

RBEMF

REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA MONETÁRIA E FINANCEIRA

Volume 2 | Número 1 | 2024

A Economia Institucional do Catador

Augusto Simões Cunha



A Economia Institucional do Catador

The Institutional Economy of the Waste Picker

Augusto Simões Cunha

Doutorando em Economia pela Unesp

augusto.cunha@unesp.br

Resumo

O artigo conta a experiência do autor com movimentos nacionais de catadores de materiais recicláveis, que motivou seu ingresso no doutorado em economia na Unesp. Contextualizamos a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) no Brasil de 2010, o Acordo Setorial de 2015, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Recicla+ de 2022, além dos Créditos de Reciclagem de 2023. Analisamos os direitos de propriedade sobre os Créditos de Reciclagem e algumas estratégias de economia institucional para o financiamento emancipatório das associações e cooperativas de catadores. Ao final, tratamos do BNDES, de financiamento do tipo *blended finance*, para viabilizar investimentos socioambientais, e do Fundo de Investimentos em Projetos de Reciclagem (ProRecycle).

Palavras-chave: Catador; PNRS; Planares; Créditos de Reciclagem; ProRecycle

Abstract

The article tells the author's experience with national movements of waste pickers, which motivated his entry into a doctorate in economics at Unesp. We contextualize the National Solid Waste Policy (PNRS) in Brazil of 2010, the Sector Agreement of 2015, the National Solid Waste Plan and Recicla+ of 2022, in addition to the Recycling Credits of 2023. We analyze the property rights over Recycling Credits and some institutional economic strategies for the emancipatory financing of waste picker associations and cooperatives. In conclusion, we deal with the BNDES, blended finance financing to enable socio-environmental investments, and the Investment Fund in Recycling Projects (ProRecycle).

Keywords: *Waste Picker; PNRS; Planares; Recycling Credits; ProRecycle*

1. Introdução: a experiência com os movimentos de catadores e o ingresso na Unesp

Em dezembro de 2022, participamos da Expocatadores, uma iniciativa do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), da Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT) e da União Nacional de Catadores e Catadoras de Material Recicláveis (UNICATADORES).

Desde 2009, o evento é realizado com uma ampla programação e reúne especialistas em resíduos, gestores públicos, Governos Federal e Estadual, catadores de materiais recicláveis, empresas e instituições, com o objetivo de promover a gestão eficiente dos resíduos sólidos através da inclusão social e melhores condições de trabalho e renda para os catadores autônomos e organizados em associações e cooperativas.

Nossa intenção era discutir com as lideranças de catadores estratégias para financiar os projetos de suas cooperativas e associações, por meio da utilização dos chamados “créditos de reciclagem”. Para cada tonelada de material reciclável coletada pelos catadores, a venda para os “atravessadores”, popularmente conhecidos como “aparistas” e “sucateiros”, era realizada com a emissão da correspondente nota fiscal de venda. Esta mesma nota fiscal, em conjunto com o documento de conhecimento de transporte da tonelada desviada dos lixões e destinada aos citados “atravessadores”, é utilizada para lastrear a emissão dos créditos de reciclagem.

Antes de nossa visita à Expocatadores, em abril de 2022, o Decreto Federal nº 11.044/22 havia institucionalizado e regulamentado o então intitulado “Recicla+”: Certificados de Créditos de Reciclagem de Logística Reversa. Neste momento, o Congresso Nacional também discutia um novo Marco Legal da Securitização de recebíveis, que aperfeiçoaria não apenas o financiamento imobiliário e do agronegócio brasileiros, mas também viabilizaria, em tese, a securitização de quaisquer recebíveis ou direitos creditórios, de quaisquer naturezas, inclusive o Recicla+. O encontro entre, de um lado, o novo Marco Legal da Securitização e, de outro, o Recicla+, levou-nos a visitar a Expocatadores em dezembro daquele mesmo ano.

Para sermos ouvidos pela liderança dos catadores, precisávamos de outro “cartão de visita” que não o de advogado atuante no mercado de capitais. Após defender a dissertação de mestrado em Filosofia da Consciência pela Unesp, em novembro de 2022, elaboramos um projeto de doutorado, ancorado em Sociologia Econômica, sobre a securitização do Recicla+ e o apresentamos no concurso para uma vaga no doutorado de Ciências Sociais da Unicamp.

Na última fase de entrevistas, fomos sabatinados por três professores, para ao final sermos reprovados. Em resposta ao recurso impetrado contra a banca de examinadores, fomos informados de que o projeto deveria ser reapresentado ao Departamento de Economia. No entanto, o concurso para ingresso em 2023 no doutorado em Economia na Unicamp já havia encerrado. No caso da Unesp, as inscrições para o doutorado em Economia haviam sido prorrogadas. Em dezembro de 2022, ao encontrar na Expocatadores com o diretor da ANCAT, Antonio Bunchaft, apresentamos-nos como estudante de doutorado em Economia na Unesp, embora os exames de ingresso estivessem agendados para janeiro de 2023.

Na última fase do concurso para doutorado na Unesp, havia três examinadores na banca de entrevistas. O professor Rogério abriu a sessão, comentando que havia lido o projeto, mas que não havia identificado nele qualquer relação com a Economia. Ele estava quase certo. O projeto gravitava entre Ciências Sociais e Economia, sem se aprofundar em nenhuma delas. O viés social do Recicla+ era um desastre e a mais provável conexão entre “securitização” e “créditos de reciclagem” seria somente viável nos moldes da economia neoclássica, o que contribuiria para proletarizar e marginalizar ainda mais os catadores.

Dos sete candidatos para um total de dez vagas para o doutorado no início de 2023, apenas quatro foram aprovados. Ainda que nem todas as vagas tenham sido preenchidas, teria sido indiferente para a Unesp ter aprovado três e não quatro candidatos, recomendando, por exemplo, que meu projeto fosse reapresentado ao Departamento de Ciências Sociais. Foi através da visão pós-keynesiana da macroeconomia e da economia monetária e, principalmente, dos estudos de

economia social e solidaria e de economia evolucionária e institucional, cursadas como disciplinas da pós-graduação no primeiro ano do doutorado na Unesp, que me dei conta de que a Economia não se resumia à visão da Escola de Chicago ou da PUC-Rio.

Em fevereiro de 2023, alguns dias antes do início das aulas na Unesp, o Presidente Lula revogou o Recicla+ e, em seu lugar, criou três novos créditos de reciclagem, incluindo o chamado Certificado de Crédito de Massa Futura, uma espécie de direito creditório mais adequado e propício à securitização. Em março, publicamos um artigo no jornal Valor Econômico a respeito¹. Dois meses depois, recebemos uma ligação do diretor da ANCAT, Antônio Bunchaft. Ele queria nos contratar para implementar nosso projeto de securitização.

Este artigo tem o propósito de inscrever a luta dos catadores pelos direitos de propriedade dos créditos de reciclagem dentro do referencial teórico da Economia Evolucionária e Institucional, a partir da perspectiva da ANCAT, que juntamente com o MNCR e a UNICATADORES, dão vida e cores ao embate institucional entre o Governo, os catadores e os grandes fabricantes, industriais, distribuidores e comerciantes de produtos, que são os responsáveis por colocar em circulação as embalagens de papel, de plástico, de vidro, de alumínio e de diversos outros materiais recicláveis. Assim, o objetivo deste artigo e do projeto a ele subjacente é dar luz ao protagonismo dos catadores na cadeia de reciclagem, propondo estratégias para garantir às suas cooperativas a prioridade na apropriação do dinheiro e dos recursos financeiros decorrentes dos créditos de reciclagem.

2. Os Créditos de Reciclagem

Desde a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil em 2010² (“PNRS”), o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos deve priorizar a contratação de cooperativas de catadores, formadas por pessoas físicas de baixa renda, para articular com outros agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis, oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo destes resíduos, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial.

