



# DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
E SOCIAIS

## **ATIVISMO BUROCRÁTICO EM ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMPLEXOS:**

O CIISC, O CATAFORTE E O PRÓ-CATADOR

**Igor Brandão,** Universidade de Brasília | UnB

### RESUMO

O ativismo burocrático pode propiciar a coordenação da ação pública? Nesse trabalho, analiso o papel de burocratas intermediários na construção de três arranjos de políticas intersetoriais de inclusão de catadores no Brasil, entre 2003 e 2015. O Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores (CIISC); o projeto Cataforte; e o programa Pró-Catador. A partir da análise de narrativas de burocratas sobre como se engajaram para superar desafios ao desenhar arranjos e implementar políticas, identifico três tipos de práticas de mediação burocrática: evitar riscos, resolver problemas públicos e perseguir oportunidades para defender causas contenciosas. Discuto como burocratas se tornaram ativistas dentro do Estado, mobilizaram competências, articularam recursos e improvisaram soluções para promover a coordenação dos atores nos arranjos institucionais que desenharam.

## **ATIVISMO BUROCRÁTICO EM ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMPLEXOS:**

O CIISC, O CATAFORTE E O PRÓ-CATADOR

BRANDÃO, Igor<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro passou por transformações importantes desde a redemocratização. Essas transformações têm gerado novos desafios para a análise do papel das relações intergovernamentais no processo de produção de políticas públicas. A maneira como União, estados, municípios e organizações da sociedade civil interagem para entregar políticas que buscam efetivar direitos promulgados pela Constituição de 1988 é um dos desafios impostos pelo federalismo brasileiro. Em parceria com as burocracias dos entes federativos, burocracias não estatais têm ganhado protagonismo desde meados dos anos 1990, não só na entrega de políticas públicas em diversos setores, mas também em seu desenho.

O papel mais ativo do Estado tanto na aplicação de recursos públicos quanto na entrega de políticas no Brasil deu origem a um novo padrão de arranjos institucionais nos anos 2000 (PIRES; GOMIDE, 2015; LOTTA; VAZ, 2015). A coordenação da ação pública<sup>2</sup> nesse contexto se apresenta como um grande desafio a ser superado pelos atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Nessa direção, “estilos de governança” híbridos têm mostrado os limites e possibilidades de diferentes arranjos institucionais canalizarem fluxos de informação, recursos e a interação de atores no desenho e entrega de políticas (LOTTA; FAVARETTO, 2016; MARQUES, 2013; PIRES; GOMIDE, 2016).

Arranjos institucionais complexos de implementação ganham importância porque novos atores passam a habitá-los no nível intermediário, entre os gabinetes do alto-escalão nas burocracias estatais e os públicos-alvo das políticas (HOWLETT; RAMESH, 2016; KASSIM; LEGALES, 2010).

Pires e Gomide (2016, p.08) definem arranjos institucionais como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que define a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Essa abordagem chama a atenção para os “estilos de governança”

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Este trabalho é parte de pesquisa mais ampla sobre o papel de burocratas intermediários na construção do regime brasileiro de governança.

<sup>2</sup> “Ação pública” é o termo utilizado na literatura francesa para se referir a fenômeno semelhante ao que grande parte da literatura internacional passou a descrever a partir dos anos 1990 como “governança”. Delvaux (2007, p.61) argumenta que o termo ação pública “permite o estudo de uma área que, no passado, era frequentemente limitada à produção estatal de políticas”. O autor enumera seis elementos descritos pelo conceito: a variedade de atores envolvidos na ação pública; a natureza composta dos atores públicos; as relações menos hierárquicas entre esses atores; a relativização do impacto do momento em que a decisão política é tomada; a natureza não linear do processo de construção de políticas; e a natureza flexível e fragmentada da ação pública.

implícitos na implementação de políticas, enfatizando quem são os atores envolvidos, quais são seus papéis e de que forma interagem na produção da política em questão. Dois tipos de atores atuantes em tais arranjos passaram a ser estudados recentemente na literatura brasileira: os ativistas institucionais ou burocratas ativistas (ABERS; TATAGIBA, 2015; BRANDAO; VILACA, 2017; BRANDAO; VIANA, 2016; CAYRES, 2015; PENNA; 2017; RICH, 2013); e os burocratas de médio-escalão (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; CAVALCANTE; LOTTA, 2015; OLIVEIRA; LOTTA, 2017). Sigo nesse trabalho a abordagem de Hallet e Ventresca (2006) sobre as “instituições habitadas”<sup>3</sup> para responder a seguinte pergunta: qual o papel de burocratas intermediários<sup>4</sup> na construção de arranjos institucionais complexos no federalismo brasileiro? Como a ação desses atores afeta a coordenação promovida pelos arranjos institucionais em que se situam?

O objetivo desse trabalho é investigar como a ação de burocratas intermediários em arranjos institucionais afeta a coordenação entre atores na entrega de políticas públicas em múltiplas escalas de ação. Para tanto, recorro a uma análise que historiciza os processos de gênese dos arranjos, valorizando a agência dos atores que deles participaram. Em diálogo com a literatura recente sobre arranjos institucionais e burocratas de médio-escalão, analiso como burocratas ativistas construíram a intersetorialidade dos arranjos na prática, considerando como os entes federativos se relacionam por meio de suas burocracias, com burocracias não estatais e com o território local.

Analiso os processos de construção de três arranjos institucionais criados no governo federal entre 2003 e 2015. O primeiro é o Comitê Interministerial para a Inclusão Social de Catadores de Lixo<sup>5</sup> (CIISC), criado no contexto do Fome Zero, em 2003, com os objetivos de coordenar e articular políticas federais para a inclusão social de catadores de materiais recicláveis, em interface com suas localidades. O segundo é o projeto Cataforte<sup>6</sup>, criado no contexto do PAC, em 2007, com os objetivos de gerar postos de trabalho e elevar a renda de catadores organizados em empreendimentos de economia solidária, promover o associativismo, o cooperativismo e a mobilização dos catadores para a aprovação da lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, bem como para fornecer capacitação, formação e assessoramento técnico aos empreendimentos de catadores. O terceiro arranjo é o

<sup>3</sup> Mais do que organizações formais com regras estritas e padrões rígidos de comportamento burocrático, essa perspectiva pressupõe que indivíduos constroem o significado das regras e das próprias organizações em que se encontram por meio da interação com outros indivíduos com quem compartilham o mesmo espaço institucional. Nessa abordagem, ganha importância o papel das percepções e interpretações dos burocratas sobre os processos dos quais participam em seu cotidiano de trabalho.

<sup>4</sup> Burocratas intermediários são funcionários de organizações governamentais e não governamentais que participam do desenho e da implementação de políticas públicas como o Cataforte e o Pró-Catador, submetidos muitas vezes a regras e rotinas de trabalho semelhantes, independentemente do vínculo formal que possuem com o Estado.

<sup>5</sup> O CIISC foi rebatizado formalmente em 2010, pelo decreto 7.405, do Programa Pró- Catador. Nesta data o comitê passou a se chamar “Comitê Interministerial para a Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis”.

<sup>6</sup> O projeto Cataforte surgiu entre a aprovação da Lei Federal 11.445/2007 e a Lei Federal 12.305/2010. Suas etapas 1 e 2 foram desenhadas nesse período mas a implementação começou em 2009 e seguiu até 2012. Em 2013, o arranjo ganhou status de Programa, foi redesenhado e ganhou um maior aporte de recursos.

programa Pró-Catador<sup>7</sup>, criado em 2012, no contexto do Plano Brasil Sem Miséria e de elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com o objetivo de financiar prioritariamente ações nos estados voltadas à inclusão produtiva de catadores egressos do encerramento de lixões em todo o país, cujo prazo original se esgotaria em agosto de 2014.

