
AÇÕES E APORTE ORÇAMENTÁRIO PARA EMPREENDIMENTOS DE COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL (2004-2019): TRABALHO, RENDA, CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE

Caio Luis Chiariello¹
Sergio Azevedo Fonseca²

RESUMO: O presente artigo aborda, como objeto de pesquisa, os Programas e Ações Orçamentárias nas Leis Orçamentárias Anuais – LOAs do executivo federal, de apoio a cooperativas e associações de trabalhadoras e trabalhadores que atuam no manejo de resíduos sólidos. O objetivo é avaliar em que medida tais ações propiciam aderências à Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, da Agenda 2030 da ONU. A pesquisa, de natureza qualitativa, com propósitos descritivo e exploratório, delimitada como estudo de caso das LOAs, teve como principal instrumento de coleta de dados a pesquisa documental, mediante consulta às LOAs de 2004 a 2021, período em que estiveram presentes ações para a Economia Solidária no Orçamento do Executivo Federal. As ações estão contidas nas LOAs de 2004 a 2019, vinculadas aos Programas Orçamentários: Luz Para Todos (2004 e 2005); Resíduos Sólidos (2006 a 2015) e Qualidade Ambiental (2016 a 2019). Os resultados mostram um crescimento dos aportes a partir de 2004, até 2013, vindo a decrescer desde então, chegando à extinção a partir de 2019, comprometendo o propugnado pela PNRS e pelos ODS.

PALAVRAS-CHAVE: Economia Solidária; Cooperativas e Associações; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Orçamento Federal; LOAs

Classificação JEL: H72

Introdução

Os empreendimentos da Economia Solidária – ES operam, em regra, com base em princípios que norteiam sua composição e trajetória, levando em conta a primazia da pessoa e do objetivo social sobre o capital, o controle democrático por seus membros, a defesa e aplicação dos princípios de solidariedade e responsabilidade e a autonomia de gestão em relação aos poderes públicos (Garcia, 2018).

Já na Carta de Princípios da Economia Solidária, em 2003, elaborada pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária (Carta [...], 2003), a ES era compreendida como um dos pilares para uma globalização humanizadora, sustentável, voltada para a satisfação dos impositivos da cidadania plena. Neste diapasão, Lisboa (1997) aponta para princípios ou indicadores para a fundamentação da ES em três âmbitos: 1) no Social, representando a identidade, o pertencimento, o empoderamento local,

¹ Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), São Carlos – SP – Brasil. Professor Associado. caio@ufscar.br.

² Universidade Estadual Paulista (Unesp), Araraquara – SP – Brasil. Professor Livre Docente. sergio.fonseca@unesp.br.

as dimensões étnicas, de gênero, culturais, de inclusão, das condições laborais e das condições dignas de vida; 2) no Econômico, abrangendo rendimentos, ocorrência de trabalho assalariado, cargas de trabalho, duração da jornada de trabalho, qualificação, formação, inovação, propriedade coletiva dos meios de produção e participação na gestão; 3) no da Territorialidade, compreendendo a utilização de recursos locais, a intercooperação, a participação na política do entorno, práticas de preço justo, de consumo sustentável e de monitoramento das cadeias produtivas.

O papel desempenhado pelos empreendimentos que integram o campo da ES, seja no enfrentamento às agruras inerentes a um mundo do trabalho em transformação, seja na sinalização para um padrão de relações de trabalho pautadas por princípios e valores contrapostos aos da economia hegemônica, vem ganhando crescente reconhecimento na literatura das últimas décadas.

Tal papel e tal reconhecimento, contudo, não vêm sendo acompanhados, de forma perene e suficiente no Brasil, pelas políticas públicas de apoio, notadamente no que diz respeito aos instrumentos e mecanismos de financiamento ao universo de atividades desempenhadas pelos empreendimentos da ES.

Para Dagnino (2018), o manejo dos valores direcionados para a ES visaria o financiamento para aquisição de insumos e de infraestrutura produtiva e operacional, o suporte à gestão e produção, a adoção de tecnologias sociais ou ainda ao apoio às compras e contratações públicas. O autor provoca, afirmando que

Caso as diferentes esferas de governo orientassem a parcela de seu gasto passível de ser atendida por cooperativas e empreendimentos solidários [...] como já ocorre com a compra da agricultura familiar dos alimentos para merenda escolar, não poderíamos diminuir a corrupção? (Dagnino, 2018, p.192).

