

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

JÉSSICA DUQUINI

**A implementação do Programa de Coleta Seletiva de São Paulo: instrumentos de políticas públicas e interações socioestatais.**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

São Paulo

2023

JÉSSICA DUQUINI

**A implementação do Programa de Coleta Seletiva de São Paulo: instrumentos de políticas públicas e interações socioestatais.**

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração:

Análise de Políticas Públicas

Orientadora:

Prof. Dra. Renata Mirandola Bichir

São Paulo

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Artes, Ciências e Humanidades,  
com os dados inseridos pelo(a) autor(a)  
Brenda Fontes Malheiros de Castro CRB 8-7012; Sandra Tokarevicz CRB 8-4936

Duquini, Jéssica

A implementação do Programa de Coleta Seletiva de São Paulo: instrumentos de políticas públicas e interações socioestatais / Jéssica Duquini; orientadora, Renata Mirandola Bichir. -- São Paulo, 2023.  
254 p: il.

Dissertacao (Mestrado em Ciencias) - Programa de Pós-Graduação em Gestao de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2023.

Versão corrigida

1. coleta seletiva de São Paulo. 2. instrumentos de políticas públicas. 3. encaixes institucionais. 4. movimentos sociais. 5. catadores de materiais recicláveis. I. Bichir, Renata Mirandola, orient. II. Título.

Nome: DUQUINI, Jéssica

Título: Implementação do programa de coleta seletiva de São Paulo: instrumentos de políticas públicas e interações socioestatais.

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas. Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_\_\_

### **Banca Examinadora**

Profa. Dra. \_Úrsula Dias Peres\_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_EACH/USP\_\_\_

Julgamento: \_\_\_ Aprovada\_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Sylmara Gonçalves Dias

Instituição: \_\_\_\_\_ EACH/USP \_\_\_

Julgamento: \_\_\_ Aprovada \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Matheus Mazzilli Pereira

Instituição: \_\_\_UFRGS\_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_Aprovada\_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

*Dedico este trabalho às catadoras e aos catadores de materiais recicláveis que conheci ao longo da minha militância e pesquisa, que sempre me inspiraram com sua força, luta e solidariedade.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço em especial à minha mãe, por ter feito a revisão gramatical deste trabalho e me ajudado na transcrição das entrevistas, além de ter tido paciência para ouvir minhas reclamações. Agradeço à Prof. Renata Bichir, pela orientação e inspiração, despertando meu desejo pela pesquisa e docência no decorrer do mestrado. Sou grata pelas conversas que tivemos durante as caronas até a EACH, que deixaram minha passagem pela USP mais divertida e leve. Agradeço pelo aprendizado que obtive nas reuniões do grupo de pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole, com todas as pesquisadoras incríveis que conheci e que contribuíram de alguma forma para os *insights* dessa pesquisa.

Agradeço à Prof. Sylmara Gonçalves-Dias, pela oportunidade de cursar sua disciplina sobre gestão de resíduos, de participar do seu grupo de pesquisa e do projeto de extensão Comunica São Remo, que me motivaram e me ajudaram a lembrar os motivos pelos quais escolhi ingressar neste mestrado.

Agradeço aos catadores e catadoras de materiais recicláveis de São Paulo que me receberam e me acolheram durante minha pesquisa.

Agradeço ao meu grande amigo Leandro Correa, por ter sido meu confidente, escutado minhas reclamações e angústias nesse processo, e por ter me impulsionado a ir sempre mais longe. Agradeço à minha companheira Isadora de Toledo Ramos, que deixou os compromissos da vida mais leves, que me apoiou e instigou minha autoconfiança num pedacinho dessa jornada. Agradeço à minha amiga Camila Ikuta, pelos sábados e domingos de estudos, com direito a almoço e trocas, deixando os dias de estudo mais alegres. Agradeço imensamente aos colegas que fiz neste percurso, em especial à Érica Stella pelas conversas online (no meio da pandemia) que me trouxeram energia e ânimo; à Luiza Foltran, pelos momentos de desabafo sobre nossas pesquisas e vidas no restaurante universitário da EACH; ao Victor Felix, pelo companheirismo na Representação Discente, aos amigos da Associação de Pós-Graduandos, em especial à Amanda Harumy, com quem dividi momentos de militância e solidariedade.

Agradeço aos colegas da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Unesp Franca e aos cooperados da Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Franca (COOPERFRAN), em nome da Diana e Austefany que me apresentaram um novo mundo para que eu trilhasse este caminho até o mestrado.

Agradeço às pesquisadoras e pesquisadores que me antecederam e que contribuíram com as argumentações e achados deste trabalho, especialmente às pesquisadoras dedicadas com o tema da inclusão social e produtiva de catadores de materiais recicláveis, e às colegas do grupo de pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), coordenado pela professora Renata Bichir.

## RESUMO

DUQUINI, Jéssica. **A implementação do Programa de Coleta Seletiva de São Paulo: instrumentos de políticas públicas e interações socioestatais**. 2023. 254 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Versão corrigida.

Esta dissertação analisa o processo de implementação do programa de coleta seletiva de São Paulo no período de 2002 a 2017, concentrando-se nos encaixes institucionais construídos pelo Movimento de Resíduos Sólidos de São Paulo e nos instrumentos de políticas públicas. O referencial teórico versa sobre interações socioestatais e movimentos sociais e sobre a instrumentação da ação pública, que enfatizam, respectivamente, os efeitos produzidos pela agência coletiva e por microinstituições sobre a política pública. Foram utilizadas as técnicas de análise documental, revisão bibliográfica da literatura especializada sobre coleta seletiva, 20 entrevistas e observação participante em 4 eventos. Também foi empregada a análise de conteúdo, para explorar as entrevistas e documentos. Quanto aos resultados da pesquisa, foi identificado que o Movimento de resíduos sólidos construiu diferentes encaixes ao longo das gestões governamentais, com maior participação institucionalizada na gestão de Marta Suplicy e Fernando Haddad, e com maior uso de repertórios de ação direta e protesto na gestão Kassab. O MRS construiu encaixes institucionais que contribuíram para a criação de arenas participativas, para a incorporação de novas dimensões à política e para integração de atores antes excluídos. O próprio Programa de Coleta Seletiva constitui um encaixe institucional e incorporou as organizações de catadores como parte do sistema de coleta seletiva oficial. Contudo, o MRS não constituiu um domínio de agência, pois a instrumentação da política colocou limites aos encaixes. Os encaixes do movimento, foram em sua maioria, construídos ao redor de instrumentos de políticas públicas, em especial, instrumentos de parceria e tecnologias de tratamento de resíduos. Contudo, o instrumento da concessão limitou o encaixe institucional, levando os catadores a se concentrarem em atividades de triagem dos resíduos, portanto, afastando-os da coleta porta-a-porta. A concessão contribuiu para concentração de poder nas empresas concessionárias e em poucas organizações de catadores, Por sua vez, os instrumentos de parceria, como convênio e contrato com catadores, produziram efeitos inesperados, a despeito dos seus objetivos iniciais, contribuindo para concentração de poder em poucas organizações de catadores, em especial, aquela que opera as Centrais Mecanizadas de Triagem. Os instrumentos também produziram efeitos de seletividade sobre as organizações de catadores, excluindo da política as organizações informais e menos estruturadas. As Centrais Mecanizada de Triagem, concebidas como instrumentos secundários, ganharam centralidade na implementação da política e inverteram o arranjo de implementação, passando a disputar resíduos com as organizações de catadores.

**Palavras-chave:** coleta seletiva de São Paulo, instrumentos de políticas públicas, encaixes institucionais, movimentos sociais, catadores de materiais recicláveis.

## ABSTRACT

DUQUINI, Jéssica. **Implementation of Selective Collection Program in São Paulo: public policy instruments and social state interactions.** 2023. 254 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2023. Corrected version.

This thesis analyzes the implementation process of the selective collection program in São Paulo from 2002 to 2017, focusing on the institutional frameworks built by the Solid Waste Movement of São Paulo and focusing on public policy instruments. The theoretical framework approaches socio-state interactions, social movements and the instrumentation of public action, which emphasize effects on public policy produced by collective agency and by micro institutions, respectively. We used techniques of document analysis, bibliographic review of the specialized literature on selective collection, 20 interviews and participant observation in 4 events. We also used content analysis to explore the interviews and documents. The results shows that the Solid Waste Movement built several institutional fits throughout different government administrations, with greater institutionalized participation during the management of Marta Suplicy and Fernando Haddad, and with greater use of direct action and protest repertoires during the Kassab's administration. The Movement built institutional frameworks that contributed to the creation of participatory arenas, to the incorporation of new dimensions to the policy and to the integration of previously excluded actors. The Selective Collection Program constitutes an institutional fit and has incorporated waste pickers' organizations as part of the official selective collection system. However, the Movement did not constitute an agency domain, because instruments of public policy placed limits on them. The fits were, for the most part, built around public policy instruments, in particular, partnership instruments and waste treatment technologies. However, the concession limited the institutional fit, leading waste pickers to focus on waste separation activities, thus moving them away from waste collection. The concession contributed to the concentration of power in the private companies and in a few organizations of collectors. In turn, the partnership instruments, such as an agreement and contract with collectors, produced unexpected effects, despite their initial objectives, contributing to the concentration of power in few organizations of waste pickers, especially the one that operates the Mechanized Centers. Partnership instruments also produced selectivity effects on collectors' organizations, excluding informal and less structured organizations from the policy. The Mechanized Centers, conceived as secondary instruments, gained centrality in the implementation of the policy, reversed its arrangement and competing with collectors' organizations for recyclable materials.

**Keywords:** selective collection in São Paulo, public policy instruments, institutional fit, social movements, waste pickers.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADS-CUT	Agência de Desenvolvimento Solidário
ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
AMLURB	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana
APEOESP	Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
CEADEC	Centro de Estudos e Apoio ao Desenvolvimento, Emprego e Cidadania
CEBs	Comunidade Eclesial de Base
CEMPRE	Compromisso Empresarial para a Reciclagem
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CMC	Comitê Metropolitano de Catadores
CMJ	Central Mecanizada de Triagem Carolina Maria de Jesus
CMTs	Centrais Mecanizadas de Triagem
COOPAMARE	Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis
COOPERCAPS	Cooperativa de Coleta Seletiva da Capela do Socorro
COOPERE-	Cooperativa dos Catadores Autônomos de Materiais
CENTRO	Reaproveitáveis do Centro
COOPER-	Cooperativa Vira Lata
VIRA LATA	
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CTs	Centrais de Triagem
DCA	Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes
ES	Economia Solidária
E-SIC	Serviços de Informações ao Cidadão
FDZL	Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste
FLC	Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo
FNLC	Fórum Nacional Lixo e Cidadania
FRSP	Fórum Recicla São Paulo (FRSP)
FSA	Fundação Santo André
GTI	Grupo de Trabalho Intersecretarial
IAF	Inter American Foundation
IP	Instituto Pólis

IPT/USP	Instituto de Pesquisa Tecnológica da Universidade de São Paulo
LAPECH	Laboratório de Pesquisa em Ciências Humanas da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
LIMPURB	Departamento de Limpeza Urbana
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MNCR	Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MRS	Movimento de Resíduos Sólidos
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OAF	Organização do Auxílio Fraternal
OSICIP	Organização da sociedade civil de interesse público
PEC	Programa de Educação Continuada
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PP	Central Mecanizada de Triagem de Ponte Pequena
PP	Polipropileno
PT	Partido dos Trabalhadores
RME	Rede Mulher de Educação
RS	Resíduos Sólidos
SAP	Sociologia da Ação Pública
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SECLIMA	Secretaria Executiva de Mudanças Climáticas de São Paulo
SEFRAS	Serviço Franciscano de Solidariedade
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SINTAEMA	Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente
SP REGULA	Agência São Paulo Regula
SVMA	Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente
EU	União Europeia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
ZLF	Coleta Seletiva Zona Leste Faz

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Síntese dos códigos da pesquisa.....	27
Figura 2. Uso das Centrais de Triagem (CTs).....	66
Figura 3. Repertórios de interação do MRS durante governo Marta Suplicy .....	78
Figura 4. Encaixes institucionais do MRS na gestão de Marta Suplicy .....	86
Figura 5. Incorporação do modelo alternativo.....	89
Figura 6. Efeitos dos instrumentos implementados sobre os atores e a política pública.....	108
Figura 7. Composição das centrais de Centrais de Triagem e organizações de assessoramento .....	111
Figura 8. Repertórios de interação do MRS com o governo Serra/Kassab .....	123
Figura 9. Encaixes institucionais e alcance do MRS durante gestão Serra/Kassab .....	126
Figura 10. Efeitos dos instrumentos de políticas públicas na gestão Serra/Kassab .....	131
Figura 11. Encaixes do MRS e alcance durante a Gestão Haddad.....	148
Figura 12. Repertórios de interação durante a Gestão Haddad .....	151
Figura 13. Subtemas tratados no Conselho Gestor sobre o tema Estruturação do arranjo das CMTs.....	162
Figura 14. Arranjo de implementação das Centrais Mecanizadas de Triagem .....	168
Figura 15. Subtemas tratados no Conselho Gestor Fundo sobre a Gestão das CMT.....	176
Figura 16. Efeitos e consequências das Centrais Mecanizadas de Triagem.....	182
Figura 17. Temas abordados no Conselho de Acompanhamento do PCS .....	197
Figura 18. Efeitos dos contratos de serviço sobre o MRS e as organizações de catadores....	202

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Arenas institucionais de interação socioestatal no Governo Marta Suplicy.....	84
Tabela 2. Instrumentos de parceria no período de 2002 a 2004.....	101
Tabela 3. Instrumentos de parceria com as cooperativas na gestão Serra/kassab .....	124
Tabela 4. Arena institucional de participação no governo Haddad.....	146
Tabela 5. Instrumentos de parceria com as organizações de catadores na gestão Haddad ....	184

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1. Fontes bibliográficas sobre o caso de São Paulo.....	23
Quadro 2. Entrevistas .....	24
Quadro 3. Fontes documentais .....	26
Quadro 4. Observação participante .....	27
Quadro 5. Comparação da literatura atual sobre movimentos sociais.....	39
Quadro 6. Objetivos e propostas do FRSP .....	49
Quadro 7. Objetivos e propostas do MNCR.....	58
Quadro 8. Objetivos e propostas do FLC .....	62
Quadro 9. Interação entre órgãos/ atores públicos e MRS. ....	63
Quadro 10. Operacionalização da altimetria dos encaixes .....	68
Quadro 11. Propostas para o PGIRS relacionadas com o modelo alternativo do MRS .....	138
Quadro 12. Etapas da planta produtiva da CMT Carolina Maria de Jesus.....	156
Quadro 13. Etapas da planta produtiva da CMT Ponte Pequena.....	157
Quadro 14. Problemas na implementação das CMTs.....	170
Quadro 15. Adaptações empreendidas pelos catadores nas CMTs .....	175
Quadro 16. Contratos de serviço com organizações de catadores em regime pleno.....	186
Quadro 17. Contratos de serviço com organizações de catadores no governo Doria/Covas .	190
Quadro 18. Ampliação das unidades e estrutura da Coopercaps.....	200

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1. Temas discutidos no Conselho Gestor do Fundo de Coleta Seletiva.....	169
Gráfico 2. Participação das organizações de catadores no Conselho de Acompanhamento..	196

## SUMÁRIO

### Sumário

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 - ESCOLHAS METODOLÓGICAS.....	21
CAPÍTULO 2 - APROXIMANDO LENTES TEÓRICAS: INTERAÇÃO SOCIOESTATAL E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ....	28
2.1. Interações socioestatais na produção de políticas públicas .....	29
2.2. Instrumentos de políticas públicas.....	40
CAPÍTULO 3 - A GÊNESE E A HETEROGENEIDADE DO MOVIMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS (MRS) .....	45
3.1. Composição do movimento de resíduos sólidos .....	46
3.2. O movimento de resíduos sólidos de São Paulo e os processos de interação socioestatal	62
3.3. Modelo alternativo de coleta seletiva do mrs .....	64
CAPÍTULO 4 - GESTÃO MUNICIPAL MARTA SUPPLY (2001-2004): REPERTÓRIOS INSTITUCIONAIS, DENSIDADE DE ENCAIXES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL. ....	67
4.1. Criação do programa de coleta seletiva e os repertórios de interação: cooperação e conflito entre estado e movimento social.....	69
4.2. Conflitando com o processo de institucionalização das demandas do movimento: a lei de concessão dos serviços de limpeza urbana. ....	79
4.3. Construindo encaixes institucionais por meio de instrumentos de políticas públicas.....	83
4.4. A incorporação do modelo alternativo socioambiental, descentralizado e participativo. .	88
4.5. Instrumentos de parceria: lógicas em disputa, independência dos objetivos iniciais e efeitos de desigualdade e seletividade.....	89
4.6. Implementação das centrais de triagem: disputando uma ferramenta de política pública, seus sentidos e uso. ....	109
4.7. Síntese dos resultados do capítulo .....	115
CAPÍTULO 5 - GESTÃO MUNICIPAL SERRA/KASSAB: BAIXA PERMEABILIDADE DO ESTADO E MUDANÇAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA.....	117
5.1. Repertórios de confronto, mobilização do direito e ampliação do encaixe institucional envolvendo instrumentos de políticas públicas. ....	118
5.2. Mudança no uso de uma ferramenta de política pública: entraves para a cooperação entre organizações de catadores conveniadas e não conveniadas. ....	127
5.3. Síntese do capítulo.....	132
CAPÍTULO 6 - GESTÃO MUNICIPAL FERNANDO HADDAD: PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA E CONSTRUÇÃO DE UM ENCAIXE TEMPORÁRIO. ....	134
6.1. Reforçando o modelo alternativo e construindo encaixes institucionais: a participação na elaboração do plano de gestão integrada de resíduos sólidos.....	135
6.2. Implementação do pgirs: reforçando encaixes institucionais e repertórios de interação socioestatal.....	145

6.3. A escolha pelas CMTS .....	151
6.4. O que são as Centrais Mecanizadas de Triagem e como funcionam?.....	155
6.5. Centralidade das Centrais Mecanizadas de Triagem: complexidade do arranjo de implementação e dilemas jurídicos.....	160
6.6. Problemas na implementação das Centrais Mecanizadas de Triagem: efeitos autônomos de uma ferramenta de política pública e adaptações do processo produtivo pelas organizações de catadores .....	170
6.7. Escolhas técnicas e efeitos relacionais: conflitos na operação da CMT de PP .....	177
6.8. Centralidade funcional das CMTs: disputa com as organizações de catadores pelos resíduos da coleta oficial.....	179
6.9. Implementação e revogação do contrato de serviço com as organizações de catadores: características, dificuldades de implementação e efeitos de desigualdades de poder entre as organizações de catadores.....	183
6.10. Combinação de instrumentos e ferramentas de políticas públicas .....	202
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	204
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	214
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	227
APÊNDICE B - CODIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DAS ORGANIZAÇÕES INTEGRANTES DO MRS .....	230
APÊNDICE C - FOTOS DA VISITA NA CMJ .....	240
APÊNDICE D- FOTOS DO EVENTO DE INAUGURAÇÃO DO CAAC.....	250

## INTRODUÇÃO

Estudos sobre governança pública (MARQUES, 2006; BICHER, 2018; PIRES E GOMIDE, 2016; TORTOLA, 2017), movimentos sociais (LAVALLE et. al., 2019; ALBUQUERQUE, 2019; ABER E BÜLOW, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018) e sociologia da ação pública (LASCOUMES E LE GALÈS, 2012; OLIVEIRA E HASSENTEUFEL, 2021), afirmam que atores estatais e não estatais participam da produção das políticas públicas. Trata-se de uma ampla e plural das políticas públicas, que deslocou o foco dos estudos, antes centrados na explicação dos aspectos internos do Estado e da sua burocracia, para a participação de atores da sociedade civil e do mercado. Esses atores não estatais, originalmente concebidos como “de fora” do Estado, não apenas se articulam com este, mas podem estar presentes nele, nas instituições participativas ou ocupando cargos na burocracia (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Atores interagindo no processo de produção da política pública compõem o que literatura de governança intitula de “tecido relacional do Estado” (MARQUES, 2006): uma rede de atores, construída no interior de uma instituição, responsável por influenciar a formulação e implementação de uma política pública. Da mesma forma, parte da literatura sobre movimentos sociais usa o conceito de encaixe institucional para descrever as interações socioestatais, voltando-se para análise dos efeitos dessas interações (LAVALLE et al., 2019). Outra parte da literatura emprega o conceito de repertórios de interação, analisando os subsistemas de políticas públicas e os regimes políticos (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

A contribuição dessas literaturas é o olhar relacional para a política pública, tida como produto da interação entre atores estatais e não estatais, que ao se relacionarem, exercem uma influência mútua e se constituem reciprocamente, ainda que os efeitos dessas interações (sobre a política pública e sobre os atores) sejam diversos. Elas evidenciam que as instituições são permeáveis às demandas sociais, bem como que o Estado é heterogêneo, pois formado por diferentes atores e visões, de forma que as figuras do Estado, Sociedade e Mercado comumente se confundem.

Os estudos atuais sobre implementação de políticas públicas também contribuem com este trabalho, ao questionar o ciclo de políticas públicas (etapas sequenciais de formulação, implementação e avaliação) e criticar a cisão entre implementação e formulação. Os estudos iniciais sobre implementação afirmavam caber aos implementadores somente “executar” as decisões dos formuladores de políticas. Objetivavam diagnosticar supostos desvios e prescrever correções da fase de implementação. Contudo, a literatura contemporânea compreende que o

processo de decisão é contínuo e a implementação envolve diversas escolhas políticas, múltiplos atores (com interesses e valores próprios) sob intensa interação. Ela emprega uma abordagem múltipla e congrega diversas áreas do conhecimento, trazendo conceitos como governança multinível, instrumentação da política pública e reconhecendo atores estatais e não estatais na produção das políticas, o que buscamos incorporar no presente trabalho (ARRETCHE, 2001; BICHIR, 2020; LIMA; D'ASCENZI, 2013; LOTTA, 2019).

No lugar de distinguir formulação e implementação, propomos analisar a “produção” da política de coleta seletiva em São Paulo, objeto deste trabalho, compreendendo-a como um processo relacional, em constante transformação, onde decisões técnicas e políticas ocorrem de forma contínua, não apenas no momento da formulação. Assim, evitamos cair nos “fracassos de implementação”, que destacam uma suposta incoerência do processo de implementação frente à formulação. Nosso objetivo aqui não é encontrar falhas de implementação frente às legislações federais e municipais sobre resíduos sólidos, como apontam muitos trabalhos da área (BESEN, 2006; CASTRO E OLIVEIRA, 2020; CORNIERI, 2011; KLEIN, 2017; PUECH, 2008; REIS, 2006; SANT’ANA e METELLO, 2016; TEODÓSIO; GONÇALVES-DIAS; DOS SANTOS, 2010). Queremos trazer um olhar analítico, compreendendo como ocorre o processo de produção do programa de coleta seletiva, especialmente olhando para a mútua constituição entre os atores do Estado e da Sociedade Civil, bem como para os instrumentos de políticas públicas que regulam essas relações. O caso de São Paulo é analiticamente interessante para explorar as interações socioestatais, sobretudo porque a criação do Programa de Coleta Seletiva resulta da interação entre Estado e Movimentos Sociais, além de envolver um terceiro ator, que são as empresas concessionárias. Já do ponto de vista da instrumentação, as parcerias com o setor privado e com movimentos sociais (contratos, convênios), bem como as tecnologias para operação da coleta, permitem explorar as implicações políticas por detrás de decisões técnicas relativas a esses instrumentos.

No caso das políticas de coleta seletiva, participam atores do mercado, de movimentos sociais e da sociedade civil, cada qual com acesso distinto a recursos de poder. Sobretudo nos grandes centros urbanos, como é o caso de São Paulo, as empresas de limpeza urbana têm papel substantivo na implementação da política, definindo as tecnologias empregadas, realizando investimentos em infraestrutura, planejando e gerindo os serviços. Passaram a participar da política de resíduos através do processo de delegação dos serviços de limpeza, aprofundado a partir de 1950 (GODOY, 2015).

Por sua vez, os catadores de materiais recicláveis reciclam 90% dos resíduos urbanos encaminhados para a indústria de reciclagem, como forma de subsistência e geração de renda.



A atividade de catação é marcada pela exploração e exclusão social, com catadores trabalhando em situações precárias em lixões, nas ruas e na informalidade (PINHEL et. al., 2011). Uma parte menor dos catadores se organizam em cooperativas e associações e está vinculada ao Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). Os catadores estão inseridos em uma “pirâmide de exploração”, onde comerciantes intermediários - os atravessadores - compram os resíduos coletados pelos catadores por preços extremamente baixos, depois revendem às indústrias por preços superiores. Os catadores recebem os menores valores dentro da cadeia de reciclagem, embora realizem o trabalho mais pesado, de forma que o ciclo de exploração se perpetua com a baixa contratação de suas cooperativas pelo poder público (CHERFEM, 2015; MOURA; FARIA, 2011).

Os catadores participam de forma periférica nas políticas de limpeza urbana e dificilmente são pagos pelos serviços ambientais que prestam aos municípios, e quando muito, recebem auxílios pontuais, como cessão de espaço físico, equipamentos de proteção individual etc. (FREITAS; FONSECA, 2012; WIRTH; BENITES, 2016). Para modificar essa realidade, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) priorizou a contratação das cooperativas e associações de catadores nos serviços de coleta seletiva pelo poder público, procedimento dispensável de licitação. Também previu que os catadores fossem integrados na coleta seletiva e nas ações da logística reversa.

Apesar dos avanços legais, sabemos que ainda há um longo caminho para a integração dos catadores nos serviços de limpeza urbana e que existe uma desigualdade de poder entre os atores do mercado e os catadores. Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS-RS, 2017), apontam que dos 1.256 municípios brasileiros que declararam realizar coleta seletiva no país, apenas 169 declaram contratar e remunerar as cooperativas e associações de catadores, enquanto que 379 municípios afirmaram pagar empresas prestadoras de serviços de coleta seletiva.

Nesse cenário, o MNCR e outras organizações sociais têm defendido a contratação das cooperativas de catadores pelos municípios e o pagamento pelos serviços ambientais urbanos, como uma forma de alterar o cenário de exploração e pobreza do segmento. Os instrumentos de parceria se tornaram objeto de disputa, de forma que os atores societários passaram a construir encaixes institucionais ao redor desses instrumentos de políticas públicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Sem ignorar os limites para efetivação da PNRS, que devem ser abordados em estudos sobre avaliação de políticas públicas, nosso estudo analisa a produção do programa de coleta seletiva no município de São Paulo, enquanto um processo de modificação contínua da política,

a partir das interações socioestatais e dos instrumentos de políticas públicas. Queremos compreender os efeitos produzidos pelas organizações de catadores sobre o programa de coleta seletiva, entendendo o processo de institucionalização de suas demandas, que podem resultar em criação de novas instituições e instrumentos de políticas públicas, de arenas participativas, de novos programas públicos, regras e normas, afetando as regras que regem a política. Pensando numa via de mão dupla, também queremos entender os efeitos de decisões técnicas e sociais, aqui entendidas como instrumentos de políticas públicas, sobre as organizações de catadores e sobre o programa de coleta seletiva.

Esperamos contribuir com a literatura sobre implementação, considerando que são poucos os trabalhos sobre políticas municipais de coleta seletiva (DE LÓCCO, 2017; HIDAKA, 2016, 2021) ou sobre os serviços de limpeza urbana (GAMBI, 2018; GODOY, 2015; MARQUES, 2005; LACERDA, 2020) que partem de um referencial teórico das políticas públicas e se distanciam de uma análise prescritiva.

Considerando a mútua constituição entre sociedade civil e as instituições do Estado, as questões que norteiam o presente trabalho são: “Como os processos de interação socioestatal afetam a implementação do Programa de Coleta Seletiva?” e “Como instrumentos de políticas públicas afetam estas interações e a distribuição de poder entre os atores? Quais efeitos produzem sobre a implementação da política?”

Propomos analisar a construção de encaixes institucionais pelo conjunto de organizações socioambientais, organizações de catadores de materiais recicláveis, fóruns e comitês da cidade de São Paulo, que neste trabalho intitulamos de Movimento de Resíduos Sólidos (nomenclatura nossa). Queremos entender como esse movimento social disputa ou não os instrumentos de políticas públicas, e como interferem na sua escolha e no seu funcionamento. De forma mais ampla, vamos olhar para o processo de definição dos instrumentos, bem como entender seus efeitos sobre o movimento e sobre a política de coleta seletiva.

Por meio do conceito de encaixe institucional, buscamos entender como o Movimento de Resíduos Sólidos construiu formas de acesso ao estado, produzindo efeitos sobre a política de coleta seletiva ao longo do tempo, e como interferiu na construção de instrumentos de políticas públicas. Descrevemos, em linhas gerais, a ecologia dos atores da sociedade civil (como estão organizados e suas relações), para compreender brevemente os processos de interação socioestatal desde sua gênese, os tipos de organização que o integram e o modelo alternativo de políticas públicas defendido pelo movimento. Contudo, nosso enfoque são os efeitos dessas interações socioestatais sobre a política de coleta seletiva.

Por outro lado, para entender como as micro instituições do Estado interferem na ação de certos atores sociais - como afetam sua participação e permitem distintos grau de influência sobre o programa de coleta seletiva -, analisamos diferentes instrumentos e ferramentas de políticas públicas, quais sejam: convênio entre o município e as organizações de catadores, permissão, contrato de concessão dos serviços de limpeza urbana, contrato de serviço com organizações de catadores em seus 3 regimes; Fundo de Coleta Seletiva, Centrais de Triagem e as Centrais Mecanizadas de Triagem (ferramentas).

O estudo da instrumentação da ação pública permite explicar as mudanças na política. Isto pois, a escolha dos instrumentos envolve decisões políticas que impactam na participação dos atores e produzem efeitos diversos sobre a política pública. Em decorrência desses efeitos, os instrumentos são entendidos como instituições políticas, indo além dos seus objetivos técnicos. Com esta abordagem, é possível captar as visões e concepções dos atores implícitas na escolha e uso dos instrumentos, assim como dimensionar seus efeitos (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021). Nos preocupamos em trazer um olhar combinando para estes instrumentos e seus efeitos, buscando averiguar a interação entre essas instituições, indo além de instituições isoladas, e incorporando a percepção dos atores sobre elas (SILVA; FREITAS, 2019), o que realizamos a partir de 20 entrevistas (sendo duas delas exploratórias), coletadas, da observação participante, e da análise documental e bibliográfica.

Posto isso, o objetivo geral do trabalho é analisar a implementação da política de coleta seletiva da cidade de São Paulo, no período de 2002-2016. Como objetivos específicos temos:

- Análise dos atores estatais e sociais que participam da política;
- Identificação dos repertórios de interação mobilizados pelo movimento social;
- Compreensão dos processos de encaixe institucional, de forma a diferenciar as interações socioestatais nas diferentes gestões;
- Compreensão dos efeitos do movimento social sobre a implementação da política pública;
- Análise dos instrumentos de políticas públicas que operam na política;
- Compreensão dos efeitos decorrentes dos instrumentos de políticas públicas sobre os atores e sobre a política pública.

A metodologia empregada na pesquisa consiste em um estudo de caso, com uso dos métodos de revisão bibliográfica, análise documental e aplicação de entrevistas semiestruturadas, como veremos no próximo capítulo.

O trabalho está organizado em 6 capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo apresentamos a metodologia do trabalho. O segundo capítulo compreende a articulação da literatura de políticas públicas, onde trazemos contribuições sobre movimentos sociais e instrumentação da ação pública. A partir do capítulo três apresentamos os resultados da pesquisa. No terceiro capítulo, tratamos da gênese do Movimento Socioambiental de Resíduos Sólidos (MRS) da cidade de São Paulo. Elaboramos um mapeamento dos principais atores que integram o MRS, destacando aqueles com maior interação com o Estado. Apresentamos as diferenças políticas e na composição dos fóruns e organizações que integram o Movimento.

No capítulo quatro analisamos a criação e implementação do Programa de coleta seletiva na gestão de Marta Suplicy, demonstrando a influência do movimento de resíduos sólidos de São Paulo sobre a produção da política. Descrevemos os repertórios de interação do movimento com a prefeitura e a incorporação do modelo alternativo de coleta seletiva defendido pelo movimento, em suas quatro dimensões: social, ambiental, participativa e descentralizada. Também analisamos as características e efeitos dos instrumentos do convênio, concessão e permissão dos serviços de limpeza urbana, além das Centrais de Triagem.

No capítulo cinco nos debruçamos sobre a gestão municipal de José Serra e Gilberto Kassab, discutindo os encaixes e tentativas de encaixes do Movimento de Resíduos Sólidos para garantir a continuidade da participação de catadores na política e a ampliação das Centrais de Triagem, resultado de uma Ação Civil pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em face do governo. Também abordamos a mudança no uso das Centrais de Triagem, uso que se distanciou do objetivo inicial desta ferramenta de política pública, que se baseava na cooperação, nos moldes da Economia Solidária, com o compartilhamento de infraestrutura entre as organizações de catadores formalizadas e os grupos informais. Então, discutimos os efeitos dessa mudança sobre o movimento de resíduos sólidos, em especial, o segmento de catadores de materiais recicláveis.

No sexto capítulo tratamos da implementação durante o governo de Fernando Haddad, discutimos a influência do movimento de resíduos sólidos sobre a construção e implementação do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, culminando no aprofundamento de um encaixe institucional: a contratação das organizações de catadores no regime pleno, de transição e especial. Também abordamos os efeitos dos diferentes regimes de contratação sobre as organizações de catadores, no que se refere à seletividade, redistribuição de poder e incremento nas capacidades organizacionais. Além disso, tratamos das escolhas técnico-políticas na

implementação das Centrais Mecanizadas de Triagem, a centralidade que esta ferramenta de política pública ganha, e seus efeitos sobre o segmento de catadores de materiais recicláveis.

Nas considerações finais abordamos as diferenças entre as gestões municipais no que se refere às interações sócio estatais, articulando os resultados da dissertação. Evidenciamos as contribuições teóricas deste trabalho para a literatura sobre interações socioestatais e sobre instrumentação da ação pública.

## **1. ESCOLHAS METODOLÓGICAS**

Esta dissertação adota uma abordagem qualitativa, mais especificamente, trata-se de um estudo de caso sobre o programa de coleta seletiva de São Paulo, dispondo das técnicas de revisão bibliográfica, pesquisa documental e aplicação de entrevistas semiestruturadas. A pesquisa tem um caráter longitudinal, compreende o período 2002-2016. O período escolhido tem como marco inicial a criação do Programa de Coleta Seletiva da cidade, e o marco final coincide com o ano da penúltima alteração na regulamentação municipal da coleta seletiva (Resolução da AMLURB nº 82/2016) e o encerramento da gestão municipal de Fernando Haddad.

A pesquisa qualitativa, intrinsecamente interpretativa, permite a compreensão de um fenômeno social, de um fato, de um grupo ou interação, ao contrastar, comparar, reproduzir, catalogar e classificar o objeto do estudo, sendo necessária uma imersão no ambiente onde se desdobra o fato social, para posterior interpretação dos dados e informações observadas (CRESWELL, 2007). Nesse sentido, esta pesquisa mergulha sobre um fenômeno social específico, a produção da política de coleta seletiva de São Paulo.

A pesquisa qualitativa não possui moldura rígida, podendo ser refinada e modificada a medida que novas informações e questionamentos surgem, ou mesmo com a descoberta de melhores locais para coleta de dados e impossibilidade de inserção no local previamente definido. Ela também reúne métodos múltiplos de caráter interativo e humanísticos. (CRESWELL, 2007).

Por sua vez, o estudo de caso, melhor chamado de “estudo de fenômeno” consiste na observação de um fenômeno em seu contexto real, na posterior construção de evidências que o explicam, para, a partir disso, construir ou testar teorias (SÁTYRO; D’ALBUQUERQUE, 2020). O estudo de caso:

investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente

definidos. (...) [Este] enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados (YIN, 2001 apud SÁTYRO; D'ALBUQUERQUE, 2020, p. 6).

Assim, por meio do estudo da implementação da política de coleta seletiva da cidade de São Paulo, pretendemos construir inferências intensas e aprofundadas sobre este contexto. Vale enfatizar que isto não significa uma análise exaustiva de todos fatores ou elementos contextuais, mas a análise dos fatores explicativos é orientada pelas lentes teóricas sobre interações socioestatais e instrumentação da ação pública. Ademais, para contribuir com a construção teórica esses elementos contextuais devem ser tratados como uma unidade explicativa inter-relacionada, e não como variáveis soltas, possibilitando entender qual combinação de fatores produz certos resultados (SÁTYRO; D'ALBUQUERQUE, 2020).

Portanto, a partir deste estudo de caso queremos contribuir com o debate sobre efeitos das interações socioestatais e dos instrumentos sobre as políticas públicas, testando a articulação destas teorias.

Quanto à escolha pelo caso de São Paulo, consideramos inicialmente que a Região Sudeste possui o segundo maior número de municípios com serviço de coleta seletiva de resíduos sólidos domiciliares e sopesamos o impacto da coleta seletiva de São Paulo, se comparada com outros municípios, em termos de números absolutos de resíduos com destinação final ambientalmente e de cooperativas de catadores com vínculo formal com o poder público (SNIS, 2019). Além disso, a cidade de São Paulo, apresenta, mesmo que de forma descontínua, ações de integração das cooperativas de catadores na coleta seletiva desde 1989, características que se mostraram oportunas para estudar os encaixes institucionais (PEREIRA, TEIXEIRA, 2011). Também se mostra um caso interessante para análise da instrumentação da ação pública, uma vez que o instrumento de parceria com as cooperativas de catadores foi objeto de disputa desde a formulação do programa de coleta seletiva.

Ressalta-se o caso da coleta seletiva de São Paulo foi pouco estudado na perspectiva das políticas públicas: destacam-se cinco trabalhos sobre o município, os quais focam na participação das empresas privadas na gestão dos resíduos (GODOY, 2015; MARQUES, 2005), tratam sobre a governança dos serviços de limpeza urbana (LACERDA, 2020), ou ainda, se confundem com uma avaliação da política (KLEIN, 2017; PUECH, 2008).

Além disso, destacam-se os trabalhos voltados para avaliação dos resultados da política nacional de resíduos sólidos (BESEN et. al, 2014; DEMAJORVIC; BESEN, 2007; JACOBI;

BESEN, 2006; JACOBI; BESEN, 2011; REIS, 2015; SAMPAIO, 2018; VIVEIROS, 2006). Lembramos também, outros trabalhos que não utilizam propriamente perspectivas das políticas públicas, mas que abordam elementos do caso de São Paulo, como o trabalho de Izidoro (2021), Hidaka (2016), Alvarenga (2020), Souza (2016) e Baeder (2009).

Apenas o trabalho de Hidaka (2021), abordado no decorrer desta dissertação, contempla o estudo do caso de São Paulo numa perspectiva próxima das políticas públicas, com ênfase na distribuição de poder e disputas entre os atores do campo. Logo, ainda são poucas as análises sobre o caso da coleta seletiva de São Paulo, o que justifica nossa escolha. Nosso trabalho contribuiu ao olhar para os processos de interação socio-estatal e para os efeitos de instrumentos de políticas públicas. Por fim, consideramos também na escolha do caso a facilidade em realizar a pesquisa empírica em São Paulo, uma vez que a pesquisadora reside na cidade e já trabalhou na Prefeitura de São Paulo.

A revisão bibliográfica adentrou os conceitos de instrumentos de políticas públicas (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021; HALPERN; LE GALÈS, 2011; KASSIM; LE GALÈS, 2010; LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, 2007, 2012) e as lentes teóricas sobre interações socioestatais (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ABER E BÜLOW, 2011; ALBUQUERQUE, 2019; LAVALLE et al., 2019; TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018). Adicionalmente, a revisão contribuiu para a caracterização do caso de São Paulo, das dinâmicas de interação entre os atores, neste caso em específico, resumimos as fontes bibliográficas usadas na pesquisa:

Quadro 1. Fontes bibliográficas sobre o caso de São Paulo

<b>Fontes da pesquisa</b>	<b>Informações</b>	<b>Finalidade da coleta</b>
JACOBI; VIVEIROS, 2006	capítulo de livro	entender a estruturação da coleta seletiva na gestão Marta Suplicy, caracterizar o Movimento de Resíduos Sólidos; identificar os encaixes institucionais e os repertórios de interação com o Estado; identificar instrumentos de políticas públicas e seus efeitos
SOARES, 2016	dissertação mestrado	caracterizar o Movimento de Resíduos Sólidos, identificar os encaixes institucionais e os repertórios de interação com o Estado durante gestão Marta e Kassab; identificar instrumentos de políticas públicas e seus efeitos
BAEDER, 2009	tese de doutorado	
ALVARENGA, 2020	dissertação mestrado	entender a estruturação da coleta seletiva nas diversas gestões, identificar instrumentos de políticas públicas e seus efeitos
GODOY, 2015	dissertação mestrado	entender a estruturação da coleta seletiva nas diversas gestões, compreender a correlação de poder entre os atores
HIDAKA, 2021	dissertação mestrado	
IZIDORO, 2021	dissertação mestrado	compreender conflitos decorrentes da implementação das CMTs e seus efeitos
SOUZA, 2016	dissertação mestrado	compreender o funcionamento da tecnologia da central e o papel

HIDAKA, 2016	dissertação mestrado	dos catadores em sua planta produtiva
KLEIN, 2017	dissertação mestrado	identificar efeitos da política sobre as organizações de catadores

Fonte: elaboração própria

Além disso, realizamos 20 entrevistas (sendo duas delas exploratórias), do tipo semiestruturadas, orientadas por um roteiro de perguntas, podendo haver perguntas espontâneas (YOUNG, MILLER, 2008). Os entrevistados foram selecionados a partir do método bola de neve, mas tendo como ponto de partida sua centralidade na construção e implementação desta política, ao longo do período considerado para análise (2002-2016). Assim, foram entrevistadas pessoas sugeridas pelos próprios entrevistados, assim como pela indicação de outros pesquisadores e pessoas identificadas na análise documental. Tentamos abarcar a diversidade de atores estatais e não estatais, entrevistando gestores públicos, ativistas de diferentes organizações do Movimento, e um especialista em resíduos sólidos. O roteiro de entrevista encontra-se no Apêndice A. A seguir, resumimos as entrevistas realizadas e sua finalidade para nossa pesquisa:

Quadro 2. Entrevistas

Fontes da pesquisa	Informações	Finalidade da coleta
2 entrevistas exploratórias	pesquisadoras em resíduos sólidos	identificar momentos políticos relevantes no Programa de Coleta Seletiva, compreender as disputas e correlação de poder entre os atores
Entrevista 1	gestor público/AMLURB	entender a estruturação da coleta seletiva na gestão Kassab e Haddad, compreender o processo de definição e implementação das CMTs
Entrevista 2	gestor público/AMLURB	compreender a estruturação do Programa de coleta seletiva na gestão Doria/Covas, entender as disputas e correlação de poder entre os atores
Entrevista 3	gestor público/AMLURB	compreender a estruturação do Programa de coleta seletiva na gestão Doria/Covas, entender as disputas e correlação de poder entre os atores
Entrevista 4	gestor público/AMLURB	compreender a estruturação do Programa de coleta seletiva na gestão Doria/Covas
Entrevista 5	gestor público/AMLURB	entender a estruturação da coleta seletiva na gestão Haddad, compreender o processo de definição e implementação das CMTs
Entrevista 6	gestor público/AMLURB	compreender a estruturação do Programa de coleta seletiva na gestão Haddad
Entrevista 7	especialista em resíduos sólidos	entender sobre o arranjo das CMTs, sobre seu funcionamento e efeitos; compreender sobre o processo de elaboração do PGIRS
Entrevista 8	gestor público/AMLURB	compreender a estruturação do Programa de coleta seletiva na gestão Marta Suplicy, compreender a escolha pelo instrumento da concessão e caracterizá-lo
Entrevista 9	gestor público/AMLURB	compreender a estruturação do Programa de coleta seletiva na gestão Marta Suplicy, compreender a implementação de instrumentos como a concessão e CTs



Entrevista 10	ativista de movimento social	caracterizar a gestão Marta Suplicy, os atores sociais que participam da política, entender processos de interações socioestatais, compreender a implementação das CTs
Entrevista 11	ativista de movimento social	
Entrevista 12	ativista de movimento social	caracterizar os atores sociais que participam da política, compreender as disputas e correlação de poder entre os atores, entender processos de interações socioestatais, entender sobre o funcionamento e efeito das CMTs
Entrevista 13	catador/ativista	entender a estruturação da coleta seletiva na gestão Haddad e Covas, entender processos de interações socioestatais
Entrevista 14	catador/ativista	compreender as disputas e correlação de poder entre os atores
Entrevista 15	catador/ativista	entender a estruturação da coleta seletiva na gestão Haddad; compreender as disputas e correlação de poder entre os atores, entender sobre o funcionamento e efeito das CMTs
Entrevista 16	catador/ativista	compreender as diferenças entre as gestões municipais; investigar sobre a implementação das CMTs e formas de organização dos catadores em São Paulo
Entrevista 17	catador/ativista	compreender as disputas e correlação de poder entre os atores
Entrevista 18	Catador	compreender o processo de definição e implementação das CMTs; entender sobre o funcionamento e efeito das CMTs

Fonte: elaboração própria

De forma geral, as entrevistas buscaram recuperar a história da produção do Programa de Coleta Seletiva, explicar como os catadores, os atores do Movimento de Resíduos Sólidos interagem com os burocratas estatais, constroem encaixes institucionais e influenciam a escolha e usos dos instrumentos de políticas públicas. Ademais, buscaram captar possíveis efeitos dos instrumentos.

Em função de uma posição de relativa proximidade com os atores do campo, a minoria dos entrevistados se posicionou como porta-vozes de suas instituições, aqueles que o fizeram eram gestores públicos com vínculo ativo com a administração ou lideranças do movimento. Vale destacar que a minha entrada no campo de pesquisa se deu pela trajetória anterior de militância, junto às cooperativas de catadores e ao movimento de Economia Solidária. A minha participação na Incubadora Universitária da Unesp, bem como minha ligação com outros pesquisadores da área me abriram portas e contatos, facilitando minha entrada no campo. Destaco também que minha vinculação partidária e o fato de ter trabalho na Prefeitura de São Paulo durante a gestão de Bruno Covas também facilitaram o contato com os entrevistados.

A análise documental contemplou legislações, contratos e convênios, atas de reuniões, processos administrativos, registros de movimentações financeiras, solicitados com base na Lei de Acesso à Informação, além de dados do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento, notícias de jornal e do site do Movimento Nacional de Resíduos Sólidos coletadas pela pesquisadora. Abaixo, sintetizamos os documentos analisados e sua finalidade para nossa pesquisa:

Quadro 3. Fontes documentais

<b>Fontes da pesquisa</b>	<b>Finalidade da coleta</b>
GRIMBERG, 2007	entender a estruturação da coleta seletiva na gestão Marta Suplicy e Kassab; caracterizar o Movimento de Resíduos Sólidos; identificar os encaixes institucionais e os repertórios de interação com o Estado; identificar instrumentos de políticas públicas e seus efeitos
Normas municipais e PGIRS	entender a estrutura do programa de coleta seletiva em diferentes gestões municipais, entender o papel formal dos atores, caracterizar os instrumentos da política
Notícias de jornais e do site do MNCR	entender a estruturação da coleta seletiva em diferentes gestões, com enfoque na gestão Kassab; identificar conflitos na implementação da política; identificar os encaixes institucionais e os repertórios de interação com o Estado nas gestões Haddad e Kassab
contratos de concessão, contratos de serviços, termos de colaboração	caracterizar e diferenciar os instrumentos da política
documentos de fundação do FRSP, MNCR, FLC;	caracterizar o movimento social
Atas do Conselho de Acompanhamento do Programa (2017-2020) e do Conselho Gestor do Fundo (2014-2016)	compreender o processo de implementação da política, compreender a correlação de poder entre os atores.
SNIS-RS	compreender o percentual de resíduos enviados às Centrais Mecanizadas de Triagem, identificar número de organizações integrantes do programa de coleta seletiva ao longo dos anos.

Fonte: elaboração própria

Por fim, realizamos observação participante em reuniões e eventos públicos, onde pudemos observar as interações entre atores estatais e não estatais, e entre as próprias organizações de catadores, o que expressamos no quadro abaixo. Importante frisar que minha participação em alguns espaços do movimento se deu não só na condição de pesquisadora ou “observadora”, mas também de militante, onde pude contribuir com ações do movimento e de algumas cooperativas. Já nos eventos abertos ao público, como o 1º Encontro de Cooperativas de Catadores e o lançamento do Centro de Referência para Cooperativas e Catadores, a condição de pesquisadora foi proeminente.

Quadro 4. Observação participante

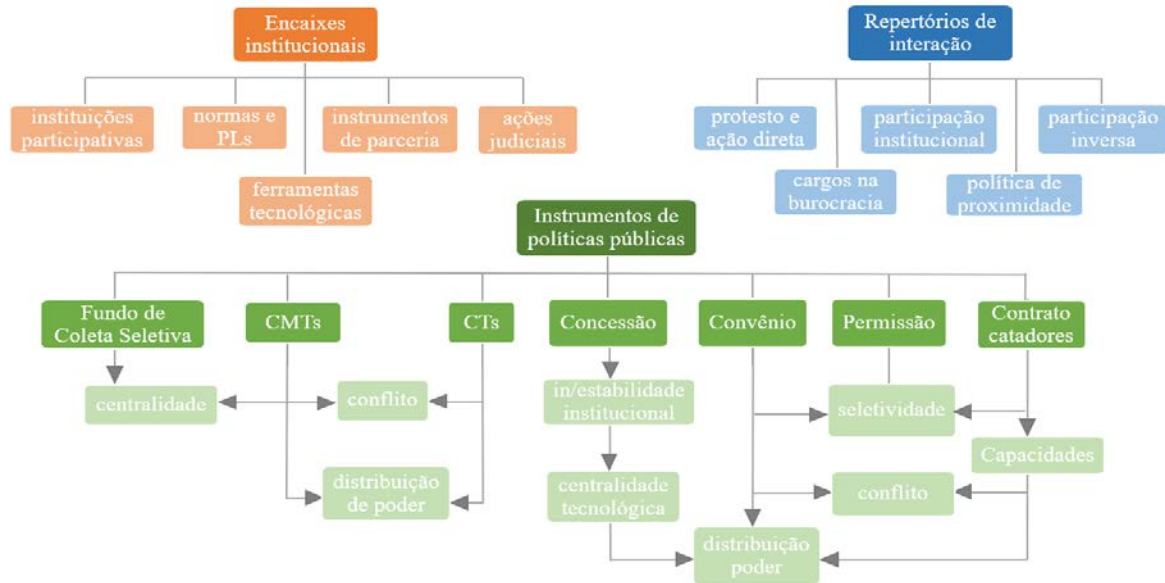
Fontes da pesquisa	Data	Finalidade da coleta
1 atividade em cooperativa	03/12/21	compreender processos de interação sócio estatais a partir da história de fundação da cooperativa
2 reuniões do Comitê de Catadores da cidade de São Paulo	22/11/21; 02/11/21	compreender a estruturação dos serviços de coleta seletiva, compreender as disputas e correlação de poder entre os atores
1 visita à Central Mecanizada de Triagem Carolina Maria de Jesus	19/04/2022	compreender o funcionamento da CMT e o papel dos catadores em sua planta produtiva
1º Encontro das cooperativas de catadores de 2022, promovido pela SECLIMA e SPRegula	16/05/2022	compreender as disputas e correlação de poder entre os atores
Evento de lançamento do Centro de referência para cooperativas e catadores (CRCC) inaugurado pela Coopercaps e Rede Sul	06/06/22	compreender as disputas e correlação de poder entre os atores

Fonte: elaboração própria

Quanto à forma de análise dos resultados, usamos da análise de conteúdo de Bardin (2011), que consiste num procedimento de descrição e classificação do conteúdo (documentos, entrevistas, vídeos) a partir da sua codificação. A codificação visa organizar os materiais coletados em grupos, atribuindo-lhes temas. Creswell (2007), aponta que “esses temas são os que aparecem como principais resultados nos estudos qualitativos”, os quais devem “mostrar perspectivas múltiplas das pessoas e ser fundamentados por citações diversas e evidências específicas”. Os códigos podem recair sobre “opiniões, comportamentos, motivos, atividades, significados, relações, situações, eventos ou percepções” (THIEL, 2014). Eles podem ser situacionais (descrever características dos entrevistados ou de como e onde a entrevista ocorreu) ou substantivo (referente ao conteúdo das perguntas da entrevista).

Utilizamos o software Nvivo para realizar a análise dos dados, sobretudo para organizar e codificar os documentos e as entrevistas. As entrevistas foram transcritas, em sua maioria, na íntegra, para então serem codificadas. Nosso processo de codificação foi orientado pelos conceitos e pelas teorias propostas, por exemplo, os conceitos de encaixes institucionais, de instrumentos de políticas públicas se converteram em códigos. A seguir, ilustramos os códigos usados na pesquisa:

Figura 1. Síntese dos códigos da pesquisa



Fonte: elaboração própria

Ao final, fizemos a leitura dos trechos codificados, realizando a triangulação das entrevistas, dados documentais e bibliográficos, visando identificar contra evidências, conforme sugere Thiel, 2014, para então construir os argumentos da pesquisa em diálogo com a teoria.

## 2. APROXIMANDO LENTES TEÓRICAS: INTERAÇÃO SOCIOESTATAL E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Neste trabalho tentamos aproximar duas lentes teóricas a literatura sobre movimentos sociais e sobre instrumentação da ação pública. Isto deriva do entrelaçamento empírico e conceitual dessas literaturas. Observamos inicialmente no nosso campo de pesquisa que o movimento social tinha expressiva participação no Programa de Coleta Seletiva, ao mesmo tempo em que sua luta política perpassava a disputa por instrumentos de parceria entre as organizações de catadores e a Prefeitura de São Paulo.

A partir disso, passamos a refletir que havia uma conexão entre a agência desses atores e as características desses instrumentos. Nesse sentido, as teorias institucionalistas nos mostram que instituições, enquanto “regras do jogo”, constroem a ação coletiva e os interesses dos atores. Elas produzem efeitos de longo prazo, direcionando os processos políticos num determinado caminho, podendo criar uma dependência de trajetória (IMEERGUT, 1998). Da

mesma forma, os instrumentos de políticas públicas - considerados como microinstituições segundo a sociologia francesa da ação pública -, podem produzir efeitos inesperados sobre atores, com certa autonomia em relação aos objetivos para os quais foram criados (LASCOURMES, LE GALÈS, 2007).

Já os estudos sobre movimentos sociais mostram que atores não estatais participam da produção da política pública, contribuindo para consolidação de instituições, ao exemplo dos Conselhos participativos, e ao fim, disputam essas instituições. Logo, passamos a refletir que não é possível conceber instituições sem agência, elas visam justamente delimitar parâmetros de ações, condutas, dando certa previsibilidade ao processo político, assim, as instituições dão o contexto para a agência dos movimentos sociais. Contudo, as instituições também são o que os atores fazem delas, como as operam e mobilizam estrategicamente, inclusive para reduzir seus efeitos indesejados sobre sua agência. Esta foi uma inquietude que tivemos ao longo do mestrado, se instituições e movimentos sociais importam na produção das políticas públicas, como eles importam conjuntamente? Como analisar a implementação da política pública considerando a indissociabilidade desses elementos?

Neste capítulo fazemos uma breve revisão de conceitos e referenciais teóricos que orientam esta pesquisa, perpassando pela literatura sobre movimentos sociais e instrumentação da ação pública. Entretanto, é nas considerações finais que refletimos sobre esta inquietude.