O trabalho se baseia na análise de documentos (atas, editais, termos de referência, relatórios, leis e decretos), de entrevistas aprofundadas realizadas no nível federal e distrital, e na observação de reuniões públicas como a Expocatadores de 2015, em São Paulo, do Fórum Lixo e Cidadania-DF, do curso de formação do programa Pró-catador-DF, em 2016, de audiências públicas promovidas pelo MPDFT, pelo SLU-DF e pela Comissão Justiça e Paz-DF, em 2016. Os documentos analisados são os seguintes: 20 atas de reuniões do CIISC, ocorridas entre 2005 e 2015, editais e termos de referência relativos ao Cataforte e ao Pró- Catador, relatórios de avaliação de ações do governo federal destinadas aos catadores, as leis 11.445/2007 e 12.305/2010, e os decretos s/n de 11 de setembro de 2003, 5.940/2006, 7.404/2010 e 7.405/2010.

Ao longo de minha pesquisa de doutorado sobre o processo mais amplo de construção institucional do regime brasileiro de governança dos resíduos, realizei 92 entrevistas aprofundadas, as quais foram transcritas e analisadas por mim. Entrevistei interlocutores em Brasília, Belo Horizonte, Buenos Aires, Porto Alegre e São Paulo, entre 2014 e 2017. As entrevistas se constituíram por perguntas abertas e buscaram compreender, entre outras coisas, a ação de burocratas intermediários no processo de elaboração dos três arranjos abordados nesse trabalho. Entre os interlocutores estão burocratas com variados tipos de vínculos com a administração pública federal e com organizações da sociedade civil. As entrevistas combinadas com a presença em reuniões e audiências públicas me ajudaram a observar a interação entre atores na implementação dos arranjos discutidos nesse trabalho. A triangulação de informações coletadas nos documentos, com a percepção dos atores que participaram de suas elaborações e com a observação de algumas de suas interações é a base da interpretação que apresento.

Sigo as abordagens de Pires (2012, no prelo) e Abers (2015, no prelo), que analisam as percepções de burocratas sobre seus desafios na implementação de programas federais. Acessar as narrativas, discursos e relatos de burocratas intermediários sobre como criam, interpretam e implementam políticas por meio de arranjos institucionais é uma abordagem ainda pouco explorada nos estudos sobre o Estado em ação. Ao responderem sobre os desafios de desenharem os arranjos multiescalares e implementarem políticas através deles, os burocratas explicitam interpretações sobre como efetuem

<sup>7</sup> O programa Pró-catador analisado aqui é um arranjo específico derivado das diretrizes gerais do Decreto 7405/2010, de mesmo nome, implementado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). Sua implementação se dá por meio de convênios com entes federativos e entidades da sociedade civil. O MTE lança editais, para os quais os estados submetem projetos que, se aprovados, viabilizam o repasse de recursos para execução nos estados. Os estados, por sua vez, decidem se executam os recursos diretamente ou se lançam editais para contratar organizações da sociedade civil para executar o programa em seu território.

três tipos de práticas no interior do Estado: evitar riscos, resolver problemas e perseguir oportunidades para defender causas contenciosas. Estas práticas, por sua vez, podem afetar a coordenação de atores nos arranjos institucionais em que atuam.

O artigo se divide em quatro seções além dessa introdução. Na segunda seção, apresento uma interpretação do processo de elaboração institucional do regime de governança dos resíduos brasileiro. Parto de três estudos anteriores para argumentar que a circulação multi-escalar de burocratas intermediários foi um vetor que influenciou a construção do regime de duas maneiras: por um lado, provocou a disseminação de ideias sobre um novo modelo inclusivo de gestão integrada e, por outro, reconfigurou os arranjos institucionais destinados à gestão de resíduos no país, provocando o fortalecimento dos catadores de materiais recicláveis como ator coletivo bem como a institucionalização de um modelo alternativo de gestão de resíduos no país. Denomino esse processo tentativamente de “efeito ping-pong”. Na terceira seção, apresento o processo de gênese e morte do CIISC, com ênfase no papel de burocratas intermediários na produção da coordenação transversal do regime. Na quarta seção, analiso a evolução do Cataforte e do Pró-Catador, destacando o papel de burocratas ativistas em seus desenho e implementação. Por fim, argumento que o ativismo burocrático pode ser um mecanismo informal de coordenação da ação de atores em distintas burocracias no mesmo nível de governo e também em níveis de governo distintos.

## 1. Um regime de governança dos resíduos: ativismo burocrático e coalizões discursivas na construção de problemas públicos e suas soluções

Diversos estudos têm analisado as dinâmicas em torno da construção da Lei Federal 12.305, da Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovada e regulamentada em 2010 (ARAÚJO, 2013; BRANDAO; GUTIERREZ, 2016; BRANDAO, 2017a,b; BRANDAO, VILAÇA, 2017, DIAS, 2009; PEREIRA; TEIXEIRA, 2011). Em geral, essa literatura aponta uma série de programas, projetos de fomento financiados por diferentes órgãos federais e mudanças institucionais como a criação do Comitê Interministerial para a Inclusão Social dos Catadores de Lixo (CIISC), a promulgação do decreto 5.940/2006, a promulgação da Lei 11.445/ 2007, a criação do programa Cataforte, a promulgação da Lei 12.305/2010 e do decreto Pró-Catador/2010, como conquistas do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e avanços na legislação brasileira sobre resíduos sólidos. No entanto, poucos estudos têm explorado como tais projetos, programas e marcos normativos foram elaborados e quais articulações permitiram a emergência dessa nova configuração institucional inclusiva no país por dentro do poder Executivo.

Dias (2009) argumenta que os Fóruns Lixo e Cidadania (FLC) nos três níveis da federação se constituíram como arranjos participativos que influenciaram a formulação e a coordenação de ações na implementação de políticas inclusivas de gestão de resíduos sólidos no país. A autora parte dos trabalhos de Fraser (2007) e Fung e Wright (2001) para argumentar que os FLC atuaram como

arranjos participativos que promoveram o reconhecimento dos catadores e qualificaram sua intervenção política, em interação com ativistas, técnicos de ONGs e burocratas governamentais, contribuindo para coordenar ações no setor de resíduos no país, entre 1998 e 2005. Segundo Dias (2009), entretanto, o FLC no âmbito nacional se desmobilizou com a criação do CIISC, em 2003, quando alguns de seus atores assumiram cargos no poder Executivo federal. Embora apresente evidências da influência dos FLC para o fortalecimento do MNCR, a autora não avança a análise sobre o papel do CIISC e de outras políticas voltadas à inclusão de catadores durante o governo Lula. Pereira e Teixeira (2011) argumentam que o tema da inclusão socioprodutiva de catadores chegou à agenda federal quando empreendedores políticos assumiram cargos no Executivo federal e aproveitaram a janela de oportunidade aberta pela coalizão liderada por Lula e o Partido dos Trabalhadores (PT), em 2003. Os autores aplicam o modelo dos fluxos múltiplos de Kingdom (1995) para mostrar como a inclusão de catadores saiu das demandas de organizações da sociedade para a agenda pública local, em Belo Horizonte, num primeiro momento e, posteriormente, atingiu o nível nacional devido à ação destes empreendedores: um burocrata de alto-escalão e uma burocrata de médio-escalão. Os autores apontam limites no modelo de Kingdom porque seus pressupostos o impedem de analisar com mais precisão processos de agendamento que ocorrem de baixo para cima, como no caso em questão.

Araújo (2013) analisa como as disputas entre coalizões de defesa no âmbito do legislativo contribuíram para a aprovação das Leis 11.445/2007 e 12.305/2010, relativas à Política Nacional de Saneamento e à Política Nacional de Resíduos Sólidos, respectivamente. A autora argumenta que deputados federais empreendedores de políticas negociaram propostas consensuais entre coalizões cujas crenças eram antagônicas, gerando aprendizado e viabilizando as aprovações das leis. Embora a autora reconheça tanto o papel proativo do poder Executivo no envio das propostas que resultaram na aprovação das leis, quanto o papel do MNCR no caso da PNRS, ela não se propõe a explicar como as dinâmicas internas ao poder Executivo afetaram o conteúdo da lei. Parto dessas três contribuições valiosas à literatura sobre políticas públicas no Brasil para avançar uma interpretação complementar, destacando o papel de burocratas na promoção de práticas e na coordenação de ações que contribuíram para a construção do que chamo de regime brasileiro de governança dos resíduos sólidos.