Quanto ao manejo do orçamento, do fundo público, cabe destacar que os recursos governamentais são escassos, de modo que, se entendermos política pública como aquilo que o governo escolhe ou não fazer, o desenvolvimento de políticas públicas guarda relação com a eleição de prioridades, uma vez que a política pública faz a política. A sua implementação não obedece apenas a critérios técnicos, mas evidência, sobretudo, disputas ideológicas tanto no interior de um governo quanto entre grupos de interesses em uma sociedade que é plural e perpassada pelo confronto entre concepções, projetos políticos de grupos díspares, cujas relações são, muitas vezes, marcadas por assimetrias de poder.

Para Serafim e Dias (2011, p.305) as políticas públicas não partem de uma racionalidade plena, economicista, mas da sobreposição de inúmeras agendas. Para os autores, é fundamental a definição de uma agenda de política que ressalte os valores, os interesses e a interação dos atores que participam do jogo político, seus conflitos e negociações no processo decisório pelos *Policy makers*, que partem da identificação de problemas, da definição da agenda, para a materialização das ações.

O campo da ES no Brasil é permeado e, em parte, moldado por essa lógica, notadamente em virtude das orientações de financiamento sinalizadas pelo orçamento público.

Esse é o contexto que motivou a elaboração deste artigo, que tem por objetivo relatar os resultados de uma pesquisa de natureza qualitativa com propósito exploratório, conduzida por meio de pesquisa documental, se valendo de dados contidos no Orçamento Federal brasileiro de 2004 a 2019, de Programas e Ações Orçamentários voltados para o suporte a cooperativas, associações e demais empreendimentos atuantes na coleta, processamento e reciclagem de resíduos sólidos. Os resultados obtidos foram analisados à luz da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS e das metas contidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos

Em 2010 foi estabelecido um marco para a gestão de resíduos sólidos no Brasil, com a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, pela Lei 12.305/2010, que delinea as estratégias políticas para a gestão de resíduos sólidos em todo o território brasileiro. A lei aponta dispositivos e instrumentos como a logística reversa e incentiva a participação dos catadores e catadoras de materiais recicláveis de forma institucional (sobretudo por meio de cooperativas e associações) nos sistemas municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. Ademais, a Lei é vista, como apontam Neris *et al.* (2023), como um instrumento essencial para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, da Agenda 2030 da ONU, notadamente em metas contidas nos ODS 6 (Água potável e saneamento), 8 (Trabalho decente e crescimento econômico), 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), 12 (Consumo e produção responsáveis), 14 (Vida na água) e 15 (Vida na terra).

A PNRS apresenta inovações no arcabouço normativo, especialmente com a inserção do conceito de responsabilidade solidária/compartilhada, que estimula a sinergia entre os participantes dos diversos elos da cadeia, notadamente com o fomento à criação e desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de empreendimentos coletivos.

Tais estímulos buscam instituir um programa de ação socioambiental, bem como trazem o conceito da logística reversa, como anteparo para a consecução de objetivos estabelecidos (Pereira Neto, 2011).

A PNRS também estabelece responsabilização para os distintos atores no interior da logística reversa. Cada ator deve comprometer-se com o desenvolvimento de ações para a implementação do sistema em que o fluxo da logística reversa seja ‘disparado’ pelos consumidores, que devem efetuar a devolução das embalagens aos comerciantes e distribuidores. Estes devolvem ao fabricante ou importador que, por sua vez, destina o material de maneira ambientalmente adequada.

Outra inovação relevante, para o caso deste estudo em especial, foi a criação, dentro da PNRS, do Programa Pró-Catador, que objetiva: a capacitação, formação e assessoria técnica de trabalhadores e trabalhadoras que realizam atividade de coleta; a incubação de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários, que atuem na reciclagem; a realização de pesquisas e estudos técnicos como suporte a ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; a aquisição, implantação e adaptação de infraestrutura física para

cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; a criação de novas tecnologias sociais voltadas à agregação de valor ao trabalho de coleta.

Já o Artigo 11 do Decreto Federal Nº 7404/2010 aponta as cooperativas como atores prioritários na implantação da PNRS, nos seguintes termos:

Art. 11. O sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos priorizará a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda (BRASIL, 2010).

Como dispositivo para o desenvolvimento dos coletivos de trabalhadores e trabalhadoras da reciclagem, o Artigo 80 do mesmo Decreto destaca incentivos importantes, como cessão de terrenos públicos, destinação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal para associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, bem como pagamento de contrapartidas por serviços ambientais.