## **2.1. Interações socioestatais na produção de políticas públicas**

No processo de redemocratização brasileira os movimentos sociais se tornaram atores políticos relevantes, incidindo na formulação e implementação de diversas políticas públicas. Na construção da Constituição de 1988, diferentes movimentos atuaram para alterar as instituições vigentes e torná-las favoráveis à participação social e permeáveis às suas demandas. Podemos citar, por exemplo, a participação do Movimento Municipalista de Saúde na Constituinte, que defendeu a descentralização das políticas de saúde e concebeu o Sistema Único de Saúde (DOWBOR, 2019). Temos também o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que garantiu a inclusão do princípio constitucional da função social da propriedade, introduziu ideias de autonomia municipal e descentralização federativa na Constituição, além de princípios de gestão participativa no capítulo das políticas urbanas, posteriormente culminando na consolidação do Estatuto da Cidade (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Outro exemplo foi o Movimento de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes (DCA),

que defendeu durante a constituinte políticas garantistas para infância em face do paradigma menorista (ALBUQUERQUE, 2019).

Posteriormente, a atuação dos movimentos sociais passou a se concentrar na criação de experiências municipais, com o fim de implementar as diretrizes da nova Constituição e consolidar instrumentos locais de participação social. Assim, multiplicaram-se experiências locais, como o Orçamento Participativo em Porto Alegre e conselhos de políticas públicas em diferentes áreas setoriais, experiências gestadas, em grande parte, pela articulação de movimentos sociais com governos progressistas. Com a entrada do Governo Lula em 2003, a participação institucional dos movimentos sociais foi ampliada. As experiências locais foram replicadas no nível federal, o que levou à criação de diversos conselhos e conferências nacionais de políticas públicas. As arenas participativas já existentes foram consolidadas ou ampliadas, bem como militantes de movimentos sociais foram incorporados nos órgãos governamentais. Abers; Serafim e Tatagiba (2014) afirmam que tal abertura institucional aos movimentos, caracterizado na literatura sobre participação social como “modo petista de governar”, só foi possível em função do histórico de interações socioestatais que se formou em cada subsistema de política pública. Mais do que uma diretriz institucional do então governo, a ampliação da participação social que se consolidou nos anos 2000, foi construída a partir de um processo anterior de experimentação dos movimentos e das relações passadas entre os setores, nas décadas anteriores.

Ao longo dessa trajetória, a experiência dos movimentos sociais vai se modificando. Inicia como contestação e reivindicação, durante a ditadura militar, já na fase de redemocratização, volta-se para a proposição de projetos e pautas, para então, adentrar as instituições de participação. Essas experiências mostraram (i) a influência dos movimentos sociais em certas áreas de políticas públicas, na sua formulação e implementação; (ii) que os movimentos sociais interagem de múltiplas formas com Estado, por vias institucionais e não institucionais, inclusive cooperando com ele; (iii) que os movimentos participam do Estado, quando seus militantes integram a burocracia estatal, ou pelo compartilhamento de visões e valores entre os atores (estatais e movimentos); (iv) que há confluência entre as figuras do Estado e da Sociedade Civil; (v) que o Estado e movimentos sociais, ao interagirem, exercem uma influência recíproca sobre sua organização e estratégias de ação. A partir disso, a literatura brasileira buscou novos referenciais teóricos e reviu as teorias tradicionais sobre movimentos sociais (TMS), empregadas até então.

As TMS compreendiam os movimentos como organizações que se distinguem do Estado e do Mercado, por se basearem em relações de solidariedade. Com os trabalhos de

Cohen e Arato (1992), o conceito de movimentos sociais deu lugar a categoria ampla de sociedade civil, que vai além de identificá-los com áreas temáticas de atuação ou com organizações específicas. Para os autores, a sociedade civil era composta por atores ligados pela defesa de um espaço livre e comum de circulação de ideias, liberdade (autolimitada) que só seria garantida pela distância em relação ao Estado e ao Mercado. A teoria foi criticada por idealizar a noção de sociedade civil, ao considerar apenas relações de solidariedade entre os atores sociais e sua distância em relação ao Estado, excluindo, portanto, atores como sindicatos e partidos políticos que atuam principalmente em ambientes institucionais (ABERS; BÜLOW, 2011).

Posteriormente, a teoria do processo político (TPP), questionando a solidariedade entre as organizações, enfatizou as relações de confronto entre os atores da sociedade civil e Estado. O Estado tinha papel significativo nesta teoria, na medida em que apenas eram estudados os movimentos que se relacionavam com ele. Ficavam de fora da análise atores sociais centrados em promover transformações amplas da sociedade, e sem relações diretas com o Estado, como por exemplo, os movimentos de cultura. O foco no conflito também excluiu da análise atores que estabelecem relações de cooperação com o Estado, e não de antagonismo. Outra crítica à TPP, reside na visão apartada entre o Estado e os movimentos sociais, tratados como atores rigidamente distintos, quando em sentido oposto, os casos atuais mostram o entrecruzamento entre as fronteiras desses atores, que compartilham experiências, ideias e recursos humanos, de forma que um ator pode ser simultaneamente ativista e burocrata estatal (ABERS; BÜLOW, 2011).

As TMS compreendiam que pela interação com as instituições, os movimentos perdiam seu caráter contestador, passando a defender posições moderadas. Os movimentos eram desmobilizados ou cooptados pelo Estado, deixando de defender seus valores e projetos. Nesta lógica, o Estado tornou-se um oponente do Movimento social, com destaque às relações de conflito. O foco no conflito, restringiu analiticamente as possibilidades de relações socioestatais, invisibilizando relações de cooperação (CARLOS, 2019). Em sentido contrário, Abers, Silva e Tatagiba (2018) afirmam que as relações socioestatais são heterogêneas, podem assumir combinações entre formas historicamente construídas (tradicionais) e novas formas de se relacionar, gerando inovações constantes no formato da ação dos movimentos sociais<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Notamos que estudos sobre governança pública usam argumentos similares ao da heterogeneidade do Estado. Ao criticar as visões prescritivas do conceito de governança Marques (2013) enfatiza que a “boa-governança” desconsidera certos tipos de interações, ao exemplo de relações ilícitas de corrupção, que mesmo indesejáveis, existem na prática. O Autor usa a noção de “tecido relacional do Estado” para ressaltar que as fronteiras entre Estado, Sociedade e Mercado não são nítidas.

Ainda, as TMS dificultam entender as dinâmicas internas do Estado, ao compreender as instituições como contexto político, ou seja, como um cenário exterior aos movimentos onde se desdobraria sua ação. O conceito de contexto político é impreciso, pois não define quais dimensões institucionais importam e como elas afetam a ação dos movimentos sociais, além disso, traz alguns problemas teóricos: (i) diminui a capacidade de ação do Estado, já que este seria apenas um cenário onde se desenrola a ação dos movimentos; (ii) coloca os movimentos em posição de passividade, uma vez que eles apenas reagiriam à um contexto alheio e exterior, quando, em realidade, os movimentos interpretam e interferem no contexto, ao identificar oportunidades e ao criar instituições favoráveis às suas demandas (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018).

Euzeneia Carlos (2019) adiciona que as TMS dificultaram compreender não apenas a heterogeneidade do Estado, mas os efeitos das relações socioestatais (sobretudo aquelas que ocorrem por vias institucionais) sobre a conformação dos movimentos sociais e sobre a política pública. Dificultam compreender como as interações socioestatais influenciam nas características e nos padrões organizacionais dos movimentos e nas suas estratégias de ação.

Criticando as teorias tradicionais, a literatura atual de movimentos sociais emprega uma abordagem relacional, que considera a mútua constituição entre Estado e movimentos sociais, ou seja, os atores estatais e societais estão imbricados e se influenciam reciprocamente na produção das políticas públicas. As instituições orientam a ação e organização dos movimentos sociais, e os movimentos também afetam as instituições e a ação estatal (políticas públicas). Desta forma, as políticas públicas só existem como produto da interação dos atores, sejam eles instituições, atores políticos, movimentos sociais, atores do mercado, etc.

A literatura atual está ancorada na abordagem neoinstitucionalista, em especial em autoras como Theda Skocpol e Edwin Amenta. O neoinstitucionalismo possibilitou entender os processos de construção das instituições, mostrando os eventos, atores e decisões que as circunscrevem e interferem nas suas características. Tal abordagem compreende o Estado como permeável e influenciável pelos atores societais, políticos e do mercado, mas sem perder de vista sua autonomia relativa, ou seja, sua capacidade de agir a despeito dos interesses desses atores, ainda que de forma limitada.

As instituições atuam sobre os atores, a partir de um processo de interação, e influenciam suas ações, identidades, preferências políticas, ideias e posição de poder. Elas também selecionam quais atores estão dentro ou fora do jogo político, ou mesmo, quais atores estarão em posição mais favorável para influenciar o processo decisório do Estado. As instituições são vistas como atores políticos, dotados de certa capacidade técnico/administrativa



e política, que se relacionam de forma interdependente com os movimentos sociais na produção da política pública. É o que afirma Skocpol (1992 apud CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 14):

Quando[...] a estrutura de instituições políticas oferece acesso e influência para alguns grupos e alianças, estimulando e recompensando assim os seus esforços para moldar as políticas do governo e, ao mesmo tempo, negando acesso e influência para outros grupos e alianças que atuam na mesma comunidade política (polity) nacional.

Iniciando com uma visão *state-centered*, o neoinstitucionalismo buscou estudar as dinâmicas internas do Estado, olhando para a atuação da burocracia estatal. Posteriormente, já sob o prisma do *polity-centered*, o neoinstitucionalismo avançou para compreender o Estado em sua relação com a Sociedade, a forma como interfere nas preferências e na ação dos atores sociais, criando incentivos ou inibindo certos comportamentos (ROCHA, 2006; LAVALLE et al., 2019).

Para compreender a interdependência dos movimentos, instituições e outros atores que interagem na produção da política pública, Tatagiba, Abers e Silva (2018) partem da noção da estrutura relacional, responsável por influenciar na capacidade e forma de ação dos atores. A estrutura relacional é composta por dois elementos: os regimes políticos e os subsistemas de políticas públicas, que foram inspirados no modelo de coalizões de defesa (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993).

Nos regimes participam partidos políticos e outros atores relevantes, mediados por regras, por processos formais e informais e por um sistema de ideias. O regime determina o grau de abertura de um governo à participação dos movimentos e às suas demandas, com base na compatibilidade dos seus projetos políticos.

Já o subsistema, corresponde a uma área específica de políticas públicas (setorial), composto por um número menor de atores, especializados, por onde circulam distintas ideias. Cada subsistema de políticas públicas possui um passado de relações socioestatais (legado relacional), que impacta nas interações presentes, e ambas interferem na forma de agir dos movimentos sociais. A depender de como as relações socioestatais foram construídas historicamente, os movimentos podem ocupar posições mais centrais ou periféricas em cada subsistema.

Justamente pelo legado relacional, é que os subsistemas podem explicar porque um mesmo desenho institucional produz dinâmicas de participação distintas. Por exemplo, conselhos de políticas públicas com regras e atribuições similares, mas situados em dois subsistemas distintos, cada qual com um histórico de relações, podem permitir maior ou menor participação social. Os subsistemas também expressam a heterogeneidade do Estado, eles nos

levam a entender que o Estado não é um bloco único. Cada setor de políticas produz um tipo de configuração relacional própria, que interfere nas estratégias de ação dos movimentos e nos *outputs* e *outcomes* produzidos.

Um exemplo da influência do regime é observável no caso do movimento de economia solidária. No seu surgimento, o movimento teve forte vinculação com setores da Igreja Católica e do Partido dos Trabalhadores (PT), o que permitiu que seus militantes fossem incorporados durante o governo Lula na Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), e ali permaneceram até final do governo de Dilma Rousseff. Apesar da conexão com o PT, o movimento disputava internamente com o ideário econômico neodesenvolvimentista de ambos governos. Isto dificultou que a economia solidária se viabilizasse como um modelo alternativo de economia, ficando subordinada aos setores de políticas de trabalho ou assistência social. Com o processo de impeachment, toda a equipe da SENAES foi trocada, levando à descontinuidade da política, pois o conhecimento técnico específico se esvaiu com a saída dos militantes do governo. Portanto, a orientação econômica dos governos e mudança de governo, dificultaram a consolidação de um subsistema nacional de economia solidária (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018).

No mesmo sentido, a construção do movimento de segurança pública mostra a influência das relações passadas dentro dos subsistemas. O movimento surgiu da iniciativa interna de burocratas estatais, que buscam organizar conferências nacionais e criar o Conselho Nacional de Segurança Pública. O subsistema de políticas de segurança foi inicialmente marcado pelo baixo nível interação socio-estatal, além de ser um campo disperso, em decorrência do antecedente de violência policial para com população e de conflitos internos entre alto e baixo escalão nas organizações policiais. Essas características dificultam o diálogo entre as organizações civis e policiais. Foi necessária a ação intencional do Estado para mudar esse histórico de relações. Por meio dos espaços institucionais criados, os burocratas conseguiram colocar organizações civis e policiais para dialogar, o que contribuiu para o adensamento das relações entre os atores do campo, antes inexistentes (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Parte da literatura sobre movimento sociais (ABER E BÜLOW, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018) descreve a ação dos movimentos, os chamados repertórios de interação, enfatizando elementos como criatividade, experimentação e ideação. Afirma que os movimentos agem de forma “criativa, situada e relacional”. A ação é criativa porque os movimentos constantemente inventam formas de se relacionar e dialogar com o Estado, ou mesmo combinam formas já consolidadas (ex: ações de

protesto com ações institucionais). Por meio dos recursos possibilitados pela rede de relações, os atores sociais criam novas relações e expandem a estrutura relacional onde estão inseridos. Assim, um movimento social pode se articular com burocratas estatais ou com outros movimentos já reconhecidos pelo Estado, aumentando sua credibilidade. Podem a partir dessas relações, alterar regras institucionais que vão facilitar sua aproximação com o Estado, ou criar novas instituições que lhe permitirão incidir sobre o processo decisório. É uma ação situada no tempo, de forma que as relações constituídas no passado afetam as relações presentes (legado relacional). Por fim, seu aspecto relacional significa que os atores se constituíram reciprocamente, por meio de interações.

Outra característica da agência dos movimentos, é a ideação e experimentação. Os movimentos se organizam ao redor de modelos alternativos de políticas públicas, que expressam seu projeto político e reúnem soluções práticas, delineando a arquitetura da política pública, seus instrumentos e seus significados, etc. Por exemplo, o Movimento de Economia Solidária, se reivindica como uma outra economia, não capitalista, baseada na cooperação, autogestão, justa distribuição das riquezas e proteção ambiental (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018). Já o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), luta por um modelo de gestão de resíduos que alinhe inclusão social com reciclagem. Inicialmente o MNCR buscou melhorias nas condições materiais de trabalho dos catadores e sua priorização nos sistemas de limpeza urbana, com a contratação e remuneração de suas organizações de trabalho (GONÇALVES-DIAS et al., 2010).

Os modelos alternativos não são estáticos, mas se transformam a partir das relações com o Estado e das experiências práticas dos movimentos. Os movimentos aprendem com essas experiências e logo, aprimoram ou dão novos contornos e significações políticas ao modelo. Tais características também se aplicam à construção das políticas públicas, um processo ideacional, que parte do enquadramento dos problemas e do acoplamento de soluções possíveis, se transforma a partir da implementação, convertendo ideias em experimentos práticos, construídos e significados pelas relações entre os atores (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018).

Podemos citar dois exemplos de criatividade e experimentação dos movimentos sociais. O primeiro é o caso da política de desenvolvimento agrária. Historicamente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) se apoiou em rotinas de protesto para conquistar direitos sociais, realizando marchas nacionais e ocupações de terras improdutivas. As manifestações ganharam periodicidade e serviam para apresentar as demandas ao Governo Federal. Com a entrada do Governo Lula, a rotina histórica de protesto foi reinterpretada: as marchas se converteram em um mecanismo institucional propulsor da negociação e diálogo

com o Governo Federal. Elas passaram a acontecer anualmente, como uma rotina que precedia o processo de negociação, já reconhecida pelos atores estatais. Os burocratas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) entendiam as marchas como necessárias para respaldar socialmente seu trabalho perante as outras áreas do Governo, ao dar legitimidade aos projetos realizados pela burocracia. Desta forma, o MST ressignificou de maneira criativa o formato dos protestos, convertendo-o, ainda que informalmente, em uma rotina institucionalizada (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

No tocante à experimentação, podemos citar o caso da construção do Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC), que surgiu de uma série de ações organizadas pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), como seminários, sensibilizações de gestores e ações de erradicação do trabalho infantil nos lixões. Em São Bernardo do Campo, o Instituto Pólis foi contratado para promover projetos na temática. Com a aquisição de conhecimento no tema, o instituto articulou em São Paulo o Fórum Lixo e Cidadania Municipal, responsável por lutar pela inclusão social dos catadores e participação social nas políticas de resíduos, em âmbito local. A experiência nacional se expandiu pelo território, levando à criação de fóruns estaduais e municipais (GRIMBERG, 2007).

Como já mencionamos, essa parte da literatura utiliza do conceito repertórios de interação, que incluem ações institucionalizadas e de protesto. Uma vez que a agência dos movimentos é criativa, situada e relacional, essas formas de ação estão em constante transformação, são reinventadas, ou reinterpretadas pelos movimentos, são alternadas ou são combinadas entre si, o que resulta em inovações na maneira de interagir com o Estado. Elas são criadas com base nas experiências sociais e relações socioestatais anteriores.

São quatro tipos de repertórios de interação dos movimentos, que na prática, podem se combinar, ser usados simultaneamente ou de forma inovadora. O primeiro deles consiste nos protestos e ações diretas, uma forma de demonstração de força política e de pressão sobre os governos. Podem servir para abrir outras formas de interação com o Estado e iniciar o diálogo. A segunda rotina é a política de proximidade, ela envolve laços informais entre atores estatais e da sociedade civil, seja em função de um vínculo pessoal, profissional ou outros, e permite uma interlocução direta, seu alcance depende da posição interna do ator estatal. A outra forma de ação é a participação institucionalizada, ela ocorre por meio da presença de militantes em espaços formais e participativos, como conferências e audiências públicas, conselhos de políticas públicas setoriais, orçamento participativo, entre outros. A última forma consiste na ocupação de cargos públicos por militantes dos movimentos sociais, uma forma do movimento interferir na agenda, formulação e implementação das políticas. A movimentação também pode

ocorrer em sentido contrário, quando um burocrata estatal passa a integrar um movimento social, defendendo seus valores, demandas e projetos dentro da instituição que já ocupava. É uma prática mais comum em governos que possuem afinidades de projetos políticos com os movimentos. Esta última rotina, pode reforçar outras rotinas, como no caso da política de proximidade, quando os militantes que ocupam cargos burocráticos facilitam o acesso de outros ativistas à burocracia, reforçando a política de proximidade (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Os repertórios de interação partem da compreensão que os movimentos colaboram com a ação e produção do Estado e visam efetivar seus projetos e demandas por dentro dele, influenciando o processo decisório. Também assumem que os movimentos podem participar do Estado, quando ocupam cargos na burocracia, participam de conselhos e espaços institucionais, ou mesmo surgir de dentro do Estado, quando este propicia um espaço de interação de atores sociais ou quando organizam deliberadamente um movimento. Um exemplo é o caso do movimento municipalista de saúde que surge pela ação de burocratas ativistas do movimento sanitário e que atuavam em gestões municipais. No contexto da ditadura militar esses burocratas organizaram encontros em diversos Estados, sob o pretexto de interação entre os setores burocráticos, mas, na realidade, os encontros abrigaram outras organizações sociais e ativistas para discussão de pautas como democratização e construção de um sistema de saúde universal (DOWBOR, 2019).

Quando um ator é simultaneamente um burocrata do Estado e militante, defende os projetos do movimento de dentro do Estado, ocorre o que a literatura intitula de “ativismo institucional”. Os ativistas institucionais participam dos movimentos sociais e possuem um histórico de relações ou conexão ideológica com este. Numa concepção ampliada do termo, o ativismo também compreende os atores que não participam de um movimento, mas estão comprometidos pessoal e profissionalmente com suas pautas ou com um ideário coletivo. Tal compromisso pode decorrer da experiência de vida do ativista, dos espaços sociais e profissionais onde atuam, os quais influenciam sua visão de mundo, sua proximidade com certas pautas, ou na construção de laços com pessoas que atuam em movimentos sociais. Os ativistas podem se utilizar da sua posição relacional, da sua influência sobre os demais atores estatais, ou do seu conhecimento especializado para promover projetos coletivos (ABERS, 2015; CAYRES, 2015; FERREIRA; LOTTA, 2016).

Em síntese, essa parte da literatura destaca como elementos centrais para o estudo dos movimentos sociais: 1. a ideia de legado das relações passadas, traz um olhar longitudinal ao processo de construção das políticas públicas; 2. a compreensão da distribuição desigual de

poder nas redes relacionais, o que permite romper com visões idealizadas que partem da interação horizontal dos atores societais; 3. o pressuposto da agência transformativa dos atores mesmo diante de estruturas relacionais e instituições que dificultam sua agência, o que afasta compreensões determinísticas dos efeitos das instituições sobre os atores; 4. o olhar para os regimes e subsistemas, que permite articular diferentes camadas do Estado.

A outra parte da literatura (ALBUQUERQUE, 2019; CARLOS, 2019; DOWBOR, 2019 e LAVALLE et al., 2019) se concentra no estudo dos efeitos das relações socioestatais. Os autores resgatam a “abordagem da polis”, para incorporar o Estado nas análises de movimentos sociais. Destacam alguns aspectos relevantes do Estado: (a) o conceito de permeabilidade do Estado, onde as instituições, ainda que em diferentes graus, são permeáveis as demandas e atuação dos atores societais, (b) a autonomia relativa do Estado, (c) a heterogeneidade do Estado, vez que são múltiplas as formas de relação entre os atores estatais e não estatais (d) a importância do legado institucional, onde as decisões políticas e estruturas institucionais do passado interferem nas decisões do presente (e) o papel da burocracia e dos políticos, com suas ideias, trajetórias e capacidades; (f) os partidos políticos e as regras eleitorais (Skocpol, 1992).

Pensando na permeabilidade do Estado, os autores propõem o uso do conceito de encaixes, cunhado por Skocpol (1992 apud CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017). Os encaixes constituem acessos e formas de entrada no Estado, e estão em constante movimento de abertura e fechamento no tempo, mostrando certa dinamicidade. Eles permitem aos movimentos sociais influenciar as decisões dos atores estatais, ao mesmo tempo em que reduzem as oportunidades de acesso de outros atores. Eles são formas de interação dos atores sociais com as instituições, portanto, reúnem formatos institucionalizados de interação. O grau de influência que os encaixes permitem pode variar, de forma que possuem potências distintas. Os encaixes podem acontecer quando um ator do movimento passa a integrar o Estado, ocupando cargos no governo, ou quando participa de forma contínua num conselho de política pública, etc.

Os encaixes se distinguem quanto ao seu alcance, podem ser horizontais ou verticais. Os encaixes horizontais ocorrem em instâncias inferiores da hierarquia institucional, que estão mais próximas ao alcance dos agentes societais. Já os encaixes verticais, tem capacidade de subordinar instâncias institucionais inferiores, melhor direcionando as demandas e interesses que serão atendidos (LAVALLE et al., 2019). Quando os encaixes assumem uma configuração e qualidade específica, eles passam a constituir domínios de agência, que consistem num conjunto de encaixes que permite ao movimento maior influência sobre as decisões estatais, ao

ponto de poder agir em nome do Estado, ainda que sob sua orientação. Isso ocorre quando o Estado reconhece a legitimidade social do movimento e de suas demandas (DOWBOR, 2019).

Interessante notar que o conceito de encaixe, assim como o de repertório de interação, está conectado com o processo ideacional dos movimentos sociais e da própria política pública. É por meio do encaixe que os movimentos tomam consciência dos seus objetivos políticos e sua ação ganha significação política, ou seja, as ideias defendidas pelos movimentos são (re)construídas a partir da interação com as instituições. Indo além, os encaixes representam um local de articulação de três elementos: da construção do significado político das ações dos movimentos, das capacidades de ação dos movimentos com a abertura institucional (ALBUQUERQUE, 2019).

A principal diferença entre os encaixes e os repertórios de ação, é que o primeiro se concentra nas ações institucionalizadas e permite determinar o grau de influência dos movimentos sobre o Estado, sua variação no tempo, captando as mudanças nas relações socioestatais e nas próprias instituições. O segundo se concentra na categorização das estratégias de ação dos movimentos sociais, e por isso, inclui formas não institucionalizadas de relação entre Estado e sociedade, ao exemplo das rotinas de protestos e de proximidade política (DOWBOR, 2019).

Essa segunda literatura também discute os efeitos das interações sobre os aspectos organizacionais e identitários dos movimentos, ao exemplo de processos de diferenciação funcional, que ocorre quando os movimentos mudam suas estruturas organizacionais a partir das interações socioestatais, adaptam suas organizações para facilitar a construção de encaixes, uma estratégia de fortalecimento organizacional (CARLOS, 2019).

A seguir, apresentamos uma síntese comparativa dos elementos analíticos das literaturas discutidas.

Quadro 5. Comparação da literatura atual sobre movimentos sociais.

<b>Abordagem analítica</b>	
<b>Abers, Bulow, Serafim, Silva e Tatagiba</b>	<b>Lavalle, Carlos, Dowbor e Albuquerque</b>
crítica à compreensão do Estado como contexto político	
agência criativa, situada e relacional	perspectiva polis
repertórios de interação	encaixes e domínios de agência
heterogeneidade do Estado	
legado relacional	-----

influência dos subsistemas de políticas públicas e do regime político	permeabilidade do Estado, legado institucional e papel da burocracia e dos políticos.
política pública como processo ideacional, experimental e relacional	dimensão relacional e ideacional da política pública
movimentos organizados ao redor de modelos alternativos de políticas públicas	-----
ativismo institucional	diferenciação funcional

Fonte: elaboração própria.

Ante o exposto, nossa pesquisa parte de uma compreensão relacional das políticas públicas e deseja compreender a influência mútua dos atores estatais das instituições e atores societais na produção da coleta seletiva de São Paulo.

Optamos por usar na pesquisa os conceitos de encaixe institucional e repertórios de interação. O primeiro conceito nos permite captar o grau de influência dos movimentos sobre a política pública, já o conceito de repertório permite captar as interações não institucionais e eventuais conflitos entre o Estado e Movimentos Sociais, o que é oportuno para distinguir as relações com os governos municipais. Também usamos a noção de modelo alternativo de políticas públicas, visando entender quais ideias e propostas dos movimentos sociais influenciaram a produção do Programa de Coleta Seletiva de São Paulo, facilitando compreender quais demandas foram ou não institucionalizadas.

Usamos um recorte temporal mais largo de forma a compreender a dinamicidade das relações socioestatais, conforme preconizado pela literatura. Paralelamente, a noção de permeabilidade do Estado nos ajuda a compreender eventuais diferenças entre gestões municipais, a entender se e como diferentes governos possuem graus de abertura distintos e como isso afeta o modo de implementação da política. Já a noção de legado institucional permite compreender o papel das instituições no tempo, entender como afetam os processos de interação socioestatal e a implementação da política, se articulando diretamente com o debate sobre instrumentação da ação pública, que veremos a seguir.

## **2.2. Instrumentos de políticas públicas**

Os estudos sobre os instrumentos de políticas públicas utilizam diferentes perspectivas. Na abordagem tradicional (HOOD, 1986; LINDER; PETERS, 1990; SALAMON e LUND, 1989 apud HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021) prevalece uma visão funcionalista, onde os instrumentos são tidos como naturais, pois estariam à disposição dos gestores, em um



“caixa de ferramentas”, cabendo-lhes escolher aquele que melhor se adapta aos objetivos pretendidos (KASSIM e LE GALÉS, 2010).

Nessa abordagem, os instrumentos costumam ter um lugar secundário ou são encarados somente pela sua natureza técnica, portanto, dissociados de qualquer dimensão política. As discussões geralmente são em torno do design de instrumentos mais sofisticados ou de sua efetividade: qual melhor instrumento para resolver um dado problema? qual produz resultados mais satisfatórios? Os instrumentos são tidos como sinônimos de inovação no setor público.

Em sentido oposto, a abordagem da instrumentação da ação pública - oriunda da escola francesa da Sociologia da Ação Pública (SAP)<sup>2</sup> -, critica a visão funcionalista e traz os instrumentos para o centro da análise. Propõe um olhar político sobre eles, ao dimensionar as implicações políticas desde sua escolha até seus efeitos sobre os atores e sobre a política pública. Essa abordagem afirma que os instrumentos produzem efeitos não dimensionados, à despeito dos objetivos aos quais se destinam, pois, cada instrumento possui uma história e uso próprio. A escolha de um instrumento envolve decisões e efeitos políticos, de forma que eles não são neutros, como se pretende na abordagem funcionalista (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021). A “despolíticação dos instrumentos” pela teoria funcionalista pode servir à certos interesses, como uma forma de ocultar objetivos socialmente indesejáveis, que são apresentados como “técnicas modernas” para resolução de problemas (KASSIM e LE GALÉS, 2010).

A abordagem dos instrumentos foi inspirada nos trabalhos de Weber (1968) e Michel Foucault (2001 apud HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021). Weber enfatizou os dispositivos técnicos dos governos que expressam a racionalidade legal do Estado e sua burocracia, vistos como técnicas de dominação. Foucault se concentrou em analisar as práticas do governo, mais especificamente, os dispositivos concretos usados pelos governos no exercício do poder, enfatizando as formas que o Estado disciplina a sociedade e os governados, e permitem exercer o controle sobre os indivíduos de forma não explícita. O controle social

---

<sup>2</sup> A SAP concebe, por meio da ideia de “ação pública”, que a produção da política pública não está centrada no Estado, mas congrega atores de diferentes esferas (sociedade, mercado, partidos políticos) e níveis (local, regional, nacional, internacional). A SAP evidencia o processo coletivo da construção da ação pública, e se voltada para analisar a interação dos múltiplos atores. Ela está centrada em compreender o contexto político na qual as políticas públicas estão inseridas, no lugar de simplesmente descrever o funcionamento dela. Ela traz elementos de outras áreas do conhecimento para a análise das políticas públicas, sobretudo da sociologia, filosofia e da história. Apesar de ser um campo do conhecimento heterogêneo, os estudos comungam de lentes de análise e de certos referenciais teóricos. Dentre as lentes teóricas estão: o papel das ideias, do processo cognitivo, dos instrumentos de políticas públicas, a influência das instituições e a circulação de políticas públicas internacionalmente. Partem de referenciais como Weber, Michel Foucault, Pierre Bourdieu e Bruno Latour (HASSENTEUFEL e OLIVEIRA, 2021).

permitido pelas técnicas, se torna mais pertinente com a complexificação da sociedade – pois permitiriam ao Estado lidar, controlar e coordenar os múltiplos envolvidos na produção da política pública (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021).

Segundo Lascoumes e Le Galés (2007), os instrumentos são definidos como “mecanismo de caráter técnico e social”, portadores de significados políticos. Eles orientam e regulam as relações entre Estado e os atores não estatais, e assim, expressam formas de poder e controle social. Bebendo no neoinstitucionalismo, a literatura francesa classifica os instrumentos como instituições políticas, e que, por isso, orientam o comportamento dos atores em dois sentidos: cognitivo e material. Os instrumentos expressam valores e normas sociais, e por isso influenciam nos aspectos cognitivos dos atores, na sua visão de mundo, na forma como compreendem certo problema ou questão. Já em função das regras concretas que carregam, eles privilegiam certos atores e interesses, e excluem outros, permitem ou restringem o acesso dos atores aos recursos (materiais, informacionais, relacionais, etc.), de forma a impactar no equilíbrio de poder (LASCOUMES; LE GALES, 2007).

Os instrumentos estão sujeitos a transformações, após serem instituídos, eles podem ser utilizados e (re)interpretados pelos atores de novas formas. Assim, não é possível supor que certo instrumento trará mais efetividade para a política, pois se constitui na interação com os atores, depende do sentido e uso atribuído por eles (LASCOUMES; LE GALES, 2007).

Em uma perspectiva macro sociológica, a abordagem dos instrumentos permite analisar o exercício do poder pelo Estado, como este constrói relações com os governados e como organiza a sociedade. Já no nível micro, permite analisar as mudanças nas políticas públicas, explicar os conflitos ao redor da escolha e uso dos instrumentos (KASSIM e LE GALÉS, 2010).

Os autores da escola francesa falam em “instrumentação da ação pública”, o que consiste em estudar “o conjunto de problemas colocados pela escolha e uso dos instrumentos (técnicas, meios de operação, dispositivos) que possibilitam materializar e operacionalizar a ação do governo” (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007).

Os efeitos dos instrumentos sobre as políticas públicas são múltiplos, e não se restringem à inovação, podem significar o surgimento de uma nova política, um processo de institucionalização, mas também setorização da política, desmantelamento, marginalização, quebra de transversalidade e intersectorialidade das ações. Os instrumentos permitem analisar as mudanças nas políticas públicas, e são vários os resultados possíveis, eles podem alterar ou não os objetivos da política, de forma que mudam os instrumentos e a política segue como antes, podem surgir novos usos de um instrumento, seu grau de aplicação também pode variar no tempo (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021).

Interessante notar que nos casos de políticas onde os atores não concordam com os objetivos, a discussão dos instrumentos pode permitir negociações, evitar questões polêmicas, e agregar distintos interesses, isto pois os instrumentos carregam ambiguidades. Os atores podem discordar dos objetivos e no entendimento dos problemas, mas concordar no instrumento, construindo um consenso ambíguo que permite distintos usos. Em outros casos, o instrumento é o próprio objetivo almejado pelos atores (PALIER, 2005; DEHOUSSE, 2004 apud KASSIM e LE GALÉS, 2010).

O objetivo de estudar os instrumentos é de menos destacar sua natureza e características intrínsecas e, de mais entender seus efeitos em um contexto concreto, olhando para como as relações se estruturam por meio deles e ao seu entorno, numa perspectiva relacional. Ante o exposto, propomos explicar as mudanças no arranjo institucional da coleta seletiva de São Paulo, pela abordagem dos instrumentos, queremos entender quais decisões e visões embasam a escolha dos instrumentos de parceria com as cooperativas de catadores, além de compreender seus efeitos sobre a política, em termos de continuidade ou ruptura. Também queremos entender seus efeitos sobre as interações socioestatais, em especial, como distribuem poder e recursos entre certos atores da sociedade civil e permitem distintos encaixes institucionais.

Adentrando nos efeitos dos instrumentos, Kassim e Le Galés (2010), ao analisar trabalhos sobre a instrumentação da ação pública relacionados à governança multinível da União Europeia (UE), enfatizam a diversidade de efeitos que estes instrumentos podem produzir em distintas áreas de políticas públicas: (i) alterar o direcionamento do poder entre os órgãos/atores envolvidos, podendo contribuir para descentralização, (ii) redistribuir ou ampliar competências entre os órgãos, (iii) ampliar o poder regulatório de certos organismos; (iv) facilitar ou dificultar processos de coordenação; (v) mudar o escopo ou o conteúdo da política; (vi) alterar preferências e práticas; (vii) exacerbar conflitos e tensões; (viii) impor barreiras aos debates políticos, (ix) moldar o acesso de certos atores sociais e interesses.

Os autores apontam que a maioria dos instrumentos adotados nos órgãos supranacionais (centrais) da UE tiveram que se combinar com instrumentos de outros níveis, criando problemas de sedimentação, tensão e contradição, além de criar uma demanda por coordenação.

Ainda, Lascoumes e Le Galès (2007) distinguem os tipos e níveis de instrumentos, classificando-os quanto ao nível em: instrumento, técnica (um elemento operando dentro de um instrumento) ou ferramenta (subelemento dentro da técnica). Essa distinção permite adentrar com profundidade no funcionamento do instrumento. Sendo assim, utilizamos estas classificações para identificar as características e efeitos dos instrumentos.

Já os tipos de instrumentos são: 1. legislativo ou de regulamentação, quando a ação do Estado visa organizar uma atividade ou conduta, para que esta atenda ao interesse público; 2. econômico ou fiscal, com o fim de controlar ou redistribuir as riquezas, dando-lhe finalidade coletiva; 3. convencional e de incentivo, quando o Estado almeja suscitar certo comportamento; 4. baseados em acordos, uma forma de “governar por contrato”, 5. de comunicação ou informacionais, cujo objetivo é divulgar decisões e projetos do governo; 6. “de jure e de facto” visam organizar relações de poder entre atores econômicos e, destes com organizações sociais, podem instigar relações de cooperação ou competição entre os atores, ou exercer coerção sobre os atores (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Essa classificação pode ser útil quando se quer comparar áreas de políticas diversas, comparar políticas de diferentes localidades, ou mesmo diferenciar os instrumentos que operam dentro de uma certa política, como é o caso desta pesquisa, onde analisamos os instrumentos da concessão, convênio, permissão, contrato de serviço, e centrais mecanizadas de triagem, entre outros.

Os instrumentos presentes no caso de São Paulo, incluem instrumentos de parceria com as organizações de catadores e empresas privadas, classificados como instrumentos do tipo baseado em acordos, uma vez que constituem negócios jurídicos de acordo voluntário entre as partes. Também compreendem as centrais convencionais e mecanizadas de triagem, classificadas como ferramentas de políticas públicas, pois estão contidas em normas e resoluções do Programa de Coleta Seletiva, ou sejam, operam dentro de outro instrumento, e possuem natureza tecnológica (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

A lente da instrumentação se torna adequada para o caso de São Paulo, à medida em que a instrumentação da política é objeto de grande disputa entre atores estatais e não estatais. Como veremos ao decorrer do trabalho, entre 2002-2016 os instrumentos de parceria com as organizações de catadores mudam constantemente, inclusive gerando sobreposições, de forma que instrumentos distintos vigoram, em termos formais, simultaneamente. Esses instrumentos se mostram relevantes à medida em que definem quem opera os serviços de coleta, qual papel desempenham e quais benefícios recebem por isto, nas palavras de Lasswell (1984) “Quem ganha o quê, quando e como?”. Eles também podem definir concepções sobre o conteúdo e funcionamento da coleta seletiva, conforme aponta Kassim e Le Galés (2010).

### 3. A GÊNESE E A HETEROGENEIDADE DO MOVIMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS (MRS)

*Técnicos da prefeitura e professores universitários que acompanharam os mutirões, o Estudo do Meio e outras ações locais continuaram a apoiar a mobilização dos catadores e a construção de um projeto organizado e coletivo de coleta seletiva. Eram pessoas com diferentes formações e atuações profissionais, vinculadas a diversas instituições, porém, com o objetivo comum de melhorar a qualidade de vida desses catadores, os quais conseguiam melhorar, de fato, as condições ambientais dessa região de mananciais de São Paulo. Desde 2000, tem havido interações dos grupos de catadores da cidade de São Paulo, e, com isso, criaram-se articulações entre novos apoiadores. A busca da melhoria das condições de vida e de trabalho dos catadores é articulada à procura por soluções para o complexo problema da destinação de Resíduos Sólidos (RS) com a inclusão de seu trabalho. Neste período foram criados diferentes espaços de aprendizagem, incluindo a própria mobilização dos grupos para as lutas políticas e para a busca de soluções para os problemas (BAEDER, 2009).*

Neste capítulo iremos tratar da gênese, do que intitulamos de “Movimento Socioambiental de Resíduos Sólidos (MRS) da cidade de São Paulo”. Esta nomenclatura foi cunhada a partir deste trabalho, não se tratando, portanto, da forma como esses atores se auto-intitulam. Essa denominação, e o enquadramento destes atores enquanto um movimento social se baseia no fato de que estes atores compartilham visões sobre problemas e soluções, que agem de forma articulada no tempo e compartilham de um mesmo modelo alternativo de políticas públicas, composto por 4 principais dimensões: a social, ambiental, participativa e descentralização.

Partimos assim, de uma concepção ampliada de movimentos sociais, ao entender que o conjunto de organizações socioambientais e religiosas, associações de bairro, as cooperativas, associações e projetos de catadores, os catadores avulsos, atores ligados às universidades e alguns burocratas municipais integram o Movimento de Resíduos Sólidos. Ademais, nossa compreensão de movimentos sociais parte da ideia de que as fronteiras entre Estado e movimentos não estão prévias e claramente definidas, isto pois movimentos podem participar do Estado e da construção de políticas públicas, e vice-versa (LAVALLE, et. al., 2018).

Neste capítulo apresentamos as diferenças políticas e na composição do MRS e buscamos descrever seu modelo alternativo de políticas públicas. Analisar o modelo alternativo é um passo inicial para compreender os efeitos desse movimento sobre a política pública, ou seja, entender como essas ideias são institucionalizadas no Programa de Coleta

Seletiva.

Nesse sentido, identificamos quatro atores principais, que englobam esse conjunto de organizações: a) o Fórum Recicla São Paulo (FRSP); b) o Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste (FDZL); c) o Comitê Metropolitano de Catadores, instância local do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (CMC-MNCR); d) e o Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo (FLC). Mas, procuramos mostrar as diferenças destas quatro organizações de forma a evidenciar a heterogeneidade interna dos movimentos sociais e romper com a visão estilizada e normativa dos movimentos sociais enquanto “unificação simbolicamente compartilhada” (LAVALLE, CASTELLO E BICHIR, 2008, p. 74).

As principais fontes de dados usadas neste capítulo foram as entrevistas 10 e 11, o documento de sistematização da experiência do Fórum Lixo e Cidadania (GRIMBERG, 2007), a Plataforma Lixo e Cidadania (GRIMBERG, 2007), a Carta de Brasília (CARTA, 2001) e de Caxias do Sul (CARTA, 2003) elaboradas pelo Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, a Carta de Princípios do Fórum Recicla São Paulo (BAEDER, 2009); e os trabalhos de Baeder (2009) e Soares (2016).

Cabe pontuar que Grimberg (2007), fonte documental utilizada neste trabalho para fins de caracterização dos repertórios e encaixes institucionais, ora trata esses atores de forma conjunta, sob o rótulo de FLC, ora especifica-os separadamente, havendo certa ambiguidade. Sendo assim, nossa análise considerou que as ações descritas no documento se referem ao conjunto de atores que compõem o que intitulamos de Movimento de Resíduos Sólidos, sobretudo pelo fato do FLC congregar o FRSP, FDZL e CMC.

### **3.1. Composição do Movimento de Resíduos Sólidos**

O Movimento de Resíduos Sólidos surgiu da experiência de grupos de catadores e projetos de reciclagem dispersos no território de São Paulo, bem como de ações da Igreja católica vinculadas a organizações não governamentais, religiosas, universidades, burocratas estatais e a partir de programas governamentais, ou então se articularam com esses segmentos no decorrer de sua formação. Os grupos dispersos passaram a se articular no FRSP, FDZL e CMC, com a função de organizar os catadores de materiais recicláveis e discutir políticas de coleta seletiva para a cidade. Esse conjunto de Fóruns e comitês passa a integrar o Fórum Municipal Lixo e Cidadania junto com outros atores, congregando um número maior de entidades:

[...] Se você for olhar a história da coleta seletiva todos eles nasceram de algum projeto social ligado à igreja, a sindicato. Ninguém constituiu um grupo coletivo e habilitou

o equipamento se não tivesse pendurado em alguma organização social, então o Fórum Recicla tinha muitos atores que vinham dessa relação, muita gente tinha essa representatividade das entidades, não era catador. Era um grupinho espalhado aqui e ali, fazendo coisas e se construiu o Fórum Recicla São Paulo. [...] começou a surgir esses grupos que estavam soltos, porque não tinha organização coletiva, ninguém juntava ninguém. Essas foram as primeiras experiências de juntar gente, aí esse grupo, seja o movimento, o Fórum Zona Leste Faz, o Recicla São Paulo (que se constituía também com grupos soltos), os grupos soltos se juntaram todos no Fórum Lixo e Cidadania, debatiam a questão dos resíduos, dos catadores. Quando a gente juntava nos outros fóruns, no Fórum Lixo e Cidadania vinha muito gente da academia, de governo, lá no movimento vinham muitos catadores e na zona leste também. Neste momento a convivência era muito tranquila, foi um importante passo para escutar e debater o tema, porque todo mundo estava muito sozinho e não sabia o que fazer (Entrevista 10, 2022)

Disto isto, passamos então à caracterização dos diversos fóruns e comitês, para ao final apresentar o MRS e seu modelo alternativo de políticas públicas.

### 3.1.1. O Fórum Recicla São Paulo (FRSP)

O objetivo do fórum era fortalecer esses grupos de catadores e tinha que ir na direção de constituir políticas públicas, ter interlocução com poder público, não era mais possível trabalho escravo, tinham vários grupos que as pessoas faziam receber geladeira com rodinha e saíam em troca de poder dormir no terreno do cara, o que é isso, é trabalho escravo (ENTREVISTA 11, 2022).

O FRSP surgiu de um seminário de coleta seletiva da grande São Paulo, realizado em 2000 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), promovido com a ajuda de assessores de parlamentares que apoiavam os grupos de catadores de materiais recicláveis da cidade. O seminário mobilizou grupos de catadores das cinco regiões de São Paulo e de cidades vizinhas como Suzano, Poá, Diadema, Cotia e Osasco, que nesta ocasião fundaram o FRSP. (BAEDER, 2009)

Em 2001, o Fórum era composto por 73 grupos de catadores e agregava cerca de 1.200 pessoas, sua composição incluía não apenas catadores, mas ativistas de organizações não governamentais, de entidades educativas, organizações religiosas ligadas à Igreja Católica e burocratas estatais que atuavam juntamente com os grupos de catadores, dando apoio e suporte. Como veremos mais adiante, os grupos Sapo Ecológico e o grupo Pedra sobre Pedra, que integravam o FRSP, congregavam esse conjunto de atores em sua composição:

Era um congregado de entidades e cooperativas, também tinha grupos que faziam parte do Fórum, por exemplo, a rede mulher da *NOME* apoiava o Fórum, tinham várias entidades apoiadoras, era um espaço de debater a questão da coleta seletiva e apoiar as cooperativas (Entrevistado 10, 2022).

[...] houve envolvimento de outros parceiros, como ONGs de atuação local e até mesmo do poder público. Os grupos de coleta seletiva saíram fortalecidos, assim como o próprio FRSP, enquanto organização desses trabalhadores (BAEDER, 2009, p.111).

Os ativistas de organizações sociais e de entidades educativas cumpriam um papel de assessoramento e formação dos grupos de catadores, além de produzir informações na temática com o potencial de subsidiar a produção de políticas públicas de resíduos sólidos. Podemos citar como exemplo o diagnóstico participativo dos grupos de catadores do Fórum (FRSP, 2001 apud BAEDER, 2009) e a elaboração de um manual de coleta seletiva em parceria com o Instituto de Pesquisa Tecnológica (IPT/USP) (Entrevista 10, 2022).

O FRSP é composto por uma diversidade de atores e organizações com papéis e graus de participação variados, o que reforça que movimentos sociais são heterogêneos. Segundo Baeder (2009) a participação dos catadores nas atividades e na coordenação do FRSP era limitada por dificuldades financeiras, que incluíam desde falta de verba para deslocamento às reuniões e impedimento financeiro de liberar-se de atividades remuneradas. O entrevistado 10 também relata que FRSP recebia críticas externas por congregar perfil “técnico”, contudo entendia que o FRSP possuía grande representatividade e dispersão territorial.

Outra distinção é a capacidade produtiva dos grupos de catadores do FRSP. Segundo Baeder (2009), 51% dos grupos entrevistados possuíam uma capacidade de coleta de resíduos entre 0 e 10,9 toneladas por mês; 22% dos grupos não controlavam tais informações, o que reflete sua capacidade administrativa; 12% dos grupos possuíam uma capacidade média de coleta, enquanto 5% alcançaram índices mais altos de reciclagem.

O Fórum tinha dentre seus objetivos mobilizar e articular os catadores de materiais recicláveis da Grande São Paulo, buscando melhores condições de trabalho e vida para essa população. O Fórum buscou fortalecer o trabalho dos grupos de catadores nos moldes da Economia Solidária, promovendo processos formativos voltados para a construção de relações cooperativas, em termos produtivos e políticos. Ao mesmo tempo promovia atividades para o fortalecimento da autonomia e identidade dos catadores. Outro objetivo do Fórum era influenciar a criação de políticas de resíduos sólidos com inclusão social de catadores, integrando uma visão socioambiental para a gestão dos resíduos. Nesse sentido, o Fórum cumpria um papel de articulação com o setor público, representando o MRS nas arenas institucionais de participação.

Analisando a carta de princípios do FRSP (BAEDER, 2009), identificamos suas propostas e objetivos para a coleta seletiva, expressos no quadro abaixo. As propostas e



objetivos foram agrupadas em dimensões <sup>3</sup>. Predominam propostas voltadas ao fortalecimento dos grupos de catadores (13 propostas) e à construção de políticas públicas (9 propostas). E, se considerarmos a articulação com o setor público (disposta no primeiro item), as propostas relativas à construção de políticas públicas sobem para 12. Também há forte presença de propostas/objetivos relativos à sustentabilidade e desenvolvimento social (8 propostas).

Quanto à dimensão da instrumentação da política pública, ela fazia referência ao uso compartilhado das tecnologias/unidades de triagem de resíduos e à construção de um Fundo de Apoio às iniciativas de coleta seletiva. Apesar de não haver menção aos instrumentos de parceria entre a Prefeitura e as organizações de catadores, havia a demanda dos catadores serem “reconhecidos pela administração pública como prestadores deste serviço e ter recursos do poder público”.

Quadro 6. Objetivos e propostas do FRSP

<b>Dimensões</b>	<b>número de propostas relacionadas à dimensão</b>
Articulação com setor público, privado e com organizações sociais, ou ainda, articulação das organizações de catadores de materiais recicláveis	7
<b>Fortalecimento do trabalho dos grupos de catadores nos moldes da Economia Solidária (ES)</b>	<b>13</b>
<b>Construção de Políticas Públicas</b>	<b>9</b>
Instrumentação da Política	3
Promoção da sustentabilidade	8
Promoção do desenvolvimento social	7
Produção de conhecimento, diagnósticos e estudos	3

Fonte: Elaborado pela autora a partir da carta de princípios do FRSP (BAEDER, 2009).

O FRSP partia do diagnóstico de que o trabalho de limpeza das cidades esteve historicamente atrelado à marginalização e à desigualdade social. Os catadores de materiais recicláveis viviam em situação de pobreza, alcançando baixos rendimentos com a venda dos recicláveis. Eram invisibilizados pela sociedade, que desconsiderava sua condição de sujeito para tratá-lo com uma simples “função” no cenário urbano. Outro problema identificado pelo FRSP era a assimetria financeira do setor: as empresas privadas de limpeza urbana e a indústria

<sup>3</sup> No Anexo 1 fazemos uma descrição do procedimento de codificação da referida fonte documental, sendo possível consultar a descrição detalhada dos objetivos e princípios dos atores que compõem o MRS.

de reciclagem concentravam volumosos rendimentos, enquanto os catadores recebiam os menores rendimentos, apesar da importância do trabalho que realizavam. Havia a compreensão de que a provisão delegada de serviços às empresas privadas representava um alto custo financeiro para a população e poder público (BAEDER, 2009).

Quanto ao trabalho dos catadores, o FRSP vislumbrava a falta de infraestrutura e equipamentos dos grupos para realizar a coleta e reciclagem, o que refletia nas suas condições de trabalho e renda. O diagnóstico efetuado pelo FRSP (2001 apud BAEDER, 2009) identificou entre os principais problemas enfrentados pelos grupos de catadores: a falta de equipamentos, de espaço físico (galpão) amplo, falta de transporte para realização da coleta, além de dificuldades na relação com os atravessadores (compradores intermediários entre a indústria de reciclagem e os catadores). Como solução, previa-se a participação social e a inclusão social de catadores de materiais recicláveis no sistema de coleta seletiva. Defendiam que os catadores deveriam ser reconhecidos como prestadores de serviços de limpeza urbana e receber investimentos públicos<sup>4</sup>.

Observamos que neste momento inicial, ainda na formação do FRSP, há uma disputa simbólica: o que está em jogo é a visão do Estado sobre o papel das organizações de catadores e sobre seu lugar enquanto sujeitos de direitos, para serem objeto de atenção estatal e receberem recursos públicos. A partir do adensamento das relações sócio estatais, a disputa migra para a instrumentação da política, e o FRSP em conjunto com outros atores que compõem o MRS passam a disputar a definição do instrumento de parceria com as organizações de catadores e instrumentos financeiros, como o convênio e o contrato.

A Economia Solidária (ES) apareceu como uma orientação central para a atuação do FRSP desde sua fundação<sup>5</sup>. Nesse sentido, suas propostas incorporavam a Economia Solidária (ES) enquanto uma estratégia para a coleta seletiva:

Pensar a perspectiva de futuro para a coleta seletiva feita por catadores requer discutir com mais profundidade, ao menos duas dimensões fundamentais. Do ponto de vista político e econômico, esse trabalho precisa se consolidar no formato da economia solidária. Do ponto de vista ambiental físico, se constituir como alternativa da coleta seletiva, como um serviço, com o suporte do poder público, dentro de políticas voltadas para o interesse público, incluindo os catadores, com autonomia, tendo em vista a busca de novas relações sociais na perspectiva da sustentabilidade (BAEDER, 2009, p. 72).

---

<sup>4</sup> A Carta de Princípios do FRSP previa expressamente: “Ser reconhecidos pela administração pública como prestadores deste serviço e ter recursos do poder público”.

<sup>5</sup> Segundo Baeder (2009, p. 86) “Ao longo de sua estruturação, o FRSP provocou discussões entre os componentes dos grupos, chegando até a formulação de Carta de Intenção do Fórum, debatida e formulada com a participação de representantes de várias regiões e nas Assembléias Gerais. Foram discutidos os princípios fundamentais da economia solidária (SINGER, 2004), que, daí em diante norteariam as ações do Fórum”.

Entendemos que a ES era vista pelo FRSP como uma solução aos diferentes problemas relativos aos resíduos sólidos: produtivo, social, ambiental e de ordem subjetiva. Produtivo, porque o trabalho autogestionário e coletivo proposto pela ES implicaria na venda conjunta de resíduos, no compartilhamento de infraestrutura e equipamentos, o que traria ganhos de escala e de qualidade dos materiais. Assim, os catadores poderiam negociar diretamente com a indústria de reciclagem e prescindir dos atravessadores, ou então, isto dificultaria a disparidade de preços praticados pelos atravessadores. Por consequência, os rendimentos dos catadores aumentariam, diminuindo as condições de pobreza e de exploração<sup>6</sup>.

Ao praticar uma gestão democrática e participativa, a ES poderia reverter a des-sujeitização dos catadores, ao estimular o intercâmbio e participação política, ser um espaço de reflexão sobre questões sociais e ambientais atrelados aos resíduos e fortalecer a autonomia dos participantes. Ademais, a ES por se afirmar enquanto uma economia sustentável, seria uma forma de fortalecer a dimensão ambiental da coleta seletiva, permitindo uma gestão participativa e local dos impactos ambientais dos resíduos sólidos (BAEDER, 2009)<sup>7</sup>.

Reforçamos que os problemas e soluções defendidos pelo FRSP não estavam “dados” a priori, mas foram construídos a partir da interação entre os grupos de catadores, ativistas de organizações não governamentais e religiosas, burocratas estatais, durante reuniões, encontros, formações e por meio de levantamento de informações:

Os encontros sempre foram espaços em que se aprendia coletivamente sobre a quantidade de grupos de coleta que havia, sobre como era feito o trabalho, quais as dificuldades, quais eram as parcerias e quais as diferenças entre as parcerias efetivas e os apoios pontuais. Um aspecto fundamental que se aprendia no diálogo, era a avaliação das forças de interação de diferentes grupos sociais e dos embates de interesses. **Na troca de experiências se construía um quadro das dificuldades e das soluções encontradas.** Depois dessa avaliação, que iniciava pelo relato dos representantes dos grupos, era realizada a sistematização do encadeamento das ações, do “mapa falado” de atores sociais envolvidos nos processos (BAEDER, 2009. p. 110).

**Todo o processo de formação do FRSP até a formulação do PCSS, foi um aprendizado político,** de crescimento e empoderamento dos participantes, que para

---

<sup>6</sup>Segundo Baeder (2009, p. 85) “A comercialização coletiva sempre foi de grande importância, pois só assim os grupos poderiam ter mais poder de enfrentar a exploração desenfreada e a situação de negociação que chegava ao extremo de os atravessadores pagarem valores diferentes pelo mesmo material, no mesmo dia da venda, para catadores da mesma área. Faltava articulação entre eles, para terem mais força. Outra maneira de ampliar o ganho era aumentar a quantidade e a qualidade dos materiais e conseguir negociar, coletivamente, com as empresas recicladoras”.