Em resposta à imposição governamental do custeio da logística reversa, o setor empresarial, organizado em associações, assinou em novembro de 2015 o “Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral”, tendo como objetivo garantir a destinação final ambientalmente adequada das embalagens. Em tese, este acordo contemplaria o apoio a cooperativas de catadores.³

Pelo Acordo Setorial, as associações signatárias se comprometeram a adotar ações conjuntas de logística reversa e de reciclagem, para propiciar a redução de, no mínimo, 22% das embalagens descartadas em lixões e aterros até 2018, o que não ocorreu. Não obstante, o Plano Nacional de

¹ <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/decretos-reconhece-m-protagonismo-de-catadores.ghtml>

² Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

³São signatárias do Acordo Setorial: Assoc. Brasileira de Atacadistas e Distribuidores de Produtos Industrializados – ABAD; Assoc. Brasileira do Alumínio – ABAL; Assoc. Brasileira das Indústrias da Alimentação – ABIA; Assoc. Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos – ABIHPEC; Assoc. Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães e Bolos Industrializados – ABIMAPI; Assoc. Brasileira de Indústria de Águas Minerais – ABINAM; Assoc. Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação – ABINPET; Assoc. Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – ABIOVE; Assoc. Brasileira da Indústria do PET – ABIPET; Assoc. Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins – ABIPLA; Assoc. Brasileira da Indústria do Plástico – ABIPLAST; Assoc. Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas – ABIR; Associação Brasileira de Proteína Animal – ABPA; Associação Brasileira de Bebidas – ABRABE; Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas – ABRAFAT; Associação Brasileira dos Fabricantes de Latas de Alta Reciclabilidade – ABRALATAS; Associação Brasileira de Supermercados – ABRAS; Indústria Brasileira de Árvores – IBÁ; Instituto Socioambiental dos Plásticos – PLASTIVIDA; e Sindicato Nacional da Indústria da Cerveja – SINDICERV.

Resíduos Sólidos (“Planares”), promulgado em 2022⁴, estabeleceu a estipulação de novas metas, mínimas e progressivas, regionais e nacionais, para a reciclagem de embalagens de diversos materiais, incluindo papel, metal, plástico e vidro, que serão reintroduzidas no processo produtivo por meio da chamada “economia circular”.

Simultaneamente com o Planares, o Presidente Bolsonaro e seu Ministro da Economia, Paulo Guedes, criaram em 2022⁵ o “Recicla+”, um certificado de Créditos de Reciclagem representativo das massas de embalagens ou de produtos efetivamente compensados pela restituição ao ciclo produtivo da massa equivalente desses materiais, que poderia ser adquirido pelas empresas para cumprir as metas de logística reversa. Este certificado teria lastro nas notas fiscais eletrônicas das operações de comercialização de produtos ou de embalagens comprovadamente retornados ao fabricante ou à empresa responsável pela sua reciclagem.

No entanto, o Recicla+ foi alvo de críticas tanto dos catadores, como do Ministério Público. De acordo com a Nota Técnica Conjunta 02/2022 ABRAMPA/CMA(CNMP)⁶, o Recicla+ prejudicaria substancialmente a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis, ao posicioná-los em condições de igualdade com os grandes operadores logísticos, sem prever que seus créditos fossem tratados em caráter prioritário e de forma separada.

À época da Nota Técnica Conjunta, emitida meses após a entrada em vigor do Recicla+, os promotores e procuradores ambientais já haviam proposto a criação de um dispositivo legal, para que as notas fiscais eletrônicas emitidas pelos operadores logísticos para fins de lastro do Recicla+ fossem oriundas prioritariamente da comercialização dos materiais recicláveis a partir de cooperativas de catadores.

O então candidato à presidência, Luís Inácio Lula da Silva, estava ciente do esvaziamento do protagonismo dos catadores, nos esforços de reciclagem, causado pelo Recicla+. Já eleito, em dezembro de 2022, Lula participou do “Natal entre os Catadores e População em Situação de Rua”⁷, onde recebeu de Roberto Rocha, atual presidente da ANCAT, um documento com as reivindicações da categoria, incluindo a revogação do Recicla+.

Diante da recusa de Bolsonaro em entregar a faixa presidencial a Lula, a catadora Aline Sousa, de 33 anos, entregou a faixa ao novo presidente em janeiro de 2023. Catadora de lixo há 19 anos, Aline disse que subir a rampa do Planalto com Lula foi mais simbólico que efetivamente transformador para quem trabalha com recolhimento de materiais recicláveis⁸. Para ela, embora haja vontade do Governo em melhorar a qualidade de vida dos catadores, os grandes empresários e as suas associações se mostram relutantes em investir nas cooperativas, que acabam muito dependentes do setor público para sobrevivência.

Ainda em janeiro e no início de fevereiro de 2023, um grupo técnico de trabalho coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República, formado por instituições representantes das cooperativas de catadores e do setor empresarial que atuam na política de logística reversa, além de membros convidados de oito órgãos governamentais, discutiram e aprovaram as bases dos novos Decretos⁹ que revogariam e substituiriam o Recicla+.

⁴ Decreto nº 11.043, de 13 de abril de 2022.

⁵ Decreto nº 11.044, de 13 de abril de 2022, promulgado no mesmo dia do decreto do Planares.

⁶ ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros de Ministério Público de Meio Ambiente; CMA - Comissão do Meio Ambiente; CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público.

⁷ <https://www.mnecr.org.br/noticias/lula-participa-mais-um-ano-do-tradicional-natal-com-catadores-de-materiais-reciclaveis-e-populacao-em-situacao-de-rua>

⁸ <https://www.poder360.com.br/brasil/entregar-faixa-a-lula-foi-simbolico-para-catadores-diz-aline-sousa/#:~:text=Aline%20Sousa%2C%2033%20anos%2C%20entregou,com%20recolhimento%20de%20materiais%20recicl%C3%A1veis.>

⁹ Decreto nº 11.413 e Decreto 11.414, ambos de 13 de fevereiro de 2023.

A mediação do novo Governo foi fundamental para que as negociações entre as instituições de catadores e de empresários envolvidas culminasse na consolidação do protagonismo legal dos catadores, como atores centrais na cadeia de reaproveitamento de materiais recicláveis no Brasil. Com este espírito, foram criados três certificados: o Certificado de Crédito de Reciclagem de Logística Reversa, o Certificado de Estruturação e Reciclagem de Embalagens em Geral e o Certificado de Crédito de Massa Futura (em conjunto, os “Créditos de Reciclagem”), todos circunscritos no âmbito e para os propósitos da PNRS e do Planares.

Os Decretos conferem ao Certificado de Crédito de Reciclagem de Logística Reversa a possibilidade de sua utilização pelos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, para fins de comprovação do cumprimento das metas de logística reversa. Este certificado tem lastro no documento de transporte de destinação final e nas notas fiscais eletrônicas das operações de comercialização de produtos ou de embalagens comprovadamente retornados ao fabricante ou à empresa responsável pela sua reciclagem.

No caso do novo Certificado de Estruturação e Reciclagem de Embalagens em Geral, sua emissão é lastreada nos investimentos em “projetos estruturantes” de recuperação de materiais recicláveis, entendidos como aqueles projetos com duração entre 2 a 5 anos, que tenham mais de cinquenta por cento da sua meta de recuperação de embalagens cumprida por meio de parceria com catadores individuais e com cooperativas de catadores, além de investimentos em melhorias no processo produtivo e de trabalho das cooperativas, qualificação dos catadores e transferência de tecnologia e infraestrutura para as cooperativas.