Em 2022 houve avanços importantes no campo da gestão de resíduos sólidos no Brasil em termos normativos, com a edição do Decreto nº 10.936/2022, regulamentando a Lei 12.305/2010, bem como o Decreto nº 11.043/2022, que instituiu o Planares – Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que passou a estabelecer estratégias, diretrizes e metas para o setor.

Os Decretos reforçam os princípios norteadores da PNRS, buscando dar suporte para a transição de um sistema linear de gestão de resíduos para uma gestão que almeje a circularidade no aproveitamento dos resíduos, buscando assegurar a proteção do meio ambiente e melhores condições de saúde para parte significativa da sociedade. Também objetiva maior inserção do segmento na agregação de valor, atraindo mais recursos para movimentar a economia e promover a geração de trabalho e renda (ABRELPE, 2022).

A partir da PNRS e sua normatização pelos mencionados decretos, houve o impulsionamento das atividades das cooperativas, associações e outras modalidades de empreendimentos coletivos, de caráter solidário, nas atividades de manejo de resíduos sólidos.

A coleta e reciclagem de RSU no Brasil e as cooperativas

As cooperativas de trabalhadores e trabalhadoras com materiais recicláveis apresentam importância para o desenvolvimento local sustentável, com externalidades positivas, irradiando efeitos para diversos setores da sociedade. As cooperativas e associações, contudo, mesmo com incentivos legais, apresentam dificuldades e fragilidades de gestão, tornando necessário o suporte de órgãos públicos e mesmo de órgãos privados (Lussari, 2016; Accorsi, 2018).

Como mostram Saueressig, Sellito e Kadel Jr. (2021), mesmo com esses óbices, as cooperativas e associações vêm se apresentando como os principais

agentes ambientais no contexto reciclagem, com visibilidade diante da sociedade e do poder público. Segundo Praxedes (2009) a Economia Solidária, que embasa os princípios das cooperativas de catadores e catadoras de resíduos sólidos, permite a articulação entre as atividades econômicas das cooperativas e as ações do Estado, de forma transversal e articulada entre diversos atores, vislumbrando a sua perenidade econômica e a sustentabilidade.

A cadeia de valor da reciclagem envolve etapas desde a coleta, a triagem, o enfardamento, a comercialização, o transporte e, por fim, a transformação pela indústria. Alguns municípios que possuem coleta seletiva apenas destinam a coleta a galpões de reciclagem, que operam as demais etapas. Já em outros municípios, catadores autônomos ou associados realizam a coleta nas ruas ou junto a entidades civis, fazem a separação e o transporte até os centros operacionais das cooperativas. As cooperativas realizam a separação e o enfardamento, comercializando com agentes da indústria da reciclagem, no que, não raro, deixam de se apropriar de um percentual considerável do valor (Sellito e Almeida, 2019).

A partir dos levantamentos da ABRELPE (2022), em 2021 a produção de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU no Brasil alcançou aproximadamente 81,8 milhões de toneladas, ou cerca de 224 mil toneladas diárias. Assim, cada cidadão brasileiro teria produzido, em média, 1 kg de resíduos por dia. Geograficamente, a região com maior geração RSU é a Sudeste, com cerca de 111 mil toneladas diárias, quase 50% da geração do país, com uma média de 450 kg por habitante ao ano. Já a região que menos produz RSU é a Centro-Oeste, com cerca de 7% do total gerado.

Quanto à coleta de RSU, em 2021 o Brasil registrou 76 milhões de toneladas coletadas, o que representa uma cobertura de coleta de 93%. As regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam um percentual de cobertura de coleta acima da média nacional, enquanto as regiões Norte e Nordeste apresentam índices próximos a 83%.

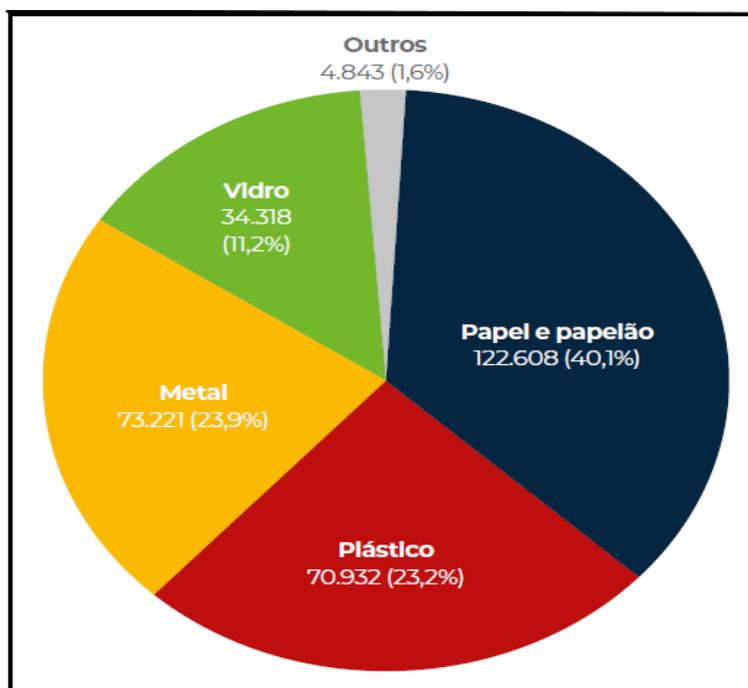
O número de municípios com alguma forma de iniciativa de coleta seletiva em 2021 foi de 4.183, o que corresponde a 75,1% do total de municípios do país. Contudo, em muitos deles a coleta seletiva ainda não contempla toda a população. As regiões Sul e Sudeste são as que apresentam o maior percentual (mais de 90%) de municípios com iniciativa de coleta.