<sup>7</sup> Baeder (2009, p. 25) afirma que “Um espaço privilegiado de educação ambiental com essa população é a estruturação da coleta seletiva enquanto alternativa de economia solidária para a sobrevivência, com a preocupação da sustentabilidade ecológica e de solucionar, por meio da gestão participativa, os problemas ambientais locais.”

construir autonomia, se apropriavam das etapas do processo, conseguiam ter resgatada sua autoestima, e, atualmente, conseguem organizar o pensamento e ter força para se colocar nos debates com diferentes públicos (ENTREVISTA 11, 2022).

A forma de interação inicial com o Estado também reforçou/orientou certos objetivos do FRSP, em especial o objetivo de levar adiante demandas por políticas públicas, as interações positivas levaram à percepção de um contexto favorável ao FRSP:

Essa pesquisa foi particularmente importante para a construção de identidade de grupo. Foi mais um passo para o Fórum Recicla se consolidar como movimento social de catadores, principalmente ao longo do processo de campo, com as visitas e trocas entre os grupos. [...] Foi um fortalecimento para a ação conjunta desses grupos. Estavam sendo criadas as bases para a participação coletiva na mudança das condições de vida, não só desse grupo, mas da população, com relação aos resíduos sólidos. **Houve um início de diálogos com o poder público** (nas instâncias locais, principalmente: subprefeituras, sistema de saúde, secretarias da habitação e secretaria do Meio Ambiente), no sentido de melhoria da coleta. **Essa condição apontava para a possibilidade de construção futura de políticas públicas compartilhadas de resíduos** (BAEDER, 2009, p. 121).

A seguir, trazemos a experiência de dois grupos que integravam o FRSP, o grupo Pedra sobre Pedra e o projeto Sapo Ecológico, visando retratar como atores do Estado participaram da gênese do movimento e não necessariamente esgotar os exemplos. Escolhemos as experiências analiticamente interessantes para compreender a interação socioestatal e/ou aquelas presentes em maior número de fontes. Resumidamente, estas experiências retratam que os grupos de catadores dispersos no território se constituem a partir da interação com professores da rede pública, com professores e alunos da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e burocratas da SVMA.

### **A) A experiência do Grupo Pedra sobre Pedra**

O Grupo Pedra sobre Pedra surgiu em 1997, localizado na Zona Sul próximo ao aterro sanitário de Itatinga, como uma iniciativa de reciclagem da Associação de Moradores do núcleo habitacional “Pedra sobre Pedra”, que promovia a coleta seletiva no bairro, atendendo cerca de 3 mil domicílios. A reciclagem surgiu como uma forma de gerar renda e custear o trabalho da entidade, além de minimizar a poluição de mananciais da região, vez que os moradores da região sofriam pressões de órgãos públicos de fiscalização para solucionar o poder público quanto ao tema.

O Laboratório de Pesquisa em Ciências Humanas da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (LAPECH/USP) integrava o Programa de Educação Continuada

(PEC), vinculado à Secretaria do Estado da Educação de São Paulo, promovendo formações em educação ambiental com professores da Rede Pública Estadual na região. Este grupo de professores estaduais e formadores do LAPECH/USP, passou a realizar formações em educação ambiental com o grupo Pedra sobre Pedra (BAEDER, 2009).

A Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA) também possuía um Programa com ações de educação ambiental na região<sup>8</sup>, também tendo integrado as ações formativas do Pedra sobre Pedra. Identificamos que a SVMA participou diretamente do processo formativo do grupo, por meio de uma ativista e burocrata, que também atuava na Rede Mulher de Educação e por meio de um formador ligado ao Programa da SVMA (ENTREVISTADO 10 e 11, 2022; BAEDER, 2009).

Outras instituições educativas e sociais, como a Fundação Santo André e Rede Mulher de Educação (RME), participaram do projeto, em decorrência do vínculo institucional dos formadores. Além disso, o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) auxiliou no financiamento da estrutura física do grupo.

As formações visavam fortalecer a iniciativa de coleta seletiva por meio da economia solidária, promover a articulação do grupo com instituições públicas, privadas e outros grupos de reciclagem da região, e melhorar sua produção e infraestrutura.

[...]ficou clara a necessidade de fazer um trabalho educativo que fosse vinculado às necessidades operacionais da coleta e, ao mesmo tempo, à necessidade de fortalecimento do processo de autogestão. Do ponto de vista social, político e ambiental, pretendia-se ampliar a autonomia desses grupos, **sua inserção nas decisões na gestão da cidade, criar condições e construir uma forma de geração de renda nos parâmetros da Socioeconômica Solidária** (BAEDER, 2009, p. 100).

Evidenciamos aqui os processos de interação sócio estatal e mútua constituição: uma experiência oriunda de uma política pública estadual e com participação direta de atores estatais, em especial professores estaduais e burocratas da SVMA. Argumentamos que as organizações sociais, educativas e órgãos públicos exerceram um papel de “incubadoras institucionais” ao influir diretamente na identidade do Grupo Pedra sobre Pedra, incorporando aspectos da economia solidária, consciência ambiental e de participação política e cidadã em sua atuação. Trata-se de uma experiência social intrinsecamente ligada à participação dos atores sociais nas políticas públicas, ou seja, voltada à construção de encaixes institucionais.

## **B) Projeto Sapo Ecológico**

---

<sup>8</sup>A entrevistada 11 relata que a formação ambiental integrava um programa da Secretaria do Verde e Meio Ambiente, baseado no Livro “Muda o mundo Raimundo”.

O Projeto Sapo Ecológico surgiu no final dos anos 1980 com apoio da Comunidade Eclesial de Base (CEBs) da Igreja Católica, no distrito de Sapopemba, na Zona Leste de São Paulo. A igreja promovia uma campanha intitulada “Sem trabalho porquê?”, num contexto de forte desemprego. Jovens ativistas ligados à CEBS iniciaram a coleta de materiais recicláveis como forma de arrecadação de verba para compra de cestas básicas, que então seriam distribuídas na região. O grupo de jovens passou a mobilizar os beneficiários desta ação social e as pessoas que já viviam da catação de recicláveis, formando um grupo de coleta e reciclagem com vistas a gerar trabalho e renda (Entrevista 10, 2022).

Posteriormente, o grupo buscou criar articulação com entidades e órgãos ambientais, como o Instituto GEA - Ética e Meio Ambiente<sup>9</sup> e com a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), além de articular com entidades religiosas e assistenciais como o Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras). O grupo passou a integrar o Fórum Recicla São Paulo, desenvolvendo relações com os demais grupos participantes, onde destaca-se o projeto de reciclagem Vira-lata, o grupo de catadores Pedra sobre Pedra e a Associação Reciclázaro<sup>10</sup>, voltada à reintegração de pessoas em situação de risco social e de dependentes químicos (Entrevista 10, 2022).

### **3.1.2. Fórum para o Desenvolvimento da Zona Leste (FDZL)**

O Fórum para o Desenvolvimento da Zona Leste se constituiu como uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), fundada em 1999. Surgiu por meio da iniciativa de empresários da região de Itaquera, ao exemplo de atores ligados à Associação das Indústrias da Região de Itaquera (AIRI) (SOARES, 2016).

O Fórum objetiva impulsionar o desenvolvimento econômico, social e ambiental da Zona Leste de São Paulo, melhorando as condições de vida desta população nas mais diversas

---

<sup>9</sup> Segundo informações do site institucional (GEA, ), o GEA é uma entidade ambiental sem fins lucrativos, fundada em 1999, que promove educação ambiental e mobilização social. Sua principal atuação ocorre na área de formação e capacitação de cooperativas de catadores de catadores e em projetos de gestão de resíduos sólidos. O GEA surgiu por iniciativa de burocratas da CETESB e da Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo (SMAA), que integram o instituto, a partir da implementação do Programa “Jogo Limpo”, voltado a reduzir e dar destinação adequada aos resíduos produzidos em ambos órgãos (GEA, <https://prosas.com.br/empreendedores/18233>; [www.institutogea.org.br](http://www.institutogea.org.br)).

<sup>10</sup> A Associação Reciclázaro foi fundada em 1997 por membros da Igreja Católica. Atua em projetos de reintegração de pessoas em situação de risco social e dependentes químicos, por meio de ações socioambientais. Promove projetos de reciclagem e geração de renda junto aos seus beneficiários, atuando no processo formativo dos grupos, disponibiliza estrutura física e equipamento para a coleta, além de fornecer o material recolhido no programa da Coleta Seletiva. Um dos projetos desenvolvidos pela associação originou a Cooperativa Recicla Butantã. <https://www.reciclazaro.org.br/home/quem-somos/>

áreas: trabalho, comércio e indústrias, infraestrutura, habitação, transporte, meio ambiente, saúde, educação, etc. O FDZL realiza diagnósticos, elabora propostas de soluções, levando-as ao setor público (GRIMBERG, 2007; SOARES, 2016).

Nesse sentido, a articulação com o setor público é central para a reivindicação de políticas públicas e para atrair investimentos públicos na região. Desde sua fundação integraram a estrutura institucional do FDZL (conselhos diretivo, deliberativos, fiscal e GTs): a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) e representantes da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). A partir de 2004 adentraram sua estrutura burocratas das subprefeituras da Mooca, Itaquerá e São Miguel Paulista, da SVMA e da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, além de outros equipamentos ligados à educação e cultura (casa de cultura e Centro Educacional Unificado) (SOARES, 2016).

O estudo da Soares (2016, p. 35) aponta que o FDZL constitui não “uma rede coesa e articulada”, mas um conglomerado de entidades privadas, públicas e organizações da sociedade civil, com visões e objetivos distintos quanto ao desenvolvimento da região, sendo de natureza heterogênea. Envolve a articulação de pequenos e médios empresários, associações representativas de setores econômicos (ex: FIESP e sistema S); imprensa; órgãos públicos municipais e estaduais, além de universidades (ex: Universidade Cruzeiro do Sul, UNICASTELO, Universidade São Judas Tadeu), associações da sociedade civil e associações de bairro.

Mais de 180 entidades da região participaram da fundação do Fórum. O FDZL se dividiu em grupos de trabalhos temáticos, onde destacamos o GT de Meio Ambiente, cada qual conduzido com relativa autonomia no tocante à sua pauta (SOARES, 2016). Suas propostas envolveram desde a instalação de universidades na Zona Leste, incentivos econômicos e fiscais, a fixação de empresas na região, construção de habitação popular e de infraestrutura rodoviária entre outras questões urbanísticas (FORUM LESTE, [s.d.]).

Apesar de ter se iniciado pela ação de empresários, a partir de 2003 (até 2012) o FDZL altera sua configuração, se aproximando da sociedade civil e movimentos sociais da região, em sua maioria com atuação local. Desta forma a atuação política do FDZL foi reorientada, no sentido de incluir organizações vinculadas com o campo da esquerda, e os setores empresariais perderam protagonismo dentro da organização (SOARES, 2016).

Pelo estudo de Soares (2016), também observamos um adensamento da participação das organizações não governamentais com atuação na pauta ambiental a partir de 2003 na

composição da estrutura do FDZL (conselhos diretivo, deliberativos, fiscal e GTs). Até 2003 participavam duas organizações, a Associação Ecológica Comunitária Fla Negão e a Sociedade Ambientalista Leste. Após 2003, se integram à estrutura a Coopermais, Cooperativa de Reciclagem União Faz a Força e o Instituto Modelo de Desenvolvimento Sustentável. Tanto a entrada de novas organizações ambientalistas, quanto a reorientação do Fórum coincide com o governo de Marta Suplicy, e ocorre após a aprovação do PCS.

A partir de 2013, seis novas organizações se juntaram: o Fórum Lixo e Cidadania de São Paulo, a Yougreen Cooperativa de Recicláveis, a Associação do Verde e Proteção do Meio Ambiente, a Rede Nossa São Paulo, o Instituto Ethos e o Instituto Cidadania Ambiental. Empresas do setor de limpeza urbana também adentraram a estrutura do FDZL, como a EcoUrbis e a Estre Ambiental, além de uma empresa de consultoria e soluções em resíduos sólidos, a Sistema Ciclo (Rede Resíduos) (SOARES, 2016). A participação de empresas de limpeza urbana e de cooperativas de catadores dentro do FDZL reforça sua heterogeneidade, ao reunir atores com concepções sobre a coleta seletiva antagônicas, como trataremos no próximo subcapítulo.

Foi em 2000 que o FDZL se articulou com a questão da coleta seletiva, quando promoveu um seminário sobre meio ambiente. Nesta ocasião criou a ação “Coleta Seletiva Zona Leste Faz (ZLF)”, que consistem em encontros periódicos entre catadores de materiais recicláveis da região, tanto individuais como vinculados à organizações de catadores, organismos públicos e outras instituições envolvidas com a temática, com o fim de debater e propor soluções para o sistema de coleta seletiva da região, com encontros sediados pelo SESC (DA SILVA et. al, 2021; GRIMBERG, 2007).

Em 2009 a ação envolveu 8 grupos de catadores (GRIMBERG, 2007) e em 2018 participavam 10 cooperativas de catadores, todas sem convênio com a Prefeitura (TEIXEIRA, 2018). Desde 2017 a ação também financia infraestrutura aos grupos de catadores (prensa, enfardadeira), com recursos da Inter American Foundation (IAF) (TEIXEIRA, 2018).

Além de cumprir papel de articulação dos catadores no território para debater propostas para a coleta seletiva, o FDZL participou da construção do PCS, seja integrando o Fórum Lixo e Cidadania, ou construindo eventos e seminários sobre coleta seletiva, elaborando e sistematizando propostas para o programa, participando de reuniões com a SSO, SVMA e com a Prefeita<sup>11</sup>, sempre em conjunto com os FRSP e o CMC.

---

<sup>11</sup> Podemos citar como exemplo que o FDZL participou da organização do evento “Incinerção de Resíduos Sólidos”, junto ao demais Fóruns e Comitê Metropolitano de catadores, de reuniões com SVMA e SSO, da audiência de licitação dos serviços de limpeza urbana, da reunião com Marta Suplicy (abril de 2001), compôs o



Mesmo considerando a heterogeneidade do FDZL, dentre os inúmeros atores que o compõem também figuram organizações de catadores e organizações não governamentais ambientalistas que defendem o modelo socioambiental da gestão de resíduos, as quais estiveram envolvidas na construção do PCS.

Pelo exposto, vemos que no interior do FDZL existem visões distintas sobre o que é o desenvolvimento da Zona Leste, as quais reverberam em mudanças na sua composição/estrutura administrativa ao longo de 1999-2016 (empresarial vs. organizações campo da esquerda). O Fórum constitui uma organização “em disputa”, sobretudo quando consideramos a autonomia concedida aos GTs, que abre a possibilidade de configurações de atores e visões diferentes em cada área/tema.

Pela ausência de documentação própria, em especial do seu GT de Meio Ambiente, não foi possível analisar as propostas e demandas do FDZL para a coleta seletiva, como fizemos com os outros Fóruns. Contudo, o pouco conteúdo que encontramos sobre o Programa Zona Leste Faz indica uma conexão com dimensões socioambientais.

Vemos também que a interação sócio estatal remete à fundação do FDZL, o qual tinha em sua estrutura institucional atores ligados às secretarias municipais e organismos estaduais (alguns deles conectados com a temática de poluição pelos resíduos sólidos, como a CETESB, e SABESP).

### **3.1.3. Comitê Metropolitano de Catadores - MNCR**

O Comitê Metropolitano de Catadores de Materiais Recicláveis foi criado em 2000, foi uma organização precursora do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) fundado em 2001 durante o 1º Congresso Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis em Brasília<sup>12</sup>. O CMC tinha como objetivo organizar os catadores na região da Metropolitana de São Paulo, possibilitar o intercâmbio de experiências entre as organizações e promover espaços de formação (GRIMBERG, 2007).

---

evento que deu origem ao “Modelo de gestão Socioambiental”, participou da organização do “I Encontro de Educação Socioambiental”, participou de reuniões com LIMPURB sobre PL 686/02, integrou a Conferência Municipal das Cidades, participou da elaboração da “Carta Compromisso Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos” (GRIMBERG, 2007).

<sup>12</sup> A construção do Congresso de Brasília foi idealizada a partir do “I Encontro Nacional de Catadores de Papel”, realizado em Belo Horizonte-MG, em novembro de 1999, de forma que o MNCR já estava em processo de organização

Após a fundação do MNCR, o Comitê passou a integrar a estrutura política do movimento enquanto um Comitê Regional, estrutura formada adicionalmente por uma Comissão Nacional e por Coordenações Estaduais. Por este motivo, analisamos o CMC a partir dos documentos produzidos pelo MNCR ao nível nacional, considerando também a escassez de material documental sobre o próprio Comitê.

O MNCR compreende como problema central a falta de reconhecimento do trabalho desenvolvido pelos catadores, a inviabilização destes trabalhadores e a questão ambiental decorrente da geração e descarte dos resíduos sólidos. Entende que essas questões decorrem das relações capitalistas, que produzem alienação quanto aos impactos ambientais da atividade econômica e se baseiam no consumismo, na descartabilidade dos produtos e por extensão, na descartabilidade dos trabalhadores que vivem destes resíduos (CARTA, 2003).

Desta forma, o movimento busca dar visibilidade, perante o poder público e a sociedade, ao trabalho realizado pela categoria enquanto agentes ambientais que contribuem com a limpeza urbana. Busca a valorização das tecnologias desenvolvidas pelos catadores, que residem no seu formato cooperativista de trabalho, o qual alia reciclagem e geração de renda aos setores socialmente excluídos (CARTA, 2003). Neste sentido, o movimento defendia a regulamentação da profissão de catador de material reciclável e o desenvolvimento de ações de reciclagem prioritariamente pelas organizações de catadores. (CARTA, 2001).

Analisando a Carta de Brasília, o primeiro documento de reivindicações produzido pelo MNCR direcionado à sociedade e ao governo, identificamos os objetivos e propostas defendidas pelo movimento, que agrupamos segundo eixos expressos no quadro abaixo. Todas as propostas estavam relacionadas à construção de políticas públicas (14 propostas), entre as quais destacamos as políticas públicas voltadas à população em situação de rua (7 propostas), o que é esperado, considerando que se tratava de uma carta de reivindicações direcionada ao governo.

Além disso, identificamos 7 propostas relacionadas à promoção do desenvolvimento social, dentre as quais há relativa presença de propostas para a população em situação de rua; 4 propostas relativas ao fortalecimento dos empreendimentos de catadores e 3 propostas relacionadas à promoção da sustentabilidade.

Quadro 7. Objetivos e propostas do MNCR

Dimensões	número de propostas relacionados à dimensão
Fortalecimento dos empreendimentos de catadores nos moldes da Economia Solidária (ES)	4

<b>Construção de Políticas Públicas</b>	<b>7</b>
<b>Construção de Políticas Públicas para população em situação de Rua</b>	<b>7</b>
Instrumentação da Política Pública	1
Promoção da sustentabilidade	3
Promoção do desenvolvimento social	7

Fonte: elaboração própria a partir da Carta de Brasília (CARTA, 2001).

No caso da proposta sobre instrumentação da política, havia menção direta à formalização de parcerias com as organizações de catadores por meio de convênios ou “outras formas” de repasse dos recursos para fomentar e subsidiar os empreendimentos.

De forma similar ao FRSP, o cooperativismo ou os “empreendimentos sociais de catadores” são uma categoria relevante no modelo defendido pelo MNCR. Já o olhar para a população em situação de rua é um diferencial no tocante à dimensão social. Em síntese, podemos dizer que as demandas do MNCR visam a construção de políticas públicas e o desenvolvimento social. Quanto à interação com o Estado e composição do Comitê, não foi possível identificá-los por meio da documentação levantada.

#### **3.1.4. O Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo**

*um fórum plural, aberto para integrar permanentemente novas posições e visões e com a capacidade propositiva em termos de formulação de políticas públicas para a gestão socioambiental e sustentável dos resíduos sólidos da cidade de São Paulo” (GRIMBERG, 2007, p. 24)*

O Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo (FLC) foi criado no início dos anos 2000, por iniciativa do Instituto Pólis (IP). Neste período, o IP atuava no Programa Lixo e Cidadania, na Prefeitura de São Bernardo do Campo, que visava à erradicação do trabalho infantil no lixão de Alvarenga. A partir desta experiência, o IP articulou um conjunto de organizações para debater e elaborar propostas relativas aos problemas ambientais e sociais da gestão dos resíduos na cidade de São Paulo (GRIMBERG, 2007). Segundo Grimberg (2007, p. 23) essa experiência foi “fundamental para a decisão de criar uma rede” com vistas a “pressionar coletivamente por uma política pública que integrasse os milhares de catadores”, de forma que a interação anterior com a Prefeitura e por meio de um programa público contribuiu para a criação do FLC.

Para o lançamento do FLC, foram promovidas duas oficinas precursoras e um encontro final. A primeira oficina reuniu uma organização de catadores, organizações internacionais, organizações não governamentais, sindicatos, entidades representativas do setor empresarial e burocratas da Prefeitura de São Paulo (que atuaram na gestão de Luiza Erundina) e de São Bernardo do Campo. Participaram do evento: a primeira cooperativa de catadores de materiais recicláveis do Brasil, a COOPAMARE, a UNICEF e o Greenpeace, a Fundação ABRINQ, a Organização de Auxílio Fraternal (OAF), a organização Água e Vida, o Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE), o Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente (SINTAEMA) (GRIMBERG, 2007).

Na sequência, foi realizado o “Encontro Lixo e Cidadania: compartilhando a gestão do lixo em São Paulo”, organizado com apoio da Fundação Friedrich Ebert. O evento objetivou elaborar propostas para a gestão dos resíduos na cidade, envolvendo mais de 60 organizações. Como resultado do evento, foi elaborada a “Plataforma Lixo e Cidadania para São Paulo”, um documento com propostas para a coleta seletiva da cidade, que orientou a construção do Programa de Coleta Seletiva (GRIMBERG, 2007).

As entidades participantes do evento passaram a integrar o FLC, composto por cooperativas de catadores de materiais recicláveis, organizações não governamentais atuantes na área social e ambiental, organizações internacionais, entidades representativas do setor empresarial, secretarias municipais e outros organismos públicos de diferentes níveis e poderes. O FLC era integrado oficialmente pelo Fórum Recicla São Paulo, pelo Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste e pelo Comitê Metropolitano de Catadores.

Já no caso do setor público, destacamos a participação do LIMPURB, da SVMA e do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no nível municipal; da CETESB, da Secretaria do Governo e Gestão Estratégica do Estado de São Paulo e da Comissão de Defesa do Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, no nível estadual; e no nível federal a participação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (FLC, 2000).

Trata-se de rede heterogênea, constituída por entidades bastante diversas no que se refere à área de atuação, atuação territorial e porte. Nesse sentido, as organizações podiam se associar livremente ao FLC, mesmo possuindo atuação externa à cidade de São Paulo. Assim, o FLC se constituiu como uma rede de articulação, visando dar visibilidade às demandas de

inclusão dos catadores de materiais recicláveis e de estruturação de um programa municipal de coleta seletiva, com participação social.

Além disso, vemos que a interação com o Estado marcou a gênese do FLC, que se originou da experiência do Instituto Pólis na Prefeitura de São Bernardo do Campo e foi integrado por burocratas estatais, do LIMPURB e da SVMA, já na primeira oficina precursora. Ademais, a burocracia estatal participou da elaboração de propostas no FLC, em seus espaços de formulação, onde destacamos a participação dos referidos órgãos na elaboração da “Plataforma Lixo e Cidadania”, a participação das Secretarias de Serviço e Obras, de Educação e Assistência Social na elaboração do “Modelo de Gestão Socioambiental Compartilhado”, além da participação de diversas secretarias<sup>13</sup> no evento que resultou na “Plataforma de Educação Socioambiental”.

O FLC avaliou que São Paulo enfrentava problemas de três dimensões: i. ambiental; ii. social e iii. tecnológica. Apesar da existência de coleta regular, a cidade sofria com a poluição pelo descarte inadequado de resíduos e possuía milhares de catadores em situação de vulnerabilidade social e em condições precárias de trabalho. Esse cenário era agravado pelas tecnologias de gestão de resíduos empregadas: os aterros sanitários operantes estavam no fim de sua vida útil, o incinerador impactava na poluição ambiental e haviam poucas usinas de compostagem (FLC, 2000).

As propostas do FLC estão expostas no quadro abaixo, onde apresentamos o número de propostas por dimensão ou tema. O FLC defendia propostas voltadas principalmente à construção de políticas públicas (29 propostas), seguida de propostas relativas à promoção da sustentabilidade (14 propostas) e ao desenvolvimento social (13 propostas). O fortalecimento dos experimentos econômicos solidários de catadores também aparece como dimensão entre as propostas defendidas pelo FLC (FLC, 2000).

Como diferencial em relação aos demais fóruns, há uma preocupação com o combate ao trabalho infantil, o que parece ter relação com a experiência anterior do Instituto Polis no combate ao trabalho infantil no lixão de Alvarenga, se considerarmos que o FLC surgiu por sua iniciativa. Outra novidade é a coleta seletiva ser gerida de forma participativa, uma “cogestão” ou “gestão compartilhada” com a sociedade. A descentralização da coleta no território (2)

---

<sup>13</sup> Participaram do encontro burocratas das secretarias municipais de Serviços e Obras, Verde e Meio Ambiente, Saúde, Cultura, Assistência Social, Subprefeituras, Educação, Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade e Infraestrutura Urbana, além de um burocrata da Secretaria de Meio Ambiente do Estado.

também é uma dimensão nova em relação aos outros Fóruns.

Quadro 8. Objetivos e propostas do FLC

<b>Dimensões</b>	<b>número de propostas relacionados à dimensão</b>
Articulação com setor público e privado	3
Fortalecimento dos empreendimentos de catadores nos moldes da Economia Solidária (ES)	4
<b>Construção de Políticas Públicas, com atenção o combate ao trabalho infantil</b>	<b>29</b>
Instrumentação da Política	5
Promoção da sustentabilidade	14
Promoção do desenvolvimento social	13
Promoção da participação social	4
Descentralização da coleta	2
Produção de conhecimento, diagnósticos e estudos	1

Fonte: Elaboração própria a partir da Plataforma Lixo e Cidadania para São Paulo e Modelo de Gestão Socioambiental (FLC, 2000; GRIMBERG, 2007).

O modelo alternativo defendido pelo FLC da cidade também versa sobre a instrumentação da política (5 propostas), onde destacamos as propostas relativas à participação de catadores nos editais de licitação dos serviços, a formalização de contratos com as organizações de catadores, e num momento posterior, a formalização de convênios com as organizações de catadores e o uso compartilhado das Centrais de Triagem.

### **3.2. O Movimento de Resíduos Sólidos de São Paulo e os processos de interação socioestatal**

Dentro do MRS, os Fóruns cumpriam um papel de articulação dos grupos e projetos de reciclagem, de sistematização de propostas de políticas públicas e de representação política e institucional, sobretudo nas arenas institucionais junto à Prefeitura de São Paulo, por exemplo, possuíam assento nominal na Comissão de Apoio do Programa de Coleta Seletiva.

Vemos pela descrição destas organizações, que elas possuem diferenças em termos de demandas e composição, o que evidencia a heterogeneidade interna dos movimentos sociais e distancia este trabalho de um retrato estilizada dos movimentos enquanto “unificação simbolicamente compartilhada” (LAVALLE, CASTELLO E BICIR, 2008, p. 74).

O FDZL e o FMLC são mais heterogêneos, funcionam mais como uma rede de articulação que reúne setor privado (ex: FIESP, sistema S, associações de produtores), terceiro setor e entidades públicas, com objetivo de congregar o máximo de organizações para alcançar visibilidade e legitimidade pública. Já o Fórum Recicla São Paulo é menos heterogêneo, composto por um significativo número de grupos de catadores (73), apoiados por organizações não governamentais, entidades educativas e organizações religiosas ligadas à Igreja Católica e burocratas estatais.

Comparativamente, o FRSP tem mais propostas voltadas ao fortalecimento dos empreendimentos solidários de catadores, enquanto o Comitê de Catadores inclui a perspectiva da população em situação de rua nas suas demandas por políticas pública, assim como o Instituto Polis traz a perspectiva do combate ao trabalho infantil nas demandas do FLC.

Como congruências, esses atores orientam-se pela luta por políticas públicas, visando institucionalizar suas demandas para dentro do Estado. Desde sua gênese, o MRS visava disputar a produção de políticas públicas de resíduos sólidos, o que implicava numa disputa pela instrumentação da política, em especial, pelos instrumentos de parceria (convênio e contrato) e pelas Centrais de Triagem.

A heterogeneidade do movimento também é percebida ao nível das organizações, onde algumas delas possuem proeminência ou acessos distintos ao processo decisório, por motivos diversos (capacidade organizacional, prestígio, etc.), entre os quais destacamos o Instituto Pólis, a Organização do Auxílio Fraternal (OAF), o Instituto GEA Ética e Meio Ambiente e o Centro de Estudos e Apoio ao Desenvolvimento, Emprego e Cidadania (CEADEC) e a Fundação Santo André, firmaram convênios com a Prefeitura de São Paulo para formação/assessoramento nas Centrais de Triagem, com exceção do primeiro.

Além da heterogeneidade, vemos que as fronteiras entre Estado e MRS não são precisas, desde sua gênese o MRS interage com o Estado, no caso do FLC e do FRSP burocratas estatais auxiliaram na formação destas entidades, e participam da construção de propostas e de ações para engajamento de outras organizações. A partir do que descrevemos neste capítulo, e na análise documental e bibliográfica, sintetizamos as principais interações entre setor público municipal e estadual e o MRS.

Quadro 9. Interação entre órgãos/ atores públicos e MRS.

Órgão/ator público	Tipo de interação	organização
ALESP	apoio no evento de fundação do Fórum	FRSP

Professores da rede pública de ensino ligados ao Programa de Educação Continuada – Um programa desenvolvido pela Secretaria do Estado da Educação	trabalho formativo com o grupo no início do seu processo de constituição	grupo de catadores Pedra sobre Pedra/ FRSP
Professores do Laboratório de Pesquisa em Ciências Humanas da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (LAPECH/USP)		
Equipe da SVMA		
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	integram o Fórum desde sua formalização em 1999	FDZL
SABESP		
CETESB		
burocratas das Subprefeituras da Mooca, Itaquera, São Miguel Paulista	integram o Fórum a partir de 2004	
SVMA		
Secretaria Municipal de Planejamento Urbano de São Paulo		
burocratas da Prefeitura de São Paulo, que atuaram na gestão de Luiza Erundina	integram o Fórum desde a primeira oficina precursoras da sua fundação	
burocratas da Prefeitura de São Bernardo do Campo		
LIMPURB		
SVMA	integram o fórum desde sua fundação	
Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável		
CETESB		
Secretaria do Governo e Gestão Estratégica do Estado de São Paulo		
Comissão de Defesa do Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo		

Fonte: elaboração própria a partir de Baeder (2009); Grimberg (2007) e Soares (2016).

### 3.3. Modelo alternativo de coleta seletiva do MRS

Pela análise das propostas dos diferentes Fóruns que compõem o MRS, e considerando os processos de interação com o Estado documentados em Grimberg (2007), compreendemos que o modelo alternativo do MRS engloba dimensões socioambientais, participativas e descentralizada, assim como se orienta pela disputa dos instrumentos de políticas públicas, em especial, instrumentos de parceria com a Prefeitura. A dimensão descentralizada, apesar de



aparecer apenas nas propostas do FLC, está fortemente presente nos processos de implementação das Centrais de Triagem, que buscou garantir a organização territorial dos grupos de catadores.

O MRS propunha a criação de uma política de gestão dos resíduos para a cidade, com a incorporação da dimensão social e participativa. O movimento defendia um modelo alternativo de coleta seletiva descentralizado, por meio da incorporação dos catadores como profissionais desse sistema, que apareciam como uma “tecnologia social” (GRIMBERG, 2007). A incorporação dos catadores era uma proposta inovadora, considerando que segundo relatório da Funasa (2010) antes dos anos 2000, dos 39 municípios da região Metropolitana de São Paulo, somente Embu das Artes e Santo André possuíam parceria com organizações e catadores <sup>14</sup>.

A atuação prévia dos catadores no território serviria como estratégia de descentralização da coleta, uma vez que o programa absorveria esses grupos dispersos pelo território. Desta forma, os catadores poderiam realizar a educação ambiental junto à população de seu território, considerando que a coleta porta a porta permitiria maior diálogo e orientação sobre o acondicionamento dos resíduos. A lógica descentralizada defendida pelo MRS se assentava no pressuposto de que os catadores conheciam, em razão de sua longa prática de catação e contato direto com os resíduos, as características de geração e disposição do território, ou seja, sabiam qual era o problema a ser enfrentado, ao mesmo tempo em que estavam em contato e diálogo direto com a população, podendo interferir diretamente nessas práticas (GRIMBERG, 2007).

A coleta seletiva estaria assentada na cogestão, de forma que toda a sociedade participasse na formulação e implementação do programa, prevendo a criação de um conselho participativo. A prefeitura deveria fomentar as cooperativas de catadores, promover capacitação e investimentos em infraestrutura (GRIMBERG, 2007).

O modelo alternativo do MRS também incorporou questões sobre a implementação da política. O documento “Modelo de Gestão Socioambiental Compartilhada de Resíduos Sólidos para São Paulo”, abordou como seria o funcionamento das Centrais de Triagem (galpões/tecnologia de triagem), prevendo seu uso compartilhado entre as organizações de catadores conveniadas e os grupos informais ou sem convênio. O modelo previu que as cooperativas e associações de catadores formalmente constituídas firmariam convênios com a

---

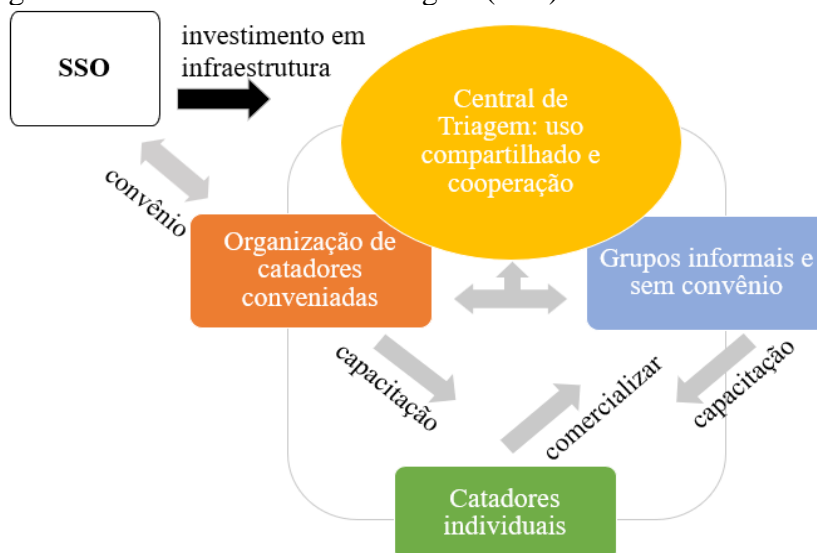
<sup>14</sup> Segundo relatório da Funasa (2010, p. 60), a partir dos anos 2000, os municípios de São Bernardo, Santana de Parnaíba e Diadema firmam parcerias com organizações de catadores, Barueri firma parceria em 2001, Carapicuíba em 2002 e São Paulo em 2003.

SSO<sup>15</sup>. A SSO seria responsável por assegurar espaço físico, equipamentos e caminhões de coleta às organizações formalizadas, por meio das Centrais de Triagem. Os grupos informais de catadores (intitulados de núcleos) se articulariam ao redor da CT mais próxima de seu território, onde poderiam utilizar sua infraestrutura para beneficiamento, armazenagem e comercialização conjunta dos materiais com as organizações conveniadas, também receberiam resíduos da coleta oficial (GRIMBERG, 2007).

O beneficiamento e a comercialização conjunta dos materiais permitiria ganhos de escala, de forma que os catadores pudessem vender diretamente à indústria de reciclagem, sem os atravessadores que exploravam seu trabalho. Por consequência, haveria aumento na renda de todos os catadores.

As organizações conveniadas e os núcleos seriam responsáveis por oferecer capacitações e incluir os catadores avulsos no modelo cooperativista. Assim, as CTs seriam pólos de referência para grupos informais e catadores avulsos, estabelecendo laços de cooperação produtiva, formativa e política no território. A proposta pretendia valorizar as redes relacionais e a organização dos catadores que se conformaram, incorporando a atuação territorial prévia dos catadores. A figura abaixo sintetiza o uso das CTs de triagem proposto pelo movimento:

Figura 2. Uso das Centrais de Triagem (CTs)



Fonte: adaptado de Grimberg (2007, p. 37 e 38)

<sup>15</sup> O primeiro documento lançado pelo FMLC “Plataforma Lixo e Cidadania” defendia a formalização de contratos com as organizações de catadores e promover o acesso das organizações de catadores ao processo licitatório, instrumento que depois se modifica para convênio em decorrência dos entraves jurídicos levantados pela SSO e LIMPURB.

Ante o exposto, o Movimento de Resíduos Sólidos de São Paulo esteve fortemente orientado pela luta por políticas públicas, mesmo quando consideramos as organizações ou fóruns individualmente. Apesar de suas diferenças - isto quando consideramos que o FRSP busca prioritariamente o fortalecimento dos empreendimentos solidários de catadores, enquanto o Comitê de Catadores inclui a perspectiva da população em situação de rua nas suas demandas por políticas pública, assim como o FLC traz a perspectiva do combate ao trabalho infantil, trata-se de um movimento que visa institucionalizar suas demandas para dentro do Estado, que compreendem dimensões socioambientais, participativas e descentralizada. Desde sua gênese, o MRS visava disputar a produção de políticas públicas de resíduos sólidos, o que implicava numa disputa pela instrumentação da política, em especial, pelos instrumentos de parceria e pelas Centrais de Triagem.

O modelo alternativo do movimento foi institucionalizado em suas 4 principais dimensões: social, ambiental, participativa e descentralizada. Contudo, o uso das CTs como um espaço de cooperação entre os grupos de catadores não perdurou, seja em função da ausência de normas que dispunham sobre o uso desta tecnologia, facilitando sua mudança, seja em decorrência de mudanças políticas na burocracia, que afetaram os modos de implementar o Programa. É o que abordaremos no próximo capítulo.

#### **4 GESTÃO MUNICIPAL MARTA SUPLYCY (2001-2004): REPERTÓRIOS INSTITUCIONAIS, DENSIDADE DE ENCAIXES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.**

Neste capítulo tratamos do processo de produção do Programa de Coleta Seletiva (PCS) durante a gestão da Marta Suplicy (2001-2004), com foco nos repertórios de interação usados pelo MRS (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Não buscamos esgotá-los, mas destacar aqueles repertórios que tiveram maior relevância na produção do PCS e que permitem ilustrar processos de cooperação e conflito com o Estado.

Abordamos os encaixes institucionais (LAVALLE et al., 2019) construídos pelo MRS com maior atenção aqueles construídos por meio de instrumentos de políticas públicas, dentre os quais identificamos: i) o convênio com as organizações de catadores, ii) o convênio com a Fundação Santo André (FSA) e iii) as Centrais de Triagem (CTs).

Seguindo a literatura (LAVALLE ET AL., 2019) também distinguimos o alcance dos encaixes institucionais como verticais e horizontais. Na operacionalização destes conceitos,

consideramos que os encaixes verticais envolvem relações diretas com a Chefe do Executivo e alto escalão, ao exemplo de Secretários Municipais, e por isso, tem capacidade de subordinar diversas Secretarias e órgãos públicos às demandas do MS. Além disso, consideramos que o tipo de institucionalização do encaixe também determina seu alcance, se institucionalizados por meio de lei e decreto regulamentar, constituem ambos encaixes verticais. A diferença é que o decreto regulamentar depende da iniciativa do Prefeito, e por isso, mais vulnerável às mudanças de governo, enquanto que a lei tende a ser mais estável, por demandar a mobilização de outra arena (legislativa) e a construção de maiorias. Desta forma, as Leis possuem maior grau de institucionalização, os decretos regulamentares são intermediários e as demais normas infralegais (resoluções, portarias etc.) de iniciativa da AMLURB possuem baixo grau de institucionalização, considerando que não são sancionadas pelo chefe do executivo como os decretos.

Por sua vez, os encaixes horizontais envolveram relação com burocratas do médio e baixo escalão e/ou foram institucionalizados por meio de normas infralegais, ou seja, como dito acima possuíam baixo grau de institucionalização. Argumentamos que os encaixes horizontais sofrem maiores mudanças, são mais circunstanciais, pois o procedimento para sua alteração é mais simples, demandando menor capacidade política ao prescindir da mobilização de outras arenas ou do Chefe do Executivo. Abaixo, resumimos a forma como operacionalizamos o conceito de encaixe vertical e horizontal:

Quadro 10. Operacionalização da altimetria dos encaixes

Altimetria	Operacionalização
Vertical	relações diretas com a Chefe do Executivo e alto escalão <b>e/ou</b> construídos por meio de lei e Decreto Regulamentar (do chefe do executivo)
Horizontal	relação com burocratas do médio e baixo escalão <b>e/ou</b> construídos por meio de outras normas infralegais de órgãos específicos (resoluções, portarias, instruções normativas etc.)

Fonte: elaboração própria

Neste capítulo também descrevemos a incorporação do Modelo Alternativo de Coleta Seletiva do movimento ao PCS, em suas quatro dimensões: social, ambiental, participativa e descentralizada.

Do ponto de vista da instrumentação da política (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012),

analisamos o conjunto de instrumentos de políticas públicas que operaram durante a gestão da Marta Suplicy e discutimos seus efeitos individuais e combinados sobre o MRS e sobre o próprio PCS. Além dos instrumentos já citados, nos debruçamos sobre a concessão dos serviços de limpeza urbana às empresas privadas e a permissão às cooperativas de catadores, dispostos na Lei nº13.478/2002.

Para abordar os instrumentos de políticas públicas e seus efeitos analisamos as seguintes normas municipais: o Decreto Municipal nº 42.290/2002 (SÃO PAULO, 2002a) e a Lei Municipal nº 13.478/2002 (SÃO PAULO, 2002b). Usamos também os documentos: Projeto de Lei 685/2002 (SÃO PAULO, 2002c), os contratos de concessão (SÃO PAULO, 2004a; 2004b), e as entrevistas 1, 8, 13, 14 e 18. Além disso, usamos o trabalho de Godoy (2015) e Baeder (2009), com algumas menções aos trabalhos de Alvarenga (2020) e Hidaka (2021). Para a análise dos processos de interação socioestatal utilizamos como fonte principal o documento de Grimberg (2007), seguido do trabalho de Baeder (2009) e das entrevistas 10 e 11.

#### **4.1. Criação do Programa de Coleta Seletiva e os repertórios de interação: cooperação e conflito entre Estado e Movimento Social.**

*Logo depois que o Governo foi eleito, a carta compromisso criou um Grupo de Trabalho para discutir os temas de mobilização, estrutura, concepção e modelo do programa, educação ambiental. Ele dialogava com o poder público, com a equipe do governo para estruturar um modelo, foi dali que se estruturou o programa, as bases para construir o programa de coleta seletiva solidária. Ele teve a participação de todos os atores envolvidos, de todos esses fóruns, todos esses grupos representados, cada um definia os seus representantes. [...] Os fóruns tiveram papel importante de construir a política, estruturar o programa e dar os primeiros passos. (ENTREVISTA 10, 2022).*

Como vimos, a articulação principal do MRS se deu ao redor do Fórum Municipal Lixo e Cidadania (FMLC), que reuniu outros Fóruns, o Comitê de Catadores e outras organizações socioambientais. A construção do PCS teve início com a elaboração da Plataforma de reivindicação “Lixo e cidadania”, apresentada pelo MRS em ato público para os candidatos à Prefeitura de São Paulo (GRIMBERG, 2007; ENTREVISTA 10, 11). Este ato, em termos de repertório de interação, pode ser classificado como uma ação direta, pois tinha o objetivo de pressionar publicamente os candidatos, de forma que apoiassem a pauta do movimento, transformando-a em políticas governamentais. E justamente por visar pressionar o futuro governo, é que o evento contou com cobertura e repercussão midiática, o que também contribuiu na divulgação da agenda do movimento (GRIMBERG, 2007).

Oito dos candidatos à prefeitura e dezesseis candidatos à vereadores compareceram ao ato e assinaram a plataforma, dentre eles destacamos a candidata Marta Suplicy. O candidato José Serra, que posteriormente se tornou prefeito da cidade, não assinou a plataforma. Destaca-se que o evento teve cobertura e repercussão midiática, contribuindo na divulgação da agenda do movimento (GRIMBERG, 2007).

A assinatura da Plataforma durante o processo eleitoral foi fundamental para que o MRS influenciasse a política de coleta seletiva, construindo encaixes. A assinatura do documento foi utilizada como um mecanismo de pressão em dois sentidos: i. abrir o processo de negociação com o governo, ii. destravar as negociações com o governo em momentos de elevação do conflito no subsistema de coleta seletiva, especificamente entre atores do movimento e empresas do setor de limpeza urbana:

[...] Começou a campanha para eleição e a Marta assumiu em 2002. Antes da eleição, **várias ONGs fizeram processos de seminários para discutir uma plataforma de solicitação**, por exemplo, que ela incluísse os catadores no sistema de gestão de Resíduos e tinham vários outros pontos. Foram feitos alguns seminários, **foram várias instituições que assinaram a plataforma. E a Marta assinou enquanto candidata. Quando ela assumiu, eram 4 movimentos dos catadores na cidade e a gente logo se reuniu, então vamos lá bater na porta da Marta, ver como é que vai ser a inclusão no sistema** (Entrevista 11, 2022).

Dentro desse processo, culminou de debater com os candidatos as pautas. Na época tinham vários candidatos além da Marta. **Foi feita uma plataforma para apresentar para todos os candidatos**, a questão da implantação da coleta seletiva, da inclusão dos catadores. **Quando elegeram o governo da Marta, o secretário chamou todos para debater e aí foi como se constituiu o programa coleta seletiva solidária** (Entrevista 10, 2022).

Logo, em decorrência da assinatura da Plataforma, quando Marta Suplicy (2001-2004) assumiu a Prefeitura de São Paulo em 2001, ocorreram diversas reuniões com o fim de construir um programa de coleta seletiva para a cidade e, as diversas organizações participantes do MRS foram convocadas<sup>16</sup>. As interações ocorreram inicialmente com a SVMA e, depois, com a SSO. Desta forma, observamos que um repertório de ação direta, posteriormente, abre espaço para repertórios institucionalizados e para consolidação de encaixes institucionais (GRIMBERG, 2007).

Cabe ressaltar que mesmo cooperando com o Estado para elaborar e implementar um Programa Público, havia conflitos quanto à implementação da política. Os conflitos envolviam

---

<sup>16</sup> Entre as organizações estavam o FMLC, o Comitê Metropolitano de Catadores, o Fórum para o Desenvolvimento da Zona Leste e o Fórum Recicla São Paulo, além de cooperativas e ONGs do setor ambiental.

a delegação dos serviços de coleta seletiva, em especial, quem prestaria os serviços, o papel dos prestadores de serviço e as tecnologias de coleta seletiva empregadas (GRIMBERG, 2007).

No início das interações, os burocratas que atuavam na área infraestrutura-urbana<sup>17</sup>, responsável pela gestão da limpeza urbana, defendiam um modelo delegado às empresas privadas, que seriam responsáveis pela incorporação de novas tecnologias ao setor e pela modernização da infraestrutura urbana de coleta seletiva (GRIMBERG, 2007). Neste período, a Secretaria responsável pela limpeza urbana, qual seja, a Secretaria de Infraestrutura Urbana (SIU) era secretariada por Walter Rasmussem Júnior (até meados de maio de 2001), que tinha conexões profissionais com uma empresa do setor<sup>18</sup>. Assim, chamamos atenção para o fato de que a Secretaria, sob a administração de Rasmussem, vislumbrava um modelo de coleta seletiva centralizado nas empresas privadas e sem inclusão de catadores.

O entendimento inicial dos burocratas era de que não havia um instrumento jurídico para contratar as cooperativas de catadores, logo, a integração formal das organizações de catadores nos serviços estava distante de ser considerada na política, pois era percebida como juridicamente inviável. A SSO havia formulado uma proposta de coleta seletiva sem inclusão das cooperativas de catadores. Assim, a definição do instrumento de parceria com as organizações de catadores foi um ponto de conflito. Mas o movimento defendia que os instrumentos jurídicos (para formalizar a integração dos catadores) eram moldáveis a partir dos objetivos pretendidos (GRIMBERG, 2007):

À pergunta sobre como construir legalmente a inserção dos catadores, os fóruns responderam com o argumento trazido pelo Vereador Adriano Diogo, de que a construção jurídica deve atender às decisões políticas, ou seja, se a Prefeitura decidisse que a forma de executar a coleta seletiva deveria incluir os catadores, poderia ser criada uma modalidade jurídica para dar sustentação legal para esta escolha (GRIMBERG, 2007, p. 43).

A ideia de inviabilidade jurídica da integração dos catadores foi reforçada, no interior deste subsistema, por uma imagem de política pública que se formou: a delegação dos serviços

---

<sup>17</sup> Segundo notícia do Jornal Estadão, durante a gestão de Marta Suplicy (PT) houve uma fusão das Secretarias de Serviços e Obras (SSO) e a Secretaria de Vias Públicas (SVP), originando a Secretaria de Infraestrutura Urbana, que incorporou a gestão da limpeza urbana e foi presidida por Walter Rasmussem Júnior. Em meados de maio de 2001 a fusão foi desfeita, Rasmussem tornou-se Secretário da pasta de Vias Públicas e Jorge Hereda assumiu a Secretaria de Serviços e Obras.

<sup>18</sup> Segundo notícia do Jornal Folha de São Paulo de 13/07/2001, Rasmussem possuía formação em engenharia e havia trabalhado na empresa de limpeza urbana Intranscol S/A Coleta e Remoção de Resíduos, que durante sua administração foi contratada emergencialmente pelo LIMPURB para prestar serviços de limpeza urbana.

às empresas privadas representava uma “*tecnologia sofisticada*”, que permitiria a modernização da infraestrutura de coleta da cidade (GRIMBERG, 2007).

De outro lado, formou-se uma imagem de política concorrente, onde a operação dos serviços pelas organizações de catadores era vista como uma “*tecnologia social*”. Tecnologia, pois a incorporação dos catadores modificaria a lógica convencional de “tratamento” dos resíduos presente no sistema urbano: no lugar de encaminhá-los diretamente ao aterro sanitário, os resíduos seriam reaproveitados pelos catadores, saindo da condição de lixo, material sem valor ou aproveitamento, para condição de resíduo, matéria comercializável, ao serem retornados à cadeia produtiva. A “tecnologia social” produziria efeitos sobre o orçamento público, ao reduzir gastos com o aterramento de resíduos e aumentar a sua vida útil, ou então deslocar os gastos para a reciclagem. Ademais, ela promoveria a inclusão social de pessoas historicamente excluídas, ao gerar trabalho e renda nos moldes autogestionários, colocando o trabalho dos catadores como centro da solução tecnológica (GRIMBERG, 2007).

Em momento posterior, o movimento se articulou com especialistas do direito para arquitetar uma solução técnica quanto ao instrumento jurídico com as organizações de catadores, persuadindo a burocracia com argumentos jurídicos. Outro importante ator com o qual o MRS se articulou para proposição do instrumento de parceria foi o vereador Adriano Diogo (PT) (GRIMBERG, 2007; ENTREVISTA 11).

[...] inúmeras reuniões na tentativa de encontrar um formato jurídico que garantisse uma relação sustentável entre o poder público e as organizações de catadores, respaldada pela lei. **Primeiramente, especialistas no assunto foram chamados para contribuir na busca de soluções jurídicas para a contratação de associações e cooperativas** para a catação e reciclagem dos resíduos sólidos. **Um jurista e dois técnicos sugeriram as formas de consórcios ou convênio.** Também Adriano Diogo, então vereador do PT, tornou-se um parceiro importante, além de articular uma consultoria pontual com advogado especialista na área (GRIMBERG, 2007, p. 34).

Depois foi o Adriano Diogo, que defendeu também os sistemas com inclusão social. **Ajudou a quebrar a cabeça para formalizar e oficializar isso. A prefeitura não pode sair contratando cooperativa a rodo, tinha que ter critério, que cooperativa teria convênio.** Foi uma coisa bastante difícil no sistema que a gente tem. Foi se instrumentalizando todo um sistema, para não permitir burlar a Lei, contratar só o amigo, mas era isso (ENTREVISTA 11, 2022).

Após um longo processo de interação e persuasão, o convênio foi o instrumento escolhido para viabilizar esta “tecnologia social”, resultando da interação entre burocratas, o MRS, especialistas e um ator legislativo. Trechos de um documento analisados sustentam tal afirmação:

[...] Então tinha que criar um convênio, uma forma de contrato que não tivesse esse tipo de exigência, mas que tivesse alguns critérios, por exemplo, quanto tempo está junto,



quantas pessoas passaram pela capacitação. **Foram vários quebra-cabeças, dentro da estrutura formal da prefeitura para poder criar outra forma de inclusão social, que não fosse só via assistência social, mas fosse pelo trabalho que eles realizavam** (ENTREVISTA 11, 2022).

Antes da definição do convênio, a Prefeitura abriu audiência pública (março de 2001) para instaurar a licitação dos serviços de limpeza urbana, incluindo os serviços de coleta seletiva, com um edital que não previa a participação das cooperativas. A audiência, na qual participaram o MRS, empresas do setor, burocratas do LIMPURB e SIU e a imprensa, visibilizou os conflitos e tensões ao redor da delegação dos serviços. O MRS propôs que fosse definido o papel e atribuições das organizações de catadores e das empresas no sistema de coleta seletiva, antes da abertura da licitação. Defendiam que as cooperativas pudessem disputar o edital de licitação, ou que se criassem outros meios jurídicos para sua participação. Mas a licitação adicionava dificuldades às organizações de catadores, ao demandar exigências formais e alta capacidade técnica na apresentação das propostas, quando a situação das organizações de catadores envolvia a constituição recente dos empreendimentos ou mesmo a informalidade dos grupos. Desta forma que a contratação via licitação não se demonstrava um instrumento apropriado (ENTREVISTA 11, 2022).

Já o setor empresarial questionou durante a audiência, a eficiência e o alto custo de um sistema de coleta seletiva operado pelas organizações de catadores, posicionamento que, segundo visão do movimento, criou um ambiente ofensivo de disputa durante a audiência (GRIMBERG, 2007).

A mídia retratou o conflito nesta audiência, apontando para a polarização entre setor empresarial e o movimento e uma pressão sobre o governo, em especial sobre o Diretor do LIMPURB, Alfredo Buso. A saída diante do conflito foi o adiamento do edital de licitação quanto ao item específico da coleta seletiva e ampliação das discussões sobre a integração dos catadores nos serviços. O Diretor do LIMPURB se comprometeu a convocar uma nova audiência pública para tratar do tema e o edital publicado contemplou somente os demais serviços de limpeza pública (GRIMBERG, 2007).

Entendemos que há uma ampliação do encaixe institucional quando a partir da interlocução direta com o Diretor do LIMPURB o movimento conseguiu abrir mais um espaço de participação institucionalizada, qual seja, a realização de nova audiência pública, ampliando os canais de interação com o governo. Ao mesmo tempo, este encaixe ganha altitude vertical, uma vez que operou sobre um burocrata do alto escalão.

O conflito no interior desse subsistema acabou por paralisar as negociações entre o Movimento e o governo, no tocante à integração dos catadores. Diante disso, o MRS empregou outra estratégia: realizou uma reunião (em abril de 2001) diretamente com a Prefeita, lembrando-a do compromisso assinado por meio da Plataforma. Novamente, vemos que o movimento mobilizou o alto escalão da burocracia, ampliando assim a altitude do encaixe (verticalização), e utilizou o compromisso público da candidata (derivado de um repertório de ação direta) para pressionar o governo e, por sua vez, destravar a negociação dentro do subsistema (GRIMBERG, 2007).