Grande parte dos modelos utilizados na literatura sobre políticas públicas têm utilizado o conceito de “subsistemas” como unidade de análise no estudo das dinâmicas envolvendo atores, ideias e instituições no ciclo das políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Jochim e May (2010), por outro lado, argumentam que a complexidade dos problemas tratados pelas políticas no mundo contemporâneo demanda análises que superem enfoques específicos nos subsistemas, com o intuito de buscar uma compreensão menos fragmentada dos problemas que elas buscam solucionar.

Os autores empregam o conceito de regimes de políticas intersetoriais<sup>8</sup> para avançar na análise de ações que ultrapassam as fronteiras de um único subsistema, afinal “(...) enquanto subsistemas são áreas estabelecidas de *policymaking*, regimes de políticas intersetoriais são arranjos de governo que atravessam múltiplos subsistemas” (JOCHIM; MAY, 2010, p.308). Essa abordagem está atenta para questões sobre como atores em distintos subsistemas coordenam ações para implementar regimes de políticas mais ou menos legítimos, coerentes e duráveis (MAY; JOCHIM, 2013). Segundo os autores, a legitimidade do regime viria do suporte proveniente dos atores envolvidos no arranjo de implementação do regime, a coerência viria da consistência de suas ideias centrais, e sua durabilidade dependeria da manutenção do comprometimento dos atores com elas ao longo do tempo. Esses três fatores garantiriam a sustentabilidade dos regimes de políticas intersetoriais ao longo do tempo.

Interpreto a criação do conjunto de arranjos e práticas em torno das políticas voltadas à inclusão de catadores no Brasil como um novo regime de governança dos resíduos no país (BRANDAO; GUTIERREZ, 2016; BRANDAO, 2017). Um dos traços distintivos do regime brasileiro de governança dos resíduos sólidos, nesse sentido, é o destaque dado à inclusão socioproductiva de catadores de materiais recicláveis, promovido pela combinação de elementos de subsistemas de políticas social e ambiental. Embora indivíduos habilidosos ajam como empreendedores de políticas e assim influenciem o agendamento e a mudança de políticas, é difícil imaginar que eles aproveitem oportunidades políticas sozinhos para promoverem práticas e agendarem questões, seja no Legislativo ou no Executivo. Nesse sentido, argumento que a ação de burocratas intermediários pode ir além do empreendedorismo quando eles se engajam proativamente em ações coletivas, criando as oportunidades para promover determinadas propostas. Tais indivíduos mobilizam assim suas redes de relações no interior do Estado, seja para defender causas contenciosas, seja para negociar soluções com colegas no interior da burocracia em busca de resolver problemas.

Abers (no prelo) define ativismo burocrático como um tipo de ação proativa pelo qual burocratas perseguem oportunidades para defender causas contenciosas. A inclusão de catadores nos sistemas de gestão integrada de resíduos sólidos pode ser interpretada como uma causa contenciosa, pois implica defender uma proposta alternativa ao modo tradicional de gerir os resíduos sólidos estabelecido no país. Incluir catadores em sistemas de gestão integrada de resíduos sólidos não faz parte do modelo tradicional empregado em todo o mundo. Burocratas ativistas ocupam posições no Estado, inclusive por meio de concursos públicos, mas nem sempre militam em organizações da sociedade civil, sejam partidos, ONGs ou organizações de movimentos populares.

Ao longo do tempo, essas pessoas adquirem múltiplas filiações e se situam em campos de políticas públicas como o da gestão de resíduos sólidos (cf. SANDFORT; MOULTON, 2015). Como indivíduos sociais que são, tais atores podem atuar como ativistas posicionados em redes específicas

---

<sup>8</sup> Tradução livre de *boundary-spanning policy regimes*.

em alguns momentos mas também podem atuar como meros seguidores de regras em outras situações. Formalmente, burocratas ativistas podem ter vínculos variados com a administração pública direta ou indireta, com partidos e até mesmo militarem em organizações da sociedade civil. Dependendo do contexto em que se situam no interior dessas organizações, tais burocratas podem se comportar mais ou menos proativamente, criando e aprendendo a perseguir oportunidades para defender causas contenciosas.

Interpreto o papel desses atores como intermediários em coalizões discursivas, baseadas em práticas de experimentação e articulação, atuando não somente no interior de subsistemas mas também promovendo sua interconexão (ZITTOUN, 2014). Zittoun (2014) argumenta que o processo de produção de políticas se constitui por disputas discursivas entre coalizões das quais burocratas participam. Tais coalizões disputam jogos de linguagem sobre como circunscrever problemas públicos e a eles “colar” soluções específicas. A partir dessa delimitação, as disputas discursivas se dão tanto na definição de soluções alternativas quanto na propagação delas, em busca de legitimação perante um público mais amplo. Os atores nessa perspectiva vão além do empreendedorismo individual, pois promovem e participam de ação coletiva no interior do Estado, como *brokers*, promovendo a ligação entre subsistemas e atores situados dentro e fora de organizações estatais (HOWLETT; MUKHERJEE; KOPPENJAN, 2017).

A construção de coalizões de suporte a propostas de políticas, em geral, envolve atores de diversos subsistemas, burocracias governamentais, não governamentais e populações-alvo. No processo discursivo de construção dessas coalizões, burocratas intermediários protagonizam uma dinâmica política específica de produção de interpretações sobre os elementos de um problema público, inclusive sobre sua existência ou não. Nesse sentido, burocratas e outros atores políticos empregam estratégias para “cimentar” coalizões discursivas a fim de legitimar algumas propostas de solução em detrimento de outras. Esse processo é fundamental para promover a coordenação da ação pública entre organizações em diferentes níveis da federação.

No modelo de Zittoun (2014), atores políticos como os burocratas precisam “*criar a desordem*” ao formularem os problemas públicos antes mesmo da elaboração de soluções possíveis para eles. Esse seria um processo de construção, propagação e politização de problemas. Segundo o autor, o processo de problematização de uma questão pública passaria por atividades, como: rotular uma situação e qualificá-la como um problema; identificar um Público de vítimas desse problema na sociedade; designar suas causas, autoridades responsáveis e um grupo de culpados; fabricar um futuro apocalíptico; e tomar atitudes em relação a ele imediatamente. “Criar a desordem” nesse sentido é escolher quais elementos entrarão ou não na definição do problema e chamar a atenção para eles, realizando seu enquadramento discursivo. Esse enquadramento discursivo é importante para coordenar ações entre burocratas que lidam com a política no interior do Estado em diferentes níveis da federação, bem como entre atores que implementam políticas desde organizações da sociedade civil.



O autor francês argumenta que, após “criarem a desordem” dessa maneira, os atores políticos precisam “restaurar a ordem”, definindo e propagando soluções para o problema público em questão. No processo de definir tais soluções, atores políticos como os burocratas promovem jogos de linguagem por meio de práticas discursivas específicas. “Restaurar a ordem” significa assim apresentar determinadas propostas como soluções para certos problemas, por meio de jogos de linguagem e bricolagens cognitivas. Nessa fase, burocratas e outros atores políticos rotulam soluções e estabelecem seus “donos”. Dessa maneira, eles definem também suas possíveis consequências bem como seu Público de beneficiários, “colando” tais soluções ao problema a ser resolvido. Burocratas integram desse modo as soluções que criam à política que precisa mudar, associando-as a um quadro analítico, ideológico ou de valores. Todo esse jogo discursivo de construção de propostas para um determinado enquadramento de um problema público – como as péssimas condições dos sistemas de gestão integrada de resíduos no Brasil – pode ou não fomentar a coordenação de atores em diferentes escalas de ação na implementação dessas propostas.

A propagação dessas soluções, por sua vez, consiste em sua promoção por coalizões de apoio formadas, entre outras pessoas, por burocratas ativistas. Segundo Zittoun (2014), a transição entre a definição do problema e a definição de sua solução não pode ser considerada um processo natural porque a “*propagação de soluções*” se dá por meio de práticas argumentativas que “cimentam” as coalizões de apoio às alternativas propostas. Destacam-se assim estratégias de persuasão, negociação, discussão e difusão de práticas. A legitimação de uma solução alternativa resulta, segundo o autor, desse processo de construção de coalizões “coladas” por propostas que conectam determinadas soluções a enquadramentos específicos de um problema. Nessa perspectiva, a “(...) a atividade de definir uma proposta não pode ser dissociada dos acordos constitutivos que a permitem ganhar suporte de um grupo de atores maior que seus primeiros elaboradores”. A propagação de uma proposta passa a ser assim uma questão chave que os promotores de uma solução precisam resolver (ZITTOUN, 2014, p.137).