Ainda segundo a ABRELPE (2022), a destinação final dos RSU deve ser ambientalmente adequada, em conformidade com a PNRS, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e ainda a minimizar os impactos ambientais adversos.

No Brasil, a maior parte dos RSU coletados (61%) em 2022 foi encaminhada para aterros sanitários, com 46,4 milhões de toneladas enviadas para destinação ambientalmente adequada. Entretanto, áreas de disposição inadequada, como lixões e aterros, receberam quase 40% dos RSU coletados, totalizando cerca de 30 milhões de toneladas com destinação inadequada.

Quanto aos materiais coletados dentre os RSU, recuperados por meio da logística reversa, a figura 1 ilustra a distribuição percentual dos itens.

Figura 1 - Total de RSU recuperados em programas de logística reversa - 2021



Fonte: Elaboração própria com base em ABRELPE (2022).

Quanto aos trabalhadores do setor de resíduos sólidos, estudo de Silva e Carneiro (2015) apontava que, em 2015, a maior parte das pessoas que trabalhavam com reciclagem encontrava-se na informalidade (40,3%), ou ligada a associações (31,3%) ou cooperativas (28,3%).

No que toca ao perfil, havia predominância da presença feminina, com 59,9%. A escolaridade era bastante baixa e os empreendimentos eram compostos por um número reduzido de associados: 59,8% contavam com até vinte sócios; 31,0% entre 21 e 50; 6,0% entre 51 e 100; e apenas 3,2% tinham mais de cem associados.

De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), em 2018, ano do último levantamento realizado, havia 1.153 cooperativas de resíduos sólidos registradas no país, responsáveis pela coleta de 30,7% dos resíduos sólidos recolhidos no ano.

Historicamente, as cooperativas de resíduos sólidos se constituem a partir da ação coletiva de catadores individuais, não raro amparados pelo poder público municipal para regulamentação de suas atividades, além de entidades como universidades e organizações sociais que dão suporte técnico, formativo, de gestão para cooperados, desde a etapa de sensibilização, consolidação do coletivo e formalização da associação ou cooperativa.

Pari passu a esse suporte, muitas prefeituras direcionam a coleta seletiva para ser operacionalizada por cooperativas de reciclagem, institucionalizando as ações desses empreendimentos, contribuindo para a geração de renda para os

trabalhadores e trabalhadoras, frequentemente egressos dos extratos mais carentes da sociedade, excluídos do setor formal e mesmo informal de trabalho.

Os esforços das associações e cooperativas ligadas ao segmento da reciclagem de materiais sólidos tem tido a contribuição indispensável das gestões municipais, respaldadas na PNRS. Desde meados da década de 2000, mais precisamente a partir de 2004, o Orçamento Federal, por meio das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs, tem apresentado aportes orçamentários para as atividades voltadas aos coletivos de catadores e catadoras, cooperativas e associações, por meio de Programas e Ações Orçamentárias específicas, que serão apresentadas e comentadas na próxima seção.

Orçamento Federal e as atividades das cooperativas de coleta de resíduos sólidos

No Brasil, o Plano Plurianual – PPA é elaborado para duração de quatro anos, como síntese dos esforços de planejamento da administração pública, orientando a elaboração de planos e programas de governo, ou seja, do próprio orçamento anual. Cada PPA é promulgado um ano após a posse da gestão de ocasião, com a intencionalidade de dar certa continuidade ao planejamento da gestão anterior, ao menos por um ano, evitando rupturas pactuadas especialmente no âmbito orçamentário. A partir do norte dado pelo PPA, são arquitetadas as LOAs, contemplando em seus Programas e Ações o direcionamento do orçamento público, a fim de atingir as metas desejadas e esperadas em consonância macro com o PPA (Giacomoni, 2010).