Como resultado desta reunião foi instituído o Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI), composto por dez secretarias municipais e representantes dos fóruns e comitês integrantes do MRS, com a finalidade de formular e implantar um programa de coleta seletiva com inclusão de catadores, sua composição encontra-se na Tabela 1 (GRIMBERG, 2007).

No âmbito do GTI foram discutidas as atribuições das Secretarias Municipais, assim como possíveis ações integradas entre as pastas, com o objetivo de engajar os setores desde o momento da formulação do programa. Também foi no âmbito do GTI que o movimento apresentou o documento “Modelo de Gestão Socioambiental Compartilhada de Resíduos Sólidos para São Paulo”<sup>19</sup>. A partir dele, foram discutidos aspectos relativos à formulação (princípios e diretrizes da política) e implementação da coleta seletiva, como a definição do papel dos catadores dentro do modelo delegado e a tecnologia de tratamento dos resíduos (Centrais de Triagem) (GRIMBERG, 2007). Assim, o GTI parece ter se consolidado como um importante espaço de produção do PCS.

O Movimento também participou do “I Seminário de Limpeza Urbana da Cidade de São Paulo” (maio de 2001) promovido pela Prefeitura. Durante o evento, ficou novamente explícito o conflito quanto à delegação dos serviços, com discordâncias de visões para dentro do Estado, entre a Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA) e a Secretaria de Serviços Obras, refundada após o desmembramento da SIU. Os burocratas da SSO assumiram um novo posicionamento no evento, passando a defender a implementação dos serviços de coleta seletiva em parceria com as organizações de catadores, enquanto a SVMA aderiu parcialmente à imagem de política pública concorrente (tecnologia sofisticada), e assim, questionava a efetividade de um modelo operado por catadores. Durante o seminário, o movimento buscou persuadir e ganhar/reforçar o apoio da burocracia quanto às suas reivindicações e à criação de

---

<sup>19</sup> Vide subcapítulo 3.3. Modelo Alternativo de Coleta Seletiva do MRS.

um programa de coleta seletiva, divulgando sua Plataforma de reivindicações e relembrando a adesão da Prefeita Marta Suplicy à esta (GRIMBERG, 2007).

A mudança no posicionamento dos burocratas coincidiu com a saída de Rasmussem e a entrada do Secretário Jorge Hereda e sua equipa na SSO, a qual incorporou a área de limpeza urbana, antes responsabilidade da SIU. A burocrata Inês Bertão foi alocada na coordenação da coleta seletiva, e Minoro Kodama passou a integrar a equipe (GRIMBERG, 2007). A percepção do movimento foi de que esta nova equipe possuía maior diálogo e proximidade com o movimento, representando um maior grau de abertura do Estado:

Após a extinção da Secretaria de Infra-estrutura, separada em duas - Secretaria de Vias Públicas e Secretaria de Serviços e Obras (SSO) - e a troca do Secretário Rasmussen por Jorge Hereda, **houve uma sensível mudança na forma de encaminhar o processo de diálogo como os fóruns e os catadores**. Inês Bertão passou à coordenação do programa de coleta seletiva e as negociações com o governo assumiram outro formato, mais favorável à sociedade organizada. Foram então realizadas inúmeras reuniões com os fóruns e visitas técnicas às associações e cooperativas dos catadores (GRIMBERG, 2007, p. 44).

Aí teve toda uma mudança, era primeiro um Secretário de Obras, na estrutura da prefeitura quem iria fazer o sistema de gestão era essa secretaria [...] até que veio o Jorge Hereda e dois assessores, o Minoro kodama e a Maria Inês. A Limpurb solicitou que **esses assessores fizessem a interlocução com os movimentos de catadores da cidade, para pensar junto. A gente achou, nossa que bom, foi um avanço né. A gente fez vários encontros** (ENTREVISTA 11, 2022).

Assim, vemos que há uma mudança na visão e no modo de implementação da política durante o governo de Marta Suplicy. Quando a antiga SSO era secretariada por Rasmussem, vislumbrava-se um modelo de coleta seletiva centralizado nas empresas privadas, sem inclusão de catadores. Mas quando Jorge Hereda assumiu a Secretaria, trazendo novos burocratas para a coordenadoria da coleta seletiva, o Estado ganha maior permeabilidade às demandas do movimento e a política passa a incorporar processos participativos, inclusive no âmbito das Centrais de Triagem, que por apoio do governo mantém formas de cooperação entre os grupos de catadores (GRIMBERG, 2007, ENTREVISTA 11). O próprio Programa de Coleta Seletiva é institucionalizado durante a chefia de Jorge Hereda, administração com maior interlocução com o movimento.

Dando sequência aos repertórios de interação, em outra oportunidade, o movimento realizou uma oficina (julho de 2001) sobre “Cooperativismo, Autogestão e Economia Solidária”, também como forma de persuadir a burocracia estatal. A oficina foi organizada em

conjunto com Paul Singer, militante do PT, e pela ADS-CUT<sup>20</sup> (GRIMBERG, 2007). Vemos aqui que o movimento se utilizou estrategicamente da proximidade institucional de outros movimentos sociais com o PT, como o movimento sindical e de economia solidária, como forma de reforçar, perante a burocracia, a importância da integração das cooperativas e associações solidárias de catadores na política.

Outra ação do movimento foi organizar o “I Encontro de Educação Socioambiental do Programa de coleta seletiva solidária” (maio de 2002), cujo objetivo era propor ações de educação ambiental a serem incorporadas na coleta seletiva, tendo sido elaborada a “Plataforma de Educação Ambiental para a Coleta Seletiva” que reunia propostas do movimento<sup>21</sup>(GRIMBERG, 2007).

Participaram do evento representantes de nove secretarias municipais<sup>22</sup> e o então Secretário de Serviços e Obras (SSO), Jorge Hereda. Vemos aqui, uma terceira tentativa de verticalização do encaixe, quando o MRS buscou persuadir o Secretário, ator do alto escalão, ação necessária diante da disputa com as empresas privadas e dos “empecilhos jurídicos” para se firmar parcerias com as organizações de catadores (GRIMBERG, 2007).

Ainda, notamos que a burocracia participa formalmente dos espaços de formulação do MRS, representando os órgãos públicos aos quais pertencem, a convite do movimento. Entendemos que este repertório não está contemplado nas tipologias descritas por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), pois se distancia tanto da política de proximidade, como da participação institucionalizada, assim o intitulamos de “participação institucional invertida”. Oportuno elucidar que a política de proximidade depende de laços pessoais ou do reconhecimento do prestígio entre organizações, o que não se aplica ao caso, pois se trata de um convite institucional direcionado aos órgãos públicos, e mais, a interação ocorre via reuniões formais e documentadas, não por meio de laços pessoais. Da mesma forma, este tipo de interação não poderia ser enquadrado como participação institucionalizada, pois são os atores sociais responsáveis por criar e conduzir o processo, e não o governo.

O movimento também agiu no sentido de influenciar a dotação orçamentária de 2002, perante o Legislativo Municipal, o orçamento aprovado passou de 1,6 milhão para 7 milhões

---

<sup>20</sup> 42 organizações participaram da oficina, e ela foi ministrada, dentre os debatedores, por Paul Singer, ativista e militante do PT.

<sup>21</sup> Vide subcapítulo 3.3. Modelo alternativo de coleta seletiva do MRS”.

<sup>22</sup> As secretarias que enviaram representantes foram: Serviços e Obras, Verde e Meio Ambiente, Saúde, Cultura, Assistência Social, Subprefeituras, Educação, Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, SVMA e SSO.

de reais. Ademais, o movimento se utilizou de repertório de protesto, quando organizou em 2001 uma marcha com catadores intitulada “Ato de Preservação à Vida” no Dia Internacional dos Direitos Humanos, com a finalidade de defender os direitos sociais e produtivos dos catadores de materiais recicláveis (GRIMBERG, 2007).

Ainda podemos citar como repertório utilizado pelo movimento a ocupação de cargos na burocracia, onde identificamos que 2 dos seus integrantes passaram a compor, respectivamente, a equipe da SSO e da SVMA (ENTREVISTA 10). O burocrata da SSO era ligado ao Fórum Recicla São Paulo. Atuou na implementação das Centrais de Triagem, acompanhando sua estruturação física, assessorando as cooperativas na região da Zona Leste, região de onde já possuía atuação prévia pelo movimento, além de apoiar o planejamento da coleta. Sua entrada se dá no momento de transição da SSO, com a saída de Jorge Hereda, quando a SSO era secretariada por Osvaldo Misso e a área de coleta seletiva já estava sob coordenação de Rubens Xavier Martins. Como veremos adiante, esta administração da SSO teve menor grau de interlocução com o Movimento, não obstante ter incorporado um de seus ativistas.

Já o burocrata da SVMA, também ligado ao Fórum Recicla São Paulo, atuou na coordenação de projetos de educação ambiental na região da Zona Sul, acompanhou a formação do grupo Pedra sobre Pedra, durante o processo de criação do movimento, e contribuiu para a mobilização de grupos de catadores (ENTREVISTA 10).

O movimento participou ainda de diversas reuniões com a SSO, LIMPURB e SVMA, de eventos com outras instituições públicas integrantes dos três poderes, onde citamos o Ministério Público do Trabalho, a Câmara Municipal e o Tribunal Regional Federal. Participaram de reuniões com instituições privadas, como a Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomércio), de reuniões e eventos com movimentos sociais, organizações civis e sindicais. Essas ações tiveram como propósito divulgar o modelo alternativo socioambiental, angariar apoiadores e mostrar sua capacidade de mobilização política (GRIMBERG, 2007).

Como resultado do processo de interação socioestatal foi promulgado o Decreto Municipal nº 42.290/2002, instituindo o Programa de Coleta Seletiva, que como veremos adiante, incorporou as dimensões defendidas pelo movimento. Assinalamos que foi durante a administração de Jorge Hereda que o referido Decreto foi aprovado, assim como o instrumento do convênio com as organizações de catadores (GRIMBERG, 2007).

Ante o exposto, repertórios de interação do MRS com o Estado combinaram protesto e ação direta, política de proximidade, participação institucionalizada e ocupação de cargos na burocracia, com maior peso de repertórios institucionais de caráter cooperativo. Assim, destacamos que houve formas de cooperação e de conflito com o Estado, durante a gestão de Marta Suplicy.

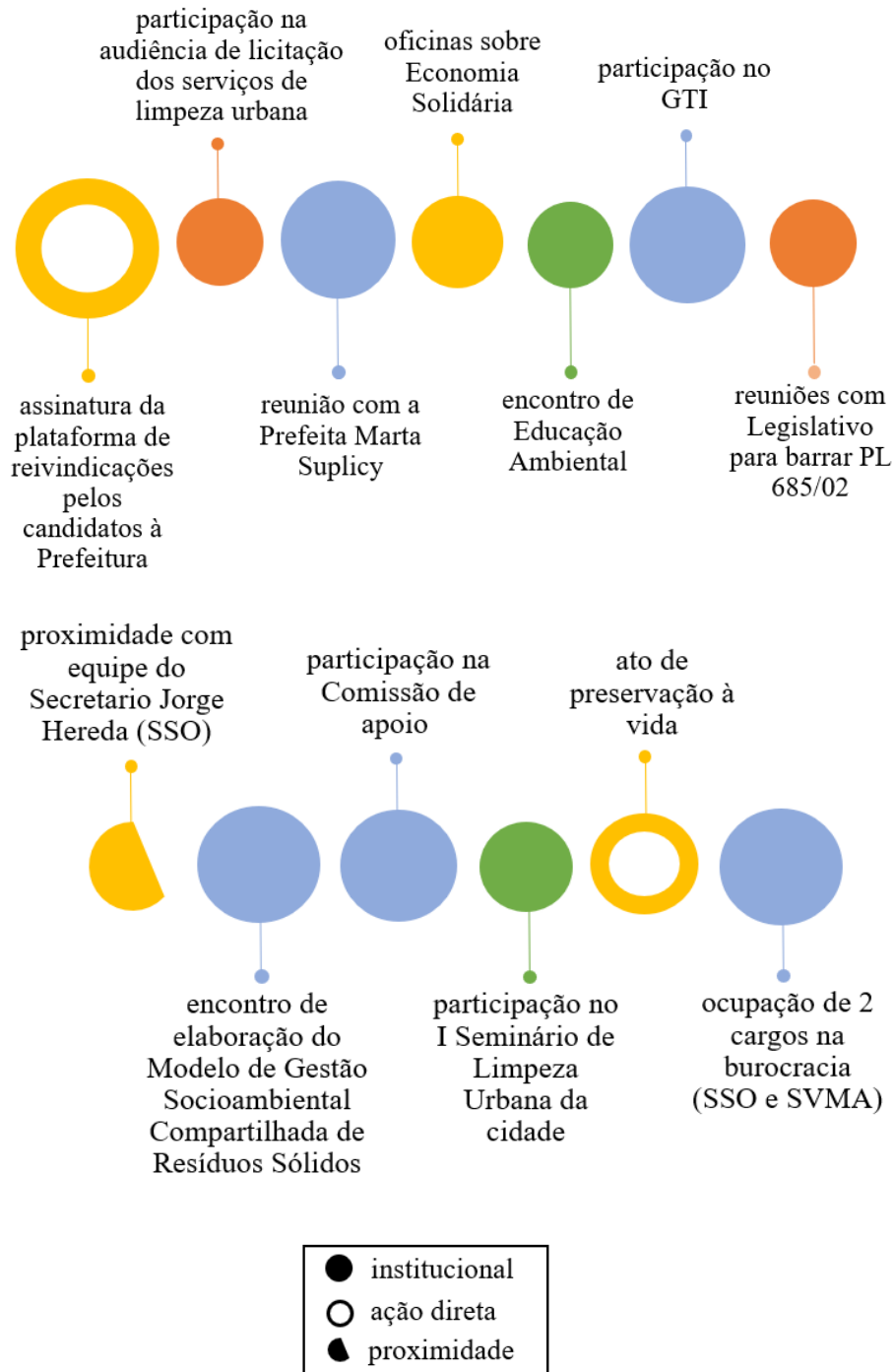
Ademais, identificamos um repertório não categorizado pela literatura como tal: burocratas do estado participam de reuniões e espaços do movimento social, representando os órgãos e instituições públicas aos quais pertencem, a convite do movimento, o que intitulamos de “participação institucional invertida”<sup>23</sup>. Tratavam-se de espaços de formulação de propostas de políticas públicas, ao exemplo do “I Encontro de Educação Ambiental”, do “Encontro de elaboração do Modelo de Gestão Socioambiental Compartilhada de Resíduos Sólidos”.

Além de interagir com atores do Poder Executivo, o MRS interagiu com atores do Legislativo, do Ministério Público do Trabalho, entre outros. Vale destacar que essa interação não se dá com um “Estado” abstrato e homogêneo, mas com diferentes secretarias municipais e burocratas, que possuem visões distintas sobre a produção da coleta seletiva, como observamos no caso da SSO e SVMA.

Na figura abaixo, sintetizamos os repertórios do movimento no período. Os repertórios não estão em ordem temporal, mas representam as diferentes estratégias usadas pelo MRS na interação com o Estado (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). A figura abarca ações institucionalizadas (círculo preenchido), como participação em reuniões e audiências públicas, e ações diretas (circunferência), como atos públicos que visam dar visibilidade às pautas do movimento, demonstrar força política etc., e política de proximidade (meia lua), com contatos pessoais entre atores do estado e movimento. Na figura, incluímos alguns repertórios utilizados pelo movimento que tratamos no próximo tópico, como as reuniões para barrar o PL 685/02, vejamos:

Figura 3. Repertórios de interação do MRS durante governo Marta Suplicy

<sup>23</sup>Cabe destacar que esta estratégia pode ocorrer em outros processos de interação socioestatal, mesmo que não tenha sido classificada pela literatura como um repertório, ao classificá-las, estamos chamando atenção analítica para um fenômeno, que no caso do MRS foi amplamente utilizado. Este repertório poderia ser confundido com a política de proximidade, vez que pode depender de laços pessoais ou do reconhecimento do prestígio de certas organizações do movimento, entretanto, seu caráter institucional (reuniões formais, documentadas e públicas) o distancia da política de proximidade, a qual dispensa mediações institucionais. Da mesma forma, não poderia ser enquadrado como participação institucionalizada pois são os atores sociais responsáveis por criar e conduzir o processo.



Fonte: elaboração própria partir de Grimberg (2007) e entrevistas

#### 4.2. Conflitando com o processo de institucionalização das demandas do movimento: a Lei de concessão dos serviços de limpeza urbana.

Após a aprovação do PCS, e ainda sob administração de Jorge Hereda, o executivo propôs um Projeto de Lei (PL) nº 685/02 à Câmara Municipal, que deu origem à Lei Municipal nº 13.478/02 (GRIMBERG, 2007). Como veremos adiante, a referida Lei contribuiu para institucionalizar a imagem de política pública concorrente (tecnologia sofisticada) por meio de um de seus instrumentos, a concessão dos serviços. Ela aprofundou o processo de delegação

dos serviços à iniciativa privada, isto pois a terceirização dos serviços já operava na cidade desde 1960, quando teve início o processo gradual de terceirização<sup>24</sup> (1960 - 1970), após um longo período de prestação direta dos serviços pela prefeitura (GODOY, 2015). A Lei conflitou com o processo de institucionalização das demandas do movimento que vinha ocorrendo, de forma que a lógica privada se contrapunha ao processo de integração dos catadores. Assim, a política de coleta seletiva incorporou visões opostas, fruto da disputa dessas duas imagens de políticas públicas que foram institucionalizadas, e que, também refletiam os dissensos entre a própria burocracia:

A dificuldade do governo de mudar a engrenagem que movia os interesses relacionados a este setor (especialmente no que se refere à relação com as empresas privadas prestadoras de serviços de limpeza pública), contudo, era maior do que a vontade política de alguns técnicos que compreendiam e apostavam nas propostas de compartilhamento da gestão e na integração dos catadores (GRIMBERG, 2007, p. 44).

A Lei Municipal nº 13.478/2002 previu que os serviços poderiam ser diretamente prestados pela administração pública, ou ainda, sob três regimes de delegação: a concessão, permissão e autorização<sup>25</sup>, sendo a permissão aplicável às cooperativas. Ela criou a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), uma autarquia municipal, cuja atribuição era fiscalizar a execução dos serviços, planejar e gerir os contratos de delegação dos serviços. E para custear os serviços de limpeza, instituiu diversas taxas que seriam depositadas no Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FMLU), a ser gerido pela AMLURB. Mas a implantação da autarquia ocorreu somente dez anos depois de sua criação, entre 2012 e 2013, e foi extinta em

---

<sup>24</sup> Em 1987 todos os serviços de limpeza urbana tinham sido transferidos ao setor privado, sob atuação concentrada em apenas 3 empresas. Destaca-se que já haviam denúncias de cartelização e corrupção no setor. Durante este processo os órgãos públicos passam a especializar-se em atividades de regulação e fiscalização dos serviços terceirizados. Assim, foi criado um departamento especializado em Limpeza Pública, o LIMPU, voltado a organizar e executar os serviços de limpeza urbana (aqueles que ainda não haviam sido terceirizados), gerir os equipamentos destinados ao acondicionamento e tratamento dos resíduos, além de monitorar e fiscalizar a prestação dos serviços por terceiros. Em 1975 houve uma reorganização do órgão público e a Secretaria de Serviços Municipais foi transformada em Secretaria de Serviços e Obras (SSO) por meio do Decreto nº 11.963/75. Na sequência, a Lei Municipal nº 8.491/76 reformulou o departamento da SSO, antigo LIMPU, passando a denomina-lo de Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB). Este teve sua estrutura interna ampliada cuja atribuição era centrada na regulamentação da prestação indireta dos serviços, na contratação, gestão e fiscalização dos contratos públicos, tendo perdurado nesse modelo até 2002. O LIMPURB ganhou uma assessoria jurídica própria, divisões especializadas em diferentes formas de destinação e disposição final ambientalmente adequada de resíduos, na elaboração de regras para o setor e uma área de pesquisa. Com um viés mais técnico e especializado, o LIMPURB teve papel importante na estruturação da gestão dos resíduos no município, criando diretrizes, regras e especificações técnicas.

<sup>25</sup> Anteriormente os serviços de limpeza urbana eram prestados sob simples contratação com base na Lei 8.666/93, precedida de licitação. Entretanto, o art. 175 da Constituição Federal de 1988 instituiu os regimes de prestação indireta dos serviços públicos, a concessão e permissão, regulamentados pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.



2021<sup>26</sup>. A taxa de resíduos sólidos domiciliares também foi extinta durante a gestão de José Serra por meio da Lei Municipal nº 14.125/2005, decorrente da sua promessa de campanha eleitoral (GODOY, 2015).

Segundo Godoy (2015), as novas regras do sistema de limpeza urbana objetivaram: i. superar problemas relativos à gestão e fiscalização dos contratos na área, ii. ampliar os investimentos privados no setor, iii. modernizar os serviços em termos tecnológicos e administrativos, iv. fortalecer a autarquia responsável pela fiscalização e regulação da política, de maneira a fortalecer papel regulatório do Estado; v. garantir a sustentabilidade financeira da política, por meio da criação das taxas.

A propositura do PL e a aprovação da Lei Municipal nº 13.478/02 se deu num contexto de grande pressão sobre o governo, decorrente da instauração de três Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIS) sobre os serviços de limpeza urbana. Soma-se ainda, a significativa cobertura midiática quanto às denúncias de corrupção e irregularidades na prestação dos serviços de limpeza urbana. Três Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) foram instauradas durante os governos de Luiza Erundina, em 1989, Paulo Maluf em 1993 e Marta Suplicy em 2001, sendo esta última a mais abrangente de todas em termos de governos investigados<sup>27</sup>. Esta última CPI encontrou problemas na fiscalização dos contratos de limpeza urbana, como o baixo número de fiscais contratado pelo LIMPURB, problematizou a fiscalização manual dos serviços feita pelo departamento e, questionou incongruências na divisão de responsabilidades entre LIMPURB (realizava licitação e contratação) e as Administrações Regionais (faziam a fiscalização e pagamento dos contratos) (GODOY, 2015).

Isto conduziu a uma profunda mudança na gestão dos resíduos na cidade. O executivo procedeu, de imediato, à centralização das responsabilidades no LIMPURB, corrigindo um dos problemas apontados na CPI. O PL nº 685/02 também incorporou as recomendações da CPI<sup>28</sup>, como a criação do fundo municipal, a taxa de limpeza e o regime de concessão (GODOY, 2015).

---

<sup>26</sup> Sua extinção se deu por meio do Decreto Municipal nº 60.353/2021, as funções de gestão e fiscalização contratual dos serviços divisíveis de limpeza urbana foram transferidas para a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula).

<sup>27</sup> Especificamente quanto ao governo Marta, as denúncias envolviam alegações de financiamento eleitoral de sua campanha por empresas do setor de limpeza urbana, contratadas pela Prefeitura (GODOY, 2015).

<sup>28</sup> Interessante notar que a exposição de motivos da Lei que altera o sistema de Limpeza urbana há menção direta ao relatório apresentado pela CPI da Câmara Municipal de São Paulo.

Entendendo que a concessão dos serviços impunha uma desigualdade entre as empresas privadas e as cooperativas de catadores, o movimento tentou persuadir vereadores do PT a vetar o projeto, organizando um encontro no qual participaram 5 vereadores<sup>29</sup>. Enviou um parecer jurídico à Câmara de Vereadores, apontando problemas no instrumento da concessão, a ausência de incentivos financeiros aos serviços prestados pelas cooperativas e ausência de um espaço de participação social para controle dos recursos financeiros da política. O movimento também argumentava pela falta de participação social na construção da proposta de Lei (GRIMBERG, 2007).

Entretanto, o PL foi rapidamente aprovado, com exatamente 13 dias de tramitação, entre a sua propositura em 17/12/2002 e sua aprovação em 31/12/2002, originando a Lei nº 13.478/02<sup>30</sup>. Salienta-se que o rápido processo de aprovação desta Lei e os relatos da entrevista 8 apontam para uma pressão sobre o Legislativo para aprovação da matéria, o que contradiz o processo participativo que vinha ocorrendo:

Essa lei surgiu da noite para o dia. Eu fui contatada na época por alguns vereadores do PT que me conheciam, eles estavam desesperados porque eles não tiveram tempo nem de ler e tiveram que aprovar (ENTREVISTA 8, 2022).

O processo licitatório de concessão dos serviços foi concluído em 2004, dois consórcios empresariais ganharam a licitação: a Loga e a EcoUrbis Ambiental. O MRS recorreu ao Ministério Público para tentar anular a audiência de licitação, que, sem êxito, efetuou diversos questionamentos sobre a licitação (GRIMBERG, 2007).

No que se refere aos repertórios de interação durante a propositura da lei da concessão, vemos assim, que o MRS acionou atores do Legislativo, do Ministério Público mobilizando outras arenas na tentativa de modificar a correlação de forças em prol de suas demandas.

---

<sup>29</sup>Participaram da reunião: Nabil Bonduki, Adriano Diogo, Carlos Neder, Beto Custódio e Flavia Pereira.

<sup>30</sup> Segundo Alvarenga (2020) antes da promulgação da referida Lei, vigorava a Lei nº 10.315/1987, contudo esta não previa a realização da coleta seletiva além de proibir a triagem e catação de materiais recicláveis. Segundo Godoy (2015) o regime anterior de contratação das prestadoras dos serviços de limpeza enfrentava problemas de fiscalização, continuidade e quanto a lógica de remuneração das empresas pois: 1. se baseava em fiscalização formalista, preocupado com cumprimento de procedimentos formais e não com a qualidade dos serviços; 2. previa remuneração das empresas calculada no aumento dos resíduos gerados, ou seja, quantos mais resíduos mais dinheiro, não contribuindo para sua diminuição; 3. estabelecia um prazo restrito de duração do contrato (60 meses prorrogáveis por mais 12 meses) dificultando os investimentos de longo prazo em equipamentos e estrutura.

### 4.3. Construindo encaixes institucionais por meio de instrumentos de políticas públicas

*O convênio das cooperativas com a Prefeitura foi uma batalha bastante intensa, e até hoje é um tema que tem problema. [...] Se eles (catadores) estão fazendo esse serviço com as prefeituras, porque podem pagar um monte de dinheiro para as concessionárias? (ENTREVISTA 11, 2022)*

*Tinha assim, uma dificuldade burocrática, que era quem é que vai estabelecer um convênio com a Prefeitura mantendo essa interlocução horizontal e de baixo pra cima, que instituição que tem? A gente fez bastante reunião no Instituto Pólis, foi nessa fase que saiu a ideia, cada um consultou suas instituições de origem [...], porque fazer contrato com ONG, tinha algo que não dava muito certo do ponto de vista da contratação pela Lei de licitação pública. Fizemos o desenho institucional, demos pra Prefeitura, ela avaliou, passou pelo jurídico e se chegou à conclusão de que a Fundação Santo André tem caráter público (ENTREVISTA 10, 2022).*

O Decreto Municipal nº 42.290/2002 trouxe a nomenclatura de “Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável”, o que já evidencia a preocupação com a inclusão das cooperativas de catadores. Durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2004), o PCS consistiu na implementação progressiva da coleta seletiva por meio das cooperativas de catadores. As cooperativas formalizadas passaram a firmar convênios com o município, para prestação dos referidos serviços (GRIMBERG, 2007, SÃO PAULO, 2002a).

Além disso, o PCS consistiu na instalação de Centrais de Triagem (CTs), que consistem em infraestrutura de separação dos recicláveis, ou seja, são uma tecnologia de destinação final, que são operadas pelas próprias cooperativas de catadores. As CTs foram concebidas, entre outros objetivos, como uma ferramenta de cooperação entre os grupos de catadores conveniados e não conveniados de determinada região, baseando-se na lógica da Economia Solidária. Elas também foram pensadas numa lógica de descentralização territorial, distribuídas regionalmente de forma a facilitar a circulação e comercialização dos resíduos. Sua dinâmica de funcionamento buscou preservar a atuação territorial dos grupos de catadores, que realizavam a coleta seletiva de forma descentralizada, servindo como unidade de referência para triagem e comercialização conjunta dos resíduos. Contudo, conforme trataremos ao final deste capítulo as CTs se distanciaram deste seu objetivo inicial de cooperação (BAEDER, 2009, GRIMBERG, 2007).

O PCS previu entre seus objetivos o fomento à geração de emprego, renda e ao cooperativismo, como forma de promover a cidadania dos catadores (SÃO PAULO, 2002a). Nesse sentido, o cooperativismo e a Economia Solidária era um aspecto relevante no PCS. Também previu entre seus objetivos a defesa do meio ambiente, o combate à poluição pelos resíduos sólidos e a educação ambiental (SÃO PAULO, 2002).

Sendo assim, o primeiro encaixe constituído pelo MRS foi o próprio Programa de Coleta Seletiva, que reconheceu as organizações de catadores como integrantes do sistema de coleta oficial, responsáveis por executar a coleta, triagem e comercialização dos resíduos sólidos. Como vimos, o PCS foi construído a partir das interações socioestatais que ocorreram desde a gênese do movimento, quando burocratas estatais ajudaram na criação de projetos e grupos de coleta seletiva, na organização de Fóruns de resíduos sólidos. O PCS foi produzido a partir de documentos com propostas para a coleta seletiva, construídos com a participação de órgãos públicos nos espaços do movimento, contribuindo assim, com a consolidação do modelo alternativo do MRS. Dentre eles destacamos o documento “Plataforma Lixo e Cidadania”, “Plataforma de Educação Socioambiental” e “Modelo de Gestão Socioambiental Compartilhada” (GRIMBERG, 2007). Estes documentos mostram a sedimentação das concepções e aprimoramento das propostas do movimento<sup>31</sup>, e, por isso, entendemos que PCS foi fruto de um processo de interação entre burocratas estatais e movimento. Ademais, é resultante da participação institucionalizada do movimento em reuniões com o governo, audiências públicas e por meio do Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI).

O segundo encaixe do MRS se deu por meio da Comissão de Apoio do PCS, uma arena institucional com participação da sociedade civil para formulação, acompanhamento e avaliação do PCS. A seguir, resumimos as arenas de participação, que funcionaram durante a gestão da Marta Suplicy:

Tabela 1. Arenas institucionais de interação socioestatal no Governo Marta Suplicy.

<b>Arena</b>	<b>Composição</b>	<b>Participantes</b>	<b>Atribuições</b>
Grupo Trabalho Intersecretarial	10 órgãos da Administração Municipal	SSO, SVMA, SME, SMS, SMTDS, SMAS, SMH, SMNJ, SMF, SMIS	Formulação e implementação do Programa de Coleta Seletiva
	4 entidades da sociedade civil	Fórum Municipal Lixo e Cidadania Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste Fórum Recicla São Paulo Comitê Metropolitano de Catadores	
Comissão de Apoio	7 órgãos da Administração Municipal	SSO, SVMA, SME, SMS, SMTDS, SMAS, SMSubs	Acompanhamento, avaliação e aprimoramento do Programa de Coleta Seletiva
	4 entidades civis, entidades sindicais, instituições de ensino e pesquisa; outras entidades sociais	Fórum Municipal Lixo e Cidadania Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste Fórum Recicla São Paulo Comitê Metropolitano de Catadores	

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto Municipal nº 42.290/2002

<sup>31</sup>Podemos citar ainda o diagnóstico dos grupos de catadores produzido pelo FRSP (2002) e o manual de coleta seletiva produzido em conjunto com o IPT.

Salienta-se que a comissão era bastante similar ao Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI) criado em 2001. Comparativamente ao GTI, a Comissão de Apoio abriu assentos para novas organizações. Suas atribuições também incluíam formular, implementar e monitorar o programa de coleta seletiva. (SÃO PAULO, 2002a). Entretanto, a Comissão passou por um processo de desagregação, sobretudo quanto à participação dos membros das demais secretarias, durante a chefia de Osvaldo Misso na SSO (GRIMBERG, 2007, p. 68).

O terceiro encaixe foi construído por meio do convênio. Como vimos, o movimento mobilizou especialistas para defender um instrumento jurídico (1) que viabilizasse a inclusão das organizações de catadores no sistema de limpeza urbana, interferindo diretamente no tipo jurídico (se contrato, convênio, etc.) adotado e disputando suas regras (GRIMBERG, 2007). Uma das regras centrais desse instrumento é a contrapartida pelos serviços de limpeza urbana, e como veremos o convênio não previu formas de remuneração das cooperativas (SÃO PAULO, 2002).

Outro encaixe ocorreu por meio do convênio entre a Fundação Santo André (FSA) e a SSO. As organizações não governamentais integrantes do movimento construíram um arranjo de parceria para prestar serviços de assessoria e formação aos grupos de catadores que atuavam nas CTs (BAEDER, 2009; ENTREVISTA 10, 11). Esse encaixe foi importante para incorporar os preceitos da Economia Solidária na implementação da política, em especial, na relação interna dos grupos de catadores e na relação entre os grupos conveniados e não conveniados que atuavam nas CTs. O fato das organizações não governamentais do próprio movimento prestarem assessoria e formação aos catadores das CTs, contribuiu com sua formação ambiental e solidária:

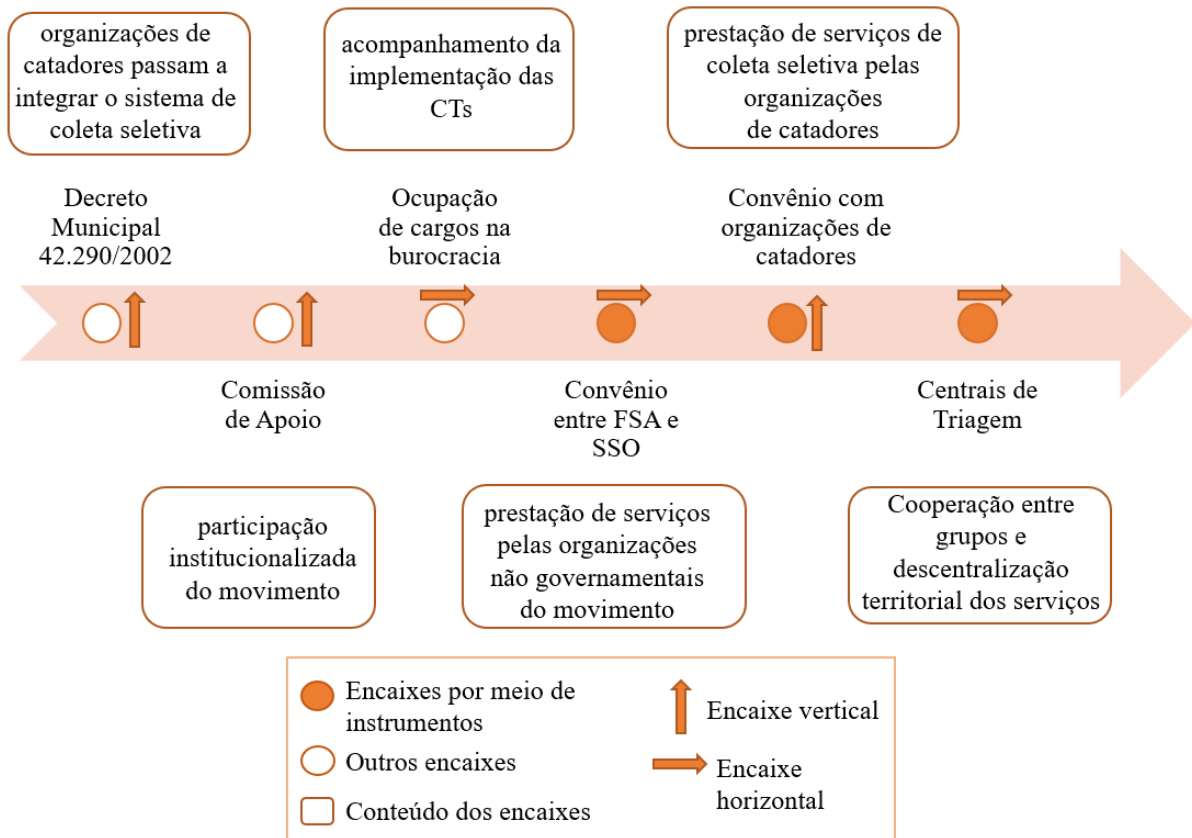
(a ideia de formação dos grupos de catadores das CTs surgiu) da gente mesmo, que começou a discutir e depois na conversa com a Prefeitura. Porque uma coisa é evidente, como é que você vai passar de um não horário, de um horário que é individual [...] tinham os morcegos que passavam na frente dos catadores e pegavam os resíduos super valiosos, aí o que ia chegar lá na cooperativa era pouco, tinham muitos problemas a resolver. [...] A gente batalhou e brigou muito, para pensar junto como seria a logística (das CTs), para os catadores conseguirem ampliar a autonomia. Fizemos capacitações, sobre contabilidade, discussão de estatuto, tudo isso, procurando fazer de uma forma que eles (os catadores) se envolvessem. A gente chamou facilitadores, com metodologias participativas. Também com a função de lidar com a origem das pessoas e elevar para um patamar mais participativo e comunitário (ENTREVISTA 10, 2022).

A capacitação foi coordenada pela Fundação Santo André (FSA) e Rede Mulher de Educação, instituições onde atuavam ativistas do FRSP. O processo de formação e

assessoramento nas centrais foi operado pelas organizações: FSA, Organização do Auxílio Fraternal (OAF), Instituto GEA Ética e Meio Ambiente, o Centro de Estudos e Apoio ao Desenvolvimento, Emprego e Cidadania (CEADEC). (BAEDER, 2009). Desta forma, essas organizações conquistaram maior influência sobre o processo de implementação da política em meio aos demais integrantes do MRS, orientando a constituição das CTs. Isto reforça a ideia de que os movimentos são heterogêneos, seus integrantes possuem importâncias e papéis distintos.

Já as Centrais de Triagem também cristalizam um encaixe institucional à medida que permitem que catadores acessem infraestrutura estatal. Seu objetivo inicial enquanto ferramenta de política pública foi idealizado pelo MRS (por meio do documento “Modelo de Gestão Socioambiental Compartilhada”), elas viabilizariam a cooperação entre os grupos conveniados e grupos informais de catadores, nos moldes da Economia Solidária. Os encaixes institucionais do MRS durante a gestão de Marta Suplicy, bem como sua altimetria, estão sintetizados na figura a seguir:

Figura 4. Encaixes institucionais do MRS na gestão de Marta Suplicy



Fonte: elaboração própria

Ante o exposto, o MRS em interação com atores governamentais influenciou tanto a

criação do PCS, como de instrumentos de políticas públicas e de instituições participativas. O movimento arquitetou seis encaixes institucionais durante a gestão da Marta Suplicy, sendo três viabilizados por instrumentos de políticas públicas.

Adicionalmente, notamos que os encaixes sofrem influência própria da dinâmica política, com a entrada de um partido de esquerda, com mudanças de secretários e burocratas, o que altera não só a relação entre a SSO e o MRS, mas a participação das organizações dentro do Movimento. Com a entrada do Partido dos Trabalhadores no governo, os atores sociais alteram sua percepção, avistando a possibilidade de institucionalizar suas demandas. Por sua vez, isso contribuiu para aumentar o grau de mobilização do MRS, levando novos atores e organizações a se juntarem ao movimento:

A quantidade de participantes nas reuniões no ano de 2000 foi variada. Mas um fato chamou a atenção: depois da eleição do executivo municipal, quando foi eleita a prefeita Marta Suplicy, houve um aumento significativo de participação. **A avaliação das lideranças era de que havia uma grande expectativa sobre a nova gestão da prefeitura. Acreditava-se numa atenção especial com relação à situação dos catadores (BAEDER, 2009).**

Quanto ao alcance dos encaixes, identificamos que o Decreto Regulamentar do PCS foi construído a partir de reivindicações diretas entre o Movimento e a Chefe do Executivo, possibilitada pela assinatura da Prefeita Marta Suplicy à “Plataforma Lixo e Cidadania” durante sua campanha eleitoral. Também envolveram interação com o Secretário da SSO, Jorge Hereda (GRIMBERG, 2007). Ademais, o tipo de institucionalização destes encaixes, se deu por meio de um decreto promulgado pela Chefe do Executivo, prevendo a criação da Comissão de Apoio (de caráter intersetorial) e a criação de convênios com as organizações de catadores (SÃO PAULO, 2002a).

Considerando que este encaixe envolveu a interação direta com a Chefe do Executivo e alto escalão, assim como um tipo de institucionalização intermediária, possui um alcance vertical, com capacidade de subordinar diversas secretarias e órgãos públicos no sentido de cooperar para a implementação da política, como se verificou com a participação da SMVA, da Secretaria do Trabalho, entre outras, na formulação ou implementação da política.

Por sua vez, a Comissão foi instituída por meio de Decreto Regulamentar e é uma reconfiguração do GTI, o qual se originou de uma reunião com a Prefeita Marta Suplicy, e portanto, deriva de interação com a chefe do Executivo. A Comissão possuía capacidade de subordinar outras instâncias, o que pode ser percebido pela sua composição intersecretarial. Desta forma tratou-se de um encaixe vertical (SÃO PAULO, 2002).

Já o encaixe por meio do convênio tem altitude vertical, pois também previsto no Decreto Regulamentar do Programa, e fruto de um longo processo de negociação com vários escalões do governo. Mas como veremos adiante, seu grau de institucionalização intermediário (via Decreto), lhe conferiu menor estabilidade frente ao instrumento da concessão (via lei), o que em um contexto de alta disputa sobre quem prestaria os serviços de limpeza urbana (catadores vs. empresas privadas) acabou por desfavorecer o movimento. Mesmo assim, sua verticalidade garantiu que as cooperativas de catadores permanecessem integradas ao Programa, mesmo com mudanças na forma de participação das cooperativas ao longo do tempo.

Consideramos que os demais encaixes possuem alcance horizontal. Isto pois, os cargos ocupados pelo movimento na SSO e SMVA situavam-se no médio e baixo escalão, voltados ao atendimento direto das organizações de catadores ou na implementação de projetos de educação ambiental e a não demonstraram ter relevância direta na institucionalização das demandas do movimento. Por sua vez, o convênio para formação e assessoramento das cooperativas de catadores não foi diretamente previsto no Decreto Regulamentar do PCS e tinha uma finalidade de prestação de um serviço pontual, sem continuidade no tempo, constituindo um encaixe horizontal.

Quanto às CTs, entendemos que ela viabiliza um encaixe horizontal. O Decreto Municipal nº 42.290/2002 faz uma breve menção às CTs, na figura de “unidades regionais”, nada mencionando sobre seu uso compartilhado. Assim, entendemos que apesar de institucionalizadas via Decreto, seus objetivos e regras não estavam ali previstos. O detalhamento da ferramenta estava previsto somente em documento produzido pelo movimento, ainda que este tenha sido formulado com a participação de burocratas das Secretarias de Serviço e Obras, Educação e Assistência Social, e assim, a definição das regras e objetivos das CTs dependeram mais de processos de negociação com o Estado.

#### **4.4. A incorporação do modelo alternativo socioambiental, descentralizado e participativo.**

O MRS incorporou o modelo alternativo socioambiental ao Programa de Coleta Seletiva (PCS), nas suas quatro principais dimensões: social, ambiental, participativa e descentralizada. A dimensão social do modelo alternativo se expressou no PCS por meio da

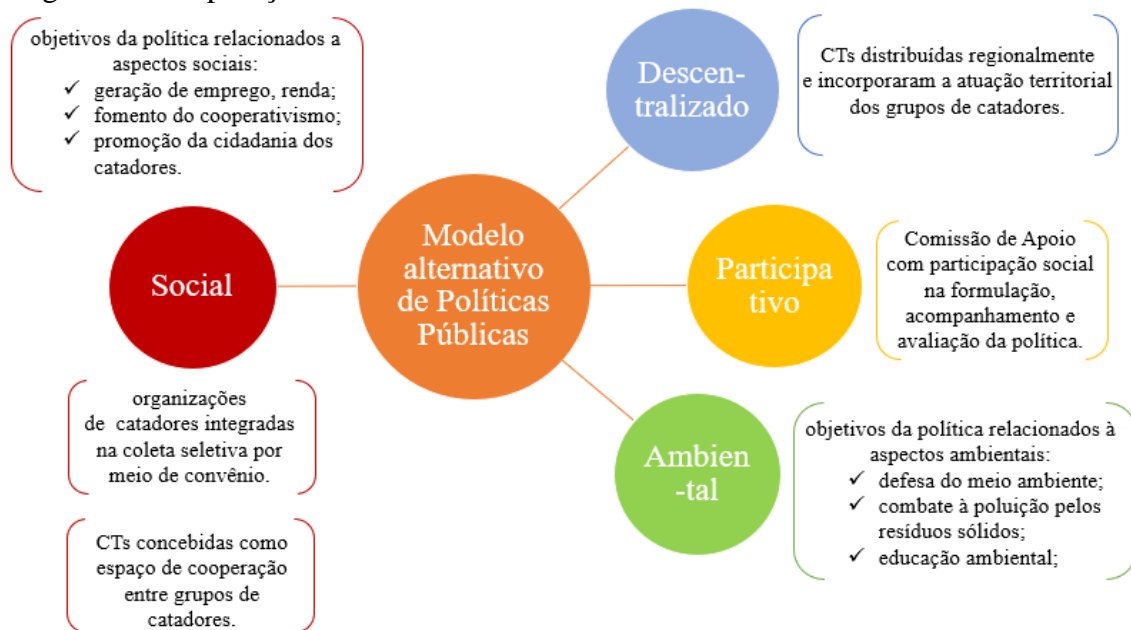


integração das organizações e grupos de catadores de materiais recicláveis no sistema de limpeza urbana, dentro dos moldes da Economia Solidária (BAEDER, 2009).

Já a dimensão ambiental estava contida na finalidade do programa de promover a defesa do meio ambiente, o combate à poluição pelos resíduos sólidos e a educação ambiental (SÃO PAULO, 2002a). A dimensão participativa, que defendia a “cogestão” das políticas de resíduos da cidade, a ser conduzida pela sociedade civil e setor público (GRIMBERG, 2007), foi incorporada com a Comissão de Apoio, da qual já tratamos.

A dimensão da descentralização, apesar de ser secundária nos normativos do PCS, foi incorporada nas Centrais de Triagem, pensadas numa lógica de descentralização territorial e preservação da atuação territorial dos grupos de catadores (BAEDER, 2009; GRIMBERG, 2007). Abaixo ilustramos a forma de institucionalização do modelo alternativo de coleta seletiva.

Figura 5. Incorporação do modelo alternativo



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

#### 4.5. Instrumentos de parceria: lógicas em disputa, independência dos objetivos iniciais e efeitos de desigualdade e seletividade.

*Por um lado, havia uma certa satisfação e reconhecimento da importância da Prefeitura ter implantado o Programa Coleta Seletiva Solidária. Essa valorização estava associada à cessão de infraestrutura, do próprio sistema de coleta seletiva e disponibilização de materiais nas unidades de triagem, de cursos de capacitação*

*(nem todos foram igualmente avaliados como satisfatórios) e de um certo apoio e acompanhamento cotidiano dos problemas e do andamento do trabalho das cooperativas. [...] Mas, por outro lado, havia também uma série de críticas que envolviam a própria concepção do Programa: a relação desigual com as cooperativas que operavam as centrais de triagem e os núcleos organizados de catadores. Isso acabou gerando conflitos entre as cooperativas conveniadas com o poder público e os núcleos, o que se tornou prejudicial à organização dos catadores como uma categoria unificada (GRIMBERG, 2007, p. 89)*

Neste subcapítulo analisamos alguns instrumentos de políticas públicas presentes no PCS no período de 2002-2004 e seus efeitos: i. o convênio usado para formalizar o vínculo entre a prefeitura e as organizações de catadores, ii. a concessão e iii. a permissão dos serviços de limpeza urbana, ambas dispostas na Lei nº 13.478/2002.

Antes, convém elucidar que os convênios são instrumentos do tipo *agreement-based* (Lascoumes e Le Galés, 2012), por tratar de um ajuste de vontades entre particulares e a Administração Pública, visando objetivos comuns. Os convênios estruturam formas delegadas de prestação de serviços ou políticas, definido quem participa da implementação da política, como participa e quais recursos acessam. Já as CTs são *ferramentas*, tecnologias de tratamento dos resíduos que foram previstas na legislação que instituiu o PCS, ou seja, são parte de um instrumento legislativo. Elas estruturam a forma de interação dos prestadores de serviço, ou seja, das organizações de catadores de materiais recicláveis, também determinam a dispersão territorial da política. Diferenciar essas tipologias, nos ajuda a compreender os efeitos dos instrumentos sobre a política pública e atores sociais envolvidos.

#### **4.5.1. O Convênio com as organizações de catadores: característica, efeitos de seletividade e reiteração da exclusão dos catadores.**

Como vimos, a definição do convênio se deu em um ambiente conflituoso e de disputa entre o MRS e as empresas de limpeza urbana, além de permear um dissenso técnico-jurídico com os atores governamentais. O convênio era parte da imagem da “tecnologia social” (GRIMBERG, 2007), e assim, objetivava que as cooperativas prestassem serviços de coleta e triagem dos materiais recicláveis. Também buscava fomentar as formas de organização cooperativa, uma vez que o convênio se destinava às pessoas jurídicas de natureza cooperativa e associativa, e, portanto, reconhecia e reforçava o modelo cooperativista e solidário defendido pelo MRS.

Por meio do convênio, as organizações acessariam as Centrais de Triagem (galpão, maquinários e infraestrutura), além de receber o material da coleta oficial para triagem e comercialização, o que antes vinha somente do trabalho de catação e coleta nas ruas (SÃO

PAULO, 2002). Justamente por estruturar a forma como os catadores seriam incluídos na coleta seletiva, o convênio era visto pelo movimento como um meio de valorização do trabalho dos catadores, enquanto profissionais da coleta seletiva.

O convênio teve duração de 2 anos, com possibilidade de renovação, e previu como contrapartida financeira a transferência de resíduos da coleta oficial às cooperativas, mas sem remunerar os catadores pelos serviços prestados<sup>32</sup> (SÃO PAULO, 2002a). Cabe pontuar que a remuneração pelos serviços é um ponto central para a sustentabilidade dos programas de coleta seletiva<sup>33</sup> e para a sustentabilidade econômica das próprias organizações de catadores, com vistas a garantir sua inclusão social. Neste sentido, ela aparece como um dos indicadores nas pesquisas que avaliam a sustentabilidade dos programas de coleta seletiva (COSELIX, 2005; RIBEIRO et. al., 2009; apud BESEN, 2011; FUNASA, 2010) ou boas práticas de gestão de resíduos (CHERFEN, 2015).

Sem remuneração pelos serviços, a fonte de renda dos catadores advém unicamente da venda dos materiais recicláveis, o que resulta em baixos rendimentos (FUNASA, 2010). Isto se deve ao fato dos catadores estarem inseridos em uma “pirâmide de exploração”, onde comerciantes intermediários - os atravessadores -, compram os resíduos por preços extremamente baixos, depois revendem às indústrias por preços superiores. Os catadores recebem os menores valores dentro da cadeia de reciclagem, embora realizem o trabalho mais pesado. (MOURA; FARIA, 2011; CHERFEM, 2015). Além disso, a ausência de remuneração pelos serviços prestados afeta a capacidade das organizações em reter capital de giro, dificultando sua “adequação tecnológica para atender ao sistema de coleta seletiva (equipamentos e caminhões)” (FUNASA, 2010, p. 124).

Desta forma, entendemos que a falta de previsão de pagamento das cooperativas no instrumento do convênio reitera a exclusão social, econômica e tecnológica dos catadores,

---

<sup>32</sup> Esclarecemos que o trabalho dos catadores consiste em uma prestação de serviços ambientais para os municípios e para o setor empresarial, pois fazem o retorno dos resíduos ao ciclo produtivo, conectando produção e consumo, concluindo um círculo que confere sustentabilidade e ecoeficiência à produção industrial (MOURA; FARIA, 2011). Estes serviços contribuem para aumentar a vida útil dos aterros e, conseqüentemente diminuir gastos públicos com aterramento e transporte de resíduos; contribuem para reduzir a pressão sobre os recursos naturais; promovem a educação ambiental, conscientizando a população no trabalho porta-a porta; além de trazer benefícios sociais, como novas formas de trabalho e geração de renda. (SANT’ANA; MAETELLO, 2016; CHERFEM, 2015). Apenas em 2010, com o advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos é que o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos deve priorizar a contratação e remuneração destes serviços de limpeza urbana pelas organizações de catadores.

<sup>33</sup> Sustentabilidade enquanto “capacidade de desenvolver atividades com garantia legal, de recursos, e com a meta de universalização dos serviços e obtenção de resultados ambientais e sociais crescentes” (FUNASA, 2010).

diminui a sustentabilidade do programa e das próprias organizações, afetando sua capacidade de modernização, uma vez que estão fadadas a viver unicamente da comercialização dos recicláveis. Enfatizamos, contudo, que esta é uma compreensão atual, fruto de debates acadêmicos e políticos, portanto, posterior ao momento de criação do convênio.

A maioria dos convênios foi firmada ao final da gestão de Marta Suplicy, em 2004, com as organizações de catadores que atuavam diretamente nas CTs. Entretanto, como destacado na entrevista 11, era necessário estabelecer critérios para firmar os convênios, que foram firmados apenas com as cooperativas e associações formalizadas. Os núcleos de catadores que trabalhavam de forma colaborativa nas CTs, fazendo uso compartilhado da unidade, foram excluídos do convênio e sua relação com a prefeitura não foi formalizada (BAEDER, 2009; GRIMBERG, 2007).

Por esta razão, argumentamos que o convênio produziu efeitos de seletividade sobre as organizações de catadores, deixando um número grande de organizações fora da política, isto se considerarmos que em 2002 havia em São Paulo 73 grupos de catadores vinculados somente ao Fórum Recicla São Paulo (BAEDER, 2009) e que durante a gestão da Marta Suplicy (2001-2004) foram firmadas 15 parcerias (número máximo) com cooperativas (SNIS-RS, 2021). Ainda, se olharmos para os números de parcerias de 2002 a 2018 (SNIS-RS, 2021), o PCS teve uma média anual de 16,4 cooperativas, uma mediana de 15 cooperativas vinculadas, atingindo o máximo de 41 cooperativas vinculadas em 2016, número que nos parece baixo.

Quando falamos em seletividade, estamos nos referindo ao fato de que somente as cooperativas com convênio tinham acesso à infraestrutura dos galpões para realizar a coleta e triagem dos resíduos, como por exemplo esteiras, prensas e caminhões de coleta, além disso, recebiam os resíduos da coleta seletiva oficial. Num cenário onde a maioria dos grupos de catadores não têm acesso aos caminhões de coleta e onde empresas privadas, dispendo de ampla infraestrutura, realizam a coleta seletiva, a disputa pelos resíduos aumenta e, conseqüentemente, receber os resíduos da coleta oficial se torna um diferencial.

A seletividade é reforçada com o avançar da implementação das Centrais de Triagem, aqui consideradas um instrumento de políticas públicas. Os grupos informais, apesar de não poderem formalizar convênios com a prefeitura, poderiam acessar as CTs e comercializar conjuntamente com as organizações conveniadas que ali atuavam, de maneira a evitar a seletividade. Contudo, a dinâmica de cooperação das Centrais de Triagem não perdurou por

muito tempo, dentre outros fatores, pela mudança dos atores estatais e conseqüentemente, uma mudança de visão sobre a política e seus instrumentos (tema que será abordado mais adiante) (BAEDER, 2009, ENTREVISTA 10).