A elaboração de soluções para problemas públicos também é baseada numa batalha sobre a definição de papéis e posições nas quais indivíduos buscam impor uma decisão e se apresentam como os “decisores” dela (ZITTOUN, 2014, p.139). Esse processo é, na verdade, uma espécie de legitimação que não se concentra apenas no nível das elites políticas, quando da aprovação de leis no parlamento, ou mesmo no nível das elites burocráticas, quando da operacionalização de leis em programas no alto escalão dos ministérios. Toda a cadeia decisória entre o topo das burocracias estatais e o nível da rua, às vezes ocupado por burocratas não estatais, passa por atores que se legitimam como “tomadores de decisão” sobre determinada solução. Mais do que uma questão de simetria de preferências entre “agentes e principais”, essa cadeia decisória é um processo criativo de adaptação e de aprendizado. As relações de conflito e de cooperação que surgem ao longo dela dão consistência e legitimidade a algumas propostas mais que a outras, ao mesmo tempo em que novas soluções são gestadas no próprio

processo de intermediação promovido por burocracias diversas.

A construção do regime brasileiro de governança dos resíduos pode ser dividida em quatro fases não lineares: “a criação da desordem”, “a elaboração da ordem”, “a propagação da solução” e “a legitimação dos ‘decisores’” (BRANDAO, 2017). A “criação da desordem” é o período que se estende entre a criação das primeiras associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis no país e a sua incorporação em programas de gestão integrada pelas primeiras prefeituras do PT, em cidades como Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Brasília. Nesse período, entre 1985 e 1998, houve o *reconhecimento* público dos catadores em diversos municípios como agentes fundamentais tanto dos sistemas municipais de gestão de resíduos quanto da cadeia produtiva da reciclagem. A “elaboração da ordem” é o período de atuação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania e de seus análogos municipais e estaduais, com destaque para as experiências de Minas Gerais e São Paulo (DIAS, 2009; GRIMBERG, 2007). Nesse período, entre 1998 e 2005, a questão da inclusão dos catadores nos sistemas integrados de gestão de resíduos entrou na *agenda* do governo federal por meio da formulação de uma “proposta” do Programa Lixo e Cidadania, que defendia o encerramento de lixões como meio de acabar com o trabalho infantil no lixo e a inclusão dos catadores em cooperativas de trabalho contratadas pelas prefeituras para coletar e triar materiais recicláveis nos municípios. Essa proposta é reenquadrada, a partir de 2003, pelo governo Lula, o qual passa a promover o protagonismo dos catadores e do MNCR (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011).

A “propagação da solução” é o período de promoção do protagonismo dos catadores de materiais recicláveis como parte central de uma proposta de Política Nacional de Resíduos Sólidos. Nesse período, entre 2003 e 2010, há uma *institucionalização* da inclusão de catadores por meio de ações promovidas desde o governo federal, como, a destinação de recursos para projetos piloto de apoio a organizações de catadores - à capacitação de suas lideranças, a pesquisas sobre a situação dessas organizações e sobre o custo de geração de empregos no setor – bem como de decretos e leis formalizando tais ações. A “legitimação dos decisores” é o período posterior à saída de Lula da presidência, entre 2011 e 2015. A partir de então inicia-se um processo de implementação das mudanças institucionais promovidas no período anterior, em que os atores participantes delas começam a disputar sua “autoria” e a legitimidade dos enquadramentos possíveis para as políticas formalizadas no período de institucionalização. Nas seções seguintes, apresento os processos de criação e transformação de três arranjos institucionais que conformam o regime brasileiro de governança dos resíduos: o CIISC, o Cataforte e o Pró-Catador, observando como a ação de burocratas intermediários pode permitir uma maior ou menor coordenação entre os atores que implementam ações e empregam instrumentos por meio de tais arranjos.

## 2. Burocratas intermediários na coordenação do Cataforte e do Pró-Catador

O Cataforte surge da articulação de burocratas intermediários que participavam de ações voltadas aos catadores em distintos setores do governo federal. Essa articulação surge no GT “Trabalho e Renda” do CIISC e se desenvolve na primeira edição do projeto entre 2007 e 2009. Interlocutores afirmam que o projeto surgiu como consequência do engajamento de distintas burocracias no fomento de empreendimentos solidários de catadores de materiais recicláveis. Até 2007, Senaes, FBB, Petrobrás e BNDES haviam atendido de maneira dispersa as demandas por fomento e capacitação canalizadas ao governo federal pelo MNCR e ONGs apoiadoras através do CIISC.

Esses experimentos fortaleceram o MNCR como ator coletivo, oferecendo informações sobre os desafios da implementação e as novas necessidades dos empreendimentos de catadores atendidos pelo programa. Da mesma maneira, o estudo sobre o custo da geração dos postos de trabalho na cadeia da reciclagem realizado por apoiadores do MNCR explicitou o cenário dos empreendimentos coletivos de catadores no país. A mobilização de catadores e apoiadores junto ao governo federal encontrou na Presidência da República um apoio para a realização de ações de fomento como o Cataforte.

O desenho do Cataforte em suas três etapas é semelhante, mas cada etapa varia quanto aos objetivos e aos meios de sua operacionalização. O governo federal põe à disposição de organizações da sociedade civil, por meio de editais e termos de referência, recursos para serem executados na assistência técnica, formação, capacitação, fornecimento de equipamentos e de planos diversos para estruturação de negócios solidários constituídos por catadores. Mais do que transferir recursos para organizações da sociedade civil implementarem um programa federal, o Cataforte traz consigo o objetivo de fortalecer a identidade dos catadores, reconhecendo sua atividade por meio do fomento ao trabalho associado e cooperativado.

Vários desafios apareceram entre o desenho e a implementação das três etapas do Cataforte. Em primeiro lugar, o desafio de mediar a operacionalização do programa em atendimento às demandas dos catadores, traduzindo-as para os parâmetros normativos cambiantes que balizam a prestação de contas e a ação dos órgãos de controle. Em segundo lugar, o desafio de mediar a relação entre organizações executoras dos projetos e as organizações de catadores beneficiárias dele. Em terceiro lugar, o desafio de manter o fluxo de pagamentos e prestação de contas sem prejudicar o cotidiano da implementação do programa.

No Cataforte 1, burocratas intermediários da Senaes e da FBB articularam recursos e expertises na elaboração do projeto. As articulações começaram no GT “trabalho e renda” do CIISC, em 2006, e seguiram até a assinatura de um convênio entre as instituições no final de 2007. Mudanças nas normativas relativas ao repasse de recursos públicos a organizações da sociedade civil ocorridas em 2007 passam a valer em 2008, o que provocou o atraso no lançamento dos editais e termos de referência do programa. Segundo um interlocutor, os burocratas envolvidos na elaboração do projeto precisaram absorver um grande custo de aprendizado para enquadrar o programa no novo

entendimento aplicado pelos órgãos de controle. Nesse processo, os editais e termos de referência do Cataforte 1 só puderam ser lançados em 2009.

Um interlocutor revela que, nos seminários de avaliação do Cataforte 1, três percepções sobre a implementação do projeto ficaram claras: em primeiro lugar, conflitos entre técnicos de organizações executoras e lideranças de organizações de catadores explicitaram a reivindicação dos catadores por mais autonomia tanto para escolher as organizações da sociedade com as quais gostariam de trabalhar quanto para suas próprias organizações captarem os recursos sem contar com a intermediação de organizações da sociedade civil. Em segundo lugar, as interações entre burocratas intermediários da Senaes, da FBB, do MNCR, do Pangea, da Unitrabalho e da Unisol produziram a percepção de que os empreendimentos solidários de catadores demandavam equipamentos, como caminhões, prensas e balanças, para avançarem na comercialização de materiais recicláveis em rede.