Em 2004, pela primeira vez, a temática das cooperativas de reciclagem esteve presente na LOA, por meio do Programa Luz para Todos, contendo a ação orçamentária para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos, agregando ao conceito de melhoria das condições urbanas das cidades brasileiras.

No ano de 2004 o programa teve como Unidade Orçamentária o Ministério da Integração Nacional e, em 2005, o programa foi replicado, tendo como Unidade Orçamentária a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, criada em 2003. Em 2005 foi lançado o Programa Resíduos Sólidos, voltado para as cooperativas de reciclagem, mantendo a Ação Apoio para a Organização e Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos, cotizado pela SENAES entre 2006 e 2010.

A partir de 2007, os valores dão um salto substantivo, chegando a mais de R\$ 37 milhões em 2007. Em 2011 o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS cotizou o valor do Programa e, em 2012, a SENAES e o MDS cotizaram juntos o maior aporte de todo o período, chegando a mais de R\$ 120 milhões. Os valores se mantiveram na casa dos R\$ 100 milhões em 2013 e 2014, cotizado pela SENAES, passando a reduzir paulatinamente a partir de 2015, como reflexo da crise econômica e política, com alternância de poder e ascensão de um governo pouco aderente às demandas sociais.

A partir de 2016 o Programa Resíduos Sólidos foi abandonado, sendo inserido o Programa Qualidade Ambiental, com a Ação Fomento para a Organização

e o Desenvolvimento de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores Atuantes com Resíduos Sólidos. O ano de 2019, com o início de um novo governo ainda menos aderente a demandas sociais, presenciou a extinção da SENAES e foi também o último ano em que um Programa Orçamentário direcionado para as cooperativas de reciclagem esteve presente na LOA, com valor de pouco mais de R\$ 6 milhões. A partir de 2019 simplesmente deixaram de existir Programas ou Ações orçamentárias voltadas para o fomento e suporte das atividades de empreendimentos do segmento de resíduos sólidos.

No quadro 1 podem ser visualizados os dados compilados a partir das LOAs de 2004 a 2019. Os valores monetários apresentados foram convertidos a preços de janeiro de 2023, indexados pelo IPCA-IBGE, indicador mais comumente utilizado para atualização monetária das contas públicas.

Quadro 1 – Orçamento federal para cooperativas de reciclagem (2004-2019)

2004			
Programa 0273	Luz para Todos		
Ação 863	Apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 2.033.711,55	Ministério da Integração Nacional
2005			
Programa 0273	Luz para Todos		
Ação 863	Apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 1.708.435,22	Ministério do Trabalho e Emprego
2006			
Programa 8007	Resíduos Sólidos Urbanos		
Ação 863	Apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 496.080,00	Ministério do Trabalho e Emprego
2007			
Programa 8007	Resíduos Sólidos Urbanos		
Ação 863	Apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 37.381.500,00	MTE/SENAES
*2008			
Programa 8007	Resíduos Sólidos Urbanos		

Ação 8274	Apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 34.751.808,00	Ministério do Trabalho e Emprego
2009			
Programa 8007	Resíduos Sólidos Urbanos		
Ação 8274	Apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 19.163.020,50	Ministério do Trabalho e Emprego
2010			
Programa 8007	Resíduos Sólidos Urbanos		
Ação 8274	Apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 17.978.034,44	Ministério do Trabalho e Emprego
2011			
Programa 8007	Resíduos Sólidos Urbanos		
Ação 8274	Apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 42.038.708,40	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
2012			
Programa 2067	Resíduos Sólidos		
Ação 8274	Apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 102.099.868,07	MTE/SENAES
		R\$ 119.373.590,70	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
2013			
Programa 2067	Resíduos Sólidos		
Ação 8274	Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 99.128.006,87	MTE/SENAES
2014			
Programa 2067	Resíduos Sólidos		