No entender do próprio movimento, a seletividade gerou conflitos entre as organizações conveniadas e os núcleos (sem vínculo formal com a prefeitura):

Por um lado, havia uma certa satisfação e reconhecimento da importância da Prefeitura ter implantado o Programa Coleta Seletiva Solidária. Essa valorização estava associada à cessão de infra-estrutura, do próprio sistema de coleta seletiva e disponibilização de materiais nas unidades de triagem, de cursos de capacitação (nem todos foram igualmente avaliados como satisfatórios) e de um certo apoio e acompanhamento cotidiano dos problemas e do andamento do trabalho das cooperativas. [...] Mas, por outro lado, havia também uma série de críticas que envolviam a própria concepção do Programa: **a relação desigual com as cooperativas que operavam as centrais de triagem e os núcleos organizados de catadores. Isso acabou gerando conflitos entre as cooperativas conveniadas com o poder público e os núcleos**, o que se tornou prejudicial à organização dos catadores como uma categoria unificada (GRIMBERG, 2007, p. 89)

Apesar disto, não podemos desconsiderar que a institucionalização do Programa, com a formalização de vínculos com algumas cooperativas garantiu que as cooperativas seguissem integradas ao PCS, havendo continuidade do encaixe institucional no tempo, ainda que esta integração não abarque todos os grupos de catadores existentes na cidade. Isto considerando que na gestão Doria/Covas (2017-2020) os catadores seguem participando da política, por meio de termos de parceria e contratos específicos.

Foi com o avançar da implementação dos instrumentos, tanto do convênio como da concessão, que o movimento passou a perceber seus efeitos de seletividade e desigualdade frente às empresas concessionárias, bem como problemas relativos à remuneração. Passaram então, a demandar que as organizações de catadores e os núcleos fossem remunerados, como uma forma de reduzir tais efeitos indesejados, vejamos:

O movimento organizado dos catadores **defendia neste momento a proposta de o poder público reconhecer e remunerar o serviço prestado por eles através dos núcleos de catadores locais**. Esta, inclusive, **teria sido uma forma de equilibrar as desigualdades** produzidas no atual sistema em que as **cooperativas que operavam dentro das centrais de triagem contavam com a infraestrutura pública**, seja através da coleta seletiva (disponibilização de recicláveis nas unidades de trabalho), seja porque dispunham de equipamentos para a separação dos resíduos. E mais, de **diminuir as desigualdades entre o que se pagava para as empreiteiras, sob regime de concessão, e o que se gastava com este novo modelo de prestação de serviços sob forma cooperativista.**” (GRIMBERG, 2007, p. 91).

#### **4.5.2. A concessão da coleta seletiva: fortalecimento da atividade econômica privada, centralização tecnológica e exclusividade na prestação dos serviços.**

A concessão dos serviços se baseou no diagnóstico de que o problema enfrentado na cidade incluía: i) a intensificação da geração de resíduos, o que levaria à saturação dos equipamentos de coleta existentes, como aterros sanitários; ii) baixa capacidade estatal para viabilizar grandes investimentos em infraestrutura e modernizar o sistema de coleta seletiva<sup>34</sup> (SÃO PAULO, 2002c).

Havia uma percepção de que o regime anterior de contratação das empresas de limpeza urbana - regime de empreitada<sup>35</sup>- agravava as deficiências dos serviços, em função de dificultar o controle da qualidade dos serviços e pelo curto prazo de duração dos contratos. Este último ponto inviabiliza investimentos duradouros em infraestrutura urbana, dificultando a “amortização” dos investimentos (GODOY, 2015; SÃO PAULO, 2002c).

Desta forma, a concessão objetivou i) expandir e modernizar a infraestrutura da limpeza urbana, possibilitando grandes investimentos em infraestrutura pelo setor privado; ii) reduzir os gastos públicos, uma vez que seria custeada com a instauração da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares a ser paga pelos contribuintes; iii) além de aperfeiçoar mecanismo de fiscalização e controle da qualidade dos serviços (GODOY, 2015; SÃO PAULO, 2002c). A exposição de motivos do PL nº 685/2002, retrata bem os objetivos deste instrumento:

[...] o projeto de lei ora apresentado reúne fundamentos e princípios sobre os serviços de limpeza urbana e propõe a institucionalização de instrumentos de gestão eficiente e sustentável técnica e economicamente, objetivando, especificamente, [...] o

<sup>34</sup> Estas afirmações estão fundamentadas na exposição de motivos do PL 685-2002, que deu origem à Lei Municipal nº 13.478/2002.

<sup>35</sup> Segundo Alvarenga (2020), antes da promulgação da Lei 13.478/02 vigorava a Lei nº 10.315/1987, que previa o regime de empreitada, mas nada mencionava sobre a coleta seletiva e proibia a triagem e catação de materiais recicláveis. Segundo Godoy (2015, p.59), o regime de empreitada consistia em “contratar uma ou mais empresas para prestarem um conjunto específico de serviços por tempo determinado, numa área específica. As empresas eram remuneradas mensalmente, e os valores eram reajustados de acordo com estudos e indicadores fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) [...] A municipalidade era a proprietária de equipamentos públicos como usinas de compostagem, incineradores e estações de transbordo, e contratava empresas privadas para fazer a gestão e operação de cada um desses equipamentos; no caso dos aterros sanitários, a Prefeitura era a proprietária dos terrenos, e o restante dos equipamentos era fornecido pelas empresas contratadas”. O regime anterior apresentava outros problemas relativos à fiscalização e controle da qualidade dos serviços. Ele se baseava num controle formal e burocrático das atividades do particular contratado, com base na aferição da quantidade de resíduos coletados e transportados, na quilometragem percorrida pelos caminhões de coleta e no controle da frequência dos trabalhadores envolvidos no serviço, o que também servia como critério para o pagamento das empresas. O regime anterior não dispunha assim, de métricas para controle da qualidade dos serviços prestados. Outro problema, era que ele incentivava a geração de resíduos, ao remunerar as empresas privadas com base na quantia de resíduos, de maneira que quanto mais resíduos, maior sua remuneração (GODOY, 2015; SÃO PAULO, 2002c).

fortalecimento do papel regulador do Estado sobre todo o setor; **o investimento e desenvolvimento da atividade econômica na execução de tais serviços e no provimento dos investimentos necessários à sua modernização; a otimização econômica da prestação dos serviços, com a consequente redução ou eliminação do déficit gerado pelo seu provimento** e o incentivo à coleta seletiva e à educação ambiental, por meio do fomento de condições adequadas para o desenvolvimento de tais atividades (PL nº 685, 2002).

Da mesma forma, os trechos de entrevistas 1 e 10 evidenciam tais objetivos, e mais, nos remetem à imagem de política pública da “tecnologia sofisticada” (GRIMBERG, 2002), a qual associava a capacidade de modernização da infraestrutura urbana às empresas privadas, e à melhoria e ampliação dos serviços. A simples ideia de participação da iniciativa privada como condição para modernização do sistema parece ter evoluído para ideia de concessão dos serviços, acoplando concessão e modernização:

A prefeitura estava com a faca no pescoço. **O setor de limpeza urbana carecia de investimentos, os contratos eram todos feitos por empreitada**, tanto os serviços indivisíveis como os divisíveis, foi aí também que se categorizou essas leis. A prefeitura precisava fazer uma série de outros investimentos, então a lei por si, ela veio transformar o sistema de empreitada em um **sistema de concessão contemplando uma série de novos investimentos. A prefeitura não tinha caixa para fazer e precisava de um contrato maior, pois os investimentos eram pesadíssimos. Eu entendo que foi um avanço porque são contratos com prazos maiores, mais maleáveis e mais rápidos, no sentido de conseguir alterar um investimento necessário.** A cidade muda e os contratos precisam acompanhar essas mudanças, então de repente você faz um contrato de 20 anos atrás, a cidade era diferente de hoje. É importante modernizar, sempre tendo em mente que é um contrato sobre gestão de resíduos (ENTREVISTA 1, 2021).

O modelo da concessão dos serviços era pensando na redução do custo da limpeza, o custo para a prefeitura era de milhões, era o terceiro orçamento, só perdia para a saúde e educação. Foi o primeiro debate que o PT enfrentou, de encarar uma concessão, era um tema polêmico, complicadíssimo para os militantes, fazer uma terceirização e ainda com contratos de longo prazo. Isso deixaria muito vulnerável o governo e a sociedade, **mas na época os argumentos financeiros, que haveria uma economia, que seria de responsabilidade das empresas os investimentos, que a coleta seletiva ia melhorar e ampliar** (ENTREVISTA 10, 2022).

A concessão alterou o papel do setor privado no sistema de limpeza urbana, que passou de “prestador de serviços”, para “investidor” e “gestor” (GODOY, 2015). Desta forma, as empresas passaram a interferir na propositura de soluções tecnológicas, tanto é que os contratos de concessão preveem que as empresas devem introduzir constantemente “equipamentos, processos e meios compatíveis com as tecnologias disponíveis no mercado”, bem como conservá-los e substituí-los em função do desgaste ou superação tecnológica (SÃO

PAULO, 2004a, 2004b). O trecho abaixo também reforça a influência das empresas no processo tecnológico da coleta:

Ainda que a Prefeitura seja a principal responsável pela regulação sobre o sistema, o setor privado responde por boa parte dos insumos tecnológicos, da experiência no planejamento dos serviços e pela gestão cotidiana dos equipamentos, bem como é o principal investidor no modelo de concessão (GODOY, 2015, p. 11).

A concessão buscava adequar as regras de prestação dos serviços à realidade do mercado privado que havia se alterado e se complexificado nas últimas décadas, considerando que o regime de empreitada era regulamentado por uma legislação antiga (Lei 10.315/1987). Outro objetivo era o “desenvolvimento da atividade econômica na execução de tais serviços” expresso no PL nº 685/2002 (SÃO PAULO, 2002c). Ambos fatores, nos levam a entender que o fomento da atividade econômica privada foi um forte componente na definição das regras da concessão.

Contudo, os objetivos da concessão não eram entendidos de forma consensual pelos atores envolvidos na política. Em documentos oficiais (exposição de motivos do PL nº 685/2002; na Lei Municipal nº 13.478/2002) e na entrevista 1, a concessão era vista como necessária à modernização da infraestrutura da limpeza urbana, e mais, como um instrumento maleável em termos de investimentos, uma vez que estes poderiam ser reorientados às novas necessidades do município. A possibilidade de modernização estava associada à capacidade de a iniciativa privada realizar investimentos em infraestrutura e tecnologias, enquanto que a Prefeitura não suportaria tais investimentos.

Em oposição, o MRS e setores da burocracia questionavam a baixa capacidade do Estado para promover os investimentos em infraestrutura e viam a concessão como um engessamento dos investimentos de longo prazo (ENTREVISTA 10, 8), vejamos:

A questão da concessão é sempre o pretexto de que precisa fazer investimento e o poder público não tem o dinheiro para fazer o investimento, sempre esse discurso. Depois a concessionária ganha e a Caixa Econômica Federal faz um empréstimo para a concessionária fazer o investimento, é uma coisa bem ridícula mesmo né, realmente ridículo. Não tem dinheiro para investir, mas quem arca com o investimento é o poder público (ENTREVISTA 8, 2022).

Acreditavam que a concessão teria surgido para atender às demandas de empresas privadas do setor, o Entrevistado 10 relata que a Prefeitura teria feito o contrato para as



empresas, e que elas “já tinham todas as informações, já sabiam de tudo e depois dividiram a cidade entre eles, a Vega fica com uma parte, a LOGA ficou com a outra”. Além disso, segundo relatos de entrevista 8, regras como a duração dos contratos, a divisão territorial dos serviços e sua segmentação em divisíveis e indivisíveis foram incorporadas contrariando as recomendações técnicas da burocracia, com vistas a beneficiar certas empresas. Técnicos da prefeitura realizaram estudos sobre modelos de delegação dos serviços em outros países, chegando a soluções contrárias às que foram incorporadas com a concessão, vejamos:

Fiquei cerca de 15 dias na França, quando pude conhecer o sistema, que era bastante interessante. Antes mesmo da gente concluir, foi colocado para a câmara a legislação da concessão. E tudo que nós tínhamos visto até então, nas nossas discussões, tivemos com, por exemplo, o prefeito de Nantes – personalidade jurídica muito relevante - com a vice-prefeita de Paris, que se reuniu com as empresas, com o setor público. **Tudo que nós tínhamos visto até então, não conduzia para essa solução.** A gente ouviu dos prefeitos as **dificuldades de você fazer um contrato de concessão de 20 e 30 anos de duração e as mudanças tecnológicas que vinham acontecendo em uma velocidade muito rápida. Na França, era comum naquela época ter contratos de concessão para operação de unidades de destinação.** Por exemplo, um contrato de concessão para operar um incendiador, operar um aterro sanitário. Não havia nada, como eu acredito que não há no mundo, nada próximo ao modelo adotado em São Paulo. **Essa ideia, primeiro, de você separar a coleta da varrição, que foi um arranjo para contentar as empresas que você ia deixar de fora. Esse arranjo tecnicamente é uma excrescência, pois um serviço interfere no outro.** Era uma das grandes questões. Outra grande questão, **porque dividir uma cidade enorme como São Paulo, naquela época da ordem de 10 milhões de habitantes em dois lotes? Não existe isso provavelmente no mundo inteiro, uma empresa sozinha fazer a coleta de 5 milhões de habitantes.** A discussão técnica vinha transcorrendo, tinha uma equipe de técnicos envolvida na discussão do plano diretor e de uma hora para outra caiu do céu, para não dizer das mãos da velha Sopave, caiu a lei com a autorização para concessão. Eu digo das mãos da velha Sopave pois estava acostumada a lidar com a documentação e reconheci na lei as palavras que eram usualmente usadas pela velha Sopave. Uma situação terrível para nós técnicos que estava trabalhando pra isso (ENTREVISTA 8, 2022).

Assim, ambos relatos reforçam nosso entendimento de que desde seu surgimento, a concessão orientou-se para fortalecer a atividade econômica privada, redirecionando suas regras neste sentido.

Quanto às suas características, a concessão situa-se dentro do regime público, ou seja, destina-se ao atendimento geral da população, não a interesses específicos e determinados, que são operados em regime privado (SÃO PAULO, 2002b). Seu objeto contratual são os serviços divisíveis de coleta, transporte, tratamento, destinação final, assim como a gestão de equipamentos de coleta e destinação de resíduos, sua ampliação e conservação (GODOY, 2015)<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup>A concessão compreende os serviços de natureza divisível, aqueles cuja fonte geradora de resíduos é passível de identificação (ex: casas, condomínios, pequenos comércios), e assim, engloba os resíduos sólidos residenciais;

Segundo definido em contrato, o objeto da concessão pode ser ampliado por solicitação da AMLURB, encampando serviços adicionais, os chamados “serviços de interesse social ou geral”, que ensejam remuneração extra. Nestes casos, a concessionária pode prestar serviços em regime privado, quando necessário à manutenção da limpeza da cidade; prestar serviços indivisíveis, em caso emergencial; realizar outras atividades que auxiliem no cumprimento do objeto principal ou necessárias ao bom funcionamento dos serviços. É possível também alterar as condições de prestação, ampliando-se a cobertura geográfica dos serviços. Nesse sentido, a concessão possui certa flexibilidade, ao permitir a readequação do objeto contratual às novas necessidades da administração pública, ensejando ampliação do rol de serviços (SÃO PAULO, 2004a, 2004b).

Os contratos de concessão foram firmados pelo prazo de 20 anos, prorrogáveis por igual ou menor período, para garantir os investimentos em infraestrutura. Estabeleceram que as empresas seriam remuneradas por meio de tarifa<sup>37</sup>, calculada com base: I. na quantia de resíduo coletado e transportado, II. no valor total estimado para os serviços, III. ou ainda pela quantidade de unidades de geração de resíduos atendidas pelo serviço (casas, estabelecimentos) (SÃO PAULO, 2002b).

Outras fontes de receita foram previstas às concessionárias, como: i. rendimentos decorrentes de aplicações financeiras, ii. indenizações pecuniárias nos contratos com terceiros; iii. a utilização econômica dos resíduos coletados; iv. exploração econômica de gás bioquímico dos aterros; v. prestação de serviços de interesse social, geral ou adicionais, conforme já mencionamos (SÃO PAULO, 2004a, 2004b).

A concessão, assim como outros contratos com a administração pública, é orientada pelo equilíbrio econômico-financeiro, pela justa equivalência entre a prestação e remuneração, garantindo seu reajuste. Nesse sentido, o contrato previu reajustes tarifários anuais e ajustes específicos, caso o volume de resíduos coletados superasse em 10% o volume do ano anterior. Outra característica da concessão é o direito à indenização em caso de extinção contratual, a

---

domiciliares não-residenciais, resíduos inertes, resíduos dos serviços de saúde, entulhos, resíduos de feiras livres e mercados. Vale elucidar que a Lei 13.478/2002 dividiu os serviços em divisíveis e indivisíveis, sendo que nestes últimos não é possível identificar a fonte geradora, pois referem-se à limpeza de bens de uso comum do Município, incluem atividades de varrição e asseio de vias, viadutos, elevados, etc. Estes últimos foram delegados à iniciativa privada por meio de contratos de prestação de serviços por tempo determinado, com duração de três anos (GODOY, 2015).

<sup>37</sup> Com a extinção da tarifa paga pela população no Governo do Serra, ela passou a ser paga diretamente pela própria administração pública, designada legalmente como “usuária única”.

depender da modalidade de extinção (encampação, caducidade, anulação, rescisão amigável etc.). As empresas são ressarcidas no montante correspondente ao valor dos bens não amortizados de forma integral, uma vez que cessada a exploração do objeto contratual, havendo desconto quanto a depreciação destes bens (SÃO PAULO, 2004a, 2004b).

O contrato de concessão também previu uma cláusula de exclusividade na prestação dos serviços em regime público. Isto impede o poder público de contratar ou outorgar a exploração desses serviços a outros particulares (SÃO PAULO, 2004a, 2004b). Por fim, resta ainda avaliar a relação entre concessão e modernização, argumentamos que a modernização possui um significado determinado, no contexto da coleta seletiva em países do Sul Global (HIDAKA, 2021). Ela refere-se à implementação de soluções sociotécnicas, com importações de tecnologias estrangeiras, em especial dos países do Norte, sem adaptá-las ao contexto local. A modernização é associada à mecanização dos sistemas de gestão de resíduos sólidos, que levariam ao aumento da produtividade, ao uso de tecnologias centralizadas, baseadas em escalas maiores (alta capacidade de processamento de resíduos) e intensivas em capital (altos custos), além de envolver maior participação do setor privado. Ela significa a introdução de “tecnologias centralizadoras”, ao exemplo de incineradores, aterros sanitários, usinas de compostagem, caminhão compactador, centrais de triagem, centrais mecanizadas de triagem (SCHEINBERG et al. 2011; GUTBERLET, 2008; SANTOS, 2013 apud HIDAKA, 2021).

Acrescentamos ainda, que este conceito de modernização também diz respeito aos processos de concentração territorial para fins de gerir e operar os serviços, isto quando consideramos que tais tecnologias envolvem a coleta de resíduos de diferentes regiões e seu envio para pontos específicos, onde se localizam os equipamentos de tratamento ou disposição final. Neste sentido, o caso de São Paulo também se assenta nesta concepção de modernização. Gustavo Hidaka (2021), analisando a coleta seletiva à luz da Teoria dos Campos de Ação Estratégica, mostra as disputas históricas ao redor da modernização versus descentralização dos serviços no caso de São Paulo, a primeira defendida por atores do Estado e do setor privado, e a segunda pela sociedade civil e movimentos sociais. O trabalho mostra que no período de 1949-1974 foram incorporadas soluções centralizadoras na limpeza da cidade, e em 1970 inaugura-se a “era dos aterros sanitários”, que coincide com o processo de delegação dos serviços à iniciativa privada<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> De 1949-1974 foram instalados outros 3 incineradores e 2 usinas de compostagem, e na década de 1970 foram implantados 11 aterros sanitários, que se consolidaram como soluções técnicas dominantes. As soluções

Apesar destas soluções centralizadoras não terem início com o advento da concessão, a concessão incorporou a imagem da modernização, ou da “tecnologia sofisticada”, como forma legitimar-se, e na prática incorporou tecnologias centralizadoras. Temos como exemplo que durante a vigência da concessão foram instalados dois aterros sanitários (Caieiras e CTL), além de duas Centrais Mecanizadas de Triagem (Carolina Maria de Jesus e Ponte Pequena). Essas “soluções centralizadoras” consistem num complexo tecnológico, localizado num ponto da cidade (concentração territorial), que visa dar vazão aos grandes volumes de resíduos (larga escala), oriundos de diferentes regiões (HIDAKA, 2021).

Como vimos ao início, considerando que a concessão permitiu que as empresas interferissem na propositura de soluções tecnológicas, isto abriu espaço para a incorporação de tecnologias centralizadoras, usualmente defendidas por empresas com alto capital.

Esse caráter centralizador é reforçado pela concessão quando consideramos que i) a coleta seletiva foi concedida à duas empresas somente e ii) o território da cidade foi dividido em duas áreas territoriais: o agrupamento Noroeste, operado pela empresa Loga e o agrupamento Sudeste, operado pela EcoUrbis Ambiental (SÃO PAULO, 2004a, 2004b). Territórios com características distintas foram “agrupados” para fins de controle/operação dos serviços, desconsiderando inclusive a divisão administrativa em subprefeituras, uma vez que como aponta Klein (2017. p. 243), a gestão da coleta seletiva está pouco articulada com as subprefeituras.

Em síntese, mostramos aqui que a concessão: i) buscou fortalecer a atividade econômica privada; ii) delegou ao setor privado o papel de investir na infraestrutura de limpeza urbana; iii) abriu espaço para que o setor privado interferisse nas tecnologias de coleta e tratamento de resíduos; iv) se associou à uma concepção de modernização pautada em tecnologias centralizadoras; v) centralizou territórios diversos para fins de gestão dos serviços, vi) flexibilizou o objeto do contrato, permitindo a expansão para novos serviços e coberturas geográficas; e vii) conferiu poder de veto às empresas no tocante à participação remunerada de outros atores nos serviços de coleta. Também vimos que o entendimento dos atores envolvidos na coleta quanto aos objetivos e resultados da concessão era conflitante.

---

centralizadoras passaram a ser questionadas a partir de 1990, pelas proposições descentralizadas defendidas pela sociedade civil organizada (HIDAKA, 2021).

#### **4.5.3. Permissão dos serviços de limpeza urbana.**

A Lei Municipal nº 13.478/2002 (posterior ao Decreto Municipal nº 42.290/2002 que instituiu o convênio) previu que as cooperativas firmaram contratos de permissão. De forma subsidiária as cooperativas firmariam convênio com a prefeitura, visando o repasse de recursos financeiros, materiais ou humanos para as cooperativas permissionárias, com o objetivo final de fomentar e apoiar suas atividades. Só poderiam firmar convênios as cooperativas que obtivessem a permissão (SÃO PAULO, 2002b).

Observamos aqui que há uma sobreposição de instrumentos, sem a devida revogação do instrumento anterior. A permissão e o segundo tipo de convênio não foram utilizados, e na prática prevaleceu o convênio do Decreto Municipal nº 42.290/2002, de toda forma, estes instrumentos possuem características semelhantes, prevendo poucos benefícios aos catadores frente às empresas concessionárias.

Na permissão, as cooperativas de catadores eram meras prestadoras do serviço, tendo direito à utilização econômica dos resíduos sólidos, sem pagamento pelos serviços prestados, como na concessão. A permissão era precária, ou seja, era revogável a qualquer tempo por conveniência e oportunidade da Administração Pública, o que conferia incertezas quanto à continuidade do vínculo com a Prefeitura, podendo estar sujeita à descontinuação diante de mudanças de governo. Com a revogação da permissão, as cooperativas não teriam direito a nenhum tipo de indenização, e no caso de fazerem uso de bens públicos (ex: galpões, maquinários, etc), elas deveriam devolvê-los em até 30 dias. Este é um ponto relevante pois afeta diretamente o trabalho e a subsistência dos catadores, colocando-os em situação de insegurança quanto à constância no uso de equipamentos públicos (SÃO PAULO, 2002b).

A seguir, comparamos os instrumentos do convênio, permissão e concessão, ressaltando seus efeitos sobre o movimento de resíduos, em especial sobre as organizações de catadores.

#### **4.5.4. Comparando instrumentos: lógica socioambiental vs. Lógica privada.**

Comparando os três instrumentos, a concessão, permissão e convênio, eles se distinguem quanto: a) duração e exclusividade; b) papel dos atores; c) forma de contrapartida; d) direito à indenização, diferenças sintetizadas na tabela X.

Tabela 2. Instrumentos de parceria no período de 2002 a 2004

<b>Instru- mento</b>	<b>Duração</b>	<b>Ator</b>	<b>Papel dos atores</b>	<b>Contrapartida da Prefeitura</b>	<b>Indenização</b>
convênio	2 anos, passível de renovação	aplicável às organizações de catadores <b>formalizada</b> <b>s</b>	prestação de serviços de coleta seletiva, triagem e comercialização dos resíduos	transferência dos resíduos da coleta pública para fins de comercialização utilização econômica dos resíduos sólidos	sem indenização
contrato de permis- são	indefinido e revogável a qualquer tempo		prestação de serviços de coleta seletiva, transporte, tratamento e destinação final, gestão, ampliação e conservação de infraestrutura/ tecnologias, serviços de interesse social	tarifa calculada com base na quantia de resíduo coletado e transportado, no valor dos serviços, na quantidade de unidades de geração atendidas; remunerações adicionais	indenização a depender da modalidade extinção contratual

Fonte: elaborado a partir da Lei Municipal nº 13.478/2002 e Decreto Municipal nº 42.290/2002.

Observamos que há uma desigualdade em favor das empresas concessionárias: i. a concessão garantiu a prestação de serviços, não só de coleta, englobou a gestão, ampliação, conservação e investimentos em equipamentos e tecnologias de gestão de resíduos; ii. garantiu a continuidade no repasse de recursos às empresas, por meio de contratos de longo prazo que davam mais estabilidade às atividades desenvolvidas, iii. garantiu reajustes na remuneração, visando o equilíbrio econômico financeiro do contrato; iv. previu fontes adicionais de remuneração da concessionária.

Além disso, previu um objeto contratual expansível, permitindo à contratada adentrar novos serviços e perceber outras fontes de remuneração. Domínio este que poderia ter seus contornos paulatinamente expandidos, sem nenhuma competição de mercado, em decorrência da cláusula de exclusividade. Com a divisão territorial em dois agrupamentos, a concessão garantiu o domínio de duas empresas sobre o território,

Já as organizações de catadores, seja por meio do convênio ou permissão, possuíam um papel limitado prestando apenas serviços de coleta, triagem e comercialização dos resíduos. Ambos os instrumentos previram como contrapartida às cooperativas somente o direito à comercialização dos resíduos públicos. Na realidade, as cooperativas não foram remuneradas pelos serviços, se considerarmos que resíduos são passivos ambientais e não fonte de remuneração. Ademais, o vínculo com as cooperativas era pouco durável, 2 anos no convênio e revogável a qualquer tempo na permissão, sem direito a perceber indenização.

Argumentamos assim, que a concessão e convênio operando em conjunto, produziram efeitos de desigualdades de poder e no acesso aos recursos para as organizações de catadores de materiais recicláveis, beneficiando as empresas concessionárias com vínculos de longa duração, exclusividade na prestação dos serviços, continuidade na remuneração e direito à reajustes, enquanto que aos catadores somente foi reconhecido o direito a integrar oficialmente a coleta seletiva, com vínculos menos duráveis e sem recebimento de remuneração pelos serviços. A desigualdade de poder perpassa o papel atribuído aos atores dentro da coleta seletiva, enquanto as empresas concessionárias eram investidoras e interferiam na definição tecnológicas, os catadores foram progressivamente limitados à triagem.

A desigualdade de tratamento introduzida com a concessão era assim compreendida pelo próprio movimento:

[...] as desigualdades que aconteceriam instituindo-se o regime de concessão para empresas privadas prestarem serviços por vinte anos simultaneamente ao regime de permissão para as cooperativas e associações de catadores, visto que na exposição de motivos o Executivo ressaltava a importância do “fomento das políticas públicas” e de “programas de interesse social”, bem como a necessidade de se implementar um programa regular de coleta seletiva. Então, por que a ausência de efetivo incentivo aos serviços prestados por estas cooperativas? (GRIMBERG, 2007, p. 53).

A concentração de poder nas concessionárias é bem retratada por Hidaka (2021, p. 150), que mostra como as características da concessão, tido como um “vínculo robusto”, permite acúmulo de vantagens frente aos outros atores da limpeza urbana, de forma que os benefícios se concentram, em primeiro lugar, nas i) empresas concessionárias; posteriormente ii) nas cooperativa com parcerias formais; enquanto que os menos beneficiados são as cooperativas sem parceria formal (que eventualmente recebem resíduos da coleta oficial, quando as demais cooperativas não absorvem) e os catadores autônomos.

Por meio da análise combinada dos instrumentos vemos duas lógicas distintas e conflitantes operando no interior da política: a lógica socioambiental e a lógica privada. A seguir, o trecho de entrevista evidencia este conflito:

**uma das principais questões que eu tinha com relação a concessão era o que vai ser dos catadores.** Pela lei que foi aprovada, o lixo, uma vez colocado na porta do domicílio, ele pertence à concessionária. Então eu já vi ali um enorme conflito, um enorme conflito entre a questão dos catadores, que a gente sabe, qualquer pessoa que é da área sabe o tamanho da contribuição que os catadores dão. Inclusive um estudo que eu fiz lá para o Instituto Polis, junto com a Beth, ele levanta justamente esses dados. Você pega os dados das indústrias de reciclagem e pega os dados da geração de resíduos, você vê que a contribuição dos catadores é alguma coisa da ordem de 20% do resíduo que é colocado nas portas dos domicílios. **Então se a concessionária resolveu**

**encampar isso, eu vi ali um potencial de conflito gigantesco com os catadores.**  
(ENTREVISTA 8, 2022).

O convênio foi fruto de um longo processo de interação socioestatal, que teve início com a constituição do movimento de resíduos sólidos, perpassando suas ações para influenciar o processo eleitoral e para persuadir burocratas por vias técnico-jurídicas e políticas. O convênio representou para o movimento o reconhecimento e valorização do trabalho dos catadores, ao permitir a participação formal de suas organizações no sistema público de coleta seletiva, antes excluídas. Ao mesmo tempo, foi pensado para fomentar as formas cooperativas solidárias da área da reciclagem, afinal a questão dos catadores envolvia desafios de inclusão social, não apenas de prestação de serviços. Sendo assim, o convênio é uma forma de encaixe institucional, se insere no modelo socioambiental, participativo e descentralizado defendido pelo movimento, enquanto um instrumento de política pública atrelado à concepção de “tecnologia social”.

Contudo, a concessão reduziu o alcance do encaixe institucional ao introduzir uma lógica privada, onde apenas duas empresas operam os serviços com direito à exclusividade contratual, o que inviabiliza a contratação e remuneração das cooperativas de catadores. A lógica privada se assenta numa gestão do território centralizada (em duas porções), em oposição a descentralização da coleta defendida pelo Movimento, que seria operada por múltiplas cooperativas e grupos informais, sobre porções territoriais menores.

Neste contexto, por meio da interação com outros instrumentos, argumentamos que o convênio produziu efeitos inesperados, de forma independente dos seus objetivos iniciais, os quais buscavam promover a inclusão social e produtiva dos catadores, assentados no modelo socioambiental.

Argumentamos que, no longo prazo, a concessão limitou o papel dos catadores à atividade de triagem. Neste sentido, Ioli Wirth e Oliveira (2016) ao analisarem a estruturação dos serviços de limpeza urbana nos Municípios de Porto Alegre e Santa Cruz do Sul (RS), também identificaram a tendência dos modelos delegados à iniciativa privada de restringir o papel dos catadores à condição de triadores. A entrevista 10 (2022) também segue interpretação similar: “esse modelo foi questionado porque a participação da sociedade e dos catadores era muito limitada, ela dependia muito de um gestor público que estava lá para fazer algum enfrentamento à concessão”. Entendemos que essa limitação é resultado do avanço das



empresas sobre o território onde já atuavam cooperativas e grupos de catadores - fato possibilitado pela flexibilidade do objeto-, no que diz respeito à ampliação da cobertura territorial dos serviços, ao permitir às empresas adentrar novos territórios.

A cláusula de exclusividade também contribuiu para restringir o papel dos catadores, uma vez que conferiu poder de veto às empresas concessionárias quanto à delegação dos serviços de coleta seletiva, impossibilitando a contratação e remuneração das cooperativas de catadores. Conforme os serviços das concessionárias se expandem em termos de cobertura territorial, as organizações de catadores conveniadas passam a atuar em territórios residuais, se restringindo cada vez mais à atividade de triagem.

Com o passar do tempo, o avanço das concessionárias sobre os territórios de coleta dos catadores foi um tema que emergiu em diversas entrevistas, de forma que muitas cooperativas perderam gradualmente seus pontos de coleta para as concessionárias. O entrevistado 15 e 18 relatam que seus pontos de coleta foram repassados às empresas concessionárias, e como veremos no último capítulo, esse processo também está associado às Centrais Mecanizadas de Triagem (CMTs):

**Aí perdemos os caminhões, nós tínhamos 900 pontos de coleta e perdemos, perdeu o caminhão e aí perdeu a coleta**, agora temos 150 pontos de coleta. **Tínhamos 8 caminhões. (Cortaram o caminhão) porque o material ia pra mecanizada, será que você não entendeu?! Falaram que foi o contrato dos caminhões que estava errado, mas era pra ficar com a mecanizada.** E ainda pegaram nossas coletas, deram os nossos endereços todos (de coleta) , a lista, para a Loga. **Isso foi em 2017, um ano depois que estávamos na mecanizada cortaram o caminhão.** Essa máquina aí (CMT) é 75 mil toneladas por dia, aí estava entrando abaixo. Mas não foi só com a gente não, foi com todas as cooperativas (ENTREVISTA 18, 2022).

**Eu sei porque antes da Mega (CMT) nós fazíamos essa região toda.** A coleta porta a porta nós fazíamos. **Em 2014, quando começou a Mega... A coleta porta-a-porta que a gente tinha, passou toda pra eles (concessionária).** A gente fazia 1200 ruas por dia. Era bairro 1, bairro 2, bairro 3, bairro 4. Por isso que a gente tinha 10 caminhões. Aí tiraram os caminhões... (ENTREVISTA 15, 2022).

Os entrevistados 13, 14 e 18 relatam que a perda dos pontos de coleta ocorreu quando a AMLURB encerrou os contratos com empresas que forneciam os caminhões para as cooperativas, em decorrência de irregularidades identificadas por órgãos de fiscalização. Contudo, no lugar de corrigir os problemas identificados, os contratos foram encerrados, prejudicando as cooperativas com a retirada dos caminhões, e as concessionárias passaram a atuar nesses territórios:

Dentro da AMLURB havia um discurso de que as cooperativas estavam fazendo trabalho do morceção, **porque a gente continuou fazendo as nossas coletas e entrou no mesmo roteiro que eles. A gente não chegou depois deles, a gente quem fez a mobilização.** Não

aceitávamos isso, porque quem mobilizou e quem panfletou para os munícipes foi a cooperativa, não foi a concessionária (ENTREVISTA 13, 2022).

**Aí, você quebrou a perna das cooperativas, foi obrigado a aceitar o caminhão compactador.** Você não conseguia mais fazer uma retirada boa para os cooperados, a maioria do material que vinha era lixo, os compradores começaram a sentir que aquele material não poderia ser valorizado, e fez o que? Abaixou os preços. Não sei se fecharam muitas cooperativas, mas sofreu na hora da retirada, se ganhava mil reais passou a ganhar 300. **Nós coletávamos em 6 distritos** da Lapa, Barra funda, Água Branca, Vila Jaguará, Jaguaré, em cada local nós **tínhamos vários condomínios, perdemos os condomínios** (ENTREVISTA 14, 2022).

Apesar das divergências apontadas pelos entrevistados nas datas, a perda dos pontos de coleta para as concessionárias refere-se a um período posterior a instalação das CMTs, ou seja, pós 2014 e se dão num contexto de expansão da coleta com metas de universalização estipuladas no Plano de Gestão Integrada de Resíduos (PGIRS, 2014). Retomamos este assunto no capítulo 6.

Em síntese, a concessão passa a conflitar com a participação dos catadores na realização da coleta seletiva, e quando olhamos para o conjunto de instrumentos, os catadores ocupam uma posição de poder inferior no sistema de coleta seletiva em relação às concessionárias. Do ponto de vista dos efeitos sobre a política pública, observamos que o tipo de institucionalização de ambos os instrumentos, convênio e concessão, é distinta. O convênio foi regulamentado por meio de decreto regulamentar, um ato administrativo de iniciativa do poder executivo, que dispensando tramitação no legislativo - que demandaria maior consenso entre distintos interesses parlamentares -, pode ser alterado ou revogado com maior facilidade, por simples ato do chefe do Executivo. Já a concessão foi regulamentada por lei ordinária, sendo seu processo de alteração mais complexo.

Sendo assim, sustentamos que a institucionalização via decreto e via resolução é menos estável - apesar de constituir um encaixe vertical como vimos anteriormente -, uma vez que as regras que regem os instrumentos, e os próprios instrumentos podem ser mais facilmente alterados, como ocorreu. Por exemplo, na gestão Gilberto Kassab o convênio instituído na gestão Marta sofreu alterações legais, passou à condição de instrumento subsidiário. Na gestão de Fernando Haddad o contrato de prestação de serviço no regime pleno e de transição, teve sua regulamentação (via Resolução) revogada cerca de 1 ano após sua instituição. Já a gestão de João Doria e Bruno Covas revogou a resolução do governo anterior, e substituiu o contrato pelo termo de parceria.

Outro efeito sobre o programa foi que a concessão reforçou as tecnologias centralizadoras, quando incorporou uma concepção específica de modernização, pautada na: i) centralização tecnológica; iv) na mecanização dos processos de coleta e tratamento de resíduos; v) e em tecnologias de larga escala. Soma-se ainda, a centralização dos serviços em 2 empresas e a divisão do território em dois agrupamentos.

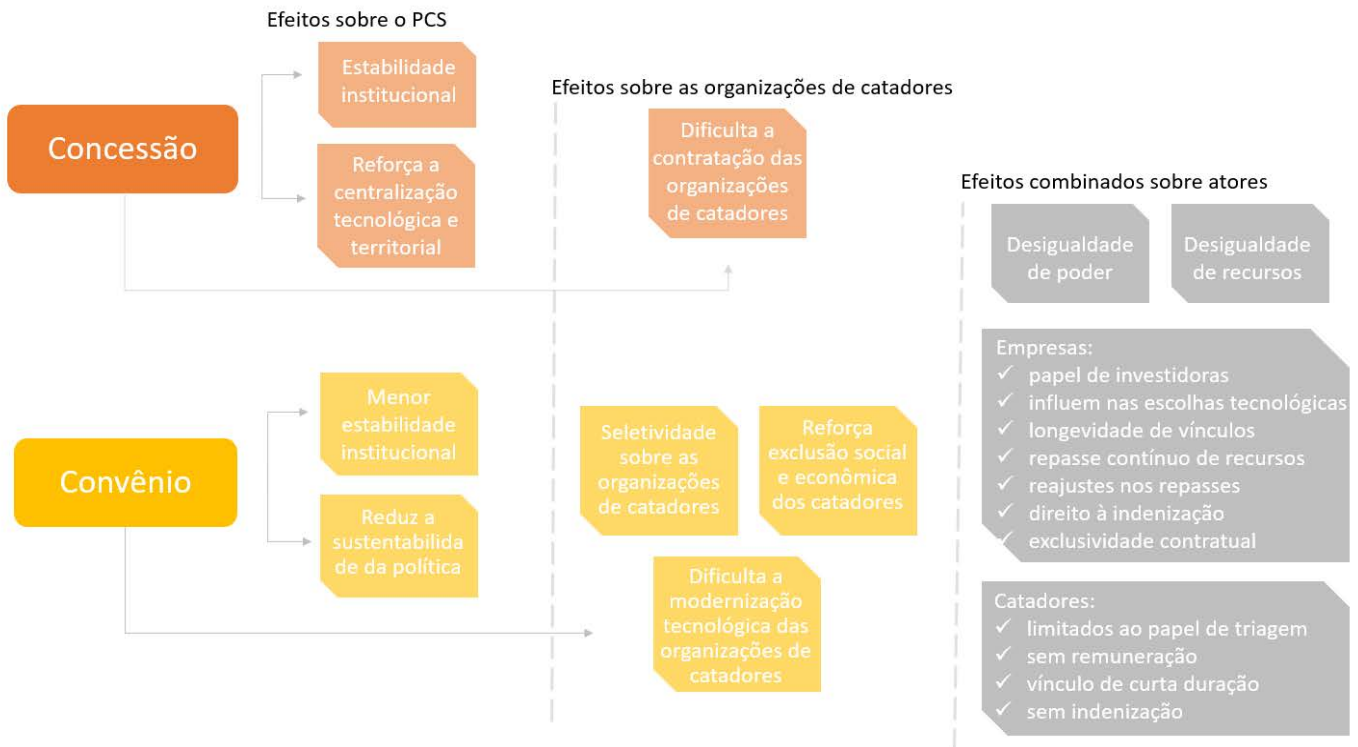
Por meio da centralização, a concessão conflitou com o modelo descentralizado do MRS, onde os serviços de coleta seletiva seriam prestados por diversos grupos de catadores (multiplicidade de atores), cada qual operando pequenas unidades territoriais (descentralização territorial), onde a mão de obra dos catadores era o fator central, já que representava uma “tecnologia social”. O conhecimento acumulado dos catadores sobre as características socioambientais de cada território seria central para solucionar os problemas de gestão dos resíduos, ao nível das unidades. O contato direto dos catadores com a população facilitaria a educação ambiental e a mudança nas práticas de cada território.

O convênio reduziu a sustentabilidade da política, em função da ausência de remuneração das cooperativas. Ademais, produziu efeitos indesejados para o MRS: excluiu as cooperativas não formalizadas (seletividade); reiterou a exclusão social e econômica dos catadores e dificultou a modernização tecnológica das organizações conveniadas, ao restringir os recursos financeiros.

Apesar dos efeitos negativos dos instrumentos sobre o MRS, em especial sobre as organizações de catadores, não podemos deixar de considerar que a formalização dos vínculos garantiu a permanência do encaixe institucional, de forma que as organizações de catadores permanecem integradas ao Programa, ainda que haja seletividade, ou seja, que este número não contemple todas as organizações e grupos da cidade.

Abaixo, sintetizamos os efeitos dos instrumentos do convênio e da concessão, isolados ou de forma combinada. Excluímos a permissão pois apesar de regulamentada, ela não foi implementada, e serviu mais para ilustrar as desigualdades entre os atores.

Figura 6. Efeitos dos instrumentos implementados sobre os atores e a política pública.



Fonte: elaboração própria

Concluimos, portanto, que os instrumentos revelam disputas ao redor de quem opera os serviços de coleta, qual papel desempenham e quais benefícios recebem por isto, nas palavras de Lasswell (1984) “Quem ganha o quê, quando e como?”.

As imagens de políticas públicas, da “tecnologia sofisticada” vs. “tecnologia social”, se mostraram relevantes para a consolidação dos instrumentos de políticas públicas, tanto para fins de persuasão dos atores envolvidos, como para enraizar certas regras e formas de operar desses instrumentos, ou seja, suas “lógicas”.

Se por um lado a política incorpora elementos de participação social, descentralização da coleta no território e de cooperação econômica e solidária, por meio de certas características do convênio e das Centrais de Triagem, quando analisamos os instrumentos de forma combinada, observamos forças contraditórias operando e produzindo efeitos indesejados para o MRS, a despeito dos objetivos iniciais pretendidos com o convênio.

## 5.6. Implementação das Centrais de Triagem: disputando uma ferramenta de política pública, seus sentidos e uso.

*O modelo de gestão de resíduos inicialmente elaborado pelos fóruns previa que o sistema como um todo deveria ser estruturado para fortalecer os núcleos de catadores (associações e cooperativas receberam essa denominação pelos catadores organizados) já existentes na cidade (GRIMBERG, 2007. P.64)*

*Quando se construiu a central se discutia quem assumiria, se você for ver na configuração, quem está em cada central e quem deu a formação para cada central são os grupos de cada um desses Fóruns [...] Esse grupo de trabalho (organizações do movimento subcontratadas) construiu nossa diretriz com o governo, alguns momentos tiveram atrito. A concepção foi boa, depois foi difícil manter, mas a lógica pensada dos núcleos garantia que muita gente participasse, que tivesse algum benefício ou resultado, pois não teria muito equipamento disponível (ENTREVISTA 10, 2022).*

*Na mesa de negociação entre movimento e prefeitura [...] saiu um sistema que vislumbrou a constituição de algumas centrais de triagem. E a discussão passou a ser como esses catadores vão ter interlocução com essas centrais, estava pensada em torno de 19 ou 14, não lembro, o que é muito pouco pelo tamanho do território da cidade, mas vamos lá. Então quem deveria participar seriam representantes desses grupos da redondeza, participariam dessas centrais de triagem (ENTREVISTA 11, 2022).*

Como vimos, o modelo alternativo do MRS previa a constituição de unidades de comercialização que pudessem incorporar os grupos de catadores existentes na cidade, a partir de sua atuação descentralizada, fornecendo infraestrutura para o desenvolvimento do trabalho. No processo de negociação com a prefeitura chegou-se a um resultado intermediário, qual seja, a construção de Centrais de Triagem distribuídas nas áreas das Subprefeituras, dizemos intermediário pois, pela limitação orçamentária não seria possível contemplar todos os grupos de catadores da cidade (ENTREVISTA 11, 2022). O Governo construiria 31 CTs nas regiões administrativas de cada subprefeitura, mas durante a gestão Marta Suplicy foram construídas apenas 15 CTs (ALVARENGA, 2020; HIDAKA, 2021).

Entendemos as CTs como parte da instrumentação da política pois consistem numa tecnologia de tratamento de resíduos com o objetivo produzir melhorias ambientais, por meio da reciclagem. As Centrais de Triagem (CTs) dispõem de maquinários e infraestrutura para triagem, acondicionamento e comercialização dos resíduos pelas cooperativas, geralmente localizadas em terrenos públicos, onde as despesas de luz, água e equipamentos de proteção individual eram custeados pela prefeitura. Foram concebidas como um espaço de cooperação dos diferentes grupos de catadores da cidade (associações, cooperativas e grupos informais), de forma que fariam uso compartilhado de sua infraestrutura, compartilhariam os resíduos coletados ou oriundos da coleta oficial, e fariam a comercialização conjunta do material.

A cooperação entre os grupos era regida por princípios da Economia Solidária e Autogestão. Afirmamos isto com base nos temas abordados durante as capacitações ministradas aos catadores que atuavam nas CTS, lecionadas pelas organizações sociais do MRS. As capacitações abordaram temas como identidade do catador, autogestão e cooperativismo, ética e cidadania, elas buscaram fortalecer a relação entre as organizações conveniadas, não conveniadas e catadores individuais, além de promover trocas de experiência entre as diversas CTs <sup>39</sup> (BAEDER, 2009).

A colaboração entre os grupos era uma forma de reverter os efeitos de seletividade do convênio, que excluía do Programa os grupos sem convênio, por estarem na informalidade ou por terem dificuldade na apresentação dos documentos exigidos pela Prefeitura. Era também uma forma de contornar as restrições financeiras do programa, e redistribuir os benefícios entre mais grupos de catadores, como infraestrutura, equipamentos e resíduos oficiais (ENTREVISTA 10, 11).

Todavia, o uso desta ferramenta de política pública, em especial essa cooperação solidária entre grupos, não foi regulamentada nas normativas do Programa. O Decreto Municipal nº 42.290/2002 faz menção às CTS, na figura de “unidades regionais”, operadas pelas cooperativas de catadores onde seria realizada a “triagem e reciclagem do material”, nada mencionando sobre seu uso compartilhado. Assim, este uso específico das CTS dependeu mais de processos de negociação com o Estado. Lembramos também, que por este motivo, o encaixe por meio das CTS tinha altitude horizontal.

Apesar das CTS poderem ser classificadas como uma tecnologia centralizadora, conceito que emprestamos de Hidaka (2021), vemos que um dos seus objetivos iniciais era possibilitar a cooperação entre os grupos de catadores conveniados e não conveniados e redistribuir benefícios. Ela preservaria a dinâmica de atuação territorial dos catadores e seria distribuída nas diferentes subprefeituras. Isto garantiria, no nosso entender, um caráter descentralizador, em termos de diversidade de atores controlando e usufruindo do equipamento, assim como uma distribuição territorial desconcentrada.

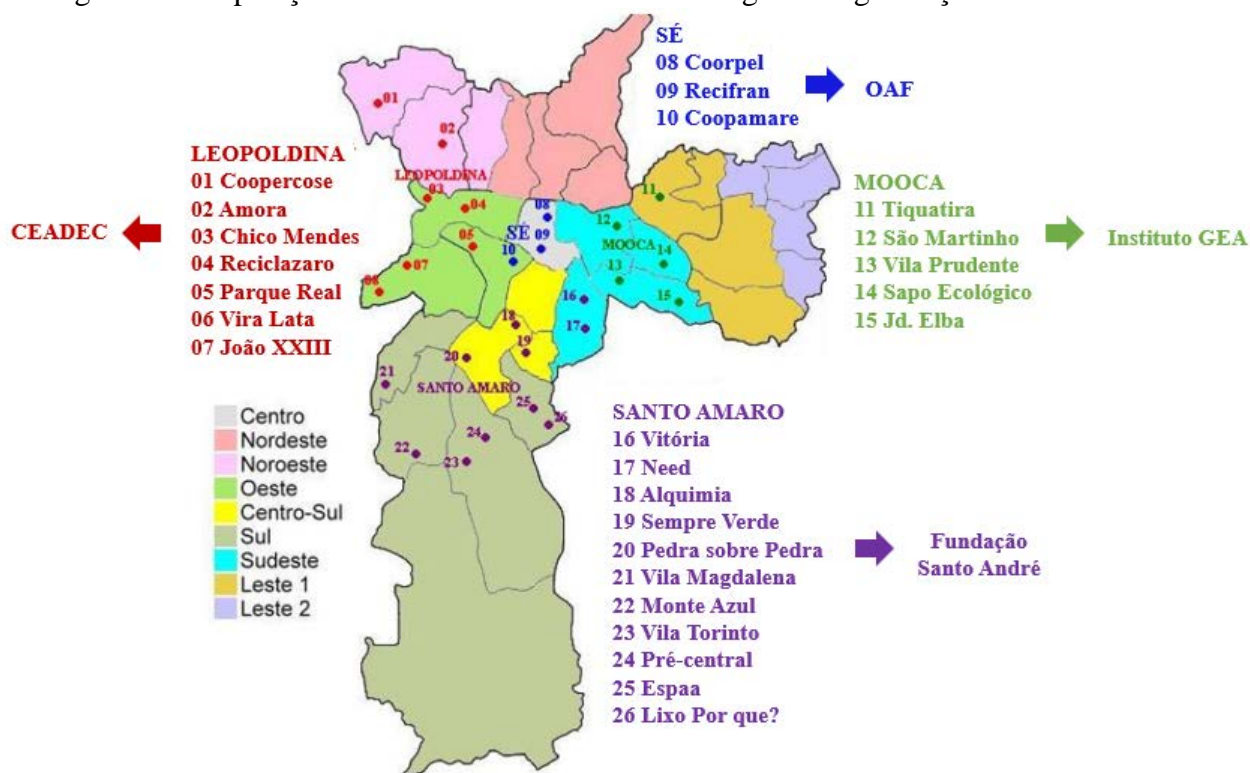
Inicialmente foram construídas 4 CTS, distribuídas nas regiões da cidade (centro, leste, oeste e sul): a CT Sé, integrada por 3 grupos de catadores, a CT Mooca, composta por 5 grupos,

---

<sup>39</sup> Baeder (2009) aponta que na Central de Santo Amaro foram abordados outros temas como: 1. Programa de Coleta Seletiva Solidária; 2. Meio Ambiente; 3. Noções de administração; 4. Processos operacionais da cooperativa e organização do trabalho na central; 5. Plano de Ação Regional.

a CT Leopoldina na qual participavam 7 grupos, e a CT de Santo Amaro, integrada por 11 grupos. Na figura abaixo podemos ver os grupos que compunham cada CT e sua localidade (BAEDER, 2009):

Figura 7. Composição das centrais de Centrais de Triagem e organizações de assessoramento



Fonte: adaptado de BAEDER (2009).

A escolha das cooperativas que atuariam como “titulares” nas CTs foi feita pelo próprio movimento, dentre aquelas que cumpriam os requisitos. Da mesma forma, o movimento definiu quais catadores pertencentes aos grupos informais integrariam as organizações conveniadas, como representantes dos grupos (BAEDER, 2009, ENTREVISTA 11, 10).

O envio de representantes dos grupos informais para compor as organizações conveniadas visava garantir uma relação contínua entre as estas organizações (conveniadas e não conveniadas), fortalecendo seus vínculos. Assim, os próprios grupos de catadores de cada região definiram representantes para compor as organizações diretamente vinculadas à CT, e as organizações socioambientais e religiosas integrantes do movimento participaram desta definição (BAEDER, 2009, ENTREVISTA 11, 10), vejamos:

**Uma central era composta de núcleos, cada um enviou um número de representantes para constituir essa cooperativa (Central). (A central) tinha o papel**

de enviar o material para os núcleos, ajudar na venda e no apoio. No começo tinham 4 centrais dessa, na zona leste, no centro a Coopamare e o povo da OAF também estava envolvido, cuidaram de uma região e deram formação. **Esses grupos todos foram discutir com o governo e construir uma central em cada ponto, onde tinham os núcleos pendurados.** O programa começou assim, a prefeitura equipou, pegou caminhão e começou a coleta porta a porta, em torno daquela comunidade. E tinha formação e algum assessoramento, vindo de alguns parceiros ou entidades (ENTREVISTA 10, 2022).

O processo educativo/formativo dos catadores que atuavam nas Centrais foi conduzido, entre outras organizações, por organizações socioambientais integrantes do movimento. Segundo mencionamos anteriormente neste capítulo, tais organizações idealizaram um arranjo de parceria entre a Prefeitura e o Centro Universitário Fundação Santo André (FSA), o que permitiu que fossem subcontratadas para ministrar oficinas e assessorar os grupos. A capacitação foi coordenada pela Fundação Santo André e Rede Mulher de Educação, instituições onde atuavam ativistas do FRSP. O processo de formação e assessoramento nas centrais foi operado pelas organizações: FSA na CT de Santo Amaro, Organização do Auxílio Fraternal (OAF) na CT Sé, o Instituto GEA Ética e Meio Ambiente na CT Mooca e o Centro de Estudos e Apoio ao Desenvolvimento, Emprego e Cidadania (CEADEC) na CT Leopoldina (BAEDER, 2009).

O fato de atores do próprio movimento conduzirem o processo de implementação das CTs permitiria garantir seu funcionamento segundo os objetivos inicialmente definidos. Ao ministrar a formação e assessorar as novas cooperativas, as organizações socioambientais reforçaram os valores da Economia Solidária, de cooperação e autogestão, que integravam a concepção das CTs (BAEDER, 2009). Vemos assim, que as CTs consistiram em encaixes institucionais, garantindo a influência do movimento sobre a política, em especial, no seu aspecto cooperativo, solidário e descentralizado.

Neste sentido, o LIMPURB promoveu encontros “Intercentrais”, visando fortalecer os vínculos entre as organizações operantes em diferentes Centrais de Triagem, por meio da troca de experiências e desafios de gestão (BAEDER, 2009).

Apesar dos esforços do movimento, a relação entre os grupos conveniados e não conveniados em cada CT era bastante diversa, variando em grau de cooperação. Em algumas CTs havia apenas compartilhamento do resíduo oficial, outras os grupos comercializavam os materiais conjuntamente, de forma que os resíduos eram prensados nos equipamentos da CTS; haviam formas de cooperação mais densas com o rateio financeiro entre os grupos, equiparando a remuneração entre eles (GRIMBERG, 2007).



Tinham algumas regiões que isso (relação entre os grupos) era muito forte, isso dependia muito do presidente que estava à frente, dependia também das entidades apoiadoras parceiras, das formadoras para garantir isso (ENTREVISTA 10, 2022).