Por fim, quanto ao Certificado de Crédito de Massa Futura, sua emissão é lastreada na realização de investimentos para a implementação de novas iniciativas, que resultem na recuperação efetiva e na adicionalidade de massa recuperada a médio prazo (até 5 anos), tendo como metas de recuperação (i) as quantidades de embalagens colocadas no mercado no primeiro dia do ano anterior pelas empresas parceiras; (ii) a projeção estatística do volume que seria colocado no mercado nos anos subsequentes; e (iii) as metas estabelecidas de maneira geral pela logística reversa de embalagens nos respectivos regulamentos.

De acordo com os Decretos, a proposta de sistema de logística reversa estruturante para a emissão de Certificado de Crédito de Massa Futura cumprirá certos requisitos, incluindo, dentre outros, a promoção da mobilidade social, por meio da inclusão socioprodutiva de catadores, a transferência dos ativos adquiridos pelo projeto às associações ou cooperativas de catadores beneficiários durante ou ao final do período de contabilização da massa futura, e a indicação dos recursos financeiros a serem direcionados para infraestrutura produtiva, ações de educação ambiental e assessoria técnica especializada para os catadores.

3. Os Direitos de Propriedade e a Racionalidade dos Agentes Econômicos

No âmbito da Economia Evolucionária e Institucional, os chamados direitos de propriedade (property rights) são elementos-chave no arranjo institucional dos agentes econômicos. De acordo com o economista Demsetz (1967)¹⁰,

“Property rights develop to internalize externalities when the gains of internalization become larger than the cost of internalization. Increased internalization, in the main, results from changes in economic values, changes which stem from the development of new technology and the opening of new markets, changes to which old property rights are poorly attuned.”

Para as associações signatárias do Acordo Setorial de Reciclagem de 2015, do ponto de vista da Economia Institucional, apropriar-se dos benefícios econômicos e financeiros dos Créditos de Reciclagem equivale a internalizar parte substancial dos ganhos decorrentes destes créditos, de

¹⁰ Demsetz, Harold. Toward a Theory of Property Rights, *American Economic Review* 57(2): 347-359, 1967.

forma a compensar, total ou parcialmente, as perdas com o custeio das externalidades impostas pela PNRS e pelo Planares.

As inovações trazidas pela internet e seus aplicativos e a abertura de novos arranjos de mercados, com a “acoplagem” das cooperativas de catadores “uberizados” ou “ifoodizados” pelas economias de plataforma, retiram a possibilidade de conferir aos catadores a plena propriedade dos ganhos financeiros sobre os Créditos de Reciclagem, condição essencial para seu protagonismo na economia circular e a sua emancipação econômica e social.

O que resta a estes agentes econômicos, proprietários dos meios de produção das embalagens e de seus produtos, que avocam para si a propriedade dos Créditos de Reciclagem e a sua monetização em detrimento da emancipação dos catadores, é o convencimento de terceiros de que estão atuando em causas de “impacto social”, inscritos no eixo das práticas conhecidas como “ESG” (Environment, Social and Governance). A respeito deste frágil exercício de convencimento, já no século XIX o economista evolucionário Thorstein Veblen (1899)¹¹ pontuava o seguinte:

Whenever the institution of private property is found, even in a slightly developed form, the economic process bears the character of a struggle between men for the possession of goods. It has been customary in economic theory, and especially among those economists who adhere with least faltering to the body of modernized classical doctrines, to construe this struggle for wealth as being substantially a struggle for subsistence.

Não obstante a vasta diversidade de embalagens e de produtos comercializados em embalagens de diversos tipos de materiais recicláveis, que sejam fabricados, importados, comercializados e distribuídos por diversos agentes econômicos, a característica comum e marcante da (quase) totalidade destas firmas e de suas respectivas associações de classe será sempre a busca da riqueza e do lucro, com o propósito de aumentar o patrimônio e os bens de seus acionistas, proprietários e executivos. Para Veblen (1899)¹², com manifesto ceticismo, não há exceções a esta regra:

Apparent exceptions to the rules are met with, especially among people with strong religious convictions. But these apparent exceptions are scarcely real exceptions, since such persons commonly fall back on the putative approbation of some supernatural witness of their deeds.¹³

Uma leitura atualizada de Veblen para o século XXI não encontra maiores dificuldades. Os chamados “investimentos de impacto” e as estratégias “ESG” são a nossa versão, laica e contemporânea, do que o autor chamava de “strong religious convictions”. Na sociedade líquida em que vivemos¹⁴, em resposta aos crescentes índices de ansiedade e de depressão¹⁵ e para ressignificar o sentido e o propósito das vidas dos agentes econômicos¹⁶, introjetamos em nossos hábitos pessoais (os “likes” em redes sociais) e em nossas rotinas institucionais (o marketing empresarial) novas versões da “putative approbation of some supernatural witness of their deeds” vebleniana, na imagem de uma empresa fomentadora de diversidade e inclusão, social e ambientalmente responsável, mas sem comprometer as suas finanças.

¹¹ Veblen, T. *The Theory of the Leisure Class*. Oxford World’s Classics. Oxford University Press, 2009. Pg. 21.

¹² Idem. Pg. 25.

¹³ Idem. Pg. 25.

¹⁴ O conceito de *modernidade líquida* foi desenvolvido pelo sociólogo polonês Zygmunt Bauman para designar o período após a década de 1960, em que as *relações sociais, econômicas e de produção* são frágeis, fugazes e maleáveis, como os líquidos.

¹⁵ Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), 32 pessoas se suicidam por dia no Brasil, o que significa que o suicídio mata mais brasileiros do que doenças como a AIDS e o câncer.

¹⁶ A campanha “Setembro Amarelo”, que instituiu setembro como o mês da prevenção do suicídio, foi criada no Brasil em 2015: um projeto desenvolvido em conjunto com o Centro de Valorização da Vida (CVV), o Conselho Federal de Medicina (CFM) e a Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP).

Em linha com o ceticismo vebleniano, em conjunto com a corrente principal neoclássica, aos agentes econômicos não seria possível, “racionalmente”, reduzir a lucratividade de seu negócio em prol das estratégias “ESG”. Ao contrário, os agentes econômicos adotam passivamente estas estratégias, ao agirem em resposta aos estímulos internos (pessoais) e externos (institucionais) que os impulsionam em um “efeito de manada” a buscar um sentido e um propósito maior para as suas vidas e os seus negócios, de forma a mitigar as dores e as enfermidades da sociedade líquida.

Neste palco de disputa pela propriedade dos benefícios financeiros dos Créditos de Reciclagem, é imperativo que os catadores atuem através de suas próprias associações institucionais, para oferecer um contraponto aos interesses econômicos das associações signatárias do Acordo Setorial. Estas associações existem, conforme citadas neste artigo, e os seus dirigentes são genuínos “especialistas” em Créditos de Reciclagem, na visão de Lane et al (1996)¹⁷, devidamente habilitados e legitimados a negociar a apropriação de seus benefícios financeiros em prol do protagonismo e da emancipação dos catadores.

De forma análoga aos existencialistas¹⁸ franceses, para quem a existência precede a essência, para Lane (1996)¹⁹ a ação precede ou prevalece sobre a escolha racional:

The argument consists of three claims. First, these economic actors are experts in their domain of action. Indeed, their value to the agents for whom they act lies precisely in their expertise. Second, the cognitive processes through which experts acquire and exercise their expertise are different from and even inconsistent with those required by rational choice (RC). Consequently, RC-based models cannot be expected to generate accurate predictions about expert action. Third, if experts were constrained to act in accordance with the dictates of RC, they would have to surrender the advantages their expertise confers upon them and settle for decreased levels of performance. Thus, RC fails as the basis for a prescriptive theory of economic action, when the action is carried out by experts.