Ação 8274	Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 107.262.967,50	MTE/SENAES
2015			
Programa 2067	Resíduos Sólidos		
Ação 8274	Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 69.477.232,50	MTE/SENAES
2016			
Programa 2082	Qualidade ambiental		
Ação 8274	Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores Atuantes com Resíduos Sólidos	R\$ 28.449.439,20	MTE/SENAES
2017			
Programa 2082	Qualidade ambiental		
Ação 8274	Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores Atuantes com Resíduos Sólidos	R\$ 13.570.830,00	MTE/SENAES
2018			
Programa 2082	Qualidade ambiental		
Ação 8274	Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores Atuantes com Resíduos Sólidos	R\$ 8.108.007,33	MTE/SENAES
2019			
Programa 2083	Qualidade ambiental		
Ação 8274	Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores Atuantes com Resíduos Sólidos	R\$ 6.302.188,06	Ministério do Trabalho
TOTAL		R\$ 709.323.428,33	

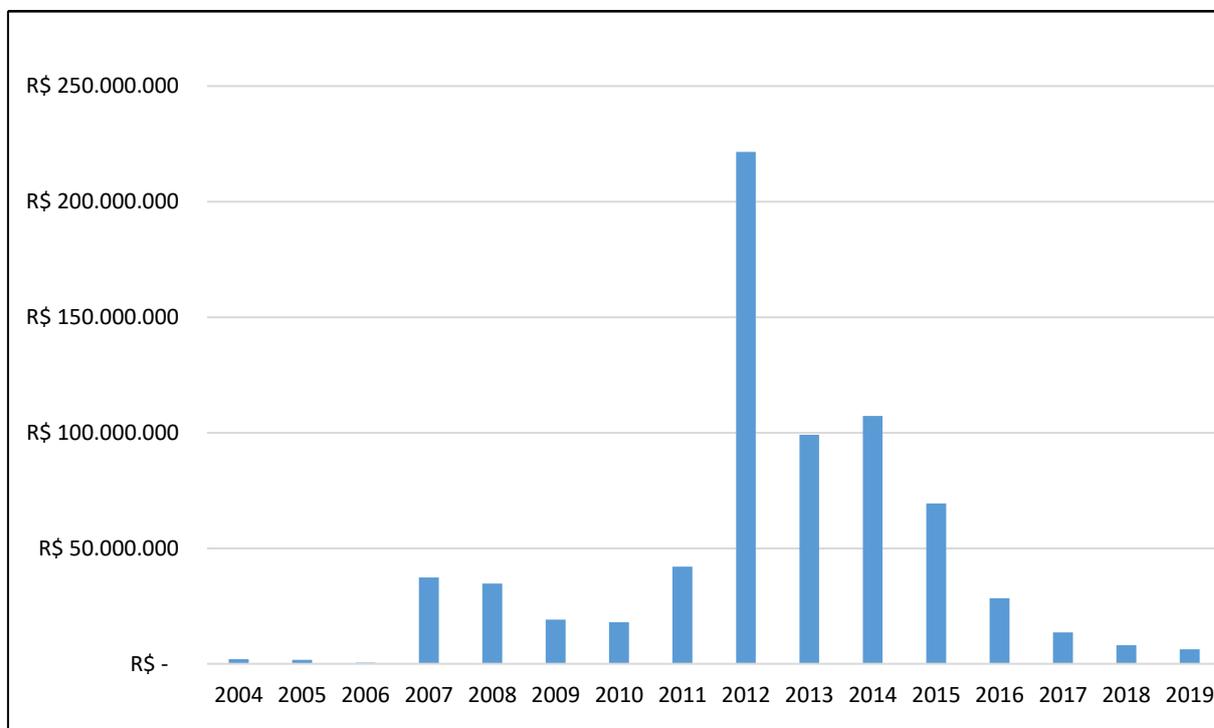
Fonte: Elaboração própria com base em LOAs 2004-2019.

Durante a série de 16 anos em que foram analisadas as LOAs vigentes no período, verificou-se um aporte de quase R\$ 710 milhões para ações direcionadas

para as cooperativas de reciclagem. A partir deste montante, o Governo Federal, de forma descentralizada e transversal, em conjunto especialmente com gestões municipais, pôde dar suporte para as cooperativas e seus trabalhadores e trabalhadoras, permitindo capacitação técnica de implementação de tecnologias adequadas para a participação mais intensa destes empreendimentos na cadeia de valor da reciclagem.

Os valores apresentam elevação de patamares a partir de 2004, culminando com o maior valor no ano de 2012³, mas vindo a ser reduzido a partir de 2015, com aporte muito aquém das necessidades dos empreendimentos, sendo findado em 2019. A figura 2 apresenta a evolução dos valores aportados nas LOAs de 2004 a 2019 ano a ano.

Figura 2 – Evolução dos valores nas LOAs para as cooperativas de reciclagem (2004 a 2019).



Fonte: Elaboração própria com base em LOAs 2004-2019.