A partir de 2010, ainda durante a implementação do Cataforte 1, elaborou-se o Cataforte 2, com o objetivo de fornecer caminhões para as organizações de catadores e redes atendidas na primeira etapa do programa. Nesse momento, burocratas da FBB e da Senaes articulam a entrada de BNDES e Petrobrás como financiadores do projeto. Segundo um interlocutor, a interação entre burocratas estatais e não estatais proporcionou o atendimento da demanda dos catadores por caminhões bem como de seu repasse diretamente para suas organizações, sem a intermediação de organizações da sociedade civil ou prefeituras. Outro interlocutor revela que, enquanto na primeira edição do projeto entidades da sociedade civil apresentavam projetos para concorrer ao edital do programa, para depois escolherem as organizações de catadores com quem trabalhar, na segunda etapa do projeto as organizações de catadores foram contempladas diretamente.

Duas mudanças contextuais alteraram o cenário em que se desenhou o Cataforte 3: em primeiro lugar, muda-se o governo em 2011, o que introduz um novo quadro de prioridades para as políticas federais. Em segundo lugar, muda-se o quadro institucional em que se enquadra o programa, pois passa a vigor em dezembro de 2010 a lei 12.305, da Política Nacional de Resíduos Sólidos, seu decreto regulamentador 7.404, o decreto 7.405, do programa Pró-Catador, e o decreto regulamentador da Política Nacional de Saneamento Básico, aprovada em 2007. Nesse momento, a PNRS e os catadores ganham bastante destaque, pois a legislação trouxe prazos para a elaboração de planos de gestão integrada pelos entes federativos até 2012, como condição para receberem recursos da União, e para o encerramento de lixões até 2014.

Nos seminários de avaliação do Cataforte 2, avaliou-se que os empreendimentos de catadores que haviam se estruturado ao longo da implementação das duas etapas anteriores poderiam avançar na cadeia produtiva da reciclagem, não só comercializando materiais em rede mas também “verticalizando” a produção. Verticalizar a produção significa dar um passo na cadeia produtiva da reciclagem, passando a transformar o material reciclável em matéria-prima para a indústria da

reciclagem. No entanto, avaliou-se também que a heterogeneidade de condições dos empreendimentos de catadores no país demandava o nivelamento da infraestrutura entre eles. O aumento dos recursos necessários para a estruturação de empreendimentos em todo o país implica nesse momento a participação de outras burocracias na elaboração e na implementação da terceira etapa do projeto. O ganho de escala transforma o projeto em programa, trazendo outras burocracias como a Funasa e o Ministério do Meio Ambiente para participar do programa, com expertise e recursos.

Enquanto o desenho e a implementação das etapas 01 e 02 do programa se deram pela interação de burocratas intermediários da Senaes e da FBB contratando organizações da sociedade civil para executar objetivos estabelecidos em editais e termos de referência públicos, o desenho e implementação do Cataforte 3 contou com forte papel coordenador da SG/PR. A ideia central seria produzir o nivelamento da infraestrutura dos empreendimentos de catadores no país, bem como elaborar planos de negócios solidários em redes para eles. Para tanto, entidades da sociedade civil seriam contratadas para executar o programa junto com as organizações de catadores e outra entidade seria contratada para operar um escritório nacional de projetos, sediado em Brasília, com o objetivo de oferecer suporte técnico às bases de serviço atuantes nos territórios, compostas por catadores e assessores técnicos. Um comitê estratégico de burocratas intermediários membros do CIISC foi criado para o monitoramento da execução do programa. O objetivo do comitê estratégico era acompanhar a implementação do programa no intuito de destravar processos burocráticos e conflitos que eventualmente surgissem entre as burocracias governamentais e não governamentais.

Os principais desafios do Cataforte 3 vieram dos seguintes fatores: dificuldades na implementação do nivelamento da infraestrutura dos empreendimentos, mudança no quadro de funcionários da FBB, a extinção do CIISC em 2015, conflitos entre o MNCR e as burocracias estatais sobre o processo de seleção da entidade operacionalizadora do escritório nacional de projetos, e conflitos entre o MNCR e burocracias estatais pela inclusão de organizações não vinculadas ao MNCR no programa, conflitos entre catadores das bases de serviços, entidade executora do escritório nacional de projetos e FBB sobre os relatórios de prestação de contas do programa. Dois níveis de coordenação passaram a coexistir no Cataforte 3: em primeiro lugar, a coordenação horizontal entre burocracias federais participantes do programa, promovida pelo CIISC, por meio do comitê estratégico, desde a SG/PR. Em segundo lugar, a coordenação transversal entre a entidade responsável pelo Escritório Nacional de Projetos, em Brasília, as entidades responsáveis pelas bases de serviço nos municípios e as burocracias da FBB e da Senaes.

O decreto 7.405, chamado programa Pró-Catador, foi aprovado em 2010, juntamente com o decreto 7.404, de regulamentação da lei federal 12.305, da Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovada no mesmo ano. Segundo interlocutores, o decreto formaliza alterações de nome e composição do CIISC que já vinham sendo implementadas anteriormente. Com o vencimento dos prazos para produzir os planos nacional, estadual e municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, em 2012, e a

aproximação do prazo para encerramento de lixões, em 2014, o CIISC passou a implementar ações que envolvessem tanto organizações da sociedade civil quando os estados, para atingir os territórios em todo o país.

Burocratas do CIISC articularam com burocratas do BNDES e da Senaes editais públicos de financiamento de projetos voltados aos estados, para o apoio à inclusão socioprodutiva de catadores nos fechamentos dos lixões. É nesse momento que a burocrata que coordenara o CIISC no governo federal desde 2008 assume um cargo na Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal, com o objetivo de implantar a PNRS no nível local. Com o apoio de um burocrata da Secretaria de Meio Ambiente e em negociação com burocratas do BNDES, eles conseguem aprovar um projeto de financiamento para a instalação de galpões para cooperativas de catadores no Distrito Federal. Da mesma maneira, essa burocrata consegue aprovar um projeto de apoio ao Programa Pró-catador-DF, por meio do edital de financiamento lançado pela Senaes/MTE.

Vários desafios de coordenação surgem nesse momento. Como a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda não possuía corpo técnico em número suficiente, para executar o programa no nível local, foi necessário que se buscassem organizações da sociedade civil dispostas a se candidatar a um edital público para executar o programa em Brasília. Uma interlocutora conta que visitou diversas organizações da sociedade civil com experiência em apoiar empreendimentos de catadores no DF e convenceu algumas delas a se candidatarem ao edital, mas ao final elas não puderam se inscrever na seleção porque não conseguiram reunir as certidões exigidas por uma lei distrital para participarem do processo. Nesse momento, essa burocrata convenceu uma organização anteriormente sem experiência com o tema a se candidatar ao edital, o que resultou no início da implementação do programa. Dessa maneira, o programa passou a ser implementado no nível local com a contratação de uma organização da sociedade civil, passando por três níveis: MTE, no nível federal, SEDEST, no nível distrital e INESC, no nível territorial.

### 3. Relações fecundas: do CIISC ao Cataforte e ao Pró-Catador

Três tipos de coordenação entre burocratas e burocracias estatais e não estatais são fundamentais para a implementação de políticas públicas voltadas aos catadores de materiais recicláveis. A coordenação entre burocracias estatais situadas em níveis de governo distintos, a coordenação entre burocracias estatais no mesmo nível de governo e a coordenação entre burocracias estatais e não estatais, seja no mesmo nível de governo ou não (cf. LOTTA; FAVARETTO, 2016). Argumento que o CIISC, em diferentes fases, desde 2003, foi um espaço de promoção de “relações fecundas”<sup>9</sup> que promoveram a coordenação de ações entre burocratas governamentais e não-governamentais que participaram da

<sup>9</sup> Abers e Keck (2008, p.101) argumentam que o termo relações fecundas “significa a justaposição de diferentes interesses, experiências e pontos de vista numa arena pública como essenciais para a geração de inovações. O elemento catalisador vai além da interação de idéias e motivos, e brota da construção de relações concretas entre atores que desenvolvem a capacidade para usar os recursos de forma inédita”.

construção do Cataforte e do Pró-catador.