De fato, o MNCR, a ANCAT e a UNICATADORES, formadas por catadores e feitas para catadores, atuam em prol da profissionalização da categoria, organizada em cooperativas, contribuindo para a melhoria das condições de trabalho e de renda dos catadores que atuam nas ruas, nos aterros sanitários e nos lixões a céu aberto no Brasil, dando apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento econômico e social da categoria em todo o Brasil. Nenhuma associação empresarial ou instituição governamental faz pelos catadores o que estas três instituições de catadores fazem pela sua categoria.

4. “Metade do Copo Vazia” e “Metade do Copo Cheia”: entre as Críticas à Economia Institucional e a Securitização de Recebíveis

A Economia Evolucionária e Institucional tem enfrentado críticas relacionadas à sua incapacidade de construir modelos preditivos precisos, que sejam capazes, por exemplo, de oferecer estruturas de arranjos entre empresas e instituições para mitigar os custos sociais a que estão sujeitos os catadores, de forma a viabilizar o seu protagonismo na utilização dos Créditos de Reciclagem, em prol de sua emancipação econômica e social.

¹⁷ Lane, D.; Malerba, F; Maxfield, R.; and Orsenigo, L. **Choice and Action**. 1996. SFI Working Paper 95-01-004. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/24058251>

¹⁸ Para os existencialistas, a condição humana é baseada na angústia, no absurdo e na náusea causada pela vida não possuir um sentido para além da própria existência. A partir da autonomia moral e existencial, fazemos escolhas na vida e traçamos caminhos e planos.

De acordo com estes críticos, a Economia Institucional muitas vezes carece de modelos matemáticos rigorosos que possam gerar previsões quantitativas específicas, o que a tornaria adequada para prever resultados precisos em comparação com abordagens mais formalizadas, como a Economia Neoclássica. A natureza específica e contextualizada dos estudos de caso da Economia Institucional dificulta a generalização das descobertas, fazendo com que seja difícil aplicar as lições aprendidas em um contexto a outros, limitando a capacidade de construir modelos amplamente aplicáveis.

Se por um lado os modelos neoclássicos de economia pressupõem que os agentes econômicos são racionais e maximizadores de utilidade, a Economia Institucional frequentemente se afasta desse pressuposto. Ainda que este afastamento seja compreensível, principalmente do ponto de vista das Ciências Sociais aplicadas à Economia, ele torna mais difícil prever o comportamento dos agentes e os resultados dos mercados. No caso dos Créditos de Reciclagem e de investimentos “ESG” em geral, quando os investidores “percebem” que a sua rentabilidade se desvia para uma posição “não ótima”, toda a boa vontade inicial em colaborar genuinamente com os catadores se esvai.

Dado que a Economia Evolucionária e Institucional enfatiza a importância das instituições, da cultura e da história na determinação dos resultados econômicos, torna-se difícil desenvolver modelos que prevejam com precisão como esses fatores evoluirão e interagirão no futuro. Em particular, os críticos acentuam que a Economia Institucional se concentra mais na compreensão do passado e do presente do que na previsão do futuro, o que pode limitar sua utilidade em situações em que a previsão precisa é crucial, como planejamento de políticas econômicas de curto prazo.

É neste contexto de dificuldades metodológicas de modelagem, de incertezas, de racionalidades limitadas, de abandono de estratégias de maximização de lucros, que se insere a proposta de securitização dos Créditos de Reciclagem. Sabemos quem são os agentes econômicos (as indústrias, suas associações, as cooperativas de catadores, a ANCAT e demais associações e movimentos de classe) e, para promover “interações generativas” entre elas, elegemos como arena o mercado de capitais e a bolsa de valores. Dentro desta arena, as ações mecânico-racionais devem ser enriquecidas com escutas ativas e posicionamentos flexíveis na estruturação das relações entre esses agentes, para lhes propiciar ganhos de outras naturezas e não exclusivamente em benefícios econômico-financeiros.

Lane et al (1996) estudam os chamados “relacionamentos generativos”²⁰, observando que os agentes econômicos não apenas agem, mas principalmente interagem entre si. Dizem estes economistas que, muitas vezes, interações entre conjuntos particulares de agentes ocorrem em padrões recorrentes, que persistem ao longo do tempo. Essas interações dão origem aos “relacionamentos generativos”, onde através da sua participação os agentes econômicos passam a entender seu mundo e como agir nele, o que viabiliza a construção de inovações econômicas.

O mercado de capitais já conta com um poderoso precedente de inovação econômica que, de fato, mudou a indústria da securitização de recebíveis. Em setembro de 2021, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (“MST”) realizou uma emissão de certificados de recebíveis do agronegócio (“CRAs”), que captou mais de dezessete milhões de reais. A operação foi realizada por sete cooperativas associadas ao MST e, segundo o movimento, beneficiou treze mil agricultores.

Os CRAs foram emitidos com base da Instrução CVM nº 400, posteriormente substituída e revogada pela Resolução CVM nº 160, tendo como lastro a emissão de cédulas de produto rural (“CPRs”) representativas da produção futura das cooperativas. Do montante total captado, mais de quatorze milhões de reais receberam aportes de 1.518 pessoas físicas, que não são investidores profissionais, o que resultou em um tíquete médio de R\$ 9.552,00 por pessoa física. Os restantes

²⁰ Lane *et al*, pg. 21.

três milhões de reais foram emitidos em colocação privada e receberam aporte de um único investidor profissional.

A taxa de retorno dos CRAs foi de 5,5% ao ano, com vencimento de cinco anos, uma taxa baixa se comparada com a inflação da época e ainda mais baixa quando comparada com a taxa Selic da época (5,25% ao ano, chegando em 2023 a 13,75%). Entretanto, para João Paulo Pacífico, presidente da Gaia Securitizadora, que estruturou a operação, essa taxa não é baixa. De acordo com João²¹:

No que uma pessoa normal, que tem 100 reais ou 1.000 reais, pode investir seu dinheiro com uma taxa dessas? Uma rentabilidade de 5,5% não é ruim. Uma pessoa física não consegue coisas assim em banco ou em corretoras.

e continua

Tanto que quase 5.000 pessoas acreditaram nesse projeto. Foi algo surreal, considerando que não teve marketing envolvido, nenhum banco envolvido, nenhum assessor de investimento envolvido. Fizemos apenas uma live para 2.500 pessoas, foi tudo no boca a boca. E deu certo.

Questionado sobre o fato de que os investidores perderiam dinheiro em termos reais com esse tipo de aplicação, já que a inflação iria “corroer” o poder de compra dos recursos investidos nos CRAs, Pacífico disse não concordar com este ponto de vista:

"Esse é um novo paradigma do mercado, que estamos abrindo, e que a Faria Lima e os bancos não entenderam ainda. As pessoas estão olhando apenas para o risco/retorno de seus investimentos, e isso é errado, pois assim estão se tornando mais egoístas e egocêntricas, e o resto que se dane. É necessário considerar o risco, o retorno e o impacto. Por exemplo, se uma pessoa investe na Petrobras (PETR3, PETR4), que hoje não tem quase nada de energia limpa, ou em empresas de bebida, de armas etc... não está considerando o impacto. Nosso CRA financia a geração de emprego, a agricultura familiar, a produção de alimentos biológicos etc. Isso acredito que será o futuro: colocar na conta o impacto que você está causando."

Depois dos CRAs do MST, a Gaia Securitizadora de João Paulo Pacífico emitiu vários outros certificados de recebíveis. Em agosto deste ano, a Artemisia e o Grupo Gaia anunciaram uma parceria para lançar os Certificados de Recebíveis de Impacto Ambiental e Social — apelidado de CRIAS²² — dedicado a financiar a ampliação de impacto socioambiental positivo por meio de uma forma inovadora que viabiliza a concessão de crédito de longo prazo para negócios com potencial de impacto positivo.