A forma como ocorreu, nestes primeiros tempos, a relação entre as cooperativas que operaram as centrais de triagem e os núcleos de catadores, dos quais estas se originaram, variou muito (GRIMBERG, 2007, p. 76).

Essa relação era permeada por desafios práticos, próprios da autogestão, a qual demandava uma mudança na mentalidade e comportamento dos catadores a fim de construir relações de trabalho horizontais, pautadas no diálogo e comunicação permanente, bem como no compartilhamento de responsabilidades (GRIMBERG, 2007).

Questões como locomoção e custeio dos grupos até as CTs, espaço para alimentação de todos, além de questões de natureza interpessoal - as relações entre as pessoas se complexifica em função de fatores como extrema vulnerabilidade e dependência química - por vezes dificultavam a cooperação entre os grupos (ENTREVISTA 11, 2022).

Entretanto, a dinâmica de cooperação das Centrais de Triagem não perdurou por muito tempo (GRIMBERG, 2007; ENTREVISTA 11), dentre outros fatores, destacamos as mudanças nos quadros da burocracia e nos governos, que implicaram em novas visões e usos sobre esta ferramenta (GRIMBERG, 2007). Sustentamos que a informalidade das CTs, ou seja, a ausência de normas que dispunham sobre seu uso para fins de cooperação solidária, facilitou mudanças no uso desta ferramenta.

A sensação que eu tive é que (o vínculo entre Central e grupos informais) se esmaeceu, a cooperativa era uma coisa, a gente tinha o sonho que ela ajudasse a infraestrutura dos grupos, o fato dela estar melhor...que isso ia se reproduzir. A impressão que tenho - eu não voltei a falar com eles - é que isso não se consolidou. Na região oeste, na Cooperação, durou mais tempo esse vínculo. Eu não lembro de perceber essa conexão muito forte entre os grupos depois (ENTREVISTA 11, 2022).

As dificuldades de cooperação e a própria seletividade da concessão, que diferenciava as cooperativas conveniadas dos grupos informais, e concedia às primeiras o direito de operar as CTs, contribuíram para gerar conflitos entre os grupos. Isto afetou a percepção dos atores, sendo que alguns catadores passaram a identificar o segmento conveniado como “anti solidários”, vejamos:

Por vezes, criaram-se situações de conflito entre as cooperativas do Programa e dos núcleos envolvidos neste processo, alguns enfrentavam situações variadas de dificuldades e não recebiam apoio institucional da Prefeitura enquanto outros recebiam. Esta tensão pode ser percebida no depoimento de um cooperado da central de triagem G, quando relatou a fala de um catador de um núcleo da mesma região: **“agora você está aí de gola azul e nós passando necessidade”** (GRIMBERG, 2007, p. 75)

Este processo se aprofundou com a entrada do Secretário Osvaldo Misso e sua equipe na SSO, uma administração marcada pela baixa interlocução com o movimento. Havia uma preocupação com a rápida expansão da política em detrimento da participação social. Progressivamente, alguns grupos informais deixaram de receber os resíduos da coleta oficial, não havendo uma homogeneidade no apoio e acompanhamento fornecido pela prefeitura. O governo foi se distanciando do propósito de fortalecer a relação entre os grupos, deixando de intermediar a comunicação, os conflitos e as relações intra e inter centrais (GRIMBERG, 2007):

Em maio de 2003, ocorreu a mudança na direção da Secretaria de Serviços e Obras, quando Jorge Hereda passa a ser substituído por Osvaldo Misso. Também a coordenação do Programa Coleta Seletiva Solidária sofreu alterações [...] A coordenação do Programa Coleta Seletiva Solidária, feita pela SSO, foi estruturando o sistema da coleta seletiva e paulatinamente distanciando-se das conversas com os fóruns. A negociação inicial, que previa um equilíbrio no tratamento das centrais e dos núcleos de catadores, foi sendo abandonada. Havia, portanto, dificuldades do governo de incorporar, se responsabilizar, ou seja, **de se comprometer com o desenvolvimento deste sistema de trabalho e prestação de serviço enquanto uma dinâmica cooperativista, diferenciada da gestão de uma empresa privada** (GRIMBERG, 2007, p. 68)

Logo, já na gestão da Marta Suplicy tem início um processo de afastamento dos objetivos iniciais da CT, fruto de uma preocupação com a expansão da política. A informalidade desta ferramenta de política pública facilitou este processo, pois ele dependia unicamente do acordo entre o governo e o movimento.

Há relatos de que já em 2004 o governo teria proibido o envio de resíduos a um dos grupos informais, redirecionando os materiais para o aterro:

Mas não pode [por determinação da Prefeitura, como aconteceu, por exemplo, em uma central, onde duas toneladas de materiais recicláveis foram para o aterro por ordem do governo]. E também não pode abrir vaga aqui. Às vezes vai como rejeito, mas não pode mandar para o núcleo. Tem uma ordem aí que não pode. E a gente tem que ajudar os núcleos porque a gente passou um bom tempo lá, não pode esquecer(...) Enquanto não resolver o problema do núcleo, o Programa não vai para a frente".(GRIMBERG, 2007, p.75).

Além de causarem conflitos entre o movimento, essas mudanças no uso da CT também contribuíram para o isolamento e desestruturação de alguns grupos informais, no longo prazo Este efeito foi percebido pelo movimento que, já na gestão de Gilberto Kassab passou a reivindicar tratamento igualitário entre grupos sem convênio e conveniados, de forma a garantir que todos acessem infraestrutura e recursos públicos (GRIMBERG, 2007):

Desta forma, a política do governo em relação às cooperativas que atuavam nos equipamentos públicos, pautou-se por uma lógica do mercado, o que repercutiu fortemente no funcionamento dos núcleos que, com estruturas mais frágeis, não

conseguiram acompanhar o ritmo e a dinâmica das centrais, ficando isolados ou chegando mesmo a desaparecer. O desafio que os movimentos apresentavam, naquele momento, para o governo era o de potencializar os núcleos, para que pudessem manter sua autonomia e ao mesmo tempo atuar de forma articulada às estruturas públicas, numa equação de mútuo benefício. Esta era a concepção da sociedade organizada desde o início do processo em 2000-2001 (GRIMBERG, 2007, p. 75)

Esse processo se aprofunda com a entrada do governo de José Serra/ Gilberto Kassab (2005-2012): as CTs ganham um novo uso, perdendo-se por completo a concepção de colaboração solidária. É o que veremos no próximo capítulo.

#### 4.7. Síntese dos resultados do capítulo

Quanto aos resultados do capítulo, vemos que o movimento construiu relações simultâneas de cooperação e conflito com a Prefeitura. A cooperação teve início já na gênese do movimento, e se deu com sua participação institucionalizada em reuniões, eventos, no GTI e na Comissão de Apoio. Os atores estatais também participaram de espaços institucionais do movimento, colaborando na formulação de propostas e soluções para a coleta seletiva. Já os conflitos envolviam a instrumentação da política, que definiria quem opera os serviços de coleta, seu papel e benefícios, ou seja, se seriam os catadores ou as empresas privadas a operar os serviços. Nesta ocasião, se formaram duas imagens de políticas públicas concorrentes, a “*tecnologia social*” que representava a operação da coleta pelas organizações de catadores, vinculada ao convênio; e a “*tecnologia sofisticada*” (GRIMBERG, 2007), representando as empresas privadas que poderiam modernizar a infraestrutura de coleta da cidade. Esse conflito teve seu ponto máximo com a aprovação da Lei nº 13.478/2002, que introduziu a concessão dos serviços (GRIMBERG, 2007).

O MRS influenciou tanto a criação do PCS, como de instrumentos de políticas públicas e de instituições participativas, tais como o Convênio com as organizações de catadores, as Centrais de Triagem e a Comissão de Apoio do Programa. O próprio PCS constitui um encaixe institucional, ao incorporar dimensões sociais e ambientais à política de coleta seletiva, integrando as cooperativas de catadores ao sistema de coleta, e permitindo que acessassem infraestrutura e os resíduos da coleta pública. Portanto, o MRS contribuiu para estruturar um programa público de coleta seletiva, com objetivos e ações definidas, inovando ao alinhar inclusão social, cooperativismo e economia solidária, com proteção ambiental e gestão participativa.

Outro achado do trabalho foi que a *politics* afeta a construção dos encaixes, alterando

o grau de abertura do Estado às demandas do movimento. Outrossim, as mudanças de Secretários e de equipes de burocratas dentro de um mesmo governo afetaram sua visão sobre a política e o modo de implementação da política. Quando a antiga SSO era chefiada por Rasmussem, vislumbrava-se um modelo de coleta seletiva sem inclusão de catadores. Quando Jorge Hereda assumiu a SSO, a relação com o movimento se intensificou, por meio de processos participativos, e reconheceu-se as CTS enquanto uma ferramenta de cooperação entre os grupos de catadores. Já ao final do governo de Marta Suplicy, a SSO passou a ser secretariada por Osvaldo Misso, e novos burocratas foram incorporados, diminuiu-se a interação com o MRS, tanto é que a Comissão de Apoio do Programa foi descontinuada. Esta administração passou a concentrar esforços na expansão das Centrais de Triagem, em detrimento de processos participativos (GRIMBERG, 2007). As Centrais deixaram, paulatinamente, de ser vistas como uma ferramenta destinada à cooperação entre os grupos, se distanciando do seu objetivo inicial (GRIMBERG, 2007, BAEDER, 2009).

Podemos citar ainda, que a entrada de um partido de esquerda foi vista pelo MRS como uma “janela de oportunidade”, ou seja, afetou a percepção do MRS sobre a possibilidade de diálogo e êxito em suas reivindicações, levando-o a mobilizar-se para influenciar a política de coleta seletiva (BAEDER, 2009).

Nesse sentido, Dowbor (2019) reforça a influência da *politics* na construção de encaixes, ao dizer que “a impermanência do poder não é desconhecida pelos movimentos”, o que no nosso caso, se aplica não só às mudanças de partido, mas às alterações na burocracia da SSO. Esta última é percebida pelo MRS como um fator que modificou não só sua proximidade com o Estado, mas afetou os modos de implementação, as visões do Estado e o uso de certos instrumentos (GRIMBERG, 2007; ENTREVISTA 11).

Por fim, vemos que não só o movimento influencia a construção de instrumentos de políticas públicas, mas que um conjunto de instrumentos constroem sua ação, ao produzir efeitos indesejados sobre os atores, ou mesmo efeitos contrários aos objetivos inicialmente definidos nestes instrumentos. Argumentamos que a combinação de instrumentos limitou o alcance do encaixe institucional do MRS, produziu efeitos de seletividade e reforçou desigualdade de poder e de acesso aos recursos públicos entre as empresas concessionárias e as organizações de catadores. Efeitos inesperados do convênio e das CTs, que contrariam o objetivo inicial desses instrumentos, os quais visavam integrar os catadores na coleta seletiva, sua inclusão social, fomentar o cooperativismo e a cooperação entre os grupos de catadores.

Da análise desse conjunto de instrumentos, vemos duas lógicas operando no interior da política: a socioambiental e a privada. A primeira está expressa em aspectos do convênio e das CTs, os quais incorporaram o modelo alternativo do movimento. Já a lógica privada está presente na concessão, ao atribuir às empresas privadas o papel não só de prestadoras de serviços, mas de investidores em infraestrutura e tecnologia, bem como ao prever benefícios contratuais diferenciados a estas (remuneração, duração do contrato, indenização).

## **5. GESTÃO MUNICIPAL SERRA/KASSAB: BAIXA PERMEABILIDADE DO ESTADO E MUDANÇAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA**

Neste capítulo tratamos da implementação do PCS durante a gestão de José Serra (jan. 2005 - março de 2006) e Gilberto Kassab (2006 - 2012), períodos que foram tratados conjuntamente, considerando a curta duração da gestão Serra. Descrevemos os repertórios de interação usados pelo MRS e a ampliação de encaixes durante o período de 2005-2012. Nesse período, o Movimento construiu novos encaixes institucionais por meio de instrumentos de parceria, em especial o convênio, a permissão e o contrato de serviço. Contudo, este governo é marcado por políticas higienistas e apresenta menor abertura às demandas do MRS, havendo uma redução na participação social e prevalência de repertórios de confronto na interação com o Estado.

Outrossim, analisamos neste capítulo mudanças na instrumentação da política, que se deram com a instituição de um novo Decreto Regulamentar do Programa, envolvendo: (i) institucionalização do contrato de prestação de serviço com organizações de catadores; (ii) enquadramento formal do convênio enquanto um instrumento subsidiário (iii) mudança no uso das Centrais de Triagem (CTs).

Para analisar a instrumentação da política, usamos como fonte de dados o Decreto Municipal nº 48.799/2007 (SÃO PAULO, 2007b), o documento de Grimberg (2007), e as entrevistas 7, 10, 14 e 15. Para a análise dos processos de interação socioestatal utilizamos como fonte principal o documento de Grimberg (2007), seguido de notícias de jornal e do site do MNCR (CATADORES, 2011; COOPERATIVA, 2011, DEUS, 2011; SOUZA; AMORIM, 2010), o trabalho de Alvarenga (2020), o Projeto de Lei 0774/2007 (SÃO PAULO, 2007a), além das entrevistas 10, 12, 13, 14 e 16.

### **5.1. Repertórios de confronto, mobilização do direito e ampliação do encaixe institucional envolvendo instrumentos de políticas públicas.**

Com as eleições municipais em andamento, o MRS utilizou novamente a estratégia de elaboração de um compromisso público a ser assinado pelos candidatos ao Executivo Municipal, a “Carta Compromisso de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos”. Contudo, José Serra (jan. de 2005 - março de 2006), que assumiu a Prefeitura, não assinou o documento e apenas se manifestou favorável à participação dos catadores na coleta seletiva (GRIMBERG, 2007).

A gestão Serra/Kassab, na visão do movimento, não compreendia o papel dos catadores de materiais recicláveis, que eram vistos como parte dos “problemas urbanos”, no sentido de dificultar o tráfego de automóveis na cidade e contribuir para a dispersão de resíduos pelas ruas. Esta gestão foi marcada por políticas higienistas. Agentes públicos promoveram violências contra os catadores e violações de seus direitos, ao exemplo de apreensões de seus carrinhos de coleta, da aplicação de multas aos caminhões de coleta das cooperativas (GRIMBERG, 2007), vejamos:

Kassab implantou uma lei que proibia os caminhões (de coleta) de circular na cidade de São Paulo. O que acontece? automaticamente começa a multar todas as cooperativas [...] todas as cooperativas ficaram extremamente endividadas. Você está fazendo coleta seletiva de graça para a cidade, e o prefeito implanta uma lei que proíbe você de fazer essa coleta, ele está jogando contra o time (ENTREVISTA 16, 2021)

Prejudicou a gente sim, na situação do rodízio do caminhão, o problema maior da COOPERATIVA foi o caminhão, porque estávamos com 400 e poucos mil de multa, que rodamos para fazer a coleta seletiva da cidade, sem receber nada em troca [...] Esse foi o legado do Gilberto Kassab, para ele a gente não fedia nem cheirava (ENTREVISTA 14, 2022)

Somam-se a isso ações da Prefeitura que dificultaram a coleta de materiais recicláveis em centros comerciais na região central. Fiscais da prefeitura ameaçavam aplicar multas aos comércios caso doassem material aos catadores, o que foi denunciado publicamente pelo MNCR (PREFEITURA, 2012). Além disso, a Prefeitura anunciou um projeto de criação de grandes cooperativas nas periferias da cidade (ALVARENGA, 2020), tentou despejar e transferir algumas cooperativas para localidades distantes (COOPERATIVA, 2011; GRIMBERG, 2007).

Outro fato relevante durante a gestão Serra/Kassab foi a demora na renovação dos convênios com as 15 cooperativas que operavam as CTs e dos termos de cessão de uso dos espaços públicos onde atuavam organizações de catadores, firmados durante a gestão de Marta Suplicy. Os convênios só foram renovados em 2008, após o ajuizamento de uma ação civil pública, como veremos adiante (ALVARENGA, 2020). Este ponto é relevante para nosso argumento sobre menor estabilidade do convênio frente à concessão com as empresas privadas e sua suscetibilidade às mudanças de governo. Nesse mesmo sentido, a pesquisa de Jacobi e Besen (2006 apud ALVARENGA, 2020) ressalta que as parcerias com as organizações de catadores nos municípios são pouco estáveis, estando sujeitas às mudanças políticas e descontinuidades.

A partir disso, o MRS organizou o “ato contra a Violência da Prefeitura”, que reuniu cerca de 400 pessoas (GRIMBERG, 2007). Organizou mais dois atos contra a aprovação do Projeto de Lei nº 171/05 (de autoria de um vereador do partido de Kassab), que exigia a padronização e cadastramento compulsórios dos carrinhos de catadores. Cita-se ainda um ato pela ampliação da coleta e contra a incineração de resíduos (DEUS, 2011) e outra passeata contra as restrições impostas à circulação dos catadores e pela expansão da coleta (SOUZA; AMORIM, 2010).

Em função das violações de direitos dos catadores, o MNCR entrou com uma representação frente ao Ministério Público do Trabalho. A partir disto, foi realizada uma audiência pública com participação do Secretário Municipal do Trabalho, o MPT e o MNCR, onde o movimento reivindicou a “Carta Compromisso de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos”. A SSO foi instada a apresentar propostas na temática de inclusão de catadores, tendo previsto a ampliação das CTs, mas sem inclusão dos núcleos de catadores ou dos demais grupos atuantes na cidade, como abordaremos adiante (GRIMBERG, 2007).

Esse repertório de confronto abriu espaço para repertórios institucionais, seja a audiência pública já mencionada, e a realização de diversas reuniões entre setores do Comitê de Catadores e a Prefeitura, intermediada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal, alcançando que o referido PL fosse vetado pelo Prefeito (GRIMBERG, 2007).

A Carta Compromisso elaborada pelo MRS, pelo conjunto dos fóruns e pelo comitê de catadores reformulou aspectos do modelo alternativo, passando a demandar o contrato de serviço como instrumento de parceria entre Prefeitura e organizações de catadores, o qual deveria contemplar as organizações que atuavam nas CT, bem como os grupos informais, com

sua devida remuneração. Nesse sentido, a carta abordou a necessidade de tratamento igualitário entre os grupos de catadores informais e as organizações conveniadas, reivindicando que ambos pudessem acessar os materiais da coleta oficial e infraestrutura, e que fossem incluídos no Programa. O movimento também reivindicou a regulamentação da Comissão de Apoio do Programa, que ficou inativa desde a nova gestão até 2008. Da análise da Carta Compromisso, vemos que o modelo alternativo do MRS é reformulado, se antes o movimento defendia de forma mais branda “receber recursos públicos” e o instrumento do convênio (FRSP, 2000), passou a defender também a remuneração das organizações de catadores e o contrato de prestação de serviço<sup>40</sup>:

O convênio não estava muito ligado com esse conceito do pagamento, o pagamento por serviços foi algo que surgiu no meio do processo, dessas discussões todas, foi um amadurecimento de experiências que foram acontecendo no Brasil que ainda eram bem insípidas e não havia legislação e regulamentação (Entrevista 10, 2022).

Foi a partir da compreensão da desigualdade/seletividade dos instrumentos criados na gestão anterior que o MRS propôs corrigir tais efeitos indesejados e criar instrumentos mais apropriados (GRIMBERG, 2007). Assim, o modelo alternativo, em especial os instrumentos defendidos pelo movimento, são reformulados a partir da interação com o Estado durante a implementação da política. Corroborando com esta interpretação o fato da contratação e remuneração dos catadores ser construída discursivamente pelo MRS em comparação ao pagamento das concessionárias, é o que atesta a fala de um catador:

Acho que deveria ter um subsídio da Prefeitura para os catadores, porque eles pagam a empreiteira de acordo com o peso do lixo. Então, se deixam de pagar uma porcentagem, nada mais justo eles [a Prefeitura] subsidiarem as cooperativas num fundo para a gente comprar nossos caminhões, nosso próprio moinho”. (GRIMBERG, 2007, p. 90).

Além de repertórios de confronto e institucionais, identificamos relações de proximidade com um burocrata da SVMA no período de 2008-2010, que atuou na constituição de uma cooperativa do movimento e na sua regularização documental, auxiliando-a a firmar o convênio com a Prefeitura (ENTREVISTA 13).

Outra iniciativa do Movimento, mais especificamente do Comitê Metropolitano de Catadores, foi sua articulação (em 2007) com vereadores do partido dos trabalhadores, visando a proposição do Projeto de Lei nº 0774/2007 (SÃO PAULO, 2007a). A legislação superaria a regulamentação por Decreto, e iria conferir maior grau de institucionalidade ao Programa,

---

<sup>40</sup> No âmbito federal, o MNCR passou a defender a contratação e a remuneração das cooperativas de catadores pelos estados e municípios, com o pagamento pelos serviços urbanos. A contratação foi institucionalizada em 2007 na Lei Federal de Saneamento e reafirmada pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010.



além de alterar os instrumentos de parceria vigentes (permissão e convênio) e definir os critérios de remuneração das organizações de catadores. O PL foi aprovado em 2009 pela Câmara, contudo foi vetado pelo Prefeito Gilberto Kassab (CATADORES, 2011).

O PL harmonizava-se com a Lei nº 13.478/2002, mas trazendo algumas alterações. Reafirmava o instrumento da permissão como forma de integrar os catadores ao Sistema de Limpeza Urbana, porém alterava a capacidade deste instrumento de delimitar as condições e área territorial de atuação das organizações de catadores, concedendo-lhes maior liberdade de atuação sobre o território (SÃO PAULO, 2007a). Isto se daria pela revogação do art. 68 da referida Lei (SÃO PAULO, 2002b).

O PL também reafirmava o instrumento do convênio, mas alterava sua função, ele se destinaria exclusivamente a remunerar as cooperativas (transferência de recursos) pelos serviços de coleta, triagem, beneficiamento e comercialização aos catadores, com destaque para a novidade de serviços de educação ambiental. A remuneração seria calculada com base na tonelada de resíduos triados, além de incluir repasses de recursos para capacitação de catadores e disponibilização de infraestrutura (equipamentos, galpões) (SÃO PAULO, 2007a).

Ademais, o projeto previa a criação de um Conselho Gestor do Programa, com caráter deliberativo, sua composição<sup>41</sup> se diferenciava da Comissão de apoio vigente, por não prever assentos diretos aos Fóruns do MRS, apenas mencionando o MNCR e criando cadeiras para organizações de catadores. Observa-se assim uma tentativa de deslocar poderes/influência de setores do MRS (dos fóruns) diretamente para organizações de catadores. Outra diferença era que o Conselho previa assentos para as empresas concessionárias (SÃO PAULO, 2007a).

Diante da não renovação dos convênios pelo governo, o MRS acionou a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que em dezembro de 2006 ajuizou uma ação civil pública em face do município, com o fim de garantir a continuidade dos convênios e termos de cessão de uso, garantir a contratação das cooperativas de catadores; além de dar continuidade ao processo de expansão das CTs para todas as áreas das subprefeituras (ALVARENGA, 2020). Aqui destacamos novamente a mudança quanto aos instrumentos defendidos pelo movimento, que passou a incluir a contratação das cooperativas.

---

<sup>41</sup>O Conselho seria composto por: 7 representantes da Prefeitura, 2 representantes das concessionárias, 2 representantes de organizações não governamentais, 2 representantes do MNCR, 5 representantes de organizações de catadores.

A ação civil pública (ACP), buscou ainda garantir a implementação de outras ações previstas no normativo do Programa, como a) apoio na formalização de novas organizações de catadores e sua integração no programa; b) regularização da Comissão de Apoio; c) aquisição de infraestrutura para as cooperativas (maquinário e caminhões de coleta) e adicionalmente, d) solicitava a criação de um Plano de Implementação progressiva da coleta seletiva na cidade, a fim de contemplar as localidades das diferentes subprefeituras (ALVARENGA, 2020).

No âmbito da ACP, os instrumentos de parceria foram matéria de disputa e questionamento, o município alegava não ter dado continuidade aos convênios em função de sua inaplicabilidade frente ao Marco Regulatório do Saneamento, este último havia estabelecido a possibilidade de contratação das cooperativas com dispensa de licitação. O posicionamento judicial foi de que não importava qual instrumento jurídico seria utilizado, contanto que a obrigação de firmar parcerias e remunerar as organizações de catadores fossem efetivadas (ALVARENGA, 2020).

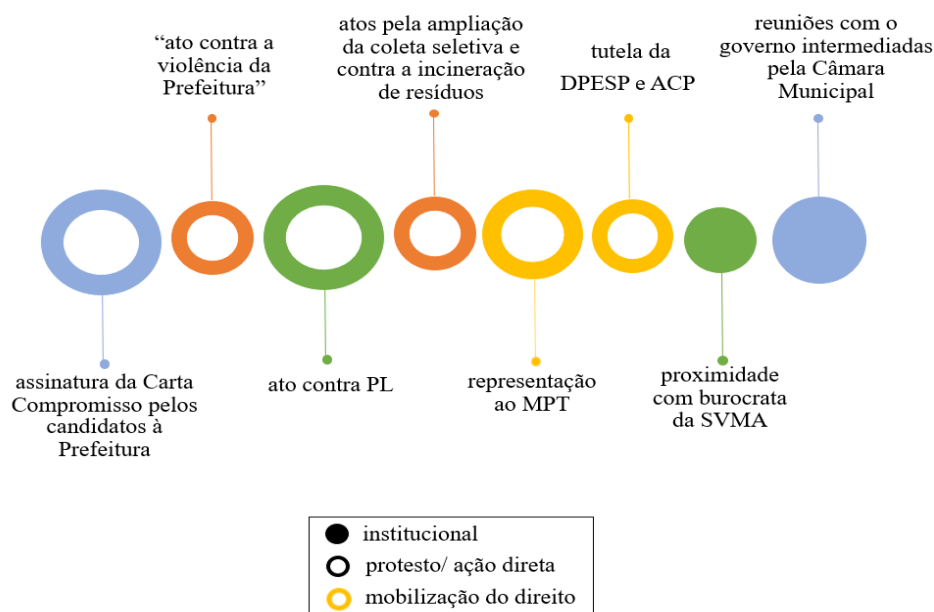
A sentença foi prolatada em 2010, quase 4 anos depois de iniciada a ação, ainda sob a gestão Kassab, e foi julgado procedente o pedido e condenado o município na obrigação de criar um plano de implementação progressiva de coleta seletiva, no prazo de 12 meses. Contudo, em 2014, sob o governo de Fernando Haddad, a sentença foi reformada em Segunda Instância, e o pedido foi considerado improcedente, baseando-se na discricionariedade do Executivo Municipal em implementar políticas públicas (ALVARENGA, 2020).

Apesar do julgamento desfavorável, a ação surtiu efeitos em termos de pressionar o município: em 2008 os convênios foram renovados e foram construídas 5 novas Centrais de Triagem em 2010 (ALVARENGA, 2020). No quesito da participação social, a comissão foi retomada no período de 2008-2010, período em que houve indicação formal de membros para sua composição<sup>42</sup>. A Comissão manteve as mesmas atribuições anteriores (formular, implementar e monitorar o programa) e composição. Abaixo sintetizamos os repertórios utilizados pelo MRS durante gestão Serra/Kassab.

---

<sup>42</sup> Em busca realizada no site "Legislação Municipal" é possível notar que a referida Comissão teve indicação de membros no período, por meio das seguintes Portarias do Prefeito: nº 1.618 de 4 de outubro de 2008, nº 500 de 4 de abril de 2009, nº 973 de 7 de outubro de 2010, nº 1.075 de 12 de novembro de 2010.

Figura 8. Repertórios de interação do MRS com o governo Serra/Kassab



Fonte: elaboração própria

Durante a tramitação da ACP, a Prefeitura reformulou o decreto regulamentar do Programa (nº 42.290/2002), instituindo o Decreto nº 48.799/2007 (SÃO PAULO, 2007b) <sup>43</sup>. O programa ganhou nova nomenclatura: “Programa Socioambiental de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis”. Não houve alterações significativas nos objetivos da política. A principal mudança foi na instrumentação da política: a possibilidade de contratação das cooperativas de catadores pelo município, para realização dos serviços de coleta e triagem dos materiais, com dispensa de licitação. Essa alteração foi incluída por força da Lei Federal nº 11.445/2007, conforme menção do próprio decreto (art. 3º § 1º). O dispositivo sobre a contratação era genérico, não dispendo sobre critérios de remuneração ou duração/renovação dos contratos, além de não ter caráter impositivo, apenas viabilizando, em termos jurídicos, a aplicabilidade deste instrumento (SÃO PAULO, 2007b). Esta questão é relevante, pois o dispositivo inaugura um novo entendimento e arranjo jurídico, considerando que anteriormente a burocracia local entendia ser vedado (juridicamente) contratar organizações de catadores (principal argumento para construção de convênios). Sua institucionalização no nível municipal contribuiu, do ponto de vista legal, que os contratos fossem regulamentados e implementados em 2014, ainda que somente na modalidade especial, com as organizações que

<sup>43</sup> Vale mencionar que o novo decreto e as mudanças trazidas serviram como argumentação processual da defesa, para afastar o cabimento da ação civil pública (o que não ocorreu).

operariam as Centrais Mecanizadas de Triagem (CMTs) e de forma experimental com as demais organizações.

O Decreto Municipal nº 48.799/2007 manteve o instrumento do convênio (ou termo de parceria)<sup>44</sup>, que passou a ser aplicável às cooperativas que não cumprissem os requisitos para contratação. Assim, em termos legais o convênio passou à condição de instrumento subsidiário. A contrapartida dos convênios se manteve como no Decreto anterior (nº 42.290/2002), prevendo a transferência dos resíduos recicláveis (SÃO PAULO, 2007b). Os instrumentos criados ou alterados formalmente durante o período, foram sintetizados a seguir:

Tabela 3. Instrumentos de parceria com as cooperativas na gestão Serra/kassab

<b>Instrumento jurídico</b>	<b>Papel dos atores</b>	<b>Remuneração ou contrapartida às cooperativas</b>
contrato de prestação de serviços	prestação de serviços de coleta seletiva, triagem e comercialização dos resíduos	transferência dos resíduos oriundos da coleta oficial às cooperativas, para fins de comercialização. Não especificou outras formas de remuneração.
convênio termo de parceria	prestação de serviços de coleta seletiva, triagem e comercialização dos resíduos	instrumentos subsidiários* transferência dos resíduos oriundos da coleta oficial

Fonte: elaboração própria com base no Decreto nº 48.799/2007.

Entretanto, as cooperativas não foram remuneradas e contratadas pelos serviços, tratando-se de um caso de não implementação, a regulamentação do contrato ocorreu apenas em 2014 durante a gestão de Fernando Haddad, e os convênios se mantiveram como no Decreto anterior (nº 42.290/2002), como o único instrumento de parceria com as organizações de catadores durante o governo Serra/Kassab:

Não houve discussão do governo de Kassab para contratação das cooperativas. Nenhuma foi contratada. Nenhuma. O que foi acontecendo, foram mudanças pontuais do programa de coleta, mas não teve uma mudança estrutural [...]. As mudanças foram muito “perfumaria”. O que foi tendo, foi aperfeiçoando de forma bem lenta, uma ação aqui outra ali... Eram convênios, doações de EPI 's. Mas isso não fortalece o programa. Fortalecer o programa é, por exemplo, você ter as cooperativas, os catadores recebendo pelo serviço prestado (ENTREVISTA 16, 2021)

Uma segunda mudança trazida pelo Decreto nº 48.799/2007 refere-se à gestão compartilhada do programa entre o Executivo, as cooperativas de catadores e sociedade civil,

<sup>44</sup> O convênio e os termos de parcerias tinham finalidades similares, mas o referido Decreto não fez distinção quanto ao uso de ambos.

termo que foi retirado do novo dispositivo. Ademais, previu que o Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB) seria responsável pela coordenação do Programa, prevendo sem detalhamento que sua competência envolvia criar normas, gerenciar e fiscalizar o PCS, função que anteriormente cabia a SSO.

O Governo Kassab também foi responsável por elaborar o Plano de Gestão Integrada de Resíduos (Decreto n. 53.323/2012), conforme previsto na PNRS (Lei Federal 12.305/2010). O Plano foi reformulado na gestão de Fernando Haddad por ter sido elaborado sem participação social, não ter contemplado o conteúdo mínimo previsto na PNRS e por desconsiderar questões relativas à mudança climática na definição das tecnologias de gestão de resíduos (ALVARENGA, 2020; PGIRS, 2014).

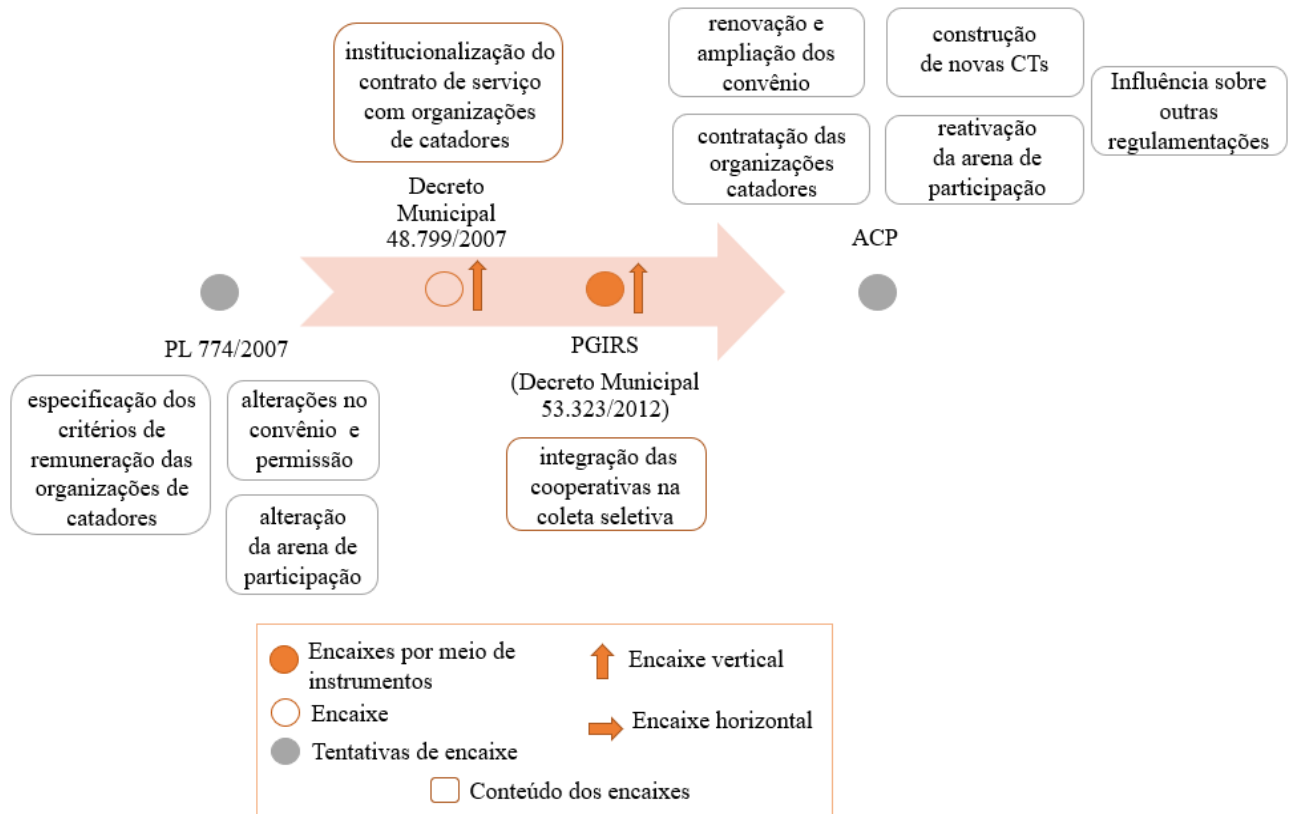
Apesar do PGIRS ter sido elaborado sem participação social, este instrumento dispôs sobre a integração das cooperativas na coleta seletiva, o que foi entendido pelo movimento como resultado de sua luta política em diferentes arenas (judiciário, legislativo e executivo) (ENTREVISTA 12, 2021). Desta forma, os repertórios de confronto e a mobilização do direito foram necessários não só para a manutenção do encaixe institucional construído durante a gestão da Marta Suplicy - garantindo a participação dos catadores e formas de participação social - mas para sua expansão.

Relembramos que o contexto político era adverso ao MRS, marcado por ações higienistas, menor abertura estatal, e por refração às dimensões sociais (cooperação nas CTs) e participativas do modelo alternativo do movimento. A exclusão da concepção de gestão compartilhada do Programa, somada à descontinuidade da Comissão de Apoio, à ausência de participação social na elaboração do PGIRS, além do fato de que as negociações entre governo e movimento precisaram ser intermediadas por instituições do Judiciário e do Legislativo, mostram a menor abertura do Estado à participação social e a refração do governo à dimensão participativa. As dificuldades impostas à cooperação entre os grupos formalizados e informais que atuavam nas CTs, a visão dos catadores enquanto um “problema” para a cidade evidenciam a refração do governo à dimensão social do modelo alternativo do MRS.

Mesmo que não se tenha avançado no tocante à implementação da contratação e remuneração das organizações de catadores e ao tratamento igualitário entre grupos informais e organizações conveniadas, como se pretendia por meio da ação civil pública e das negociações, novas camadas institucionais foram criadas: (i) o PGIRS, que tratou da integração dos catadores, a (ii) o Decreto Regulamentar do Programa que incluiu a hipótese

de contratação das cooperativas de catadores. Ainda que esta última camada seja decorrente de uma Lei Federal (Marco Regulatório do Saneamento), trata-se de uma inovação local, considerando a ausência de previsões legais no âmbito municipal e as disputas pelos instrumentos de parceria desde a gestão de Marta Suplicy. Portanto, o Movimento não apenas garantiu a continuidade dos encaixes institucionais cristalizados na gestão anterior, mas conseguiu ampliá-los com essas novas camadas “institucionais”, que resultaram de estratégias de pressão sobre o governo, com a propositura da ACP, e a demonstração de força política do MRS pela sua articulação com o Legislativo. Abaixo sintetizamos os encaixes institucionais cristalizados ao longo da gestão Serra/Kassab, bem como assinalamos seu alcance.

Figura 9. Encaixes institucionais e alcance do MRS durante gestão Serra/Kassab



Fonte: elaboração própria

Quanto ao alcance, os encaixes construídos por meio do PGIRS e do Decreto 48.799/2007 possuem altitude vertical, uma vez que institucionalizados via Decreto Regulamentar, e resultaram da articulação com órgãos do Judiciário e da mobilização do direito, a qual possui natureza coercitiva, ao exemplo da decisão judicial favorável ao

movimento<sup>45</sup>. Ressaltamos que o grau de institucionalidade destes encaixes é médio, pois instituídos por Decreto Regulamentar, facilitando sua alteração (o que ocorreu com o PGIRS, reformulado na gestão de Fernando Haddad).

## **5.2. Mudança no uso de uma ferramenta de política pública: entraves para a cooperação entre organizações de catadores conveniadas e não conveniadas.**

Como vimos, as CTs foram concebidas para a cooperação entre as organizações de catadores conveniadas e os grupos informais ou sem convênio, que poderiam utilizar sua infraestrutura para beneficiamento, armazenagem e comercialização conjunta dos materiais, além de permitir a articulação com catadores individuais e ações de capacitação e formação. As CTs visavam reduzir a seletividade dos convênios, que criaram uma diferenciação entre as próprias organizações de catadores.

Para além das dificuldades que permeavam a cooperação entre os grupos no espaço das CTs, como desafios próprios do processo de autogestão, problemas de relações interpessoais, as vulnerabilidades sociais que atingiam esse público, a falta de recursos para viabilizar o transporte e alimentação dos catadores dos grupos informais mais distantes, argumentamos que a mudança de governo consolidou um novo uso às Centrais de Triagem, que distanciaram essa ferramenta do seu objetivo inicial. Algumas destas dificuldades foram objeto de reivindicação por parte do movimento na Carta Compromisso, onde citamos, por exemplo, o custeio pelo município de vale transporte aos catadores dos grupos informais e das centrais e a criação de políticas de saúde, moradia e educação para os catadores, diante da vulnerabilidade deste público.

A entrada do governo Serra/Kassab consolidou um novo uso das CTs (não cooperativo): os grupos de catadores informais deixaram de receber resíduos da coleta oficial, que eram enviados apenas às organizações conveniadas e o governo passou a criar entraves para a cooperação entre os grupos. O governo não reconhecia os grupos de catadores sem

---

<sup>45</sup> Vale lembrar que nossa definição do alcance dos encaixes, no caso dos encaixes verticais inclui: i) constituição a partir de relação direta com chefe do Executivo e alto escalão do governo **e/ou** ii) institucionalização via Lei ou Decreto; enquanto os encaixes horizontais compreendem: i) constituição a partir da relação com burocratas de médio e baixo escalão; e/ou ii) institucionalização via normas infralegais. Considerando também elementos empíricos das interações socioestatais durante o governo de Serra/Kassab, seria possível acrescentar ainda que os encaixes verticais também compreendem o acionamento de instâncias com poder coercitivo, como a mobilização do direito. Ainda quanto ao grau de institucionalização, nossa definição considerou as Leis possuem maior grau de institucionalização, os decretos regulamentares são intermediários e as resoluções possuem menor grau de institucionalização, estas últimas, em comparação com os decretos, não passam pela sanção do Chefe do Executivo.

formalização jurídica como legítimos integrantes do PCS, uma vez que as normas do Programa reconheciam apenas as organizações conveniadas:

Isso (relação entre os núcleos e as centrais) foi um valor muito grande até o fim do governo da Marta. Com a entrada de um outro governo isso acabou, começou a mudar, porque tinha outros entendimentos e queria se relacionar com aquele ente jurídico, **começou a criar alguns problemas** para poder se manter essa lógica porque exigia do governo se relacionar com atores que não estavam constituídos juridicamente, mandar material para quem não tem nada e as condições eram desfavoráveis, em alguns lugares poderia ser questionado de mandar material e não havia uma exigência legal (ENTREVISTA 10, 2022).

Cinco novas CTs foram criadas, mas a cooperação entre os grupos já não era um valor promovido ou reconhecido pelo novo governo no processo de implementação destes equipamentos, diferentemente do que ocorreu no governo anterior. Assim, as novas CTs passaram a operar fora da lógica cooperativa e os grupos informais foram se distanciando:

Quando veio a mudança do governo e a PPP [...] Começou-se a fazer uma articulação independente das primeiras centrais. Depois, algumas centrais que surgiram tentamos manter a lógica da anterior, mas isso não aconteceu, ficou cada um com seu grupo do entorno, as centrais perderam esse movimento lá atrás, se você falar com algum catador antigo eles falam da importância dos núcleos e que depois se perdeu (ENTREVISTA 10, 2022).

Se pegar aqui as da Zona Sul, por exemplo, que eram consideradas habilitadas e que recebiam resíduo da coleta seletiva entregue pela Prefeitura, eles sempre faziam remanejamento dos materiais e uma porcentagem ia para outras cooperativas não habilitadas. **Tinha de fato esse espírito colaborativo, teve esse vai e vem, tanto que no início da Marta, que estruturou os serviços de limpeza urbana e institucionalizou a coleta seletiva, depois veio o Kassab, muitas idas e vindas, avanços e retrocessos nessa relação com a prefeitura**, então eles tiveram esse espírito colaborativo, porém. (ENTREVISTADO 7, 2022)

No que se refere aos efeitos desta mudança, ela contribuiu para o isolamento ou mesmo para a desestruturação de alguns grupos informais de catadores “a política do governo em relação às cooperativas que atuavam nos equipamentos públicos, [...] repercutiu fortemente no funcionamento dos núcleos [...] **ficando isolados ou chegando mesmo a desaparecer**” (GRIMBERG, 2007, p. 75). A partir disso, emergiram conflitos entre os próprios catadores, diante da discrepância entre a situação dos grupos informais (núcleos) e das organizações conveniadas, em termos de infraestrutura e acesso aos resíduos da coleta.

As entrevistas (7, 10, 14) apontam que a mudança nas CTs estava relacionada com a troca de governo, e que seus efeitos perduraram no longo prazo, apontando para os seguintes



efeitos: (i) disputa entre as organizações de catadores pelos resíduos sólidos, ; (ii) surgimento de conflitos entre as organizações; (iii) perda de dinâmicas de cooperação entre os catadores:

Sem o apoio municipal a proposta original de 31 cooperativas não se concretizou, assim como a concepção de que as cooperativas seriam formadas com catadores integrantes de núcleos e associação menores que trabalhassem na mesma região. As primeiras cooperativas até conseguiram seguir esse modelo, mas a maioria se formou como cooperativas autônomas. Para Helena Ribeiro et al. (2009, p. 84), **“as centrais da prefeitura viraram apenas novos grupos, que passaram a disputar com os já existentes, não vinculados ao programa oficial, os materiais recicláveis da cidade”**(ALVARENGA, 2020).

Eles (governo Marta Suplicy) davam EPIs, se tinha um problema poderia contar com eles, a gente resolvia junto, conversava, não me lembro quantas cooperativas eram na época, mas você fazia a transição com todas as cooperativas, você tinha a harmonia das cooperativas trocando experiência na reunião de LIMPURB. Tanto é que ninguém faltava, ia todo mundo, **eles tinham o elo de uma cooperativa para a outra, diferente de hoje, que se eles pudessem separar todo mundo, eles separam, mas antigamente agregava todo mundo, era muito mais prático para você trabalhar, era muito mais força das cooperativas**, porque você ligava para alguém aqui e já tinha retorno, a pessoa se mobilizava, vamos supor, você não fechava a cooperativa, levava pra rua quase 50% dos cooperados. **Você tinha essa União, hoje já não tem, é cada um por si e Deus por todos. A secretaria incentivava a gente ao trabalho, falando que a cooperativa era algo importante, que se você soubesse trabalhar você elevaria a renda das famílias, eles estimulavam a gente.** O Rubens, o Jair que eram da Secretaria, eles pegavam e estimulavam a gente, era bem participativo, iam nas cooperativas para ajudar a gente a resolver problemas, houve uma participação maravilhosa de LIMPURB (Entrevista 14, 2022).

A entrevista 14 (2022), em especial, indica a consolidação de um “individualismo” entre as organizações de catadores, o que perduraria até a atualidade. Contudo, fazemos uma ressalva neste ponto, observamos que continuam a existir formas de cooperação entre as organizações de catadores, sobretudo quando consideramos as Redes de Cooperação<sup>46</sup>, ou ainda quando se organizam para elaborar propostas, mobilizar-se publicamente, influenciar políticas públicas, ao exemplo da articulação de diversas cooperativas no Comitê da Cidade e da participação do movimento na elaboração do Plano de Gestão de Resíduos. Sendo assim, quando falamos em dinâmicas cooperativas, estamos nos referindo a um tipo específico: a dinâmica de caráter cotidiano e baseada na Economia Solidária, que se estabeleceu originalmente entre os grupos de catadores.

---

<sup>46</sup> Foram constituídas Redes de Cooperação, com destaque para a Rede Cata Sampa, fundada em 2006, a Rede de Comercialização Zona Sul, fundada em 2014 e a Federação Paulista de Cooperativas de Reciclagem (FEPACOORE), fundada em 2013. As redes retratam bem os conflitos identificados pela pesquisa, havendo diferenciações quanto às concepções sobre cooperativismo e aos tipos de cooperação que estabelecem, enquanto algumas redes cooperam para fins estritamente comerciais/produtivos, a Cata Sampa se diferencia por dar centralidade à Economia Solidária, visando expandi-las dentro das organizações.

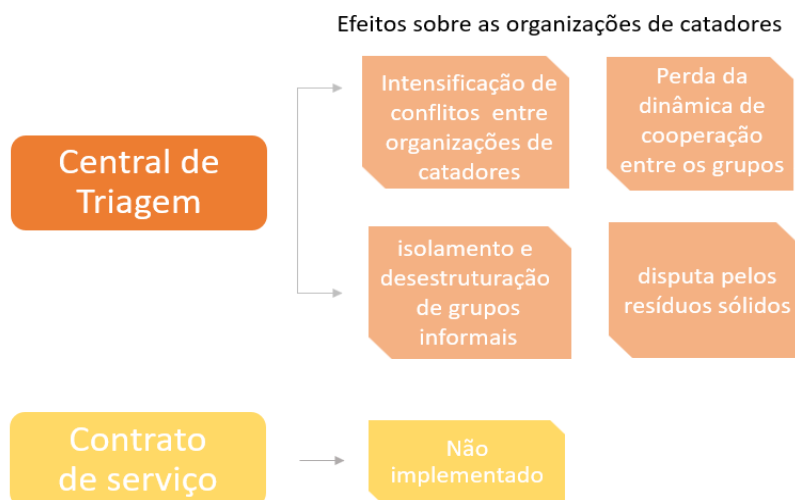
Desta forma, as dificuldades impostas pelo governo comprometeram a cooperação entre os grupos, levando as CTs a se distanciar do seu objetivo inicial. Este novo uso das CTs não reverteu os efeitos de seletividade do convênio, como se pretendia, pelo contrário, reiterou as desigualdades em infraestrutura e no acesso aos resíduos entre organizações conveniadas e grupos informais.

Além disso, por meio das observações participantes e das entrevistas 14, 12, 15 identificamos que alguns conflitos se prolongam no tempo, e parecem ter relação com conflitos decorrentes da mudança no uso das CTs. Durante a gestão de João Doria/Bruno Covas (2017-2020) ainda vemos discordâncias entre as organizações de catadores no que se refere à centralidade da Economia Solidária no modelo cooperativista, aos processos de autogestão e ao relacionamento com o setor público<sup>47</sup>. Esses conflitos remetem à mudança no uso das CTs, por exemplo, ao dificultar as dinâmicas cooperativas de caráter cotidiano e baseadas em concepções da Economia Solidária abriu-se espaço para outras dinâmicas, gerando conflitos e divergências acerca das práticas do cooperativismo. Com a mudança no uso das CTs, a relação das organizações conveniadas com o setor público passou a ser alvo de contestação por parte dos grupos não conveniados, que criticavam as primeiras por usufruir de recursos públicos enquanto suas condições de trabalho e infraestrutura eram precárias, o que também se verifica na atualidade, quando grupos que concentram mais “benefícios” são alvo de críticas pela sua proximidade ou suposta “cooptação” pelo Estado. Independente da natureza desta proximidade (se é ou não cooptação), o que nos interessa aqui é que quando instrumentos criam diferenciações entre as organizações de catadores, permitindo distintos acessos ao Estado, isso gera conflitos dentro do Movimento de Resíduos Sólidos. Abaixo, ilustramos os referidos efeitos das Centrais de Triagem sobre as organizações de catadores, bem como do instrumento do contrato de prestação de serviço.

---

<sup>47</sup> Em entrevistas e observações participantes é comum ouvir críticas quanto ao modelo de gestão da cooperativa, denominado de "empresarial" por certos atores, o que diria respeito ao distanciamento da Economia Solidária e a maior hierarquização interna, onde os presidentes e membros diretivos possuem maior poder e centralidade frente aos demais cooperados. Também é comum ouvir críticas de “cooptação” das cooperativas, referentes àquelas cooperativas que teriam maior alinhamento com o discurso do Estado, sobretudo ao concordar com o emprego de tecnologias mecanizadas.

Figura 10. Efeitos dos instrumentos de políticas públicas na gestão Serra/Kassab



Fonte: elaboração própria

Também é necessário considerar que instrumentos implementados ao longo da gestão de Fernando Haddad (2013-2016) aprofundaram os conflitos dentro do Movimento, ao criar outras formas de diferenciação entre as organizações de catadores, onde citamos os contratos de prestação de serviços para operação das Centrais Mecanizadas, firmados com um número restrito (2) de cooperativas, mas este assunto será aprofundado no próximo capítulo.

Esses efeitos cumulativos dos instrumentos no tempo coincidem com a fala de uma catadora durante uma observação participante, ela enfatizou a desigualdade entre os grupos de catadores (que foram deixados para trás) e as consequências indesejadas de “métodos dos governos” sobre o movimento: “Quem ficou, ficou pra trás, fomos nadando e deixando colegas para trás. Os grupos (de catadores) estão desorganizados, mas 2022 vem rever e unir forças [...]. Os governos entram e trazem seus métodos próprios, desrespeitando nossa identidade” (anônimo, 2021)<sup>48</sup>. Estes “métodos” ou instrumentos de políticas públicas, na acepção de Lascoumes e Le Galés (2012), conferiram legitimidade a certos atores em detrimento de outros, conferindo contornos próprios à relação entre organizações de catadores, empresas privadas e Prefeitura.

Ante o exposto neste capítulo, vemos que ferramentas de políticas públicas podem sofrer mudanças práticas (por meio de seu uso), sem qualquer alteração nas normas ou

<sup>48</sup> Esta observação diz respeito à reunião do Comitê de Catadores da cidade ocorrida em 02/11/21, com a presença de diversas cooperativas, onde se fazia uma avaliação sobre a política de coleta seletiva e da inclusão de catadores de São Paulo, contando inclusive com a presença de um Ex-Secretário Municipal da SSO.

regulamentações do Programa. A entrada de novos governos pode alterar o modo de implementação de ferramentas e instrumentos. A visão da gestão Serra/Kassab sobre os catadores, considerando-os como parte do “problema da cidade”, e não da solução, refletiu na implementação das Centrais de Triagem, distanciando-as de seu objetivo inicial, de viabilizar a cooperação solidária entre organizações de catadores conveniadas e sem convênio.

### 5.3. Síntese do capítulo

A gestão de José Serra/Gilberto Kassab (2005 - 2012) foi marcada por políticas higienistas e violação dos direitos dos catadores. Com a entrada do governo Serra/Kassab houve uma redução na participação social e menor abertura às demandas do MRS, de forma que a *politics* afetou as interações socioestatais. Isto é notável pela forte presença de repertórios de conflito, pela mobilização de outras arenas políticas (legislativo e judiciário) com o fim de abrir negociações com o governo, pela descontinuidade na arena de participação social do Programa (Comissão de Apoio) e ausência de participação social na elaboração do Plano de Gestão Integrada da cidade (PGIRS).

Nesse sentido, prevaleceram repertórios de confronto, como protestos e ações diretas, além de mobilização do direito como uma ferramenta de pressão sobre o governo municipal, pela propositura de uma representação ao Ministério Público do Trabalho e de uma ação civil pública contra a Prefeitura. As ações de protesto abriram espaço para repertórios institucionais, o que possibilitou ao movimento a participação de reuniões com o governo. Constatou-se, ainda que de forma pontual, proximidade entre o MRS e um burocrata da SVMA. O MRS também se articulou com vereadores do Partido dos Trabalhadores para proposição de um PL.

O Movimento tentou construir novos encaixes institucionais envolvendo instrumentos de parceria, em especial o convênio, a permissão e o contrato de serviço, por meio (i) da proposição de um Projeto de Lei que regulamentaria a remuneração das organizações de catadores e converteria o PSC em Lei (não mais Decreto), (ii) e pela proposição de uma ação civil pública que visava compelir a SSO à contratar e remunerar as organizações de catadores e a renovar e ampliar os convênios.

Apesar do veto ao PL pelo chefe do Executivo, de uma decisão judicial favorável que foi revertida em Segunda Instância e, da não implementação do contrato de prestação de serviços pelo governo Kassab, o MRS conseguiu criar novas camadas institucionais, não

apenas garantindo a continuidade dos encaixes construídos na gestão anterior, mas sua ampliação. O principal encaixe construído foi a previsão da contratação das organizações de catadores no normativo do Programa, seguido da previsão de integração dos catadores na coleta seletiva, por meio do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS). Ambos os encaixes possuíam alcance vertical mas com grau médio de institucionalidade, uma vez que institucionalizados via decreto regulamentar (mais fácil de ser alterado em comparação com uma lei municipal).

A institucionalização do contrato de prestação de serviço inaugurou um novo entendimento jurídico no município, vez que o contrato era tido como inviável juridicamente pela burocracia municipal, tratando-se de uma mudança relevante em termos de um novo arranjo jurídico possível, que veio a ser implementado parcialmente na gestão Haddad.