Apesar da importância de burocratas intermediários e de suas práticas na produção de políticas públicas, tanto suas ações quanto os arranjos em que interagem estão situados em um ambiente político-institucional mais amplo. Por essa razão, é importante entendermos quais os contextos em que se deu a criação de cada um deles. O CIISC foi criado no primeiro governo Lula, durante o período de atuação do Fóruns Lixo e Cidadania. O Cataforte foi criado no segundo governo Lula, após a desmobilização do Fórum Nacional Lixo e Cidadania. O Pró-Catador foi criado no primeiro governo de Dilma Rousseff, após a institucionalização de leis e decretos importantes sobre a inclusão de catadores no país. O CIISC foi extinto em 2015, juntamente com a ex-Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), mas os programas Cataforte 3 e Pró-catador continuaram a vigor. O processo de construção desses arranjos é uma excelente entrada empírica para compreendermos as transformações do Estado e do ambiente político-institucional brasileiro no período recente.

Antes de 2003, os Fóruns Lixo e Cidadania exerceram três funções principais entre 1998 e 2005: espaço de interação entre atores heterogêneos estatais e não estatais para a formulação de um modelo alternativo inclusivo de gestão integrada de resíduos no país; vetor de disseminação de práticas voltadas ao fortalecimento desse modelo inclusivo alternativo; e um arranjo de coordenação de ações entre o nível federal, estadual e local na área de resíduos sólidos no país (DIAS, 2009). Nesse período, burocratas intermediários federais interagiam com burocratas não estatais no estabelecimento de critérios para o repasse de recursos da união para municípios eliminarem o trabalho infantil nos lixões, encerrarem lixões e organizarem cooperativas de catadores que pudessem ser incluídas em seus sistemas municipais de gestão integrada de resíduos. Além disso, essas interações culminaram na introdução de catadores e recicladores no Código Brasileiro de Ocupações, do Ministério do Trabalho, em 2002, o que possibilitou a visibilização da categoria por meio da produção de dados oficiais sobre sua atividade. Por essa razão, interpreto tal período como o início do agendamento da inclusão socioprodutiva dos catadores no nível federal.

Enquanto o CIISC foi um arranjo predominantemente intragovernamental, a partir de 2003, o projeto Cataforte e o programa Pró-Catador foram arranjos predominantemente intergovernamentais. Todos variam quanto ao tipo de interface com organizações da sociedade civil. O Cataforte surge com as características de um programa associativo, em 2007, mas muda suas características entre as etapas 1 e 3. Teixeira et. al (2016, p.3) argumentam que programas associativos se caracterizam pela presença de três elementos: a) o reconhecimento formal das organizações da sociedade civil como agentes da implementação da política, com uma função de mediação entre a população e o acesso a determinados direitos de cidadania; b) a valorização do processo de implementação da política como tempo que gesta o bem público e as coletividades a ele associadas; c) a incorporação de um “modo de fazer” das organizações sociais que desafia interesses e saberes estabelecidos e cristalizados nos percursos tradicionais de produção das políticas. O Cataforte, nessa direção, visa criar postos de trabalho para

catadores incorporando seu modo de organização produtiva na cadeia da reciclagem, por meio de ações de fomento ao associativismo e o cooperativismo.

O programa Pro-Catador, por outro lado, surge em 2012, como um arranjo de implementação do decreto 7.405, “guarda-chuva” de mesmo nome, promulgado antes, em 2010. Esse decreto formaliza a articulação de ações e programas voltados à incorporação de catadores na implementação das leis 12.305/2010, da PNRS, e 11.445/2007, da PNSB. Enquanto os Catafortes 1 e 2 surgiram entre a aprovação da Lei de Saneamento, que autorizou a contratação de organizações de catadores com dispensa de licitação, e a Lei de Resíduos Sólidos, o Cataforte 3 e o Programa Pró-Catador surgiram depois disso. Tais programas estão situados, nesse sentido, na fase de implementação do regime, a partir de 2011.

Como a Lei 12.305 estabeleceu prazos para que União, Estados e municípios elaborassem planos para seu cumprimento (2012) e para o encerramento de lixões com inclusão de catadores (2014), Cataforte 3 e Pró-Catador passam a oferecer suporte a organizações de catadores e a prefeituras na promoção da inclusão produtiva de catadores durante os processos de encerramento de lixões no país. Ambos os arranjos implicam relações do governo federal com localidades. No entanto, enquanto o Cataforte priorizou o fortalecimento de empreendimentos de catadores por meio de convênios diretamente com entidades da sociedade civil, o Pro-Catador priorizou a formação e a capacitação de catadores não necessariamente pertencentes a empreendimentos coletivos, por meio de convênios com os entes federativos. Estados e municípios, por sua vez, decidem por estabelecer ou não convênios com entidades da sociedade civil para executarem o programa.

O CIISC passa por fases distintas entre o período 2003 e 2015, de acordo com quem exerceu sua secretaria-executiva. Primeiramente, ela foi exercida pelo MESA e pela SNSA/MCidades, entre 2003 e 2004. Depois, a coordenação do comitê passa a ser exercida pela SNSA e pela SAIP/MDS, entre 2004 e 2007. Posteriormente, o comitê passa a ser comandado conjuntamente pela SAIP/MDS, pela SRH/AU/MMA e pela Senaes/MTE, entre 2008 e 2011. Entre 2012 e 2015, a secretaria-executiva do CIISC passa a ser coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR). O regime brasileiro de governança dos resíduos se consolida nesse período devido à interação entre burocratas ativistas em ações articuladas no CIISC e em outros espaços como os Fóruns Sociais Mundiais, em Porto Alegre, os Festivais Lixo e Cidadania, em Belo Horizonte e Brasília, os encontros Expocatadores, em São Paulo e Brasília, e os Natais do presidente Lula com os catadores, em São Paulo.

Em 2003, a expectativa dos membros do FLC era de que o governo Lula levasse adiante a implementação do Programa Lixo e Cidadania, incorporando as recomendações expressas pelo fórum em um relatório de avaliação sobre o período 1998-2002, entregue ao MESA. Segundo interlocutoras, o governo decidiu não dar continuidade à estratégia do FLC e enquadrando os catadores como público



prioritário do Programa Fome Zero, então sob a coordenação do MESA. Nesse momento, as principais ações relativas a resíduos sólidos no governo federal estavam divididas entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), do Ministério da Saúde (MS), a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNAS), do Ministério das Cidades (MCidades) e a Secretaria Nacional de Qualidade Ambiental (SQA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA). As ações relativas aos catadores, entretanto, se espalhavam por outros órgãos da administração direta e indireta, como a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a Caixa Econômica Federal (CAIXA), a Petrobrás e a Fundação Banco do Brasil (FBB), do Banco do Brasil.

Ex-integrantes do FLC relatam que mantinham interlocução próxima ao Partido dos Trabalhadores e à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades (MCidades), o que teria permitido a criação do CIISC em setembro de 2003. Sua função seria subsidiar a implantação do Projeto Lixo e Cidadania, bem como articular as ações do governo federal cuja população alvo era os catadores. O comitê passou a existir formalmente sob coordenação do MESA e do MCidades. No entanto, interlocutores afirmam que sua atuação concreta passa a ocorrer somente a partir de 2004<sup>10</sup>, quando o MESA é incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nesse momento, ex-integrantes do Fórum Lixo e Cidadania passam a coordenar o comitê desde a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP). O período de 2003 a 2005 foi marcado pela desmobilização do FLC, por um lado, e pela mobilização de recursos do MDS e do MTE para subsidiar a formação de lideranças do MNCR, um estudo sobre a geração de postos de trabalho para catadores na cadeia da reciclagem e um programa piloto de destinação de materiais recicláveis das burocracias federais para organizações de catadores.

Segundo atas fornecidas pelo sistema de acesso a informação do governo federal, o CIISC se reuniu oito vezes no primeiro mandato de Lula (2003-2006), três vezes entre setembro e dezembro de 2005, e cinco vezes entre julho e dezembro de 2006. De acordo com interlocutores, o comitê passa a ser um espaço de articulação de ações, mobilização de recursos entre burocratas de diferentes setores da administração pública federal, e canalização de demandas do MNCR e de ONGs apoiadoras como o PANGEA, o INSEA e a Cáritas. Nesse período, membros do comitê se organizam em três GTs: trabalho e renda, habitação e educação. Do GT Trabalho e Renda, em 2005, iniciam as primeiras articulações entre burocratas da SENAES/MTE e da FBB para o desenvolvimento de ações voltadas ao fortalecimento do associativismo e do cooperativismo entre os catadores no país. Embora tenha sido importante para promover a interação de burocratas, uma interlocutora avalia criticamente o papel do comitê nesse período. Segundo ela, o governo Lula e seus ministros fizeram muita propaganda sobre o apoio aos catadores, mas no interior dos ministérios havia muita resistência e preconceito em relação ao tema.