Os CRIAS representam uma nova fonte de recursos para empreendedores sociais ao ofertar acesso a um financiamento via mercado de capitais, dentro do novo Marco Legal da Securitização²³, seguindo o rito automático de distribuição de valores mobiliários da Resolução CVM nº 160, somente para investidores profissionais. As empresas beneficiadas são as incubadoras dos negócios sociais conhecidos como “Redação Online”, “Estante Mágica”, “Portal Telemedicina” e “MeuChapa”. Estas empresas emitiram debêntures, que foram investidas pela Gaia e por ela securitizadas junto a investidores captados pela Artemisia. A primeira série destes certificados de recebíveis captou nove milhões de reais.

²¹ Artigo Exame Invest, de 17/09/2021, em <https://exame.com/invest/onde-investir/mst-conclui-emissao-de-cra-com-rentabilidade-abaixo-da-inflacao/>

²² Divulgação Artemisia, em <https://artemisia.org.br/artemisia-e-grupo-gaia-lancam-instrumento-financeiro-inovador-para-financiar-o-crescimento-de-negocios-sociais/>

²³ Lei Federal nº 14.430, de 03 de agosto de 2022.

Mais recentemente, em 20 de novembro deste ano²⁴, outra cooperativa do MST em São Paulo arrecadou R\$ 3 milhões no mercado de capitais. A captação deve beneficiar a Cooperativa de Produção Agropecuária dos Assentados e Pequenos Produtores da Região Noroeste do Estado de São Paulo (Coapar), que envolve cerca de 500 famílias entre assentados e pequenos produtores. Aqueles que investiram no CRA da Coapar poderão retirar o valor em 3 de janeiro de 2025, com rendimentos líquidos estimados em 13% ao ano.

No caso da inédita securitização dos Créditos de Reciclagem, em 06 de outubro deste ano, enviamos um memorando para Nathalie Vidual, que atualmente ocupa o cargo de Officer of Investor Protection and Assistance na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), sobre os entraves legais e regulatórios para a securitização dos Créditos de Reciclagem. Nesta mesma data, a CVM havia divulgado seu Plano de Ação para Finanças Sustentáveis, liderado pela Divisão de Inovação e Finanças Sustentáveis da Superintendência de Proteção e Orientação aos Investidores daquela autarquia. Nosso memorando continha a seguinte mensagem:

4.1. Propostas de Regulamentação dos Créditos de Reciclagem

Com referência ao Plano de Ação da CVM para Finanças Sustentáveis, divulgado na data de hoje, integra o referido plano a regulamentação dos Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem – ProRecycle (Lei 14260/2021):

Em nosso entendimento, a regulamentação dos Créditos de Reciclagem (Decreto nº 11.413/2023) como “ativos financeiros” deve preceder as discussões sobre a regulamentação do ProRecycle.

No caso dos Créditos de Carbono, a regulamentação constante do Anexo I (Fundos de Investimento Financeiro) da Resolução CVM nº 175/2022, foi precedida pela regulamentação destes créditos como “ativos financeiros”, nos termos da Resolução CMN nº 4.967/2021 e da Instrução Normativa BCB nº 325/2022.

O tratamento dos Créditos de Carbono na Resolução CVM nº 175/2022 também foi precedido por discussões sobre a regulação da compra e da venda de Créditos de Carbono e da criação do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões, ambas amparadas pelo Projeto de Lei nº 528/2021 recém aprovado no Senado.

Os mesmos (ou análogos) critérios de contabilização que sejam adotados para os Créditos de Carbono devem ser adotados para os Créditos de Reciclagem.

Pelo acima exposto, entendemos que os esforços de taxonomia do Ministério da Fazenda devem contemplar (i) a qualificação dos Créditos de Reciclagem do Decreto 11.413/2023 como “ativos financeiros”; e (ii) a regulamentação da compra e da venda de Créditos de Reciclagem para a criação de um Mercado Brasileiro de Economia Circular, com foco no cumprimento de metas de reciclagem a serem estabelecidas pelo Planares.

4.2. A Pauta ESG e a aparente tensão entre “E” e “S”

Desde a Política Nacional de Resíduos Sólidos (“PNRS”), criada pela Lei nº 12.305, de agosto de 2010, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (i.e. Prefeituras) deve priorizar a contratação de cooperativas e associações de catadores, para articular com outros agentes econômicos medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis, oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial.

²⁴ <https://www.terra.com.br/economia/cooperativa-do-mst-capta-r-3-milhoes-no-mercado-financeiro.d33a39631c9f83017b7d73d6820dc6679iqp15f0.html>

Em resposta à imposição governamental de custeio da logística reversa, as associações empresariais assinaram em novembro de 2015 o “Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral”. Estas associações se comprometeram em reciclar (ou destinar corretamente) 22% das embalagens até 2018, o que não ocorreu.

Pelo Decreto nº 11.044, de 13 de abril de 2022, o ex-Presidente Bolsonaro criou o crédito de logística reversa apelidado de Recicla+, que foi objeto de críticas por meio da Nota Técnica Conjunta 02/2022 ABRAMPA/CMA(CNMP) (Ministério Público do Meio Ambiente).

Na opinião do Ministério Público, o Recicla+ dificultava a inclusão social dos catadores, ao posicioná-los em condições de igualdade com os grandes operadores logísticos, sem que seus créditos fossem tratados em caráter prioritário.

A intenção dos ex-Ministros Paulo Guedes (Economia) e Joaquim Leite (Ambiente) era ganhar escalabilidade e eficiência na recuperação de materiais reutilizáveis, privilegiando os grandes operadores logísticos em prejuízo do protagonismo dos catadores.

4.3. O Direito de Propriedade (Property Rights) dos Créditos de Reciclagem

No âmbito da Economia Evolucionária e Neoinstitucional, os chamados direitos de propriedade (property rights) são elementos-chave no arranjo institucional dos agentes econômicos:

“Property rights develop to internalize externalities when the gains of internalization become larger than the cost of internalization. Increased internalization, in the main, results from changes in economic values, changes which stem from the development of new technology and the opening of new markets, changes to which old property rights are poorly attuned.” (Demsetz, H. - 1967)

Para as associações signatárias do Acordo Setorial de Reciclagem de 2015, apropriar-se dos Créditos de Reciclagem equivale a internalizar ganhos, de forma a compensar, total ou parcialmente, as perdas com o custeio das externalidades impostas pela PNRS. Em contraponto, é necessário que uma associação de catadores defenda institucionalmente seus interesses.

Ao se apropriar dos Créditos de Reciclagem, os grandes operadores logísticos estruturaram suas “parcerias” com as cooperativas na lógica da “Economia de Plataforma”, de forma a proletarianizar ao invés de priorizar os catadores de rua.

Em cumprimento ao dever legal de priorizar e de protagonizar os catadores, suas cooperativas e suas associações nacionais, todos os esforços de taxonomia (Ministério da Fazenda) e de finanças sustentáveis (CVM) que regulem a Economia Circular e os Créditos de Reciclagem devem estar nomeadamente ancorados em Instituições Nacionais que, genuinamente, representem as Cooperativas de Catadores e os seus interesses.

Em resposta ao memorando supra, foi agendada uma reunião com a Superintendência de Desenvolvimento de Mercado (SDM) da CVM, ocorrida em 30 de outubro passado. O resultado desta reunião foi objeto de um artigo escrito para a revista Consultor Jurídico, publicado em 5 de dezembro²⁵, reproduzido na próxima seção deste artigo.