Os dados da figura sugerem, de um lado, uma aparente orientação de ordem política dos aportes orçamentários, sinalizada pelo crescimento dos mesmos ao longo do segundo governo Lula e relativamente preservados no primeiro governo Dilma. Outra sugestão aparente, emanada dos dados, é a relativa ao significativo crescimento dos aportes nos dois anos que se sucederam à promulgação da Lei da PNRS, com sua relativa manutenção nos três anos seguintes, evidência essa podendo ser sinalizadora de uma aparente resposta aos dispositivos contidos na lei. Chama atenção ainda no gráfico o comportamento dos dados a partir do ano de 2016, com sua tendência de progressiva queda, podendo sugerir o indicativo de

³ A LOA de 2012 apresentou a maior de alocação orçamentária para todos os programas e ações orçamentários direcionadas para associações e cooperativas, na série histórica analisada, o que pode ser comprovado em Chiariello, Fonseca e Moraes (2021).

ordem política de que, com o fim da sequência de governos de orientação progressista e o advento de dois sucessivos governos de orientação oposta, as iniciativas governamentais de cunho socioambiental – apoio às cooperativas e associações e gestão de resíduos sólidos – tenham sido postas de lado das agendas governamentais.

Outra constatação intrigante emanada dos dados é a relativa à (não) adesão aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, da Agenda 2030 da ONU. Registra-se o caráter intrigante pelo fato de que, conquanto a Agenda 2030 tenha sido subscrita em 2015, na conferência da ONU em Paris, sendo o Brasil um dos seus signatários, os dados dos aportes orçamentários contidos na figura revelam que, precisamente a partir de 2015, as destinações de recursos federais para as organizações de trabalhadoras e trabalhadores e para a gestão de resíduos sólidos passaram a encolher sucessiva e drasticamente. Tal orientação de política pública vai claramente de encontro ao propugnado pela ONU, e acordado pelo Brasil, na Agenda 2030.

Considerações Finais

A PNRS, implantada em 2010, trouxe consigo um acumulado de demandas de trabalhadores e trabalhadoras do segmento de coleta seletiva de RSU, representando um avanço pela inserção dessa atividade no arcabouço normativo da legislação brasileira. A PNRS foi importante para dar corpo institucional para catadores e catadoras de material reciclável e especialmente para viabilizar a sua organização em associações e cooperativas. Estimulou a formatação de coletivos desses atores, historicamente fragilizados social e economicamente que, por meio de ações coletivas, puderam melhorar sua participação na cadeia de valor, gerando trabalho, renda e cidadania, além de propiciar externalidades positivas para as cidades e a sua sustentabilidade, o que, por si só, já justifica e enseja a participação efetiva do poder público no suporte desses empreendimentos.

Os dados apresentados neste artigo trazem a memória da inserção na agenda governamental das demandas das cooperativas de reciclagem de resíduos sólidos já na LOA de 2004, seis anos antes da promulgação da PNRS. Esse fato permite aventar a inclinação para a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas para as cooperativas, no arco da Economia Solidária, políticas essas conduzidas pela SENAES, que até mesmo se anteciparam à PNRS.

Por se tratar de uma pesquisa de cunho exploratório, com componentes descritivos até seus resultados, bem como as proposições analíticas em torno dos mesmos, contidas ao final da seção 4 e de responsabilidade exclusivas dos autores, devem ser, preferencialmente, objeto de aprofundamento em pesquisas futuras, sobretudo buscando abordar a trajetória dos aportes orçamentários, às cooperativas e à gestão de resíduos sólidos, no período pós 2019.

Tal apontamento, de caráter sugestivo, encontra resguardo em quatro circunstâncias: a primeira, o caráter obscuro, antissocial, antiambiental, anti PNRS e anti ODS das políticas, medidas e ações perpetradas durante o governo Bolsonaro; a segunda, os impactos provocados pela pandemia do COVID 19 nas organizações e nas vidas de trabalhadoras e trabalhadores que atuam no segmento de manejo de

resíduos sólidos; a terceira, o fato de que, no início de 2023, foi (re)criada a SENAES, extinta em 2019, tendo como horizonte a retomada do suporte governamental em âmbito Federal para a ES, com a perspectiva de retorno dos aportes orçamentários para as cooperativas atuantes com materiais recicláveis; a quarta, a série de compromissos que o novo governo vem assumindo em âmbito internacional, notadamente os relacionados a políticas e medidas de cunho socioambiental, entre as quais encontra espaço as relacionadas ao manejo de resíduos sólidos, em consonância com a PNRS e com os ODS.