<sup>10</sup> Informações nas atas das reuniões de 2005 sugerem que o comitê se reuniu também em 2004. Não acessei atas destas reuniões.

Entre 2004 e 2006, entretanto, burocratas atuantes no CIISC articularam diversas ações de apoio à inclusão dos catadores. O MDS, o MTE e o ME passaram a destinar recursos para programas de capacitação; e para organizações da sociedade civil promoverem a capacitação de catadores para o recebimento de materiais recicláveis de órgãos públicos na Esplanada dos Ministérios; para o desenvolvimento de estudos sobre a situação das organizações de catadores no país e sobre os custos da criação de postos de trabalho nesse setor. A Petrobrás passou a destinar parte de seu Fundo Socioambiental para o financiamento de projetos voltados à estruturação de redes e organizações de catadores, por exemplo, no Rio Grande do Sul e em São Paulo. A Fundação Banco do Brasil passou a financiar projetos voltados à estruturação de centrais de cooperativas e redes de organizações de catadores, por exemplo, em São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal.

Como resultado das “relações fecundas” entre burocratas governamentais e não governamentais, do MNCR e de ONGs apoiadoras, no CIISC e em outros espaços, como os Festivais Lixo e Cidadania e os Fóruns Sociais Mundiais, três acontecimentos importantes na institucionalização do regime ocorreram em 2006: a promulgação do decreto 5.940, que obriga órgãos da administração pública federal a destinar seus materiais recicláveis a organizações de catadores; a abertura de editais de fomento do BNDES a projetos executados por organizações da sociedade civil voltados à estruturação de cooperativas de catadores no país; e a introdução de um artigo na lei 11.445, da Política Nacional de Saneamento, permitindo a dispensa de licitação na contratação de organizações de catadores para prestação de serviços de coleta e triagem de materiais recicláveis por prefeituras. Uma interlocutora revela que tal artigo se consolidou na lei devido à articulação de atores participantes do CIISC, no sentido de pressionar a Casa Civil, por dentro do Executivo, para a permanência dele na etapa de sanção da lei, em janeiro de 2007.

No segundo mandato de Lula (2007-2010), o programa Fome Zero já não era o carro-chefe do governo (TOMAZINI; LEITE, 2016). Órgãos da burocracia federal passam a aumentar seus quadros por meio de concursos públicos (ABERS; OLIVEIRA, 2016). O PAC passa a ser o grande carro-chefe do governo federal nesse momento. O Bolsa Família, que havia ganhado protagonismo durante o primeiro mandato, passa a sofrer críticas sobre sua suposta incapacidade para promover “portas de saída” da pobreza para os beneficiários do programa. Nesse contexto, a SAIP mantém seu nome mas muda de função em 2007, deixando de tratar da “articulação institucional e parcerias” para o Fome Zero e passando a focar na “articulação para a inclusão produtiva”.

Segundo um interlocutor, o foco da secretaria passa da inclusão social para a “inclusão no mundo do trabalho”. Enquanto isso, burocratas da FBB e do MTE se articulam para a criação do projeto Cataforte. Embora formulado em 2007, o projeto passa a ser implementado apenas em 2009, quando sua segunda etapa passa a ser negociada. Atendendo a demandas do MNCR, burocratas da FBB e do MTE se articulam com burocratas do BNDES e da Petrobrás para desenharem a segunda etapa do projeto. Enquanto sua primeira etapa voltou-se para a capacitação de catadores e sua formação para

atuarem em associações e cooperativas de trabalho formalizadas, a segunda etapa se voltou para o fornecimento de caminhões que pudessem fortalecer essas organizações no desempenho de suas atividades em rede.

Ex-integrantes do Fórum Lixo e Cidadania saem da SAIP em 2007, mas o CIISC passa a ser coordenado por uma servidora da Caixa Econômica Federal que assume um cargo no MDS. A coordenação do comitê passa então a ser exercida pelo MDS em conjunto com o MTE, por meio da Senaes, e do MMA, que transforma sua Secretaria de Qualidade Ambiental em Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, passando a atuar mais fortemente pela aprovação da lei federal da PNRS. A lei 12.305 é aprovada pelo Congresso em 2010. A presidência a sanciona no final do mesmo ano junto com a regulamentação da lei 11.445, aprovada três anos antes, bem como promulga o decreto 7.405, chamado “Programa Pró-Catador”, desenhado por burocratas do MDS e do MMA participantes do CIISC.

No primeiro mandato de Dilma Roussef (2011-2014), o Plano Brasil Sem Miséria passa a ser o carro chefe do governo federal. O CIISC passa por uma reestruturação, incorporando formalmente membros organizações que já se articulavam informalmente no período anterior, e aprovando seu regimento interno em coerência com a nova legislação regulamentada em 2010. A SAIP é extinta nesse momento e a coordenação do CIISC é formalizada entre MDS e MMA, em julho de 2011. Logo em seguida, entretanto, o comitê perde espaço no interior do MDS e sua secretaria-executiva é transferida para a Secretaria Geral da Presidência da República, em 2012.

Nesse período, a servidora da Caixa que exercia a coordenação do comitê no MDS desde 2008 sai do governo federal e assume um cargo no governo do Distrito Federal, de onde articula a aprovação de projetos que captam recursos de editais de financiamento voltados à implantação da PNRS pelos estados, promovidos pelo MTE e pelo BNDES. O MMA também passa por uma reorganização nesse período e o principal responsável no interior do Executivo pela articulação para a aprovação da Lei 12.305 sai para assumir um cargo no órgão de Limpeza Pública da prefeitura de São Paulo. Interlocutores apresentam diferentes razões para a ida do CIISC para a SG/PR. Entre elas estão a dificuldade para cumprir os prazos de elaboração de planos e encerramento de lixões estabelecidos na lei 12.305 e sua regulamentação. Além disso, a inclusão de catadores perdeu espaço no interior do MDS a partir de 2011, com as diretrizes do Plano Brasil Sem Miséria, dadas pela nova ministra. Segundo uma interlocutora, a nova ministra não era favorável à contratação de organizações da sociedade civil, tendo preferência por relações diretas com os entes federados.

Quando o CIISC se instala na SG/PR, uma nova equipe passa a coordená-lo. Uma servidora do MTE, responsável pelo Cataforte na Senaes, assume então a secretaria-executiva do CIISC e sua equipe de trabalho passa a contar com servidores que passaram pelo MDS, pelo MMA, e pelo Banco do Brasil, onde trabalharam diretamente com as negociações que envolveram a elaboração do Cataforte e do Pró-

Catador. Como a coordenação de ações no Cataforte e no Pro-Catador foi afetada pelas “relações fecundas” promovidas pelo CIISC? É do esforço de articulação e experimentação de burocratas que participaram do CIISC que surgem iniciativas de apoio a organizações de catadores em todo o país, por exemplo, em apoio à formação de redes e centrais de cooperativas em São Paulo, Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. É das interações entre burocratas da Senaes e da FBB participantes do CIISC que surge, por exemplo, o projeto Cataforte (etapas 01 e 02), entre 2006 e 2009. Da mesma maneira, é da interação entre burocratas participantes do CIISC que se desenha o decreto 7.405, em 2010 e os programas Pró-Catador e Cataforte 3, respectivamente em 2012 e 2013.

#### 4. Práticas de mediação: ativismo burocrático produz coordenação da ação pública?

As narrativas de burocratas intermediários atuantes na construção do CIISC, do Cataforte e do Pró-Catador expressam três tipos de práticas de mediação burocrática em suas ações: evitar riscos, resolver problemas públicos e perseguir oportunidades para defender causas contenciosas. As práticas que visam “evitar riscos” em geral estão motivadas pelo senso de autopreservação dos burocratas, expressados em narrativas nas quais manifestam suas preocupações com a prestação de contas aos órgãos de controle como o TCU e a CGU. As práticas que visam “resolver problemas” em geral estão motivadas pelo senso de solucionar desafios práticos que aparecem durante a implementação dos arranjos, no sentido de superar barreiras impostas pela prestação de contas nos moldes do entendimento dos órgãos de controle. As práticas que visam “defender causas contenciosas” em geral estão motivadas pelo senso de compromisso dos burocratas com a inclusão socioprodutiva dos catadores.