Sobre as mudanças na instrumentação, vemos que as CTs ganham um novo uso, invertendo-se a lógica de cooperação solidária nestes equipamentos, distanciando-o, portanto, dos seus objetivos originais. O governo deixou de intermediar a relação entre os grupos de catadores do equipamento e passou a criar entraves para a cooperação. Argumentamos que o novo uso das CTs gerou efeitos de longo prazo, sentidos até a atualidade: (i) conflitos internos no movimento, (ii) desestruturação de formas de cooperação cotidiana e solidária entre os catadores, (iii) reforçou a seletividade do convênio, aprofundando as diferenças entre grupos conveniados e sem convênio. Isto gerou um grande conflito entre as organizações de catadores.

Além destas mudanças, o MRS tentou, sem sucesso, disputar elementos específicos de instrumentos, da permissão e do contrato de prestação de serviço, ao tentar regulamentar os critérios de remuneração contratual das organizações de catadores. Assim, há uma tentativa do MRS de disputar outros níveis de instrumentação, incluindo as ferramentas (ampliação das CTs) e técnicas (critérios de remuneração) tipificadas por Lascoumes e Le Galés (2007), como fizeram durante a gestão da Marta Suplicy.

Sendo assim, vemos que o movimento e os atores governamentais disputam a instrumentação da política, produzindo alterações tanto nos dispositivos formais quanto no uso dos instrumentos. Os instrumentos de parceria com as organizações de catadores e as CTs estão sujeitos às alterações com a entrada do novo governo, o que demonstra menor grau de estabilidade, uma vez que suas regras de funcionamento são alteradas, sofrem descontinuidades ou não são implementados.

A visão higienista e dos catadores enquanto um problema urbano, adotada pela gestão Serra/Kassab, parece ter repercutido na implementação dos instrumentos de parceria e principalmente sobre as Centrais de Triagem, que deixaram de ser uma ferramenta de cooperação entre grupos formais e informais, em decorrência de imposições do novo governo, que dificultaram a cooperação e pelo não reconhecimento das organizações conveniadas enquanto legítimas integrantes do programa. O governo tardou em renovar os convênios com as organizações de catadores e não implementou o contrato de serviço com estas organizações. Logo, vemos que a *politics* afeta as formas de implementação.

## **6. GESTÃO MUNICIPAL FERNANDO HADDAD: PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA E CONSTRUÇÃO DE UM ENCAIXE TEMPORÁRIO.**

Neste capítulo tratamos da produção do Programa de Coleta Seletiva durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), com foco na construção de encaixes institucionais durante o processo de reelaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de São Paulo e nos repertórios de interação utilizado pelo movimento. Por meio do PGIRS, vemos que o Movimento reafirma a incorporação do seu modelo alternativo de coleta seletiva em suas quatro dimensões: social, ambiental, participativa e descentralizada. Também consegue construir um novo encaixe por meio da contratação das organizações de catadores. Contudo, nossa análise sobre os processos de interação socioestatal é menos profunda do que a apresentada nas demais seções, em virtude da limitação do material coletado. Para caracterizar os processos de interação socioestatal utilizamos entrevistas, com maior contribuição das entrevistas 7, 10 e 12; documentos oficiais relativos à elaboração do PGIRS e notícias do site do MNCR.

Do ponto de vista da instrumentação da política, analisamos o conjunto de instrumentos de políticas públicas que operaram durante a gestão de Fernando Haddad e discutimos seus efeitos sobre o MRS e sobre o próprio PCS. Além do contrato de prestação de serviço com as organizações de catadores, nos debruçamos sobre as Centrais Mecanizadas de Triagem e o Fundo de Coleta Seletiva, adotados com aprovação do PGIRS.

Para caracterizar os instrumentos de políticas públicas e seus efeitos utilizamos análise documental de normas da AMLURB (Resolução nº 28/2014, 82/2016 e 109/2017), análise dos contratos de prestação de serviço com as organizações de catadores, das entrevistas,

examinamos as Atas do Conselho Gestor do Fundo de Coleta Seletiva e do Conselho de Acompanhamento, e de forma secundária o trabalho de Hidaka (2021) e Klein (2017). Especialmente quanto à caracterização das Centrais Mecanizadas de Triagem, utilizamos como fonte as observações participantes, entrevistas e 3 bibliografias sobre o objeto em análise, de Souza (2016), Hidaka (2016) e Izidoro (2021).

### **6.1. Reforçando o modelo alternativo e construindo encaixes institucionais: a participação na elaboração do plano de gestão integrada de resíduos sólidos**

Durante a gestão de Gilberto Kassab, em 2012, foi elaborado o Plano de Gestão Integrada de Resíduos (PGIRS), que foi reformulado na Gestão Haddad (2013-2016) em razão do não atendimento de diretrizes exigidas pela PNRS, da não observância de processos participativos em sua elaboração e do não atendimento às questões de mudanças climáticas previstos na Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PGIRS, 2014).

O novo PGIRS contou com um amplo processo participativo por meio da IV Conferência Municipal do Meio Ambiente (CMMA), de discussões nos Grupos de Trabalho Temáticos (GTs) e nas oficinas temáticas. Além disso, foram realizadas 31 (trinta e uma) etapas preparatórias da conferência, ocorridas pela cidade e organizadas em parceria com as Subprefeituras, onde foram coletadas propostas e diretrizes para o Plano, posteriormente aprovadas na conferência<sup>49</sup> (PGIRS, 2014).

Cabe elucidar que o Plano de Gestão Integrada de Resíduos, previsto na Política Nacional de Resíduos Sólidos, se constitui como um instrumento de diagnóstico, planejamento e monitoramento da gestão de resíduos sólidos, prevendo metas, ações e programas. Segundo relatado na entrevista 10, durante a elaboração do PGIRS o Movimento de Resíduos Sólidos vivenciou um novo período de intensa mobilização, como havia ocorrido durante a gestão de Marta Suplicy. Algumas entrevistas indicam que houve uma desagregação do movimento similar àquela ocorrida no segundo governo de Kassab. Por exemplo, os entrevistados 10 e 11

---

<sup>49</sup> As discussões para elaboração do PGIRS nos GTs compreenderam os seguintes temas: (i) educação ambiental e comunicação, (ii) revisão do Plano, (iii) elaboração de programa de coleta nos órgãos públicos, (iv) ações para resíduos da construção civil, (v) instrumentos legais para coleta seletiva. Já as propostas aprovadas nas diversas etapas e oficinas, contemplaram os seguintes eixos temáticos: (i) resíduos secos, (ii) resíduos orgânicos, (iii) resíduos de saúde, (iv) resíduos da construção civil, (v) resíduos volumosos, (vi) resíduos perigosos e industriais; (vii) educação ambiental.

relatam que o FRSP acabou focando suas atividades em ações de incubação e capacitação de catadores de materiais recicláveis, em um projeto firmado com uma universidade canadense<sup>50</sup>. A articulação dos diferentes fóruns (FRSP, FLC, FDLZ, CMC), organizações de catadores e organizações da sociedade civil foi retomada no processo participativo do PGIRS. A abertura e o empenho do Estado em construir processos participativos e a organização do movimento para participar das etapas preparatórias e da conferência contribuíram para a retomada da mobilização. Alguns atores do movimento fizeram um trabalho de subsidiar seus integrantes com informações e discussões prévias às etapas e conferência, de forma a organizar as reivindicações e posicionamento dos integrantes, vejamos:

**Todos os fóruns e os movimentos, esses que lá atrás estavam mobilizados foram chamados para ajudar a discutir o Plano, foi quase um Dejavu para rediscutir aquilo que a gente tinha perdido.** Já tinha tido umas conferências para discutir a Política Nacional, que mobilizou bastante gente, tiveram encontros em São Paulo e Brasília, **que foi um espaço importante de reacender essa chama.** (As etapas de elaboração do PGIRS) era por tema, tinha educação ambiental, tinha espaços para discutir os diferentes tipos de resíduos, mobilização social também. **A gente mobilizava os catadores, os apoiadores e os parceiros, preparava antes leitura dos documentos prévios, tentava ir bem organizado para subsidiar os catadores, já ir com as bandeiras e fazer as reivindicações.** Alguns momentos que era regional, nas subprefeituras e a gente discutia regionalmente as pautas relativas aos catadores, seja educação ambiental, coleta seletiva. **Tinha sempre algum integrante desses fóruns e movimentos presentes.** (ENTREVISTA 10, 2022)

**Todas as cooperativas participaram, tinham representantes de todas as cooperativas,** a gente buscou garantir que essa participação fosse efetiva, não só nas reuniões regionais nas 32 subprefeituras, com garantia de pagar o dia dos catadores, para que eles pudessem participar, ter condição de deslocamento, de alimentação, **representantes de todas as cooperativas participaram e muitos técnicos de organizações sociais que trabalham na reciclagem ou no apoio das cooperativas, ou setores da sociedade pelas universidades que trabalham com essa temática** (ENTREVISTA 7, 2022)

O entrevistado 7 destaca que antes das etapas de elaboração do PGIRS, o município sediou uma conferência nacional de meio ambiente, que contribuiu para mobilizar a sociedade civil e estabelecer o modelo de participativo para o PGIRS. Concomitantemente, a prefeitura realizou diversas audiências públicas para construção do Plano Diretor da cidade, também aproveitando este processo de mobilização. O processo participativo para elaboração do PGIRS foi visto pelo movimento como uma janela de oportunidades para ampliação do encaixe institucional:

---

<sup>50</sup> Trata-se do Projeto Coleta Seletiva Brasil Canadá, elaborado em parceria com a Prefeitura de Santo André, o Centro Universitário da Fundação Santo André e a Universidade de Victoria no Canadá, atendendo cooperativas da região Metropolitana de São Paulo, algumas delas localizadas em São Paulo. O projeto se iniciou em 2005, e foi renovado em 2008 (BAEDER, 2009).



Serviu para os catadores, **eles viram ali um potencial enorme de crescerem dentro do sistema de coleta seletiva da cidade, com potencial muito maior de inserção e contribuição para os resultados**, de recuperar ao máximo os resíduos gerados na cidade (ENTREVISTA 7, 2022).

As demandas do Movimento de Resíduos Sólidos apresentadas durante as etapas preparatórias e na conferência incluíram a contratação das organizações de catadores para operar a coleta seletiva, investimento em infraestrutura nas cooperativas, com ampliação das Centrais convencionais de Triagem, a capacitação das cooperativas e implementação da coleta seletiva nos órgãos públicos, as falas dos entrevistado 10 e 7 vão ao encontro disto:

**Nesse momento já estava muito forte a questão da contratação, já era o ponto de pauta, a educação ambiental já era fato precisava acontecer, a ampliação das centrais de triagem, a implantação da coleta seletiva nos órgãos públicos, a formação continuada** que era um processo que às vezes tinha e depois não tinha, largavam. Algumas centrais tinham o problema de ter um dono, fruto desta coisa da vida cooperativa, autogestão que se perdeu e prefeitura - em momentos de transições - largou mão. As melhorias das instalações dos galpões, um levantamento de catadores na cidade e a realização de um censo para identificar os catadores. (ENTREVISTA 10, 2022)

**A grande demanda da categoria era a Prefeitura de fato estabelecesse uma relação formal por meio da contratação e da remuneração pelos serviços prestados**, que o rendimento deles não viesse só da comercialização dos materiais triados, **essa é a grande reivindicação, nisso o PGIRS trabalhou para garantir esse nível de formalidade**, inclusive até estratégias na sua implementação, de você atrair os os catadores avulsos, estratégias bastante consistentes para você diminuir o grau de informalidade da cadeia econômica, diminuir o grau de exclusão e de exploração desses trabalhadores, garantir melhores condições de trabalho e rendimento, para que de fato pudesse favorecer gradualmente a organização dessa categoria (ENTREVISTA 7, 2022).

Outras demandas incluíam a descentralização da coleta, a inclusão dos catadores individuais nas cooperativas, e de forma inovadora, a contratação por serviços de educação ambiental nos territórios:

**A ideia foi meio de dividir o território para que você tenha melhor eficiência na coleta, a cidade foi dividida pelos 96 distritos nesse conjunto de 32 prefeituras. A estratégia era que houvesse pelo menos uma cooperativa em cada distrito**, então teriam 100 cooperativas espalhadas por todo o território. Tinha uma melhoria para todos os setores envolvidos com esse arranjo, dividindo o município em pequenos espaços territoriais e organizando a coleta seletiva nessas bases por meio de uma coordenação pública. **Qual seria o trabalho da cooperativa? junto com a Prefeitura fazer a coleta, numa transação direta com a população, aí você não tem só o serviço de coleta ou de triagem, mas sim o trabalho de educação ambiental. Isso também ia ser remunerado pela Prefeitura.** [...] então veja, **não é só a prestação de serviço tradicional**, como eles fazem hoje, mas também a educação ambiental, junto com as subprefeituras. E o Catador autônomo teria duas possibilidades, seguir no relacionamento com sucateiro ou fazer parte da cooperativa dentro daquele território, por que que a cooperativa teria a remuneração pela Prefeitura, mas também uma condição de receber materiais com quantidade e regularidade (ENTREVISTA 7, 2022)

Pela análise das propostas sistematizadas nos encontros, oficinas e GTs, observamos a presença transversal das dimensões socioambiental, participativa e descentralizada - que

integram o modelo alternativo do MRS - em todos os eixos temáticos, como resíduos secos, orgânicos, com exceção do eixo sobre resíduos de saúde. O Eixo de resíduos secos incluiu diversas propostas sobre inclusão socioeconômica de catadores, contratação das organizações de catadores pela Prefeitura e realização de investimentos em infraestrutura nas cooperativas, onde demandava-se a implantação de 11 (onze) centrais de triagem e a modernização das 19 (dezenove) existentes. Abaixo, aglutinamos as principais propostas deste processo participativo que se relacionam com o modelo alternativo defendido pelo MRS:

Quadro 11. Propostas para o PGIRS relacionadas com o modelo alternativo do MRS

<b>Dimensão</b>	<b>Proposta</b>	<b>nº de propostas</b>
Social	inclusão social e econômica de catadores	2
	fortalecimento das organizações de catadores, com investimentos em infraestrutura, saúde e segurança do trabalho	7
	contratação das organizações de catadores	3
	melhoria da inserção dos catadores na cadeia de reciclagem	1
	diagnóstico da situação dos catadores	1
	formação e capacitação das organizações de catadores	3
	incentivos tributários às cooperativas	1
	estimular parcerias entre organizações de catadores e setor privado	1
<b>subtotal</b>		<b>19</b>
Participati- va	participação e controle social	8
	parcerias com setores acadêmicos e organizações da sociedade civil na implementação	6
<b>subtotal</b>		<b>14</b>
Descentrali- zada	educação ambiental descentralizada	7
	desenvolvimento local e atenção ao território	5
	descentralização da estrutura administrativa da AMLURB	2
	desmonopolização dos contratos de limpeza urbana	1
<b>subtotal</b>		<b>15</b>
Ambiental	reduzir a geração de resíduos, reuso e reciclagem	3
	educação ambiental	49
	<b>subtotal</b>	<b>52</b>
<b>Total</b>		<b>100</b>

Fonte: elaborado a partir do PGIRS.

As propostas se concentraram na dimensão ambiental, em virtude de haver uma seção específica para a educação ambiental no PGIRS, seguida da dimensão social, reunindo esta última 19 (dezenove) propostas. Já as dimensões participativa e descentralizada reuniram um número bastante similar de propostas, aparecendo de forma secundária às demais dimensões.

A fala do Prefeito Fernanda Haddad na abertura da conferência<sup>51</sup> expressa a presença de dimensões socioambientais, relativas à valorização dos resíduos como um bem econômico, e à importância do trabalho dos catadores:

Nós temos que alargar o conceito de riqueza, porque a gente fala que a riqueza é só a produção, **mas nós estamos discutindo que a reutilização daquilo que já foi produzido e utilizado também é parte da nossa riqueza**, e nós temos que incorporar isso na nossa cultura. temos que perceber que a reutilização e a reciclagem do material que já foi consumido, ele tem que ser incorporado como um valor de riqueza tão importante quanto aquilo que é produzido nas fábricas. **A dimensão educacional, ela é tão importante quanto o esforço do trabalho e da ciência** para agregar valor ao que está sendo discutido aqui. O que eu tenho visto na cidade de São Paulo, pelo desleixo de alguns poucos moradores, temos que trabalhar nossa juventude, nossas crianças para mudar a cidade de São Paulo [...] **É o que vocês falam aqui com muita propriedade, que sem o trabalho do catador aquilo vira lixo. E nós não queremos que tenha lixo na nossa cidade**, então a questão da educação e também da punição. É isso que nós esperamos dessa conferência, que ela possa ir à raiz dos problemas e oferecer soluções inovadoras, que nós vamos receber com muito entusiasmo (HADDAD, 2013).

Durante a gestão de Fernando Haddad vemos que o MRS influenciou o processo de elaboração do (PGIRS), na tentativa de reforçar a incorporação do seu modelo alternativo na política, no tocante às dimensões socioambientais, participativas e descentralizadas, mais adiante discutiremos a institucionalização de algumas destas demandas. Destarte, o PGIRS foi promulgado por meio do Decreto 54.991/2014. O diagnóstico apresentado no documento previu que a coleta seletiva estava “muito aquém dos resultados que precisa construir”, havendo (i) baixa adesão da população (ii) atendimento de 46% do total dos domicílios, contemplando 75 distritos (total 96), e (iii) coletando apenas 1,6% dos resíduos, com elevada presença de rejeitos (PGIRS, 2014). Diante disso, o PGIRS estabeleceu dentre suas diretrizes a “universalização do acesso dos municípios ao sistema de Coletas Seletivas” e a “ampliação dos níveis de recuperação dos resíduos”. As metas do Plano previam a expansão progressiva da coleta seletiva, para atender os 96 distritos até o segundo semestre de 2016, além de atingir a adesão de, no mínimo, 70% dos domicílios (individuais ou em condomínios), quanto à coleta

---

<sup>51</sup> Vídeo sobre a abertura da IV Conferência Municipal de meio ambiente está disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=y4NAkCrWqE>>.

seletiva de resíduos secos até o vigésimo ano de implantação do PGIRS. Logo, a gestão de Fernando Haddad enfrentou o desafio de universalizar a coleta aumentando o número de distritos atendidos até o último ano de sua gestão. Com a universalização da coleta, haveria o aumento da adesão da população, e conseqüente a quantidade de resíduos coletados aumentaria, sendo necessário, nesta lógica, ampliar e renovar as tecnologias de destinação final (reciclagem).

Apesar das propostas coletadas nas etapas preparatórias apontarem para a ampliação da coleta seletiva por meio das organizações de catadores, por meio dos investimentos nas Centrais convencionais de triagem, o governo apresentou como alternativa tecnológica a implantação de Centrais Mecanizadas de Triagem (CMTs), que fariam o processo de triagem e enfardamento do reciclável de forma automatizada se alinhando aos objetivos de uma rápida universalização da coleta. A proposta de construção das CMTs foi debatida na conferência de elaboração do PGIRS:

**Estávamos dentro do debate do PGIRS, as Centrais Mecanizadas foram apresentadas como uma proposta, houve discussão, mas aqui ainda não tinha tecnologia desenvolvida, tinha lá fora, tanto é que veio uma tecnologia francesa, a da Carolina Maria de Jesus. A ideia de trazer era a capacidade de processamento, imaginando o volume de resíduos de São Paulo com 12 milhões de habitantes, então você tem a capacidade de 500 toneladas mês de cada uma delas.** Começamos com uma perspectiva de 250 toneladas em um turno, e num segundo turno chegar em 500 toneladas, cada uma, que se imaginava reduzir os resíduos enviados aos aterros. Porque a capacidade das cooperativas conveniadas não dava conta disso, se coletasse o material fazendo um processo de educação ambiental em paralelo, como foi aprovado (no PGIRS), então, considerando que a população está consciente, vai participar do processo, aí você chega...(ENTREVISTA 5, 2022).

Já expansão das Centrais convencionais era uma solução que agregaria as cooperativas de catadores<sup>52</sup>, mas que estava prevista nos contratos de concessão, como parte dos investimentos das concessionárias, de modo que os investimentos no contrato precisaram ser revistos.

A adoção desta tecnologia sofreu oposição por parte de segmentos do Movimento de Resíduos Sólidos, especificamente das organizações de catadores integrantes do Comitê de Catadores (MNCR) e de algumas organizações socioambientais como o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Estes consideravam que o processo de mecanização substituiria a mão

---

<sup>52</sup> O contrato com a Ecourbis previa a implantação de 12 Centrais de Triagem, com instalação de equipamentos e veículos. Em 2012 houve a antecipação da construção de 5 centrais de triagem.

de obra dos catadores, contrariando a priorização da coleta seletiva em parceria com as organizações de catadores, conforme amparado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS):

**Foi de crítica no primeiro momento, resistência para entrar no processo. Nós tivemos assim, um pessoal que era capitaneado pelo movimento (MNCR), uma história mais de organização, pessoal mais autônomo, mais resistente ao poder público de uma forma geral, e aí, provavelmente, eles se sentiram ameaçados por isso. O movimento dos catadores organizados era contrário, tinha o pessoal da Gaspar Garcia (organização socioambiental), eles eram contra, críticos, defendiam que não tinha que ter, tiveram que fazer debate, são críticos até hoje. Não foi totalmente perfeito, mas a gente precisava ter (ENTREVISTA 5, 2022).**

**A prefeitura tinha que fazer centrais na cidade, cooperativas, automaticamente iam substituir essas cooperativas por centrais mecanizadas. [...] O Movimento Nacional de Catadores foi contra, nós a princípio também tínhamos sido contra, mas assim, quando vem do poder público ele só comenta, não está pedindo autorização para fazer nada, “eu vou fazer isso, que vocês acham?” (ENTREVISTA 14, 2022).**

Contudo, o governo buscou construir um consenso ao redor da adoção desta ferramenta de política pública, minimizando os embates da mecanização vs. inclusão de catadores com os seguintes argumentos: (i) as CMTs seriam operadas com a participação dos catadores, que atuariam nas cabines de triagem manual destinadas a melhorar os processos de separação<sup>53</sup>; (ii) e os recursos financeiros oriundos das CMTs, resultantes da comercialização dos resíduos ali processados, seriam destinados às organizações de catadores por meio de um Fundo (ENTREVISTA 5, 7, 10, 12, 14). Além disso, haveria a ampliação da capacidade produtiva de 10 das centrais existentes até 2016 (segundo previsto no PGIRS), especificamente as instaladas em locais públicos, prevendo a introdução de equipamentos mecânicos e estimando ampliação da capacidade de processamento para 390 toneladas por dia.

As entrevistas 14 e 5 reforçam a tentativa de construção de um consenso entre governo e o Movimento de Resíduos, em especial com as organizações de catadores:

**O que a gente construiu com eles, pois houve esse debate, que as cooperativas iam fazer o papel de pente fino, de fazer a triagem fina daquilo que depois do processo das máquinas, pois as máquinas não faziam 100%, essa separação fina que as cooperativas que faziam, a Loga administrava toda a planta, a parte de operação dos maquinários automatizados, a Loga e a EcoUrbis, e a parte do material de pente fino já era parte das cooperativas (ENTREVISTA 5, 2022).**

O movimento na mesma hora foi contra, é, para nós **foi vendida a ilusão, que ia vir recurso pra nós, para facilitar a vida das cooperativas, eles venderam uma ilusão para nós, então muitos de nós que apoiamos foi em cima de ilusão.** Que ia poder

<sup>53</sup> As cabines já estavam previstas na planta produtiva das centrais, no caso da CMJ, entre as especificações técnicas do equipamento estava previsto “triagem manual”, segundo consta no processo administrativo de autorização da aquisição dos equipamentos.

receber mais material e todo esse recurso seria destinado às cooperativas. Mas quando saiu as centrais, a gente viu lá, **era uma beleza, ia ser administrada por algumas cooperativas que a gente ia indicar, toda a sobra viria para os grupos, foi uma fantasia que fantasiamos.** “A folha de vocês, hoje 20 mil, amanhã vem o recurso da Mega vocês ficam com 30 mil, vai ser melhor para trabalhar com os cooperados de vocês, na hora não pensamos, para nós está bom (ENTREVISTA 14, 2022).

A construção de 4 Centrais Mecanizadas foi aprovada no PGIRS, duas delas seriam construídas em 2014 e outras duas em 2016, distribuídas pelos dois agrupamentos (Noroeste e Sudeste), conforme divisão territorial prevista na concessão, com expectativa de atingir o processamento conjunto de 2.400 toneladas por dia em 2023 (PGIRS, 2014). Mas a influência do MRS contribui para que a estratégia tecnológica do PGIRS não se limitasse à construção das CMTs, incorporando os catadores na coleta e na operação das CMTs, por meio da contratação de suas organizações, e com a ampliação das Centrais Convencionais:

[...] **Teve a discussão do PGIR, que foi importante para formar essa ideia de que a gente não quer só Mega Central, a gente quer grupos espalhados pela cidade, precisa de investimento, precisa de área, precisa mudar o sistema da coleta.** Ai foi feita uma experiência de coleta porta-a porta que foi espetacular, mudou tudo, **a prefeitura começou a contratar os grupos para fazer a coleta,** a prefeitura pagava só os coletores que saiam, o resto da cooperativa ficava sem pagamento e cedia o caminhão, pra fazer a coleta porta-a porta, e a coleta mil vezes melhor que a da empresa (ENTREVISTA 12, 2021).

Segundo relatos das entrevistas 10 e 12, os catadores teriam pressionado a Prefeitura para que as cooperativas de catadores realizassem a operação das CMTs:

**As centrais já faziam parte da revisão das PPP, elas estavam no Plano (PGIRS), a discussão era mais de como ia ser a gestão.** Havia muita dúvida de várias naturezas para saber que monstro era esse, havia um medo que elas iriam tirar o emprego de muita gente e iriam tirar o material dos grupos porque não havia um programa de coleta seletiva estruturado para ter volume e atender uma máquina que fazia 200 toneladas/dia. **Foi um temor muito grande e os catadores reivindicavam participar da discussão e da operação nas centrais, era a única maneira para segurar os materiais de não irem todos para lá e os grupos ficarem sem, ou a Central acumularia fortunas de dinheiro, faturaria milhões e os grupos ficariam à míngua** (ENTREVISTA 10, 2021).

**Ninguém foi convidado a nada, foi bater panela e obrigar os caras a dialogar, a ceder, tudo por meio de ação direta, mesmo na gestão petista, tudo através de pressão popular para que a prefeitura atendesse.** Ai tem que provar pros caras capacidade técnica, essas coisas, nada foi muito fácil, **não teve um convite (para integrar as CMTs),** além de que a burocracia disfarça essa coisa do preconceito, edital público, chamamento que fica aberto por 7 dias, tem que ter toda a documentação, se não tiver, não passa (ENTREVISTA 12, 2021).

Ainda, o entrevistado 7 aponta que as Centrais Mecanizadas foram pensadas para ter um papel secundário em relação às organizações de catadores, seriam responsáveis por processar os resíduos não absorvidos pelas cooperativas, e que a prioridade seria ampliação dos galpões das cooperativas (centrais convencionais):

Olha só como era a estratégia: cada uma dessas novas centrais (mecanizadas) foi projetada para ter uma capacidade operacional de 250 toneladas por dia, 250 x 4 dá mil toneladas por dia, só que a cidade gera 4 mil toneladas de resíduo seco por dia, **elas dariam conta só de 25% desse material e as outras 3 mil toneladas? quem ia dar conta disso? Vai para as 96 cooperativas.** A gente tentou trabalhar isso com a prefeitura, dizendo o seguinte, “gente nós estamos olhando só para as 4 novas centrais e elas não são o ponto mais importante, o mais importante é a estruturação das cooperativas por todo o território, a gente precisa fazer um esforço enorme - tanto a sociedade como prefeitura - para estruturar as cooperativas em cada um dos distritos (ENTREVISTA 7, 2022).

Portanto, construiu-se um consenso ao redor desta ferramenta de política pública, entre o governo e o MRS, que se baseava na sua complementaridade em relação ao trabalho realizado pelos catadores e sua reversão em benefício das organizações de catadores integrantes do PCS. O posicionamento do Prefeito Fernando Haddad expressa essa tentativa de consenso ao redor das CMTs, visando conciliar mecanização e inclusão social "**A intenção é mecanizar, mas não excluir, é para [os catadores] fazerem parte do sucesso desse empreendimento.** Nenhum catador que está hoje contemplado será excluído. Isso é uma garantia. **Não podemos temer a modernização**" (VIANA, 2013).

Para viabilizar isso, as Centrais Mecanizadas foram atreladas à construção de outros instrumentos de políticas públicas, especificamente, o contrato de serviço com as organizações de catadores e o Fundo de Logística Reversa e de Inclusão de Catadores. O Fundo foi informalmente denominado de “Fundo de Coleta Seletiva”, e tinha como objetivo financiar: (i) a contratação e remuneração das organizações de catadores pelo município; (ii) a estruturação de novas cooperativas que também seriam contratadas; (iii) ações de capacitação das cooperativas; (iv) investimentos em infraestrutura nas Centrais de Triagem para melhoria de sua capacidade operacional e produtiva (PGIRS, 2014).

Segundo entrevista 5, outra proposta era o Fundo ser um instrumento para comercialização conjunta dos materiais pelas cooperativas. O Fundo seria o comprador do material das cooperativas do município, revendendo-o diretamente para a indústria de reciclagem, prescindindo dos atravessadores, o que possibilitaria a elevação dos valores de mercado, repassando-os às organizações de catadores. O Fundo também receberia recursos do setor privado, relativos à responsabilidade do segmento com a Logística Reversa, onde os grandes geradores de embalagens poderiam financiar as organizações de catadores responsáveis pela reciclagem de seus produtos, como forma de comprovar sua responsabilidade pelo retorno do material à cadeia produtiva (PGIRS, 2014).

Do ponto de vista da institucionalização das demandas do Movimento, o PGIRS previu entre suas diretrizes para manejo dos resíduos secos a inclusão e integração socioeconômica de catadores, ampliação e fortalecimento da estrutura organizacional de catadores, regularização dos estabelecimentos da base da cadeia de reciclagem, a contratação e remuneração das organizações de catadores nos serviços de coleta, triagem e educação ambiental, e a Estruturação do Fundo de coleta seletiva para apoio aos catadores (PGIRS, 2014).

Entre suas diretrizes também estava o direito da sociedade à informação e ao controle social, com uma seção específica sobre o tema. Ainda, o PGIRS previu que os Conselhos Participativos organizados em cada subprefeitura e o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES) teriam o papel de monitorar a implementação do Plano e do sistema de limpeza urbana. Também previu que a AMLURB deveria ter em sua estrutura um “ponto focal” para diálogo permanente com os catadores e uma unidade destinada a promover o controle social.

No tocante à descentralização e aspectos locais da política, o PGIRS previu como diretriz o respeito às diversidades locais e regionais. Contemplou ações de educação ambiental descentralizadas e a criação de um Núcleo de Gestão da Educação Ambiental e Comunicação Social na estrutura da AMLURB, descentralizado por subprefeitura.

Argumentamos assim, que este amplo processo participativo reforçou a institucionalização do modelo alternativo de coleta seletiva defendido pelo MRS, ao reiterar, em termos legais, a inclusão dos catadores na coleta seletiva, processos participativos na gestão dos resíduos e a descentralização de alguns aspectos da política.

Com o PGIRS, o MRS construiu encaixes institucionais que foram operacionalizados por meio dos seguintes instrumentos e ferramentas de políticas públicas: (i) contratos de prestação de serviço com as organizações de catadores, tanto para operação da coleta seletiva como das CMTs, (ii) Fundo de Coleta Seletiva destinado a financiar a contratação dos catadores; (iii) complementariedade das CMTs, enquanto uma ferramenta tecnológica de tratamento dos resíduos.



## 6.2. Implementação do PGIRS: reforçando encaixes institucionais e repertórios de interação socioestatal.

No decorrer da implementação do PGIRS os catadores seguiram atuando para a institucionalização de suas demandas. Em 2015, publicaram uma carta, entregue ao Prefeito Fernando Haddad e ao Secretário de Serviços, reivindicando a efetivação da contratação das organizações pela triagem e para a realização da coleta seletiva porta-a-porta. A carta também reivindicava a efetivação da coleta seletiva nos órgãos públicos municipais, com a contratação das organizações de catadores, além de questões relacionadas à implementação do arranjo das CMTs e da responsabilidade de grandes geradores de resíduos (MNCR, 2015)<sup>54</sup>. O entrevistado 12 relata que após a aprovação do PGIRS, o Movimento, em especial o MNCR, pressionou o governo para que as cooperativas fossem de fato contratadas:

Acreditava-se que com um governo petista, não é a Marta, é o Haddad, foi ministro do Lula, Lula está apoiando, então vamos dar esse voto de confiança. **Mas a gente foi perceber que a coisa não ia dar certo, a gente começou a pressionar mais, só a partir daí que eles começaram a mudar alguma coisa, só no último ano de gestão que é que foi testar outros tipos de coleta**, pegar investimento federal para ampliar os grupos, achou-se que ia ter uma nova oportunidade e não rolou (ENTREVISTADO 12, 2021).

Assim, as organizações de catadores foram contratadas durante um breve período para realização da coleta seletiva apenas - o que já era uma possibilidade prevista no Decreto Municipal nº 48.799/2007 e que somente foi regulamentada na gestão Haddad por meio da Resolução da AMLURB nº 28/2014, posteriormente revogada.

Algumas organizações também foram contratadas e incorporadas às CMTs, passando a participar da sua operação. Contudo, as Centrais Mecanizadas e seu arranjo (fundo e contratação), como veremos mais adiante, produziram consequências inesperadas no decorrer da implementação, que subverteram a lógica de complementaridade desta ferramenta de política pública.

Ainda que o PGIRS previsse o controle social por meio dos Conselhos Participativos nas subprefeituras e do CADES, o Movimento participou da implementação da política por meio do Conselho Gestor do Fundo de Coleta Seletiva. O Conselho consistia em um órgão deliberativo, responsável pela fixação de regras de gestão e aplicação dos recursos do Fundo, além de ser responsável por fiscalizar e acompanhar as atividades do Agente Operador do Fundo (veremos mais adiante). Instituições ligadas ao Fórum Lixo e Cidadania, como o

---

<sup>54</sup> Notícia do site do MNCR de 17/02/2015 com o título “O que querem os catadores da Cidade de São Paulo?”

Instituto Ecoar, e um representante do Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste compuseram o Conselho, junto com outras organizações de catadores. A participação institucionalizada no conselho, constituiu outro encaixe institucional, ao permitir um acesso continuado aos processos decisórios relativos à implementação das CMTs e seu arranjo.

Cabe lembrar que em comparação com a arena de participação social das gestões anteriores, o Conselho Gestor do Fundo possuía caráter mais específico, voltado à aspectos de controle financeiro e fiscalizatório do Fundo e definição do uso dos recursos, enquanto que a Comissão de Apoio tinha caráter mais amplo de formulação e monitoramento do PCS<sup>55</sup>. Com o Conselho do Fundo há uma redução no número de assentos destinados aos setores da sociedade civil e na diversidade de segmentos representados. Abaixo, mostramos a composição desta arena institucional:

Tabela 4. Arena institucional de participação no governo Haddad

Arena	Composição	Participantes	Atribuições
Conselho Gestor do Fundo	3 órgãos da Administração Municipal	SES SVMA AMLURB	Deliberar sobre regras de aplicação dos recursos do Fundo, acompanhar as atividades do Agente Operador.
	3 representantes das cooperativas de catadores parceiras, 1 entidade civil, 1 instituição de ensino e pesquisa de nível superior	Cooperativas: Filadelfia (titular) e Nova esperança (suplente); Chico Mendes (titular) e União (suplente); <b>Coopercaps (titular)</b> e Recifavela (suplente) Sociedade civil: Instituto Ecoar (titular) e FDZL (suplente) UNINOVE FIESP	

Fonte: elaboração a partir da Resolução da AMLURB Nº 28/2014

No decorrer da implementação o MRS arquitetou mais um encaixe institucional. O Movimento defendia que uma rede de cooperativas realizasse a função de operador do Fundo, no lugar de um agente privado contratado pelo poder público. Essa questão estava entre as pautas de reivindicações da carta encaminhada ao Prefeito e ao Secretário de Serviços em 2015. Esta reivindicação também foi abordada no âmbito do Conselho Gestor, onde um parecer jurídico emitido por uma consultoria contratada pela AMLURB, corroborou com o

<sup>55</sup> Nos referimos à Comissão de Apoio instituída na gestão Marta Suplicy e Kassab, não foram encontrados documentos que demonstraram seu funcionamento durante a gestão Haddad e Dória/Covas.

formato sugerido pelo Movimento. Assim, foi criada a Rede Paulistana, uma cooperativa de 2º Grau composta pelas diversas organizações de catadores integrantes do PCS, a qual passou a ser responsável por realizar a comercialização dos recicláveis das CMTs, operar o Fundo e realizar a distribuição de recursos. Essas questões sobre o arranjo das CMTs, trataremos com maior profundidade nas próximas subseções. A entrevista 12 e a notícia no site do MNCR de 01/11/2016<sup>56</sup> mostram que o MRS contribuiu para a possibilidade da Rede de catadores operar o Fundo:

Criou-se um Conselho, um grupo de sociedade Civil, cooperativas, que definiam o destino desses recursos. **Aí, algumas pessoas muito antenadas, catadores e catadoras, começaram a levantar essa bola, isso aqui não está certo, isso aqui tem que fazer, aí através dessa pressão a prefeitura contratou uma assessoria jurídica, um escritório famoso de advocacia, que formulou um parecer que apontava essas coisas. Foi a própria pressão também, da sociedade que alertou para essas questões.** O parecer já aponta que a estrutura das cooperativas seria o modelo mais indicado para esse tipo de atividade. Se não estou enganado, o parecer já estabelece isso. **A atividade fim da cooperativa é comercializar material, e na hora de repassar recurso para outras cooperativas não incide imposto, tem a questão do ato cooperado** (ENTREVISTA 12, 2021)

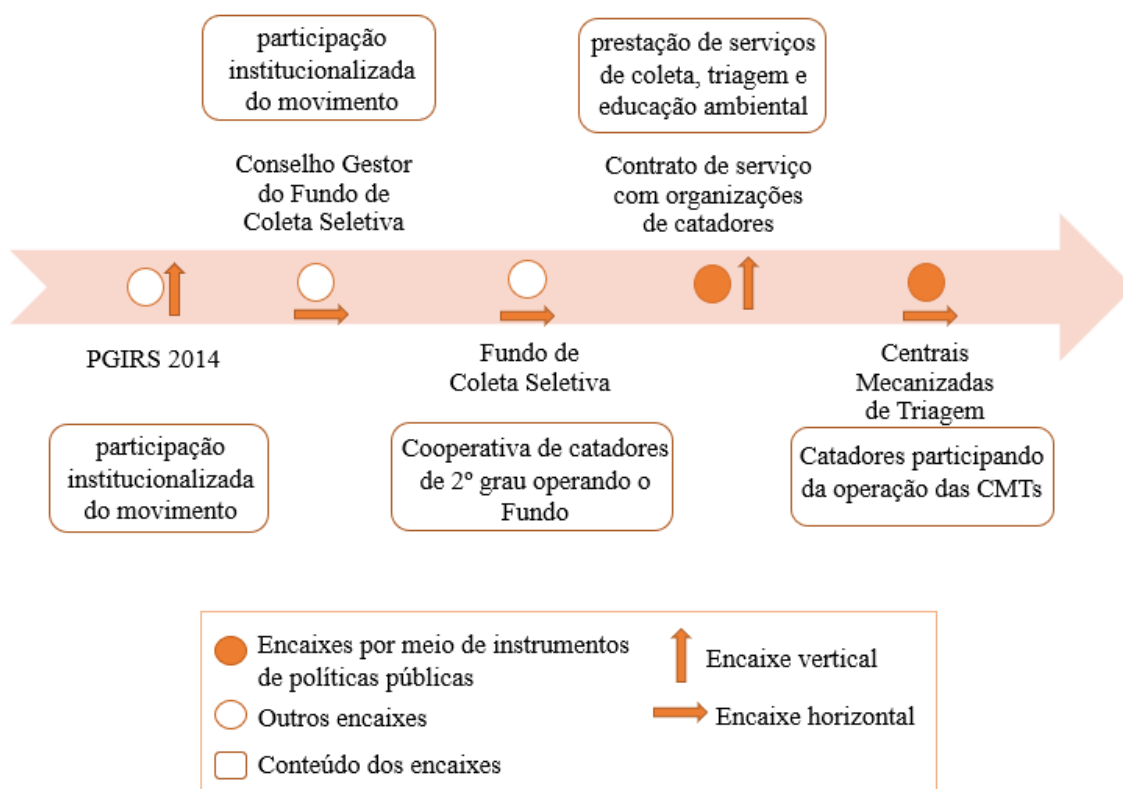
A recém formada Rede Paulistana, cooperativa de segundo grau formada pelas cooperativas de catadores da cidade de São Paulo, assinou na tarde do dia 31 de outubro contrato com a Prefeitura de São Paulo para comercialização dos materiais recicláveis processados por duas Centrais de Triagem Mecanizadas, além de gerir os recursos do Fundo Municipal de Reciclagem e Logística Reversa [...] **A assinatura é resultado de um longo processo de reivindicação dos catadores junto a Prefeitura para modificar e tornar mais juntos o modelo de coleta seletiva da cidade** que funciona por meio do trabalho de 20 cooperativas conveniadas com a Prefeitura, além de 2 Centrais Mecanizadas que são operadas pelas Concessionárias da cidade com a mão de obra de catadores de duas cooperativas.

Essas tentativas de acessar o Estado, seja por meio de arenas institucionais, de eventos participativos, ou da entrada do MRS na implementação e operação da política, constituíram encaixes institucionais de altitudes diversas, com destaque para os encaixes construídos por meio de instrumentos de políticas públicas. A seguir ilustramos os encaixes desse período:

---

<sup>56</sup> Notícias do site do MNCR com o título “Catadores e Prefeitura de São Paulo assinam contrato para autogestão de Centrais Mecanizadas”.

Figura 11. Encaixes do MRS e alcance durante a Gestão Haddad



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Quanto ao alcance dos encaixes, considerando a operacionalização que adotamos nos capítulos anteriores<sup>57</sup>, o PGIRS e o instrumento do contrato expressam encaixes verticais, vez que estão contidos no Decreto Regulamentar nº 54.991/2014. Os demais constituem encaixes horizontais, vez que a participação no Conselho Gestor é definida por meio da Resolução da AMLURB nº 28/2014, a participação na operação das CMTs decorre de uma negociação com o governo e a criação da cooperativa de 2º Grau é regulamentada pela Resolução da AMLURB nº 82/2016.

Contudo, alguns encaixes tiveram pouca durabilidade, citamos como exemplo a descontinuidade da contratação das organizações de catadores. Já outros encaixes verticais sofreram alterações, como a participação no Conselho do Fundo, que foi extinto e substituído

<sup>57</sup> Consideramos que os encaixes verticais envolvem relações diretas com a Chefe do Executivo e alto escalão, ao exemplo de Secretários Municipais, e por isso, tem capacidade de subordinar diversas Secretarias e órgãos públicos às demandas do MS. Além disso, consideramos que o tipo de institucionalização do encaixe também determina seu alcance, se institucionalizados por meio de lei e decreto regulamentar, constituem ambos encaixes verticais. A diferença é que o decreto regulamentar depende somente da iniciativa do Prefeito, e por isso, mais vulnerável às mudanças de governo, ou seja, menos estável institucionalmente, enquanto que a lei tende a ser mais estável, por demandar a mobilização de outra arena (legislativa) e a construção de maiorias. Por sua vez, os encaixes horizontais envolveram relação com burocratas do médio e baixo escalão e/ou foram institucionalizados por meio de normas infralegais, ou seja, como dito acima possuíam baixo grau de institucionalização.

por outra arena, havendo redução dos assentos do MRS, o que ocorreu com a mudança de governo (Gestão Doria/Covas).

No que se refere aos repertórios de interação entre o MRS e o Estado, vemos que se estabeleceram relações de proximidade entre o Movimento e a burocracia do alto escalão da prefeitura. O Entrevistado 12, abordando o processo de instalação das CMTs, relatando haver certa proximidade entre atores do Movimento e o governo:

O Haddad ele recebia, ele recebeu os catadores umas 5 vezes, dava um tapinha nas costas e **falava “oh companheiro”, o pessoal saía todo feliz, “o Prefeito nos recebeu!”**, **nunca tinha recebido a gente**. O Simão Pedro (Secretário de Serviços) era muito solícito, fazia reunião, prometia mundos e fundos. A primeira coisa que tivemos que engolir foram as Centrais Mecanizadas de Triagem [...] (ENTREVISTADO 12, 2021).

Essas relações de proximidade parecem se fundar no fato do governo ser ocupado por um partido de esquerda e sua conexão com o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ator com significativa interlocução com o Movimento de Catadores<sup>58</sup>. O Entrevistado 12 relata ainda que **“Acreditava-se que com um governo petista, não é a Marta, é o Haddad, foi ministro do Lula, Lula está apoiando, então vamos dar esse voto de confiança**. Mas a gente foi perceber que a coisa não ia dar certo [...]”.

Assim, a entrada de um partido de esquerda parece ter reforçado processos de interação socio-estatal, permitindo a construção de relações diretas entre os catadores e a alta burocracia. Isto também afetou positivamente a percepção do MRS sobre a possibilidade de diálogo e sobre a credibilidade do Estado.

Outro repertório institucional que identificamos foi quando o Comitê de Catadores também se articulou para aprovar o PL 591/2013 na Câmara Municipal, com vistas a dar maior grau de institucionalidade às suas demandas por integração e contratação das organizações de catadores na coleta seletiva, por meio de uma Lei Municipal, contudo o PL 591/2013 ainda encontra-se em tramitação na casa legislativa<sup>59</sup>.

Além disso, identificamos o uso de repertórios de confronto, de ações diretas como a publicação de cartas de reivindicações e denúncias contra medidas do governo. Pela análise

---

<sup>58</sup> A relação de proximidade entre o MNCR poder ser retratada pelos diversos eventos de “Natal dos Catadores com Lula” realizados na COOPAMARE.

<sup>59</sup> O PL visava a inserção das cooperativas e associações de catadores da coleta seletiva no Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo, autorizando a remuneração das cooperativas e associações de catadores pela prestação de serviço, e cria o Conselho Gestor da Coleta Seletiva.

das notícias no site do MNCR<sup>60</sup>, durante a gestão Haddad os catadores denunciaram publicamente diversas apreensões ilegais de carroças de catadores pela Prefeitura, além de uma denúncia contra fiscais da AMLURB que impediram que comércios da região central doassem resíduos aos catadores.

A partir dessas denúncias, a organização Pimp My Carroça, com o apoio de outras organizações da sociedade civil, realizou reunião com representantes das Secretarias de Direitos Humanos, Secretaria do Trabalho, de Serviços, da Subprefeitura da Sé e da Guarda Civil Metropolitana (GCM) para tratar das apreensões ilegais. Além disso, os catadores se articularam com a Secretaria de Direitos Humanos, onde o Secretário da época, Eduardo Suplicy, acompanhou e acolheu diretamente alguns catadores atingidos pela ação da Prefeitura. A partir disso, a Defensoria Pública foi mobilizada e propôs um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) para a Prefeitura, para a implementação de um protocolo nas atividades de limpeza urbana. Novamente, vemos que em situação de maior conflito, como a violação de direitos dos catadores, o MRS mobiliza o direito como forma de garantir a institucionalização de suas demandas, assim como ocorreu na gestão Kassab.

Também destacamos, entre os repertórios de confronto, a atuação dos catadores da Zona Leste, que em reunião do FDZL de junho de 2016, produziram uma carta de reivindicações que apontava para a necessidade de investimentos nas cooperativas da região e um pagamento justo pelos serviços contratados<sup>61</sup>.

Cabe elucidar ainda as mobilizações empreendidas pela Coopere-Centro em decorrência da instalação de uma das Centrais Mecanizada de Triagem. A cooperativa denunciou em carta pública, o risco de remoção da cooperativa do galpão público onde estava instalada para que se construísse a Central, reivindicando também investimentos em seu galpão. Posteriormente, em outra carta pública, a cooperativa denunciou as condições insalubres de trabalho e ingerências por parte da Concessionária Loga nas suas atividades de

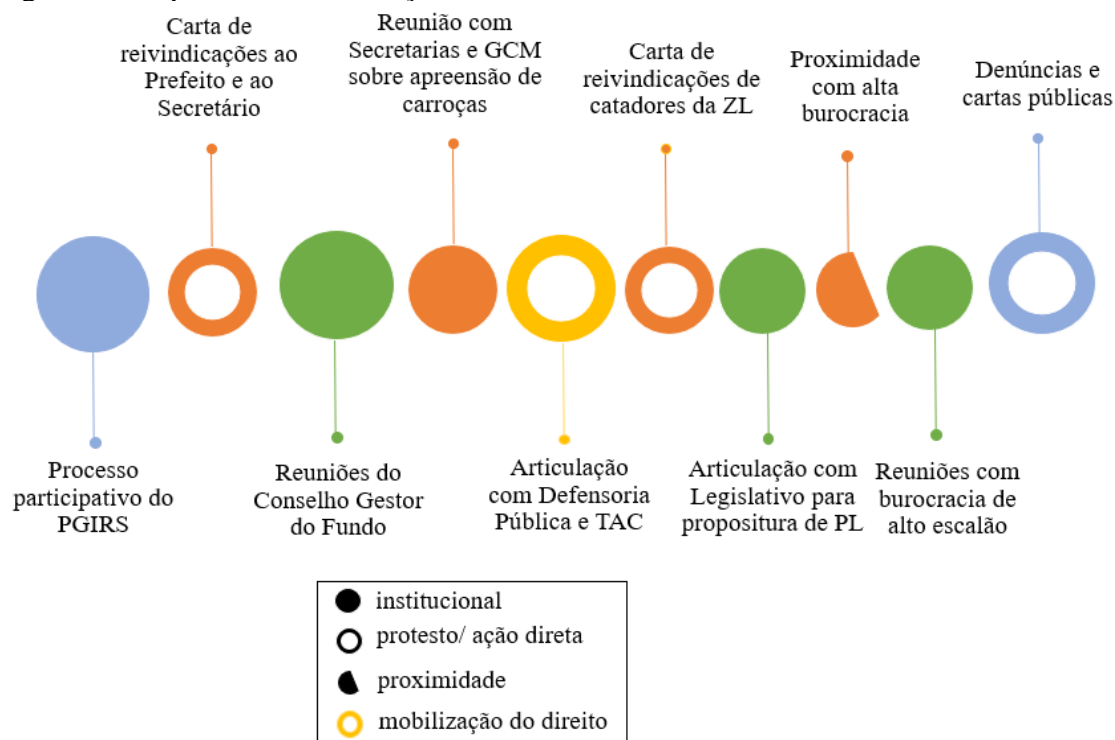
---

<sup>60</sup> Notícias do site do MNCR com título “Catadores da Rua 25 de Março sofrem repressão em São Paulo” de 1/09/2015; “Prefeitura de SP apreendeu e destruiu carroça demorador de rua” de 13/08/2015; “O rapa das carroças” de 27/08/2015; “Defensoria Pública propõe TAC à Prefeitura de SP para evitar apreensão ilegal de Carroças” de 17/05/2016 .

<sup>61</sup> Estas informações referem-se a notícia no site do MNCR com o título “Catadores da Zona Leste de São Paulo organizam luta por melhorias no trabalho” publicada em 06/06/2016.

operação da CMT<sup>62</sup>. A seguir ilustramos os repertórios de interação do MRS com o Estado identificados nesse período:

Figura 12. Repertórios de interação durante a Gestão Haddad



Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa.

Observamos que os repertórios institucionais e política de proximidade são superiores aos repertórios de confronto, ainda que esta diferença seja pequena. Acreditamos que a mobilização do direito faz parte do repertório de confronto, vez que compreendemos o direito como um instrumento de resolução de conflitos. Isto mostra que mesmo em um governo de esquerda, percebido pelo Movimento como mais aberto às suas demandas, se estabelecem relações de confronto.

### 6.3. A escolha pelas CMTS

Conforme expusemos antes, as CMTs surgiram como uma solução frente à necessidade de universalização da coleta seletiva, com vistas a dar uma destinação final ao enorme volume de resíduos da cidade. Esperava-se que com a construção das 4 CMTs a receita líquida oriunda da comercialização dos recicláveis fosse da ordem de R\$ 1,6 milhão,

<sup>62</sup> Estas informações referem-se a notícia no site do MNCR com o título “Prefeitura e empreiteira querem tirar espaço de trabalho de cooperativa de catadores” publicada em 27/04/2016; “Cooperativa de catadores luta pela sobrevivência com a solidariedade de movimentos sociais” publicada em 3/05/2016.

viabilizando, portanto, o arranjo jurídico desenhado, subsidiando o Fundo de Coleta Seletiva e a contratação das organizações de catadores, conforme previsto no PGIRS (RNSP, 2014).

A Prefeitura demandou da consultoria responsável pela elaboração do Plano, a apresentação de um modelo de gerenciamento dos resíduos para a cidade, a qual partiu da experiência de participação na elaboração da PNRS e realizou pesquisa no exterior para levantamento de ferramentas tecnológicas disponíveis de destinação de resíduos, vejamos:

**A prefeitura que demandou um modelo de gestão sustentável de resíduos, como a gente já tinha trabalhado no ministério do meio ambiente e tinha estruturado algumas bases para a Política Nacional**, a gente já tinha essa expertise e essas informações de conhecimento técnico desses tipos de estrutura e de estratégias de ação para o gerenciamento de resíduos. Aí a gente fez a adaptação para o cenário paulistano, pelo grande volume e pelas características da cidade. **Surgiu no PGIRS mas a gente também pesquisou no exterior, um grande exemplo inspirador foi São Francisco na Califórnia**, porque eles estavam já trabalhando com o conceito de resíduo zero, a separação dos resíduos em 3 frações, que a gente defende aqui também, como é que eles estavam caminhando para de fato com conseguir processar os resíduos secos num volume grande, daí que a gente viu não só essas estruturas de triagem mecanizada, que dá velocidade e volume inicial e você ampliar a coleta seletiva, não só territorialmente, mas você ampliar a participação da população. Mas também a necessidade de tratar a maior parcela do nosso lixo que é orgânica, aí fomos buscar informação de estados europeus que estavam trabalhando com a biodigestão e grandes estruturas de processamento de resíduos, que são os tais Eco parques.

Contudo, as concessionárias também participaram dessa definição, à medida em que eram responsáveis pela realização de investimentos em Infraestrutura, participando diretamente da avaliação da qualidade técnica das tecnologias disponíveis no mercado. Ao analisar o processo administrativo que autoriza a instalação de uma das CMTs, notamos que a análise e o parecer técnico sobre a qualidade das tecnologias são elaborados pela concessionária.

No caso da EcoUrbis, a concessionária apresenta uma matriz comparativa das tecnologias das cinco empresas fornecedoras aptas<sup>63</sup>, considerando algumas dimensões como: os tipos de sistemas e equipamentos, sistema de captação de pó, gasto de energia elétrica, índice de recuperação dos resíduos e de eficiência, sistema de seleção do vidro. O parecer, ao distinguir alguns tipos de equipamentos, não explicita ou justifica a vantagem comparativa de certa proposta, se limitando, por vezes, a descrever a solução ou classificá-la<sup>64</sup>. Desta forma,

---

<sup>63</sup> Foram consideradas aptas as propostas apresentadas pelas empresas: Vauché, Stadler, Masias, Sutco, BHS, todas estrangeiras.