5. A CVM e a Insustentável Leveza de suas Finanças Sustentáveis

“Menos Keynes, mais Friedman!” foi a frase que ouvimos da Superintendência de Desenvolvimento de Mercado (SDM) da Comissão de Valores Mobiliários, em uma recente conversa sobre o Plano de Finanças Sustentáveis dessa autarquia, com o propósito de discutir duas das dezessete “iniciativas sustentáveis” que integram o plano de ação da CVM para o biênio

²⁵ <https://www.conjur.com.br/2023-dez-05/a-cvm-e-a-insustentavel-leveza-de-suas-financas-sustentaveis/>

2023/24²⁶. São elas: a regulamentação dos Fiagro (Fundos de Investimento das Cadeias Produtivas do Agronegócio) e a regulamentação dos ProRecycle (Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem).

Na mesma data dessa conversa, a SDM publicava a Consulta Pública SDM 03/2023 para debater a minuta de anexo normativo à Resolução CVM nº 175/2022, dispondo sobre as regras específicas dos Fiagro. Pela nova regulamentação, os Fiagro estarão habilitados a investir em créditos de carbono, já qualificados pelo Banco Central e pela CVM como “ativos financeiros” que poderão ser utilizados em dação em pagamento para quitar dívidas lastreadas em cédulas de produto rural — verde (CPR-V) — e em certificados de recebíveis do agronegócio — verde (CRA-V).

Na visão da autarquia, os avanços legais e regulatórios dos mercados voluntário e regulado dos créditos de carbono são fruto de sua obediência à visão neoclássica da economia de mercado, defendida por Milton Friedman e demais economistas da Escola de Chicago. A decisão entre manter uma “floresta de pé” e capturar seus créditos de carbono, ou colocar uma “floresta no chão” para explorar legalmente a extração e o comércio da madeira, estaria pautada, principalmente, na lucratividade e na taxa interna de retorno de cada investimento no curto e médio prazos. E no longo prazo?

“No longo prazo, todos estaremos mortos” é uma frase conhecida do economista John M. Keynes, falecido logo após o final da Segunda Guerra Mundial. Com o advento do aquecimento global, essa frase ganha conotação apocalíptica. Keynes e os pós-keynesianos mostram que, em um mundo incerto e desconhecido, os agentes econômicos preferem reter moeda em vez de tomar decisões de gastos. O resultado dessa racionalidade é a insuficiência de demanda efetiva, desemprego e maior concentração de renda.

Se os Fiagro e os créditos de carbono são pautados pela lógica econômica de Friedman, seria fundamental que os ProRecycle e os créditos de reciclagem ou de logística reversa sejam pautados pela lógica econômica de Keynes, para quem a intervenção do Estado é vital para a diminuição do desemprego e para a distribuição de renda. Em outras palavras, se o maior apelo dos Fiagro está na sustentabilidade ambiental, seria fundamental que os ProRecycle estejam ancorados na sustentabilidade social para promover a emancipação econômica e social dos catadores de rua.

Do contrário, da mesma forma como as comunidades tradicionais, as aldeias indígenas e demais povos das florestas estão sendo alijados dos ganhos econômicos e financeiros dos créditos de carbono, as cooperativas de catadores de materiais recicláveis serão privadas dos ganhos dos créditos de reciclagem. Eles têm de se contentar com as migalhas a elas concedidos pelos demais agentes econômicos que efetivamente lucram com a reciclagem em descumprimento ao protagonismo garantido aos catadores nos “projetos estruturantes” de logística reversa e de economia circular regulamentados pelos decretos nº 11.413/2023 e nº 11.414/2023.

“Menos Friedman, mais Keynes!” é o que advogamos para a regulamentação do ProRecycle, que nesse sentido pode (e deve) ser combinada com estratégias de blended finance patrocinadas pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e pela Caixa Econômica Federal. É fundamental que a CVM evite o “social washing” de investimentos em projetos de reciclagem que não emancipem os catadores. Pois, se existe um risco iminente de médio e longo prazos de sermos todos dizimados pelos efeitos do aquecimento global, risco maior de curtíssimo prazo está na fome e na miséria a que se sujeitam os catadores de materiais recicláveis.

6. Conclusão

²⁶ Ver no Apêndice a este artigo os slides apresentados à CVM.

Ao colocar a securitização dos Créditos de Reciclagem na perspectiva dos recentes esforços da CVM em prol da sustentabilidade empresarial, são grandes os riscos de que o Plano de Ação para a Implementação da Política de Finanças Sustentáveis da CVM seja “neutralizado” pelo business as usual. É da essência das políticas públicas ambientais e sociais, bem como dos Créditos de Reciclagem e de outros instrumentos a eles subjacentes, serem “não-neutros”, no sentido de fomentar a distribuição de renda, o pleno emprego e a viabilidade climática da vida das próximas gerações no planeta.

No entanto, seja cético ou pessimista, o que Thorstein Veblen²⁷ escreveu há um século sobre as interações entre as instituições públicas e privadas também poderia ser dito dos atuais agentes econômicos envolvidos com os Créditos de Reciclagem: “Born in iniquity and conceived in sin, the spirit of nationalism has never ceased to bend human institutions to the service of dissension and distress.” Assim, “It is always sound business to take any obtainable net gain, at any cost and at any risk to the rest of the community.”

Se o mercado é incapaz de promover “finanças sustentáveis” autênticas e não especulativas, caberia aos bancos de fomento tomarem esta iniciativa. Ainda que muitos considerem o modus operandi do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como baseado no princípio de preferência pela liquidez e dotado de uma gestão financeira bastante conservadora²⁸, isso não impediria a atuação do banco em prol da viabilização das finanças sustentáveis no país.

Neste sentido, surge a alternativa do chamado blended finance, para impulsionar investimentos socioambientais dentro e fora do mercado de capitais brasileiro. As estruturas de blended finance adotam como premissa o uso estratégico de capital catalítico (filantrópico ou de fomento) para mitigar o risco dos projetos e atrair capital comercial (público e/ou privado). São estruturas híbridas de financiamento, que podem combinar instrumentos diversos, como capital subordinado (dívida, equity ou híbrido), garantias e seguros, grants (doações) para apoio a projetos, pagamento por resultados e assistência técnica.

No Brasil, embora o uso de arquiteturas de blended finance ainda seja incipiente, o BNDES entende que o atual cenário é favorável a investimentos com elevados padrões ambientais, sociais e de governança (ESG), gerando a necessidade crescente de canalizar recursos para projetos socioambientais, que contribuam com o desenvolvimento do país e a melhoria da qualidade de vida da população. Nesse contexto, instituições multilaterais e de fomento podem criar as condições necessárias para estimular o uso de blended finance no país. Com longa experiência no financiamento do desenvolvimento nacional, o BNDES está estruturando um projeto-piloto, que busca combinar parte dos seus recursos não reembolsáveis a diferentes tipos de capital – público, privado e filantrópico, nacional ou internacional.

Neste contexto, espera-se que o BNDES faça um chamamento público para selecionar gestores e intermediários que desenvolvam projetos com impacto socioambiental, financiados por meio de estruturas de blended finance inovadoras. No caso dos Créditos de Reciclagem, entendemos que o BNDES deva observar o protagonismo conferido aos catadores pelo Decreto nº 11.413/2023, destinando exclusivamente às suas cooperativas a parcela de capital catalítico (filantrópico ou de fomento) de financiamentos de projetos de reciclagem²⁹.

Referências

²⁷ VEBLLEN, T. *Absentee Ownership: Business Enterprise in Recent Times: The case of America*. Routledge, 1996.

²⁸ Pgs. 132 e 133.

²⁹ Ver Anexo I.

Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral, datado de 25 de novembro de 2015.

Artigo Exame Invest, MST Conclui Emissão de CRA com Rentabilidade Abaixo da Inflação, datado de 17/09/2021, em <https://exame.com/invest/onde-investir/mst-conclui-emissao-de-cra-com-rentabilidade-abaixo-da-inflacao/>

COASE, R. H. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, Vol. 3 (Oct., 1960), pp. 1-44. The University of Chicago Press.