Na implementação do Cataforte, por exemplo, alguns burocratas buscam diminuir os riscos de que suas ações sejam interpretadas pelos órgãos de controle como ilícitas, sem, contudo, se preocuparem com as consequências de suas ações para a realização da inclusão socioprodutiva dos catadores. Nas três fases do Cataforte e também no Pró-Catador, por outro lado, burocratas perseguiram oportunidades para defender a inclusão socioprodutiva dos catadores mesmo que suas atividades envolvessem riscos de serem questionadas posteriormente por órgãos de controle. Nesse sentido, tais burocratas buscaram mobilizar outros atores a colaborarem na elaboração de estratégias que pudessem respeitar a lei sem que isso levasse ao distanciamento da realização da causa que defendem.

Burocratas que perseguem oportunidades para defender causas contenciosas nesse caso mobilizaram competências, articularam recursos e improvisaram soluções para promover a coordenação dos atores nos arranjos institucionais que desenharam. O fato de alguns deles terem participado da formulação das políticas no nível federal e depois terem passado a implementá-las no nível local parece ter contribuído para a coordenação da ação pública em termos verticais e transversais, entre burocracias federais e locais, bem como entre burocracias locais e burocracias não governamentais. Nesse sentido,

o ativismo de suas ações contribuiu para superar barreiras burocráticas e viabilizar a ação coletiva entre burocratas estatais e não estatais na implementação dos programas. No entanto, o ativismo de burocratas intermediários nem sempre converge para ações coordenadas. Na implementação do Cataforte 3, em nível federal, e do Pró-catador, no DF, houve momentos em que o ativismo de burocratas intermediários operou no sentido de resistir à implementação dos programas, oferecendo dessa maneira obstáculos à coordenação entre burocracias estatais e não estatais nos níveis federal e distrital.

O papel do ativismo burocrático na construção de arranjos institucionais parece ser um fator ainda pouco compreendido na implementação de políticas públicas no Brasil. Por um lado, a ação proativa na defesa de causas contenciosas pode facilitar a coordenação de atores em determinados contextos, facilitando a superação de barreiras burocráticas e operacionais, no sentido de propiciar a resolução experimental de problemas. Por outro lado, a ação proativa na defesa de causas contenciosas pode também ser a origem de barreiras à implementação de políticas públicas, dificultando a coordenação de ações entre atores encarregados de negociar soluções de implementação no interior de arranjos institucionais complexos como o Cataforte e o Pró-Catador.

## Referências

- ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. In: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1ed. Brasília: ENAP, 2015, v. , p. 143-176.
- ABERS, R. Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State. No Prelo. Artigo aceito para publicação, **Latin American Politics and Society**, publicação esperada em 2018.
- ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99–112, abr. 2008.
- ABERS, R. N. ; OLIVEIRA, M. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, v. 21, 2015. p. 336-364.
- ABERS, R.; TATAGIBA, L. Institutional activism: Mobilization for women’s health from inside the Brazilian bureaucracy. Em: F. M. Von Bulow (Orgs.), **Social movement dynamics. New perspectives and research from Latin America**, 2015. p.73-101.
- ARAÚJO, S. M. V. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012**: um estudo comparado das agendas verde e marrom (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Brasília. 2013.
- BRANDAO, I. R. **O efeito ping-pong: habilidades de mediação, difusão de práticas e a produção da exclusão em programas associativos**. Artigo apresentado no 41º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2017.
- BRANDAO, I. R. **Produzir a (des)ordem**: burocracias intermediárias na tecitura da ação pública. Paper produzido para o Seminário “Ativismo Institucional: teorias e pesquisas”. Grupo Resocie. IPOL/UnB. Novembro de 2017.
- BRANDAO, I.; GUTIERREZ, R. **Novos Regimes de Políticas de Resíduos na América Latina**: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. Artigo apresentado no 40º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2016.
- BRANDAO, I; VIANA, R. **Reconfigurar a ação pública**: criatividade política e ativismo burocrático nas redes de interface socioestatal dos Programas Cataforte e Minha Casa Minha Vida-Entidades. Trabalho apresentado no Workshop Movimentos Sociais, Instituições Participativas e Políticas Públicas. Campinas, UNICAMP, 2016.
- BRANDAO, I. VILACA, L.H. **Ativismo burocrático na construção de Belo Monte e na inclusão socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis**. Artigo apresentado no III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Vitória. 2017.
- CAYRES, D. **Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República**: a Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011- 2014). Tese (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis: UFSC, 2015. 207 p.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. ENAP, Brasília, 2015.
- DELVAUX, B. Public action, or **studying complexity**. In: **DELVAUX, B.; MANGEZ, E. Literature review on knowledge and policy**. 2007. p. 60-87. Disponível em: <www.knowandpol.eu>
- DIAS, S. M. **Trajetórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil**: Experimentos

Singulares de Justiça Social e Governança Participativa (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Belo Horizonte. 2009.

GRIMBERG, E. **Coleta Seletiva com Inclusão de Catadores: Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo**. Experiências e desafios. Instituto Pólis, São Paulo, 2007.

HOWLETT, M. RAMESH, M.; PERL. **Política Pública. Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem geral**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures: The Achilles heel of governance. **Regulation & Governance**, v. 10, n. 4, p. 301–313, dez. 2016.

HOWLETT, M; MUKHERJEE, I; KOPPENJAN, J. Policy learning and policy networks in theory and practice: the role of policy brokers in the Indonesian biodiesel policy network. **Policy and Society**, v.36, n.2, p.233-250. 2017.

JOCHIM; A.; MAY, P. Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. **The Policy Studies Journal**, Vol. 38, No. 2, 2010.

JOCHIM; A.; MAY, P. Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing. **The Policy Studies Journal**, Vol. 41, No. 3, 2013.

KASSIM, H.; LE GALÈS, P. Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach. **West European Politics**, v. 33, n. 1, p. 1–21, jan. 2010.

LOTTA, G.; VAZ, J. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 171–194, jun. 2015.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49–65, mar. 2016.

LOTTA; PIRES; OLIVEIRA. Burocratas de Médio Escalão. Novos Olhares Sobre Velhos Atores da Produção de Políticas Públicas. **Revista do Serviço Público**. v. 65, n.4, 2014.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 8–35, 2013.

OLIVEIRA, Vanessa; LOTTA, Gabriela. De qual Burocracia as Políticas Públicas Intersetoriais Federativas precisam? Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do Programa Bolsa Família. **Cadernos ENAP**, n.50. Brasília. Escola Nacional de Administração Pública. 2017.

PENNA, C. Activism Inside and Outside the State: Agrarian Reform Activists and Bureaucrats in the State of Pará, Brazil. **Revue internationale des études du développement**, v. N° 230, n. 2, p. 103, 2017.

PEREIRA, M. C. G.; TEIXEIRA, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 895–913, set. 2011. PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. Em: FARIA, C. (Org) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte, PUC Minas. 2012, p. 182-220.

PIRES, R. **Making the midde: Mid-level bureaucrats' work and public action in Brazil**. No Prelo, 2017.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**. V.66, n.2. 2015.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.

RICH, J. A. J. Grassroots Bureaucracy: Intergovernmental Relations and Popular Mobilization in Brazil's AIDS Policy Sector. **Latin American Politics and Society**, v. 55, n. 2, p. 1–25, jun. 2013.

SANDFORT, J.; MOULTON, S. **Effective implementation in practice: integrating public policy and management**. San Francisco: Jossey-Bass, 2015.

TEIXEIRA, A.C.; BLIKSTAD, K.; PISMEL, A.; TATAGIBA, L. **A participação da sociedade na implementação de políticas públicas**. A novidade dos “programas associativos”. Artigo apresentado no 40o Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu. 2016.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. DA S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 13–30, jun. 2016.

ZITTOUN, P. **The political process of policymaking a pragmatic approach to public policy**. Palgrave Macmillan, 201