre 2019 e 2021, que saiu da média anual de 1158 para 706 beneficiários.
- Em alguns casos, o programa Bolsa Reciclagem não é atrativo suficientemente para manter os catadores no programa.
- A Região Metropolitana de BH concentrou 26,88% das organizações beneficiárias e 48,3% dos repasses feitos em 2021

Reintrodução dos materiais recicláveis na cadeia produtiva:

Pontos Positivos

- As organizações comercializaram 357 mil toneladas de material reciclável de 2012 a 2021 e movimentaram R\$180 milhões de reais (cerca de seis vezes o valor repassado pelo programa).
- A comercialização de vidro reciclável teve um aumento de quase 30 toneladas entre 2012 e 2021
- Existe um “cinturão regional” em que as cadeias produtivas são mais integradas e o impacto da Bolsa Reciclagem é maior, abarcando as regiões metropolitana, central, sul, oeste, triângulo e noroeste.
- Os catadores são reconhecidos como elos fundamentais da cadeia de reciclagem, sendo importantes agentes responsáveis pela dinâmica do setor.

Pontos de atenção

- Existe a necessidade de incentivar e valorizar as relações de compra e venda dos catadores, pois elas são essenciais para a dinâmica da indústria de recicláveis.
- Geralmente não há sinergia entre catadores e compradores, de modo que a Bolsa Reciclagem não impacta diretamente as vendas.
- Em alguns locais, os 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.
- A variação no preço de compra dos materiais e a localização dos agentes compradores de resíduos (influência no frete) influenciam na reinserção dos materiais

Influência da operacionalização e dos processos internos nos resultados do programa:

Pontos Positivos

- Nota-se que a coleta seletiva e reciclagem popular propiciam a valorização do trabalho ambientalmente sustentável, a inclusão social, a contratação de catadores (as) e suas organizações.
- O programa Bolsa Reciclagem como pioneiro no Brasil ao incentivar a Coleta Seletiva e Reciclagem Popular, concedendo incentivo financeiro a catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, de modo a alcançar as dimensões ambiental, econômica e social.
- O Bolsa Reciclagem é um dos programas mais longevos e com maior alcance no território estadual.
- O Bolsa Reciclagem incentivou a logística reversa em Minas Gerais, criando condições para que os custos da cadeia de recicláveis sejam divididos entre fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, o que está previsto por lei, mas está sendo implementado de forma gradativa.

Pontos de atenção

- O programa pode criar uma barreira de acesso com a questão da formalização dos catadores em associações ou cooperativas.
- A baixa disponibilidade de recursos humanos no âmbito da gestão do programa compromete uma ação mais ampliada junto aos catadores.
- A falta de capacitação para formalização das organizações, tanto por parte das associações e cooperativas, mas também em relação às prefeituras.
- O Bolsa Reciclagem se mostrou uma importante oportunidade para o Governo intervir na cadeia produtiva de recicláveis e na promoção da economia circular.
- Deve-se estudar outras formas de remuneração para a política reversa; simplificar a forma de prestação de contas; repensar mecanismo para reajuste e aumento dos recursos, assim como no suporte às organizações para acessar os recursos.

Interação com outros atores e impactos nos resultados

Pontos Positivos

- 90,5% dos municípios mineiros dispõe de estrutura delegada para a questão ambiental, 54,4% possuem uma secretaria em conjunto com outras políticas setoriais e 18,3% possui uma secretaria exclusiva.
- 71% dos municípios beneficiários do programa possui alguma Legislação de Coleta Seletiva.
- Praticamente 100% do valor repassado para a Bolsa Reciclagem é destinado aos municípios com legislação ambiental
- Apesar de não ter relação direta, a maioria dos municípios que possuem associações que receberam recurso da Bolsa Reciclagem possuem ICMS Meio Ambiente.

Pontos de atenção

- 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.
- Algumas organizações não valorizam suas autonomias. É necessário trabalhar a gestão colaborativa, para que saibam trabalhar de forma autônoma, junto aos parceiros, mas não de forma dependente dos mesmos.

Recomendações para ampliar o impacto

Esforços internos

Rediscutir o formato de distribuição dos recursos:

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

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

- Capacitação para gestores de organizações:
- Assessoramento às organizações de catadores
- Capacitação para prefeituras
- Representação institucional
- Fortalecimento da equipe
- Gestão da informação 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.

Realizar um censo de catadores em Minas Gerais

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. Como exemplos mais importantes, destaca-se a promoção da coleta seletiva e o encerramento dos lixões são passos importantes para a ampliação do volume de materiais recicláveis e melhoria das condições de vida dos catadores. 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. 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 o volume de comercialização de associações e cooperativas de menor porte.

Estabelecer mecanismos de participação da iniciativa privada

Pensar estratégias sobre como atrelar as políticas de logística reversa de modo a favorecer os catadores envolvidos no programa, seja de forma local, nos municípios onde as empresas estão instaladas, ou de forma global, estabelecendo mecanismos de doação na composição do orçamento do programa.