CUNHA, A.S. Decretos Reconhecem Protagonismo dos Catadores. Artigo publicado no *Jornal Valor Econômico* em 28/03/2023. Disponível em <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/decretos-reconhecem-protagonismo-de-catadores.ghtml>

Decretos nº 11.043 e nº 11.044, de 13 de abril de 2022.

Decretos nº 11.413 e nº 11.414, de 13 de fevereiro de 2023.

DEMSETZ, Harold. Toward a Theory of Property Rights, *American Economic Review* 57(2): 347-359, 1967.

Divulgação Artemisia: Artemisia e Grupo Gaia lançam Instrumento Financeiro Inovador para Financiar o Crescimento de Negócios Sociais, datado de agosto de 2023, em <https://artemisia.org.br/artemisia-e-grupo-gaia-lancam-instrumento-financeiro-inovador-para-financiar-o-crescimento-de-negocios-sociais/>

EDITAL de Consulta Pública da Superintendência de Desenvolvimento do Mercado (SDM) da CVM nº 07/23, de 22/12/2023, incluindo a minuta de alteração da Resolução CVM nº 175, de 2022, dispondo sobre os Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem – ProRecycle.

LANE, D.; Malerba, F; Maxfield, R.; and Orsenigo, L. Choice and Action. 1996. SFI Working Paper 95-01-004. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/24058251>

Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

Lei Federal nº 14.430, de 03 de agosto de 2022.

Nota Técnica Conjunta 02/2022 ABRAMPA/CMA(CNMP) - ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros de Ministério Público de Meio Ambiente; CMA - Comissão do Meio Ambiente; CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

Nota Técnica nº 02/2023 MPPA/ MPF. Assunto: Limites e condições para a realização de projetos incidentes em terras públicas e territórios tradicionais, tomando por escopo os direitos territoriais a partir dos pressupostos de Direitos Humanos.

SIMON, H.A. From Substantive to Procedural Rationality. *25 Years of Economic Theory: Retrospect and Prospect*. Springer US Editor. 1976.

VEBLEN, T. *The Theory of the Leisure Class*. Oxford World's Classics. Oxford University Press, 2009.

Anexo I

Em dezembro de 2023, a CVM submeteu à consulta pública uma minuta contendo alteração na parte geral da Resolução CVM nº 175/2022, destinada a regulamentar os Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem – “ProRecycle”, nos termos dos artigos 8º e 9º da Lei nº 14.260/2021. De acordo com a autarquia, contatos preliminares tidos junto a agentes que atuam em atividades atinentes ao mercado de reciclagem indicam a possibilidade de investimento no âmbito do mercado de valores mobiliários, por exemplo, por meio da aquisição de ativos originados em projetos desenvolvidos nas áreas de logística reversa, compostagem e biomassa. Esse cenário permite vislumbrar a utilização dos ProRecycle inclusive em operações de blended finance, que combinam diferentes perfis de investidores, que participam da operação em diferentes níveis de risco-retorno – em tese, a depender de sua política de investimentos, o ProRecycle poderia emular a atuação de um agente de fomento ou atuar como um típico investidor institucional.

Em sua consulta, a CVM indagou duas questões aos agentes econômicos participantes do mercado de capitais: se os agentes econômicos concordam com a escolha da CVM pela não criação de uma nova categoria de fundos, o que implica a possibilidade de todas as categorias de fundos possuírem, observadas suas regras específicas, “classes” de cotas ProRecycle, para que as “classes ProRecycle” possam ser rapidamente estruturadas e ofertadas ao público, alcançando sua missão; e se os agentes econômicos entendem que a aplicação de recursos no ProRecycle deva ser considerada passível de obtenção de incentivo ou benefício fiscal, consoante a legislação tributária aplicável.

Em 1º de março de 2024, a CVM publicou 04 (quatro) respostas à Consulta Pública SDM nº 07/23, das quais se destacam, por sua completude e por sua aderência às questões formuladas, a resposta da ANBIMA (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais) e a nossa resposta. Enquanto a ANBIMA corrobora a escolha da CVM pela não criação de uma nova categoria de fundos, posicionamo-nos em sentido diametralmente contrário, conforme resposta transcrita a seguir:

* * *

“Resposta à Consulta Pública SDM 07/2023, para a alteração da Resolução CVM nº 175, de 2022, dispondo sobre os Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem – ProRecycle. Augusto Simões Cunha³⁰

O artigo 8º da Lei nº 14.260/2021 estabelece que os Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecycle) terão seus recursos destinados “aos projetos previstos nesta Lei”.

Já o artigo 3º da mesma Lei nº 14.260/2021 elenca os projetos a serem contemplados com os recursos do ProRecycle:

I - capacitação, formação e assessoria técnica, inclusive para a promoção de intercâmbios, nacionais e internacionais, para as áreas escolar/acadêmica, empresarial, associações comunitárias e organizações sociais que explicitem como seu objeto a promoção, o desenvolvimento, a execução ou o fomento de atividades de reciclagem ou de reuso de materiais;

³⁰ Doutorando em Economia, Unesp – augusto.cunha@unesp.br

II - incubação de microempresas, de pequenas empresas, de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem em atividades de reciclagem;

III - pesquisas e estudos para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

IV - implantação e adaptação de infraestrutura física de microempresas, de pequenas empresas, de indústrias, de cooperativas e de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

V - aquisição de equipamentos e de veículos para a coleta seletiva, a reutilização, o beneficiamento, o tratamento e a reciclagem de materiais pelas indústrias, pelas microempresas, pelas pequenas empresas, pelas cooperativas e pelas associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VI - organização de redes de comercialização e de cadeias produtivas, e apoio a essas redes, integradas por microempresas, pequenas empresas, cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VII - fortalecimento da participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem; e

VIII - desenvolvimento de novas tecnologias para agregar valor ao trabalho de coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Por sua vez, ao instituir 03 (três) modalidades de Certificados de Créditos de Reciclagem, o Decreto nº 11.413/2023 define como projeto estruturante de recuperação de materiais recicláveis aquele que, cumulativamente:

I - tenha mais de cinquenta por cento da sua meta de recuperação de embalagens em geral cumprida por meio de parceria, com prazo mínimo de doze meses de duração, com:

a) catadoras e catadores individuais;

b) cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis; ou

c) entidades cuja origem dos resíduos seja comprovadamente de catadores de materiais recicláveis;

II - possua metodologia de implementação junto a organizações de catadores de materiais recicláveis que preveja, no mínimo, a realização de:

a) diagnóstico de oportunidades de melhoria, elaboração e implementação de plano de ação;

b) investimentos financeiros para melhoria no processo produtivo e de trabalho;

c) atividades de qualificação, assessoria técnica, monitoramento e avaliação de resultados; e

d) investimentos na regularização e na formalização das organizações;

III - crie, amplie ou melhore a infraestrutura necessária para as atividades de retorno e de triagem de todas as embalagens, sem distinção por tipo de material, descartadas após o uso pelos consumidores, com vistas à subsequente destinação final ambientalmente adequada, em Municípios onde essa infraestrutura e essas atividades são ainda inexistentes ou incipientes;

IV - transfira conhecimento para o corpo de profissionais técnicos do Poder Público municipal, incluída, exemplificativamente, a realização de estudos; e

V - executem ações de educação ambiental da população local para o descarte seletivo correto dos resíduos gerados.

Na Consulta Pública em referência, a SDM destaca que, “(...) ao considerar a temática socioambiental que envolve as atividades relacionadas à reciclagem, a Minuta (...) privilegia a prestação de informações aos investidores e a prevenção e o combate ao greenwashing.” Contudo, não encontramos na normativa da CVM mecanismos eficazes para o combate ao “social washing”, ou para a promoção do pilar “S” da temática ESG.