ACTIONS AND BUDGETARY SUPPORT FOR SOLID WASTE COLLECT ENTERPRISES IN BRAZIL (2004-2019): WORK, INCOME, CITIZENSHIP AND SUSTAINABILITY

ABSTRACT: *This paper aims to discuss the Budget Programs and Actions in the Annual Budget Laws – LOAs from federal executive in Brazil, supporting workers of collective enterprises of collecting and treating of solid waste, operated by cooperatives and associations, in adherence to the National Solid Waste Policy. The data was collected through consulting the LOAs from 2004 to 2021, period in which actions for the Solidarity Economy were present in the Federal Executive Budget. The actions are contained in the LOAs from 2004 to 2019, linked to the Budgetary Programs: Light for All (2004 and 2005); Solid Waste (2006 to 2015) and Environmental Quality (2016 to 2019). The budgetary actions were quoted across the board, within the scope of the Solidarity Economy National Secretary- SENAES. The results shows an increase in contributions from 2004, until 2013, decreasing since then, been extinct from 2019.*

KEYWORDS: *Solidarity Economy, Cooperatives and associations; Solid waste national policy; Federal Budget; LOA*

JEL Classification: H72

REFERÊNCIAS

ACCORSI, R. J. M. **Avaliação de sustentabilidade em cooperativas de reciclagem de Porto Alegre/RS**. 2018. 144f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS [ABRELPE]. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2022**. São Paulo: ABRELPE, 2022.

BRASIL. Decreto Federal nº 7404 de 20 de dezembro de 2010. Estabelece normas para execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010.

CARTA de Princípios da Economia Solidária. **Fórum Brasileiro de Economia Solidária**, Brasília, 2003. Disponível em: <https://fbes.org.br/2005/05/02/carta-de-principios-da-economia-solidaria/>. Acesso em: 7 jun. 2024.

CHIARIELLO, C. L.; FONSECA, S. A.; MORAIS, L. P. Abordagem política e institucional da economia solidária na América Latina e a experiência da Senaes no Brasil (2004-2019). **Otra Economía**, São Leopoldo, RS, v. 14, n. 25, p.76-95, 2021.

DAGNINO, R. A gestão estratégica pública e os desafios da retomada. *In*: SILVA, R. B.; TAIT, M.; NOVAES, H. T.; FRAGA, L. S. **Suleando a retomada com tecnociência social**: o pensamento de Renato Dagnino. Florianópolis: Insular, 2018. p. 171-195.

GARCIA, G. J. La identificación de las empresas de economía social en España. **REVESCO**: Revista de Estudios Cooperativos, v. 128, p.99-126, 2018.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

LISBOA, A. de M. Desordem do trabalho, economia popular e exclusão social: algumas considerações. **Texto para Discussão**, Florianópolis, v. 06/98, p. 1-40, 01 ago. 1997.

LUSSARI, W. R. **Grupo de Apoiadores e Cooperlix em Presidente Prudente-SP, Brasil**: Modelo e evolução de suas relações durante quinze anos. 2016. 276f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2016.

NERIS, L. G. D.; LIMA, D. de F.; SILVA JÚNIOR, F. N.; SOUZA JÚNIOR, A. M. de. Política Nacional de Resíduos Sólidos na perspectiva dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. *In*: 6º CONGRESSO SUL-AMERICANO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SUSTENTABILIDADE, Foz do Iguaçu, 2023. **Anais** [...]. Disponível em: <https://www.ibeas.org.br/conresol/conresol2023/VIII-006.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2024.

PEREIRA NETO, T. J. A Política Nacional de Resíduos Sólidos: os reflexos nas cooperativas de catadores e a logística reversa. **Diálogo**, Canoas, RS, n. 18, p. 77-96, 2011.

PRAXEDES, S. F. Políticas públicas de economia solidária: novas práticas, novas metodologias. **Mercado de Trabalho**, Brasília, n. 39, p. 57-62, 2009.

SAUERESSIG, G. G.; SELLITTO, M. A.; KADEL JR, N. Papel das cooperativas de reciclagem no retorno de Resíduos Sólidos Urbanos à indústria. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, Maringá, v. 14, n. 2, pp. 355-366, 2021.

SELLITTO, M. A.; ALMEIDA, F. A. Analysis of the contribution of waste sorting plants to the reverse processes of supply chains. **Waste Management & Research**, London, v. 37, n. 2, p. 127-134, 2019.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Conceitos e ferramentas para análise de política pública. *In*: BENINI, E. A.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R. **Gestão pública e sociedades**: fundamentos e políticas de economia solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p.305-337.