No contexto do ProRecycle, entende-se por “social washing” toda e qualquer estruturação de fundos de investimentos voltados a projetos de reciclagem que retire o protagonismo das organizações de catadores, ou que não seja veículo de inclusão social e de emancipação econômica dos catadores, que se constitui em um dos pilares fundamentais da Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecida pela Lei nº 12.305/2010.³¹

Em sua Consulta, a SDM destaca duas “questões relevantes”:

I - A primeira diz respeito à escolha pela não criação de nova categoria de fundos, o que implica a possibilidade de todas as categorias de fundos possuírem – observadas suas regras específicas – classes de cotas ProRecycle.

II - A segunda questão especialmente relevante para a CVM é relacionada à possibilidade de a aplicação de recursos no ProRecycle ser considerada passível de obtenção de incentivo ou benefício fiscal consoante a legislação tributária aplicável.

Em resposta à primeira questão, parece-nos que “a possibilidade de todas as categorias de fundos possuírem classes de cotas ProRecycle” contribuiria, voluntária ou involuntariamente, com o “social washing”. Não nos parece viável, por exemplo, que os regulamentos de fundos de investimento financeiro, imobiliário, ou mesmo do agronegócio, prevejam “classes de cotas ProRecycle” que atendam aos requisitos de inclusão social e de emancipação econômica dos catadores previstos na Lei nº 14.260/2021.

Tais fundos são objeto de investimentos, de administração e de gestão orientados pela lógica econômica do “business as usual”. A especulação e o oportunismo dos agentes econômicos, cujas relações estão estruturadas pelos citados fundos, são conflitantes com os objetivos e as finalidades do ProRecycle. Ou seja, existe evidente conflito de interesses entre, de um lado, a lucratividade

³¹ A palavra “catadores” aparece 12 vezes na Lei nº 12.305/2010, incluindo os seguintes artigos: (Esfera Federal) “Art. 15, V – “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores (...).” (Esfera Estadual) “Art. 17, V – “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores (...).” (Esfera Municipal) Art. 18, “§1 - Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que: (...) “II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores (...).”

destes agentes econômicos em projetos de reciclagem e, de outro lado, a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores.

Desta forma, a CVM estaria, involuntariamente, prestando um desserviço à sua própria agenda de “finanças sustentáveis”, ao permitir a institucionalização do “social washing”.

Por outro lado, parece-nos viável “a possibilidade de Fundos de Investimentos em Participações (FIP) possuírem classes de cotas ProRecycle”, condicionado à estrita observância da legislação aplicável. Neste sentido, seria acrescentado ao rol de classes de cotas de FIP o ProRecycle, permitindo, inclusive, a existência de FIP com classe única de cotas ProRecycle:

(Anexo Normativo IV - Resolução CVM nº 175)

(...)

Art. 13. Quanto à composição de sua carteira, cada classe de cotas do FIP deve configurar um dentre os seguintes tipos:

I – Capital Semente;

II – Empresas Emergentes;

III – Infraestrutura;

IV – Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I);

V – ProRecycle; ou

VI – Multiestratégia.

(...)

Seção [V] – ProRecycle

Art. [●]. A classe do tipo “ProRecycle” é aquela que investe em projetos de reciclagem associados à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos termos da Lei nº 14.260, de 8 de dezembro de 2021, e do Decreto nº 11.413, de 13 de fevereiro de 2023.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, as classes de cotas do tipo “ProRecycle” devem manter, ao menos, 50% (cinquenta por cento) de seu patrimônio líquido investido em notas comerciais ou outros títulos de emissão de cooperativas, organizações sociais e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

§ 2º As notas comerciais e outros títulos de emissão de cooperativas, organizações sociais e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis citados no § 1º poderão ser amortizados e/ou resgatados com a utilização dos certificados de créditos de reciclagem de que trata o Decreto nº 11.413/2023.

Caso haja desinteresse do mercado no ProRecycle estruturado da forma acima, dos males o menor: é preferível resguardar a previsão legal de inclusão social e de emancipação econômica dos catadores, com o risco de se reduzir substancialmente a emissão de tais classes de cotas, a permitir a existência de um “perverso” ProRecycle, que desvie “ilegalmente” (no sentido literal da palavra)

recursos para projetos de reciclagem especulativos e oportunistas, na lógica do “business as usual”.

Com relação à segunda questão levantada pela CVM, relacionada à possibilidade de aplicação de recursos no ProRecycle ser considerada passível de obtenção de incentivo ou benefício fiscal, a recém-aprovada Emenda Constitucional, que alterou o Sistema Tributário Nacional, cita uma única vez a palavra “reciclagem”, no seguinte contexto:

(...)

§ 5º É autorizada a concessão de crédito ao contribuinte adquirente de bens e serviços de produtor rural pessoa física ou jurídica que não opte por ser contribuinte na hipótese de que trata o § 4º, nos termos da lei complementar, observado o seguinte:

I – o Poder Executivo da União e o Comitê Gestor do Imposto de Bens e Serviços poderão revisar, anualmente, de acordo com critérios estabelecidos em lei complementar, o valor do crédito presumido concedido, não se aplicando o disposto no art. 150, I, da Constituição Federal; e (...)

§ 6º Observado o disposto no § 5º, I, é autorizada a concessão de crédito ao contribuinte adquirente de:

(...)

II – resíduos e demais materiais destinados à reciclagem, reutilização ou logística reversa, de pessoa física, cooperativa ou outra forma de organização popular.

Embora a Emenda Constitucional não preveja a obtenção de incentivo ou benefício fiscal para investimentos em projetos de reciclagem, ao dispor sobre a concessão de crédito ao contribuinte adquirente de materiais recicláveis, o legislador já se preocupou em condicionar a aquisição de tal crédito tributário ao trabalho do catador de rua (pessoa física), de suas cooperativas e das organizações populares.

Entendemos que este viés social de protagonismo ao catador de rua, previsto na Emenda Constitucional que alterou o Sistema Tributário Nacional, será orientativo de futuros incentivos ou benefícios fiscais a projetos de reciclagem.

Permanecemos à disposição desta Superintendência e desta Autarquia para aprofundar as discussões aqui levantadas.”

* * *

De acordo com seu Plano de Ação de Finanças Sustentáveis, a CVM teria o prazo de até 31 de dezembro de 2024 para alterar a Resolução CVM nº 175, de forma a regulamentar o ProRecycle. Em 04 de julho de 2024, a CVM rapidamente publicou o Relatório de Análise à Consulta Pública SDM nº 07/23 – Processo CVM SEI nº 19957.007496/2023-76, pelo qual a Comissão acolheu integralmente as sugestões da ANBIMA, na forma da nova Resolução CVM nº 206/2024 e, conseqüentemente, descartou integralmente as sugestões do autor. Ao final deste Relatório de Análise, consta a manifestação do Ministério do Meio Ambiente, com os seguintes dizeres:

“Manifestação do Ministério do Meio Ambiente. Conforme previsto no art. 9º da Lei nº 14.260, a CVM ouviu o Ministério do Meio Ambiente para fins da elaboração da regulamentação do ProRecycle. Por meio de seu Departamento de Gestão de Resíduos, o Ministério corroborou a escolha da CVM pela não criação de uma categoria específica para os ProRecycle, um veículo que pode representar uma “uma nova jornada em investimentos socioambientais” para os

agentes econômicos, no âmbito das cadeias produtivas e de pesquisa no setor de reciclagem. Ademais, reportando-se à manifestação de Augusto Cunha, o Ministério reconhece a pertinência das preocupações apresentadas pelo participante, mas pondera que as experiências fáticas e as avaliações futuras deverão ajudar a prevenir tanto o greenwashing como o socialwashing.”