<sup>64</sup> As dimensões são classificadas em 4 categorias: 1. vantagem competitiva, 2. alternativa apropriada, 3. desvantagem competitiva e 4. padrão. No caso específico dos equipamentos de separação de materiais finos e grossos, o parecer indica que as empresas Vauché e Stadler dimensionaram seu projeto para operar com RSU, ou seja, o que permitiria processar resíduos indiferenciados. Contudo, não há menção explícita se os resultados



é a empresa que define os parâmetros para avaliação da qualidade destas propostas, com ampla margem de discricionariedade, podendo desconsiderar parâmetros relevantes. Por exemplo, não foram dimensionadas consequências decorrentes de inadequações da maquinaria à gravimetria dos resíduos brasileiros, ou então, questões relativas à saúde e segurança do trabalho<sup>65</sup>, pontos que posteriormente ocasionaram um conjunto de problemas sociotécnicos, como veremos mais adiante. Ao final do parecer, a EcoUrbis indica aquelas propostas que considera mais apropriadas, o que foi acolhido pela AMLURB com base nas avaliações apresentadas pela concessionária. A AMLURB se limita a manifestar que as propostas aprovadas “consideram o melhor custo-benefício ao longo do tempo de vida útil do equipamento” e que elas possuem vantagem comparativa no consumo de energia (AMLURB, 2013).

Recordamos que a participação das empresas nesta definição só foi possível pois a concessão ampliou seu papel, passando a atuar como investidoras em infraestrutura da coleta seletiva. Assim, reforçamos o argumento levantado no capítulo 4, de que a concessão contribuiu para a incorporação de tecnologias centralizadoras (mais adiante explicitamos o porquê da CMT ser assim classificada), pois visava implementar “tecnologias sofisticadas” como forma de “modernizar”, bem como permitiu que as concessionárias influenciassem nessa escolha.

A escolha por esta tecnologia se deu em contraposição às Centrais convencionais<sup>66</sup>, considerou-se que a construção de novas CTs poderia não corresponder às metas de universalização do PGIRS, não cobrindo a demanda potencial do município. Por outro lado, as CMTs ofereceriam alta capacidade de processamento, sua instalação seria mais rápida em comparação com a construção de diversas centrais convencionais, pois demandaria um número menor de terrenos tendo em vista que havia uma dificuldade de escassez de terrenos

---

das dimensões comparativas fazem referência a operação com resíduos segregados ou indiferenciados, o que alteraria significativamente a “eficiência” comparativa.

<sup>65</sup>Quanto a questão da gravimetria, Souza, Lima e Varella (2021, p. 13) afirmam que os projetistas da maquinaria, ligados às empresas fornecedoras estrangeiras, apesar de terem realizados estudos sobre a gravimetria dos resíduos brasileira, não utilizam a informação coletada para considerar consequências que deveriam levar a readequação do projeto das máquinas, visando melhor adaptá-la à realidade brasileira. Quanto à questão da saúde e segurança do trabalho, o parecer se limita a afirmar que a cabine de etapa manual destes equipamentos foi projetada para “proporcionar conforto térmico e acústico aos triadores”, sem contudo explicitar como isso se daria ou incluir essa característica na matriz comparativa. Com exceção do vidro, o parecer não apresenta qualquer análise sobre os tipos de resíduos processados, os índices de rejeito para cada tipo de resíduo ou a adequação do equipamento ao sistema de coleta seletiva e ao tipo de resíduos brasileiros.

<sup>66</sup>No processo administrativo para definição da CMT de Ponte Pequena menciona-se que elas “substituirão os 5 galpões de triagem” previstos no contrato de concessão com a Loga Ambiental.

no município. Ademais, sua operação seria feita pelas concessionárias dentro do escopo do contrato existente, com participação dos catadores, não demandando formalização de parcerias com diversas organizações (como no caso das centrais convencionais).

Vale mencionar que durante a gestão de Gilberto Kassab ocorreram problemas para destinação dos resíduos com as Centrais de Triagem em operação, o volume de resíduos coletados pelas concessionárias era superior a capacidade de processamento das cooperativas **conveniadas**, levando o município a destinar resíduos para algumas organizações sem convênio ou a encaminhá-los diretamente ao aterro sanitário (ENTREVISTA 15).

Desta forma, a experiência anterior com as CTs também influenciou nessa escolha tecnológica. Havia o receio de que o município não tivesse para onde encaminhar o material coletado, como já havia ocorrido, de forma que investir nas Centrais convencionais poderia não cobrir a demanda potencial do município por destinação final. Neste sentido, a fala do entrevistado 1 e 15 aborda o processo de definição desta ferramenta de política pública:

Previa-se a construção de duas Mega centrais, o que eu acho algo muito positivo, haja visto que se não fosse por isso, estaríamos com o mesmo problema de anos atrás: não teríamos onde descarregar. Houve embates, mesmo assim funcionou. Se com 20 centrais, eu fazia tão pouco, quantas centrais novas estavam no processo de construção? 17. vai aumentar, vai ficar legal, mas será que dá conta? Acho que é importante pensar maior. **Foi aí, fazendo conta, que conversamos com as concessionárias. Chegamos no valor, compensava mais construir duas Megas. A gente teria uma capacidade maior, mais razoável. Hoje temos folga para atender a coleta, então foi melhor. Se não, teríamos que levar o resíduo para passear e jogar no aterro, o que seria loucura.** Foi nessa conversa que se estabeleceu a compatibilização dos investimentos. Para recapitular, eu acho que 2014 foi um marco. Se não fosse por isso, nós estaríamos em uma situação caótica que experimentamos anos atrás (ENTREVISTA 1, 2021).

Desde 2004, quando foi feito o contrato de concessão pelas concessionárias. Havia essa contrapartida que eles deveriam, se eu não me engano, investir em 10 a 20 galpões. **Só que chegou um momento, no final da gestão Kassab, as cooperativas que eram habilitadas, mesmo com índice baixíssimo de coleta seletiva no município, não conseguiam processar esse material [...] Quando a gestão Haddad assumiu, o plano de metas do governo era de aumentar o percentual da coleta seletiva. Eles fizeram um estudo que se construísse de 10 a 15 galpões, não ia dar conta do material. Então, a ideia foi construir centrais mecanizadas, para que o excedente fosse processado pelas mecanizadas** (ENTREVISTA 15, 2021).

Apesar do PGIRS prever a instalação de quatro CMTs, somente foram construídas duas centrais em 2014, a Central de Ponte Pequena, localizada na região central, e a Central Carolina Maria de Jesus, localizada no bairro de Santo Amaro. Ambas foram custeadas pelas concessionárias, conforme obrigação contratual (AMLURB, 2019). A CMT Ponte Pequena (PP) contemplou investimentos de cerca de R\$25 milhões, utilizando tecnologias alemã, francesa e espanhola, está localizada na região central e é operada pela concessionária Loga

Ambiental. A segunda central a ser instalada foi a CMT Carolina Maria de Jesus (CMJ), que inclui investimentos de R\$33 milhões, utilizando tecnologias importadas da Alemanha, França e Itália, está localizada na região sul e é operada pela EcoUrbis (RNSP, 2014).

#### **6.4. O que são as Centrais Mecanizadas de Triagem e como funcionam?**

As Centrais Mecanizadas de Triagem são tecnologias que realizam o processo de separação e enfardamento dos materiais recicláveis de forma automatizada. As CMTs são operadas pelas concessionárias, em termos de controle e ajustes técnicos no maquinário, as empresas devem garantir contratualmente o índice de rejeito de 40% no processo produtivo, conforme estipulado pela AMLURB (SOUZA, 2016).

Já os catadores foram incorporados originalmente para atuar nas cabines de triagem, como vimos, sua incorporação foi resultado das negociações entre o Governo e o Movimento de Resíduos Sólidos, na tentativa de consensuar a adoção desta tecnologia. Trata-se também da construção de um encaixe institucional, que permitiu que algumas organizações de catadores fossem remuneradas por este serviço.

Inicialmente, duas organizações de catadores foram contratadas para realizar esta etapa manual, e posteriormente passaram a ser responsáveis pela comercialização dos resíduos das CMTs. Foi contratada a cooperativa Coopercaps para atuar na Central Carolina Maria de Jesus (CMJ), já na Central de Ponte Pequena (PP) atuaram as cooperativas Coopere-Centro (2014-2016), Cooper Vira-Lata (2016-2020) e a Coopercaps (atual).

As plantas produtivas das Centrais apresentam variações. A seguir faremos uma breve explicação do seu funcionamento, a qual ajudará na compreensão dos problemas tecnológicos enfrentados e permitirá identificar os processos de adaptação sociotécnicas efetuados pelas organizações de catadores, o que abordaremos mais adiante.

No decorrer na pesquisa realizamos uma visita monitorada à CMJ, o que mais nos chamou a atenção foi a considerável quantia de cacos de vidro ao longo do processo, de sacolas plásticas misturadas com outros materiais, plásticos de composição distintas misturados e a significativa quantia de rejeito<sup>67</sup>. Abaixo descrevemos as etapas da planta produtiva da CMJ:

---

<sup>67</sup> No anexo da dissertação inserimos fotos da visita, especificando as etapas do processo produtivo da CMJ.

Quadro 12. Etapas da planta produtiva da CMT Carolina Maria de Jesus

Etapas	Descrição
Etapa 1 - Pátio de recepção dos materiais e rasga sacos (catador)	O material que chega à central é oriundo da Zona Sul e coletado pelas concessionárias. Desde sua inauguração houve um aumento progressivo na quantidade de resíduos recebidos e processados. Ao chegarem ao pátio de recepção, os resíduos são transportados por meio de uma pá carregadeira até o maquinário conhecido como “rasga sacos”. Este permite que o resíduo seja solto na esteira, para posteriormente ser triado.
Etapa 2 - Esteira transportadora e Trommel (catador)	Após passar pelo rasga sacos, os materiais são transportados por uma esteira mecânica até o Trommel, que consiste numa peneira giratória de separação dos materiais segundo seu volume, separando-os em grandes, médios e finos.
Etapa 3 - Esteiras, canaletas e equipamento balístico	Os materiais de volume grande são transportados pela esteira até a cabine de triagem. Os materiais de volume médio são transportados por canaletas até o equipamento balístico, responsável por separar os materiais médios por peso e formato (2D e 3D). Os materiais finos seguem para os sensores magnéticos e por indução, para retirada de resíduos metálicos, e depois seguem diretamente para o rejeito. Foi possível observar que ao final desta etapa ainda há uma quantidade significativa de materiais passíveis de reciclagem, ao exemplo de pequenas garrafas de plástico de refrigerantes e iogurte, entretanto esses materiais se tornam rejeitos.
Etapa 4 - Sensores ópticos 2D	Após passarem pelo equipamento balístico, os materiais médios seguem para os sensores ópticos 2D que separam o papel branco, papel misto, papelão e filmes, e encaminham o material para a cabine de triagem. Ao lado dos sensores está localizada a sala de controle, onde se encontra um funcionário da empresa concessionária responsável por operar e monitorar os equipamentos.
Etapa 5 - Sensores Ópticos 3D	Os materiais médios seguem para os sensores ópticos 3D que separam PEAD's branco e colorido, PETs cristal, verde e coloridos, embalagem de cartão para alimentos líquidos. Depois seguem para a cabine de triagem.
Etapa 6 - Cabine de triagem e esteiras de separação	Os materiais médios e grandes são encaminhados para a cabine de triagem, onde catadores de materiais recicláveis da COOPERCAPS realizam o processo intitulado de “controle de qualidade”. A etapa de controle de qualidade compreende a separação negativa dos materiais, ou seja, separa-se o que não será aproveitado (rejeito), funcionando na lógica inversa do modelo convencional de separação. Há também separação positiva (convencional) de materiais que não foram corretamente separados pelas máquinas. O espaço é alimentado por 7 esteiras. <b>Cada esteira possui uma velocidade de movimentação distinta, chama atenção o ritmo acentuado das esteiras em comparação aos galpões convencionais de Cooperativas. Segundo informações prestadas por um catador, a velocidade é determinada pelo corpo técnico da concessionária, responsável pelo controle da tecnologia, a partir de parâmetros técnicos definidos para cada tipo de material.</b> Destaca-se que os catadores não definem a velocidade das esteiras, tampouco podem alterá-la.

Etapa 7 - Sensores magnéticos e por indução	Nesta etapa os materiais finos passam por sensores magnéticos que irão retirar os materiais metálicos, sendo o restante encaminhado para o rejeito. Aqui também há uma etapa manual, onde um catador faz a seleção negativa de resíduos que possam atravancar o maquinário, ao exemplo de fios.
Etapa 8 - Enfardamento, estocagem, comercialização e rejeito	Os materiais triados mecânica e manualmente seguem para a prensa, que faz a compressão e enfardamento. Os fardos são depositados no galpão de estocagem localizado ao fundo da planta. <b>Durante a visita um dos catadores mencionou que o espaço de armazenamento é pequeno, o que dificulta armazenar grandes quantias e demanda sua rápida comercialização e saída do galpão, o que nem sempre é fácil diante da dificuldade de comercialização dos materiais de baixa qualidade ou mesmo pela sazonalidade do mercado de recicláveis. Caso contrário, o acúmulo de materiais pode comprometer o processo produtivo, ocasionando a parada da planta.</b> O rejeito é recolhido pela empresa concessionária e encaminhado para o aterro sanitário.

Fonte: elaboração própria por meio de documentos e observação participante

Não conseguimos realizar visita à planta produtiva da CMT de PP, por dificuldades impostas pela pandemia. Contudo, pela análise documental e revisão bibliográfica (HIDAKA, 2016; IZIDORO, 2021) identificamos etapas da planta produtiva que descrevemos abaixo, bastante similar ao processo na outra central <sup>68</sup>.

Quadro 13. Etapas da planta produtiva da CMT Ponte Pequena

Etapas	Descrição
Etapa 1 - Pré-triagem	Os resíduos seguem para uma pré-triagem manual, realizada por catadores, onde são separados os vidros e grandes volumes.
Etapa 2 - Trommel e rasga sacos	Os materiais são transportados por uma esteira até o Trommel, que consiste numa peneira giratória de separação dos materiais segundo seu volume, separando-os em grandes, médios e finos. Os materiais finos seguem diretamente para o rejeito. Foi possível observar que nesta etapa ainda há uma quantia significativa de materiais finos passíveis de reciclagem, ao exemplo de pequenas garrafas de plástico de refrigerantes e iogurte, entretanto esses materiais são encaminhados ao aterro sanitário. Os materiais de maior volume são transportados pela esteira até a cabine de triagem, para serem separados manualmente. Os materiais de volume médio são transportados até o maquinário conhecido como “rasga sacos”. Este permite que o resíduo seja solto na esteira, para posteriormente ser triado.
Etapa 3 - Equipamento balístico	Os materiais de volume médio seguem então para o equipamento balístico, responsável por separá-los segundo formato (2D e 3D). Os materiais planos ou 2D (papel branco, papel misto, papelão e filmes) são encaminhados para a cabine de triagem. Já os materiais rodantes (3D) seguem para o separador magnético, onde são separados materiais ferrosos.

<sup>68</sup> Para mais informações sobre o funcionamento da CMJ ver: [https://www.facebook.com/reciclasampa/videos/veja-como-funciona-uma-central-mecanizada-de-triagem/326869879223189/?locale=hi\\_IN](https://www.facebook.com/reciclasampa/videos/veja-como-funciona-uma-central-mecanizada-de-triagem/326869879223189/?locale=hi_IN).

Etapa 4 - Sensores ópticos 3D e separador por indução	Os materiais médios 3D, após passarem pelo separador magnético, seguem para os sensores ópticos que separam certos tipos de plástico, como PEAD, PET e embalagens longa vida.
Etapa 5 - Sensores magnéticos e por indução	Os materiais rodantes (3D) além de passarem por uma triagem dos materiais ferrosos, seguem para o separador por indução, que faz a triagem dos materiais não ferrosos, como o alumínio.
Etapa 6 - Cabine de triagem e esteiras de separação	Os materiais médios e grandes são encaminhados para a cabine de triagem, onde atualmente os catadores de materiais recicláveis da COOPERCAPS realizam o processo intitulado de “controle de qualidade”, onde são separados materiais não triados pela planta.
Etapa 7 - Comercialização e rejeito	Os materiais triados mecânica e manualmente seguem para a prensa, que faz a compressão e enfardamento. Após, são comercializados pela cooperativa. O rejeito é recolhido pela empresa concessionária e encaminhado para o aterro sanitário.

Fonte: elaboração própria por meio de documentos.

Retomando os argumentos do capítulo 4, as CMTs podem ser enquadradas como tecnologias centralizadoras, seguindo a classificação discutida por Hidaka (2021). Isto pois elas: (i) são ferramentas importadas, concebidas sem dimensionamento do contexto local ; (ii) envolvem a mecanização dos processos, com a expectativa de aumento da produtividade; (iii) incorporam concepções de larga escala, possuindo alta capacidade de processamento de resíduos); (iv) são intensivas em capital, envolvendo altos investimentos e altos custos; (v) demandam maior participação do setor privado na sua definição e implementação.

Seu caráter centralizador também se verifica pela lógica territorial concentrada: sua alta capacidade de processamento de resíduos demanda o envio de resíduos de diferentes regiões da cidade para a planta produtiva, concentrando-os em pontos específicos da cidade.

Quanto à participação do setor privado, recordamos que as concessionárias participaram da definição desta tecnologia juntamente com a AMLURB, o que foi possível por meio da concessão dos serviços, que ampliou o papel das empresas no sistema, passando ao posto de investidoras.

Essas características tecnológicas são relevantes à medida em que impactam no processo de implementação e nos encaixes institucionais do Movimento de Resíduos Sólidos. Enquanto tecnologias centralizadoras as CMTs colidem com o modelo alternativo defendido pelo movimento. Já sua lógica de larga escala demanda que a maquinaria seja “alimentada” com grande volume de resíduos, correndo o risco de competir com as organizações de catadores pelos resíduos da coleta oficial.

A lógica de larga escala também traz maior complexidade à gestão das CMTs, o fluxo de resíduos e a velocidade de processamento é intensa, os processos e etapas de separação são sequenciais e dependem de processos anteriores, ou seja, a separação de um tipo de material, por vezes, depende da triagem de outros materiais. Isto demanda maior atenção ao processo produtivo, para evitar paradas na planta que podem ser ocasionadas pelo acúmulo de materiais aglomerados (volume), os quais atravancam o processo produtivo. Demanda também uma ação articulada dos catadores e empresas concessionárias na operação da planta, visando uma atuação veloz em todas as etapas do processo, desde o recebimento dos resíduos até a solução rápida de eventuais problemas técnicos (por exemplo, os catadores acionam a empresa quando percebem fluxos incomuns de resíduos nas esteiras). A coordenação destes atores não é uma tarefa simples, considerando que disputam a prestação dos serviços de coleta seletiva na cidade e possuem um histórico de conflitos desde a criação do PCS.

Os altos investimentos que estes equipamentos demandam, adicionam pressões ao processo produtivo no sentido de buscar o aumento da eficiência do equipamento, visando “compensar” os investimentos. Nas atas de reunião do Conselho Gestor do Fundo mencionase com frequência que a AMLURB faz solicitações às concessionárias para adequar o processo produtivo, melhorar qualidade de materiais e ajustar os níveis de rejeito, havendo assim uma demanda de produtividade sobre as concessionárias<sup>69</sup>. Nesse sentido, o ritmo de produção e trabalho nas CMTs pode ser intenso.

Por sua vez, por se tratar de um equipamento importado podem ocorrer inadequações à realidade dos resíduos e do sistema de coleta brasileiros, ocasionando diversos problemas produtivos. Portanto, a natureza centralizadora das CMTs, geram pressões por eficiência e inadequações técnicas à realidade brasileira, que contribuem para o aumentar a complexidade do processo de implementação dessas ferramentas tecnológicas. Isto favorece a centralidade das CMTs no processo de implementação.

Argumentamos nas próximas subseções que a centralidade desta tecnologia dificulta o desenvolvimento de outros objetivos da política, conflitando com a inclusão dos catadores na coleta seletiva, pois demanda maior atenção e esforços governamentais.

---

<sup>69</sup>Sobre as solicitações da AMLURB quanto ao rejeito, cita-se como exemplo a reunião ordinária do Conselho, ocorrida em fevereiro de 2015, a qual descreve que : “O Sr. Silvano informou que houve reuniões da AMLURB com as concessionárias para tratar da questão dos rejeitos. **Estabeleceu-se um prazo de 15 dias para que as concessionárias elaborassem um plano de mitigar o índice de 60% de rejeito** verificado ante uma previsão de 40%”.

## 6.5. Centralidade das Centrais Mecanizadas de Triagem: complexidade do arranjo de implementação e dilemas jurídicos.

[...] Então, a ideia foi construir centrais mecanizadas, para que o excedente fosse processado pelas mecanizadas. **E paralelo a isso, a gestão Haddad criou o Conselho Gestor. A ideia era maravilhosa, queria fazer a gestão dos recursos, e criar opção, pagamento socioambiental urbano, para que os catadores pudessem ter um incremento na sua produtividade.** Pois bem, o Conselho Gestor tinha representantes do poder público, de universidade, de ONGs e catadores. O que aconteceu foi que a ideia, é sempre assim, **a ideia concebida era maravilhosa, mas o recurso oriundo da comercialização das centrais mecanizadas nunca chegou para o catador, nunca chegou em equipamentos, maquinários, em reforma de galpão na gestão Haddad, e ficou lá** (ENTREVISTA 15, 2021).

Apesar do PGIRS delimitar instrumentos e seus objetivos, definindo as CMTs como parte da rota tecnológica e idealizando um Fundo para depositar valores da comercialização dos resíduos processados, o processo de implementação se demonstrou mais complexo, trazendo questões não previstas no Plano que demandaram a construção e implementação de um arranjo próprio. Essas questões compreendiam: Quem faria a comercialização dos resíduos das Centrais Mecanizadas? Como seria feita a comercialização? Quem faria a gestão e operação do Fundo? Como viabilizar a aplicação dos recursos do fundo? Essas questões implicaram na construção de estruturas jurídicas e institucionais, com elevado grau de complexidade, demandando capacidade técnica e de coordenação por parte da AMLURB, num contexto onde esta autarquia estava em processo de implantação<sup>70</sup>. Esses desafios são retratados pela fala do entrevistado 5:

**O grande debate que aconteceu foi do Fundo Paulistano, quando veio as Centrais Mecanizadas de Triagem a gente não tinha esse modelo, na hora que ia operar, como é que nós vamos fazer a operação do produto (material reciclável) ? quem vai gerir? pra onde vai o produto? a quem pertence?** Então nós criamos, baseado no debate jurídico que foi feito, foi contratada uma consultoria. Participou da discussão jurídica uma advogada da AMLURB, o próprio Silvano Silvério presidente, o pessoal da secretaria, uma consultoria da associação de municípios da área de saneamento, esse pessoal que ajudou a conceber. Contratamos para discutir o modelo para esse fundo, a FIA da FGV, e foi construído o primeiro modelo do fundo paulistano da coleta seletiva (ENTREVISTA 5, 2022).

Assim, a Resolução nº 28/2014 da AMLURB criou um arranjo que envolveu:

- definição do Fundo e sua natureza jurídica;
- definição de um Agente Operador deste fundo e do seu papel;

<sup>70</sup> Vale lembrar que a AMLURB foi efetivamente instituída ao final da gestão Kassab e início da gestão Haddad (GODOY, 2015).



- criação de uma plataforma de leilão online dos resíduos;
- estruturação de um Conselho Gestor para monitorar o Fundo;
- elaboração de planos de trabalho para aplicação dos recursos;
- intermediação da relação entre Agente Operador, concessionárias e organizações de catadores que operavam nas CMTs.

Ademais, esse arranjo envolveu intermediação com outros atores: como compradores dos materiais recicláveis das CMTs; organizações da sociedade civil, instituições de ensino e outras Secretarias Municipais que participavam do Conselho, consultorias contábil e jurídicas, contratadas para fiscalizar operações de comercialização e desenhar o arranjo; a Procuradoria Geral do Município, que realizou consultas sobre o Fundo. A implementação deste arranjo envolveu problemas relativos à sua viabilidade jurídica, problemas tributários na operação dos recursos, culminando, inclusive, na realização de uma auditoria pela Controladoria Geral do Município de São Paulo em 2020<sup>71</sup>.

Passamos então a analisar o arranjo criado, as decisões envolvidas na implementação e os problemas jurídicos. O modelo jurídico do Fundo de Coleta Seletiva foi estruturado com o apoio de uma consultoria, prestada pela Fundação Instituto de Administração (FIA). Sua natureza jurídica, seria contábil, financeira e privada (CGM, 2020). E para realizar a comercialização dos resíduos da CMTs foi prevista a construção de uma plataforma de leilão *online*, o objetivo era garantir preços mais elevados na venda do material, por lotes, assim como dar transparência e garantir a imparcialidade na comercialização dos resíduos.

Criou-se então a figura do Agente Operador (AO) do Fundo, uma terceira entidade que seria contratada pelo município para realizar a comercialização dos resíduos das CMTs, as transações financeiras e operação do Fundo, tratando-se de uma pessoa jurídica de direito privado, preferencialmente sem fins lucrativos. O Agente Operador seria remunerado com recursos do próprio Fundo. A entidade Instituto Observatório do Terceiro Setor foi contratada para exercer a função de AO.

Posteriormente, as cooperativas que ingressaram na operação das CMTs passaram a participar da comercialização dos resíduos, assim como as empresas concessionárias. A baixa qualidade da triagem mecanizada dificultou a comercialização dos resíduos e gerou

---

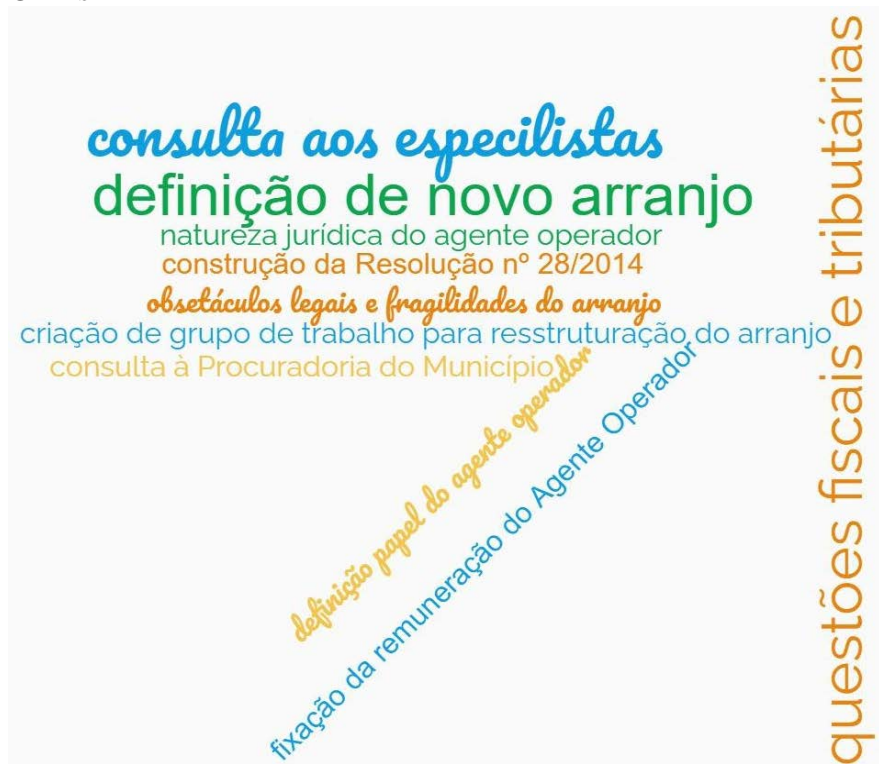
<sup>71</sup> Ver relatório de auditoria ordem de serviço nº 094/2020/CGM-AUDI

insatisfações por parte dos compradores, de início. A comercialização destes resíduos foi permeada por conflitos entre as empresas concessionárias e organizações de catadores, na tentativa de justificar a baixa qualidade do material processado, vejamos:

O Agente Operador criava o leilão online para comercializar, depositava o dinheiro, autorizava e mandava para a cooperativa. Num primeiro momento era "ninguém põe a mão, só o Agente Operador", só que não tinha estrutura montada direitinho e certas questões não eram função do Agente Operador. A cooperativa junto com as empresas começaram a fazer o leilão, primeiro deram umas cabeçadas, mas depois começaram a entender. **Por exemplo, a qualidade do material saía ruim, teve comprador que falou “não vou comprar mais, vou devolver, isso aqui está contaminado”. Os compradores só queriam comprar da CMT Carolina Maria de Jesus, porque da outra central era ruim. Aí ficava uma briga entre catador e empresa concessionária, os catadores colocavam a responsabilidade na máquina que não funcionava e as empresas** (ENTREVISTA 5, 2022).

Segundo apontado nas entrevistas 1, 5, 13 e 15, havia dificuldades jurídicas no processo de implementação deste arranjo das CMTs (Fundo, Agente Operador e Conselho). Os temas discutidos no Conselho gestor do Fundo, especificamente sobre o arranjo das CMTs, ilustram os desafios enfrentados na sua implementação, onde destacamos obstáculos legais e fragilidades do arranjo, a necessidade de mudanças no arranjo, e as questões fiscais e tributárias. Para melhor ilustrar as discussões relativas ao arranjo jurídico, elaboramos uma imagem com os principais temas tratados no Conselho:

Figura 13. Subtemas tratados no Conselho Gestor sobre o tema Estruturação do arranjo das CMTs



Fonte: elaboração própria a partir das atas de reunião do Conselho.

Os problemas jurídicos envolviam a natureza do Fundo, questões de emissão de nota fiscal e tributação das transações financeiras. Se o Fundo era de natureza privada, como se pretendia com o modelo construído, os recursos da comercialização seriam então de propriedade privada, e, segundo o Decreto 48.799/2007, deveriam ser revertidos às organizações de catadores integrantes do Programa. Contudo, sua natureza privada era questionável, pois não existia autonomia por parte do Agente Operador no uso dos recursos, uma vez que as regras de aplicação eram delimitadas pelo Conselho Gestor, presidido pelo Poder Público. Essa questão, em especial, foi objeto de questionamento pela auditoria realizada pela Controladoria Geral do Município em 2020.

O Agente Operador, enquanto uma organização social, não tinha entre as atividades prevista em seu estatuto social a comercialização de resíduos, portanto, não podia emitir nota fiscal dos resíduos comercializados nas CMTs (ATA DO CONSELHO GESTOR; HIDAKA, 2016). O Agente Operador alegava que a atividade de comercialização não estava claramente definida em contrato, de forma que era necessário readequar seu papel e atribuições contratuais. Por sua vez, o fundo de coleta, apesar de estar inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), também não poderia emitir nota fiscal, que segundo parecer jurídico decorria da falta de "condições materiais que permitam o adequado cumprimento do Contrato" que o instituiu. Dessa forma as cooperativas que atuavam nas CMTs passaram a comercializar os resíduos e emitir a nota fiscal, o que trazia inadequações legais às cooperativas, vez que os recursos se destinavam ao Fundo, não aos seus cooperados.

O escritório de advocacia Manesco foi contratado para mapear os problemas jurídicos deste arranjo e propor um novo modelo. O parecer do escritório apontou questões relativas à baixa receita do Fundo, que contrariou as expectativas de receita da comercialização dos recicláveis. Isto impediu o pagamento do Agente Operador, o que levaria a criação de uma dívida em torno de R\$884 mil reais, se o AO não tivesse renunciado à receita. Os recursos custeavam apenas o pagamento das cooperativas que operavam nas CMTs. Em síntese, o parecer jurídico apontou os seguintes problemas no arranjo das CMTs (ATA DO CONSELHO GESTOR):

1. As expectativas de produção nas centrais de triagem mecanizadas não se confirmaram e conseqüentemente, as estimativas de receitas do Fundo Paulistano de Reciclagem.
2. Não há clareza no Contrato de Concessão quanto às regras sobre alocação de riscos pela produção nas centrais de triagem mecanizadas;

3. O Agente Operador arcou com ônus não previstos no contrato celebrado, de forma que a capacidade produtiva das CMTs, e conseqüentemente, as baixas receitas do Fundo, demandam alterações no modelo jurídico;
4. O Fundo não pode emitir nota fiscal, e são as cooperativas contratadas em Regime Especial que o fazem e comercializam os resíduos

No que se refere aos problemas de tributação, os conselheiros (Conselho do Fundo) alegavam haver problemas de incidência duplicada de impostos sobre o valor da comercialização dos resíduos, primeiro incidindo sobre o ato de comercialização e depois no pagamento das cooperativas que operavam nas CMTs.

Ademais, havia o entendimento por parte da burocracia de que os resíduos recicláveis eram de propriedade da Prefeitura, não dos catadores, uma vez que a propriedade foi transferida pelo consumidor por meio da coleta seletiva, faltava, portanto, um instrumento que legitimasse a transferência de tal propriedade à um terceiro:

Existiam alguns questionamentos do fundo. Quem faria parte e de que maneira seria gerido, embora houvesse pareceres jurídicos diversos. Então, pensamos que talvez fosse o momento de caminhar sem o Agente Operador (ENTREVISTA 1, 2021).

Essa história das Megas Centrais começou... existia um observatório do terceiro setor. Eles que começaram a comercializar os resíduos (das CMTs). Aí discutiu que não era ato cooperativo, e formou a Rede. O observatório era um terceiro, lidando com recursos privados da venda dos recicláveis. O observatório não poderia gerenciar recurso que era dos catadores. Foram várias discussões. Alguns gestores acham que a partir do momento que o reciclável está na rua, ele é da prefeitura. Existia a questão da bitributação (ENTREVISTA 13, 2022).

Em decorrência destas inseguranças jurídicas, a burocracia temia sofrer penalidades ou enquadrar-se em atos de improbidade administrativa caso usassem os recursos do Fundo. Isto contribuiu para que os recursos não fossem utilizados em sua totalidade durante a gestão Haddad, realizando-se apenas os pagamentos às cooperativas de catadores que atuavam nas CMTs, o que era considerado como essencial pela burocracia:

Aí o dinheiro, na nossa época, a gente quase não fez jus, só pagamos o Agente Operador e as cooperativas que trabalham nas CMTs, só, pois havia um debate jurídico (sobre o uso dos recursos do Fundo), pode, não pode...Acabamos fazendo o processo todo e não gastando. O pouco que foi gasto, tivemos que aprovar lá (no Conselho). Insegurança jurídica (dificultou a distribuição do Fundo), o principal motivo, tinha muita insegurança por parte do poder público. Por outro lado, tinham várias dúvidas, "tem que devolver ou distribuir para todo mundo?". Então, você não conseguia chegar a uma conclusão final, e o receio jurídico de fazer gasto e aquilo gerar processos, julgamentos e condenações para quem estava ali, isso acabou gerando mais trabalho, na minha avaliação (ENTREVISTA 5, 2022).

Esse rateio começou em 2017, estava um imbróglio danado esse recurso, se era ato cooperado, se não era, o que eles iam fazer, se tinha que ser (rateio) por uma cooperativa. Desde 2015-2017 ficou parado. Esse recurso também deveria ser para construir novas cooperativas, para manutenção das cooperativas, mas eles não usam esse recurso para essas coisas (ENTREVISTA 13, 2022).

Ainda, a falta de um consenso jurídico para viabilizar a transferência dos recursos, geraram conflitos no interior do Conselho Gestor do Fundo, dificultando o uso dos recursos. Até o ano de 2017 os recursos da comercialização destinaram-se apenas ao pagamento das Cooperativas que operam nas Centrais Mecanizadas de Triagem, em vista dos contratos firmados com a AMLURB.

Esse recurso não veio para as cooperativas, ele continuou no fundo. Quem recebeu esse recurso foi o Covas, na época do Haddad não foi recebido nada. **Se burocratizou muito fundo e estava tendo uma questão legal de como utilizar o recurso**, pois é um recurso público, embora venha do lixo, mas nesse ponto não avançou (ENTREVISTA 16, 2021).

**Havia uma guerra de vaidade e não havia consenso, não havia liberação, “então se liberar o recurso não é constitucional”**. Eu cheguei a falar “gente, pega 50% desse recurso e distribui para os catadores”. Vocês quando entraram, chamaram um monte de catadores para dentro da prefeitura, e disseram que esse dinheiro era deles. E esse dinheiro não chegou (ENTREVISTA 15, 2021)

Segundo consulta ao Serviços de Informações ao Cidadão (E-SIC), foi apenas no final de 2017, já na gestão de João Doria/Bruno Covas (2017-2020), que os recursos do Fundo foram transferidos às cooperativas de catadores, por determinação do Conselho de Acompanhamento do Programa (arena participativa)<sup>72</sup>.

As falas dos integrantes do Conselho Gestor do Fundo apontavam que eram necessárias “alterações estruturais, pois da forma atual o sistema não está parando em pé” (ATAS CONSELHO DO FUNDO). Diante dos problemas jurídicos apontados, no último ano da Gestão Haddad foi construído um novo arranjo das CMTs, por meio da Resolução da AMLURB nº 82/2016.

---

<sup>72</sup> Contudo, os valores pagos na gestão Doria/Covas não se destinaram à remuneração contratual das cooperativas, como originalmente previsto no PGIRS, caracterizando-se por transferências mensais de baixo valor (variando entre R\$ 100 - 250 reais) aos cooperados, mais se aproximando de uma política assistencial. Além disso, durante a pandemia do Covid-19, o Fundo financiou o pagamento de auxílio-emergencial municipal a 1.400 catadores de materiais recicláveis individuais e outros ligados às organizações integrantes do PCS (PREFEITURA DISPONIBILIZA, 2020), em decorrência da suspensão das atividades das cooperativas, segundo previsto nas Resoluções da AMLURB nº 146/2020 e 150/2020. As Resoluções previram a transferência de R\$ 1.952.859,19 ao conjunto de cooperativas integrantes do PCS, oriundos do Fundo Paulistano de Reciclagem, por intermédio da Gerenciadora Cooperativa da Capela do Socorro (COOPERCAPS), sendo assegurado o pagamento de 2 (duas) parcelas mensais de benefício, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) ou até o limite de recursos ora estabelecido. Já para os catadores individuais foi previsto a transferência de R \$600,00 por mês, enquanto perdurarem as medidas de restrição e/ou houver recursos disponíveis no Fundo Paulistano de Reciclagem.

No novo arranjo, o AO seria substituído por uma Entidade Representativa (ER) das organizações de catadores integrantes do PCS, uma cooperativa de Segundo Grau. Seu formato de cooperativa afastaria a incidência de duplo tributo sobre a distribuição dos recursos, vez que se destinaria às cooperativas associadas. Foi então contratada a Rede Paulistanos. Vale recordar que a entrada da Rede para operação do Fundo constituiu um encaixe institucional.

Foi firmado um termo de doação social com encargos entre a Prefeitura e a ER, de forma a viabilizar a transferência da propriedade<sup>73</sup> dos resíduos das CMTs e condicioná-la ao cumprimento de encargos e condicionalidades. As condicionalidades consistiam em regras de aplicação dos recursos do Fundo, elas permitiam juridicamente que o Poder Público interviesse sobre a aplicação dos recursos, sem contrariar a natureza privada do Fundo<sup>74</sup>.

Ademais, a resolução instituiu um Grupo Técnico de Monitoramento (GTM), responsável por acompanhar o cumprimento dos encargos sociais e aprovar o plano anual de trabalho de aplicação dos recursos do Fundo, que seria elaborado pela Entidade Representativa. O GTM não previa participação da sociedade civil, se restringindo aos órgãos públicos. Entretanto, o Grupo Técnico não chegou a ser implementado, apenas o Conselho Gestor do fundo continuou a existir<sup>75</sup>.

Não obstante o arranjo ter sido reconstruído para solucionar problemas jurídicos, novos problemas surgiram, como baixa capacidade de articulação da Rede Paulistana, em decorrência da sua forma de estruturação<sup>76</sup> e dificuldades da Rede em implementar mecanismos de transparência no manejo dos recursos, segundo entrevistas 2, 3, 14, 15.

---

<sup>73</sup> Em relação às demais cooperativas do Programa, a transferência de propriedade se daria por meio dos contratos de prestação de serviço, que previam a dação em pagamento dos resíduos da coleta oficial. Já no modelo vigente durante a Gestão Kassab, o Decreto Municipal 48.799/2006 previa que as receitas da comercialização seriam revertidas às organizações de catadores, não propriamente a propriedade dos resíduos (E-SIC, 2021).

<sup>74</sup> As condicionalidades compreendiam que a ER garantisse que seus associados (cooperativas) empregassem 30% dos recursos recebidos na melhoria da infraestrutura e garantia de direitos trabalhistas dos cooperados. Já os encargos, incluíam uma série de ações de capacitação e fortalecimento das cooperativas, e inclusão social de catadores de materiais recicláveis, que seriam financiadas com recursos do Fundo.

<sup>75</sup> A Resolução nº 82/2016 é ambígua quanto à revogação formal do Conselho Gestor do Fundo, mas que continua a existir na prática, sendo constatado pelas atas que o Conselho funcionou até final de 2016. As atas do Conselho também geram ambiguidades quanto a revogação do Fundo, que apesar disto, ainda são mencionados na Resolução nº 82/2016

<sup>76</sup> Rede Paulistana demandava a participação de seus associados nas assembleias e tomadas de decisão, o que não ocorreu na prática. O entrevistado 14 entende que a baixa participação foi afetada pelo fato das organizações de catadores serem condicionadas a participar da Rede, como exigência para ingresso no PCS, não resultando assim, de uma construção orgânica das cooperativas:

Havia dificuldades adicionais, a AMLURB tinha começado a ser implementada em 2012, embora criada pela Lei nº 13.478 de 2002. Até 2015 o quadro da AMLURB estava incompleto (autarquia atualmente extinta), reunindo 74 servidores (GODOY, 2015). O contingente de pessoal, bem como a recente estruturação da autarquia dificultaram a implementação do arranjo das CMTs, bem como de outras políticas de resíduos. É o que relata o entrevistado 5:

A natureza do poder público, de sempre estar aquém da demanda, que a demanda sempre é maior que sua capacidade de atender [...] A AMLURB, não era uma autarquia que estava pronta, ela foi montada ao mesmo tempo que tinha que fazer o processo de fazer acontecer. Mas ela não tinha estrutura pra isso. A minha diretoria de planejamento tinha 25 servidores, 24 eram cargos de confiança e 1 deles estava lá há muito tempo. **A gente olhava para aquilo, não havia uma equipe de fato, a autarquia não estava montada**, então tinham dificuldades, muitas regulamentações não andavam, de várias políticas, não só da reciclagem. (ENTREVISTA 5, 2022).

Com a mudança de governo o novo arranjo não foi implementado por completo, a gestão Doria/Covas determinou que os recursos do Fundo não fossem aplicados temporariamente, por recomendação do setor jurídico da autarquia. o que acabou por inviabilizar a atuação da Rede Paulistana, segundo verificamos nas atas do Conselho de Acompanhamento (2020). Com a nova gestão, este arranjo foi alterado pela terceira vez, por meio da Resolução da AMLURB nº 109/2017. A Entidade Representativa foi substituída pela figura das Gerenciadoras, posto ocupado pelas Cooperativas de Catadores que já operavam nas CMTs, que se tornaram responsáveis pela comercialização dos recicláveis e operação do Fundo.

Ante o exposto, mais do que realizar uma descrição exaustiva das mudanças no arranjo das Centrais Mecanizadas, buscamos demonstrar através desta descrição, a complexidade de ferramentas, arenas, atores e problemas que perpassaram a implementação deste arranjo. Na figura a seguir, iluminamos estes elementos do arranjo das CMTs, em seus três momentos de mudança:

Figura 14. Arranjo de implementação das Centrais Mecanizadas de Triagem



Fonte: elaboração própria

Consideramos assim, que as CMTs demandaram a estruturação de um arranjo complexo, que envolveu a estruturação de um Fundo, a contratação de um agente responsável pela sua operação, a intermediação da relação dos atores envolvidos (cooperativas de catadores, concessionárias e comparadores de materiais recicláveis), o controle e fiscalização das transações do Fundo e a estruturação de ações para utilização dos recursos.

Argumentamos que as dificuldades de implementação e alta capacidade que este arranjo demandava da AMLURB, fez com que as Centrais Mecanizadas assumissem centralidade no processo de implementação, em sobreposição a outros objetivos e diretrizes previstas no PGIRS, como a expansão das Centrais convencionais de Triagem e a contratação das organizações de catadores, invertendo portanto, a prioridade desta ferramenta de política pública frente a outros instrumentos. A fala do entrevistado 7 reforça que as CMTs ganham centralidade no processo de implementação:

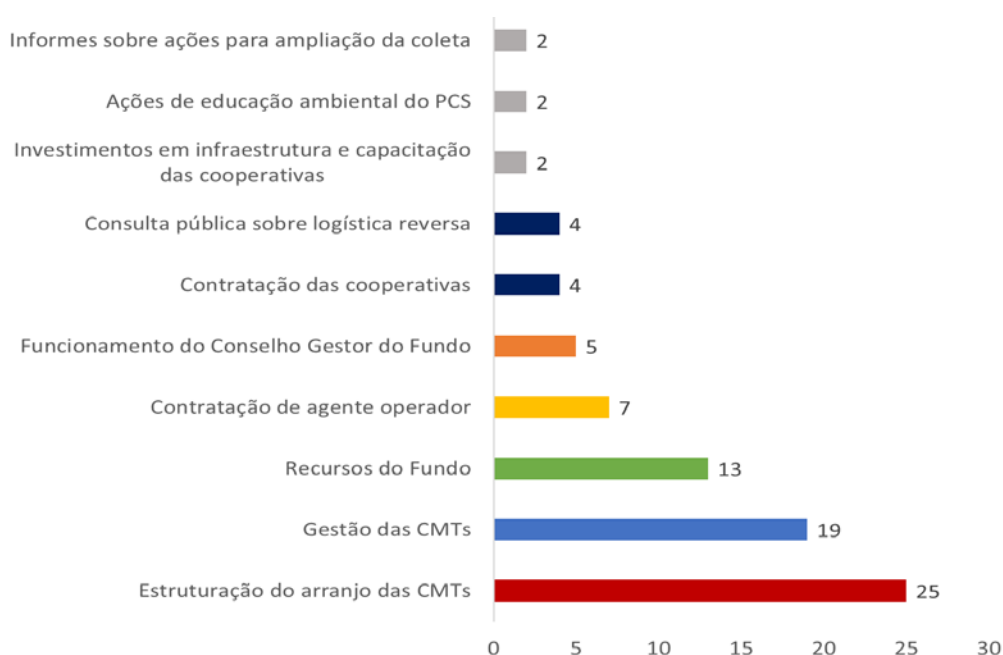
Mas quando começou a implementar, a prefeitura teve dificuldade de dar concretude, de formalizar essa relação formal com as cooperativas, e conseguiu montar as duas Megacentrais, **que começaram a funcionar e predominar [...]**Por mais que a gente defendesse aquilo que estava dentro do PGIRS. [...] **acabou aprofundando a situação de precariedade, não só de trabalho das cooperativas, mas da relação formal com a Prefeitura. As Megacentrais tinham um papel secundário, de apoio ao trabalho**



de todo o conjunto de cooperativas, que estava previsto pelo PGIRS e **isso foi desvirtuado, elas passaram a ter papel predominante.** Ao predominar, **acabou criando essa situação, desvirtuamento, desigualdade e descaracterização,** que foi ter uma gestão empresarial, não mais coletiva e colaborativa (entre os catadores), como estava previsto antes (ENTREVISTA 7, 2022).

Ademais, ao analisar as atas de reunião do Conselho Gestor do Fundo, vemos que a implementação deste arranjo e a operação das centrais de Triagem, estão entre os principais temas discutidos, revelando que as CMTs concentraram a atenção do governo e da sociedade civil, num contexto onde sua estrutura administrativa começava a se expandir. Abaixo, ilustramos os temas presentes nas reuniões do Conselho:

Gráfico 1. Temas discutidos no Conselho Gestor do Fundo de Coleta Seletiva



Fonte: elaboração própria a partir das atas de reunião do Conselho.

O principal tema discutido nas reuniões do Conselho Gestor foi “Estruturação do arranjo das CMTs”, o qual diz respeito à formulação e monitoramento dessa estrutura jurídica. O segundo tema mais tratado nas reuniões do Conselho foi “Gestão das CMTs”, que abarcou o acompanhamento de processos, fluxos de produção, interações entre atores que ali atuavam. O tema “Recursos do Fundo” foi o terceiro principal tema discutido no Conselho, compreendendo questões de monitoramento das transações e propositura de ações para uso dos recursos.

Portanto, nosso argumento da centralidade das CMTs se fundamenta em algumas evidências: (i) as discussões no Conselho Gestor estiveram orientadas para estruturação jurídicas deste arranjo e para a operação das CMTs; (ii) as normativas do Programa

identificadas no período tinham como objeto a estruturação deste arranjo (Resoluções da AMLURB nº 28/2014, 82/2016, 109/2017); (iii) os problemas jurídicos e a complexidade do arranjo das CMTs demandaram maiores esforços e atenção governamental.

#### **6.6. Problemas na implementação das Centrais Mecanizadas de Triagem: efeitos autônomos de uma ferramenta de política pública e adaptações do processo produtivo pelas organizações de catadores**

Por meio das entrevistas (5, 15, 16, 17 E 18), análise das atas do Conselho Gestor, de visita às plantas produtivas e da análise bibliográfica (SOUZA, 2016; HIDAKA, 2016; IZIDORO, 2021), identificamos que as CMTs apresentaram uma série de problemas imbricados no processo de implementação, que listamos a seguir:

**Quadro 14. Problemas na implementação das CMTs**

Problema	Descrição
qualidade do material	baixa qualidade do material, o que dificultou a venda dos materiais e impactou em menores preços de comercialização
recursos	arrecadação inferior ao estimado com a comercialização dos resíduos
alto rejeito	alto índice de rejeitos no processo para o qual contribuem causas internas da maquinaria e escolhas técnicas, para além de fatores externos como a qualidade da coleta seletiva. No caso da CMJ o índice de rejeito em 2016 era de aproximadamente 50% (SOUZA, 2016). e da PP de cerca de 35% (HIDAKA, 2016).
triagem de resíduos	problemas na separação de determinados materiais presentes no contexto do sistema de coleta brasileiro, ao exemplo do vidro e Polipropileno;
falhas processo produtivo	falhas e paradas no processo produtivo, diminuindo a eficiência produtiva;
saúde dos catadores	impactos negativos na saúde dos catadores, como: a) presença de cacos de vidro ao longo do processo que aumentam as chances de acidentes de trabalho; b) inadequação da altura das esteiras ao porte das catadoras brasileiras, o que demanda esforços físicos adicionais; c) ritmo acentuado das esteiras, demandando maior esforço físico e contribuindo com reiterados casos de desmaios entre as trabalhadoras

Fonte: elaboração própria a partir da observação participante, entrevistas e Souza (2016), Hidaka (2016) e Izidoro (2021).

Esses problemas foram em alguns casos, decorrentes de escolhas deliberadas sobre as características técnicas destes equipamentos e sua correlação com a estrutura da coleta seletiva, mas produziram impactos negativos maiores do que o inicialmente dimensionado. Já em outros casos, os problemas decorreram de características intrínsecas do equipamento e/ou da sua correlação com a estrutura da coleta seletiva. Em ambos os casos, as especificações técnicas do equipamento, os manuais e avaliações de técnicos não previram ou dimensionaram

tais problemas, eles foram percebidos no processo de implementação pelos catadores e trabalhadores das concessionárias que ali atuam. Passamos então a compreender melhor a origem destes problemas.

### **1)Escolhas e resultados não dimensionados:**

#### **1.1) Plantas projetadas para não separar o vidro**

Segundo Souza (2016) a planta produtiva da CMJ não foi projetada para separar o vidro<sup>77</sup>, considerando que os estudos indicavam a inviabilidade econômica de recuperação desse material, de que sua comercialização não geraria rendimentos suficientes para cobrir os investimentos e a operação. O Entrevistado 15 também aponta que isto decorreu de uma escolha, em especial, com base na pesquisa realizada pela concessionária:

Porque ela (CMT de Ponte Pequena) foi comprada, na época, uma falha da gestão Haddad, deu liberdade pro pessoal das concessionárias irem pra Europa pra procurar equipamento e fizeram um estudo lá, e dentro desse estudo o vidro era muito barato, o índice de entrada do vidro, da gravimetria, era baixo, e eles optaram por valorizar aqueles resíduos que tinham uma receita maior, porque poderia dar um volume maior para aquele Fundo. Então as plantas separam em 10 ou 12 tipos de material só (ENTREVISTA 15, 2022).

Entretanto, esta escolha afetou todo o processo produtivo quando consideramos que não há segregação/retirada do vidro no sistema de coleta seletiva do Brasil. A entrada do vidro na planta produtiva danifica os equipamentos, aumentando custos de manutenção, a vida útil do equipamento e atravanca o processo produtivo, com a realização de paradas no funcionamento dos equipamentos e consequente redução da produtividade. Além disso, o vidro contamina os demais resíduos triados, ao exemplo de PEAD e PET, misturando-se aos fardos destes materiais que serão comercializados. Por sua vez, isto ocasiona dificuldades de comercialização dos recicláveis das CMTs e a redução dos preços, uma vez que os compradores dispensam resíduos com baixa qualidade. Neste caso, o vidro danifica também os equipamentos dos compradores durante o processamento do material comercializado. Adicionalmente, o vidro contribui para causar acidentes de trabalho, afetando a segurança e saúde dos catadores (SOUZA, 2016).

---

<sup>77</sup> Destaca-se que nenhuma das propostas apresentadas pelas empresas à Ecourbis previa a separação mecanizada do vidro.

A Central de Ponte Pequena também não processa mecanicamente o vidro, e assim, foram adicionadas etapas manuais de triagem no início da planta, mas que não resolvem por completo o problema, o vidro é parcialmente recuperado (SOUZA, 2016).

### **1.2) Planta projetada para triar menores quantidades de papel**

A planta da CMT de Ponte Pequena foi idealizada para processar um volume menor de papéis, provavelmente se baseando nas experiências de coleta seletiva estrangeiras. Entretanto, no sistema de coleta de São Paulo há maior volume de papel do que o originalmente concebido no projeto, acarretando a sobrecarga do maquinário e afetando o processo produtivo como um todo, afetando a qualidade dos demais materiais (HIDAKA, 2016).

## **2) Características intrínsecas do equipamento e resultados não dimensionados:**

### **2.1) Características do separador óptico e equipamento de indução**

Em relação à Central de Ponte Pequena, Hidaka (2016) aponta que as características do equipamento de indução e separador óptico contribuíram para produzir resultados indesejados no processo produtivo. O Equipamento de indução, responsável por separar materiais de alumínio, possui baixa precisão e capta também materiais que não são integralmente compostos de alumínio, ao exemplo das embalagens Tetrapak. O separador óptico, utilizado para triar plásticos também possui baixa precisão, consegue separar certos tipos de plásticos, como PEAD e PET, mas os demais plásticos são enfardados conjuntamente, sem distinção, diminuindo a “pureza” do material e seu preço de venda.

### **2.2) Características do Trommel, separadores óticos e magnético**

Quanto à CMJ, Souza (2016) destaca que a estrutura do Trommel, dos separadores óptico, magnético e de materiais não-ferrosos causaram consequências inesperadas no processo produtivo. A título exemplificativo, na etapa de “peneiração” dos resíduos, o formato e dimensão dos orifícios da peneira contribuem para o seu entupimento, o que diminui a eficiência do processo e demanda sua limpeza constante. Os materiais que param ali, chamados de “enroscantes”, formam conglomerados de distintos resíduos que posteriormente não conseguem ser separados pela máquina ou manualmente, sendo encaminhados para o aterro sanitário. Esses conglomerados podem, ainda, prejudicar a separação de outros resíduos, derrubando materiais indiferenciados junto a materiais já separados. Já os separadores óticos,

por se basearem em leitura ótica apresentam dificuldade de separar materiais quando estão aglomerados, ou então são afetados pela poeira dos resíduos que dificulta a leitura e triagem do material, poeira gerada pela movimentação do resíduo no processo produtivo. Os separadores óticos também não "leem" materiais de cor preta, a cor preta é tida como "ausência" de material, desta forma resíduos como sacolas plásticas pretas são encaminhados junto com o papel misto, afetando a qualidade deste material. Especialmente o papel misto não tinha inserção no mercado brasileiro, sendo exportado para a China<sup>78</sup> Estes exemplos evidenciam que a própria concepção da máquina contribui para gerar rejeitos e diminuir a qualidade (pureza) de distintos materiais, o que também diminui seus valores de venda (SOUZA, 2016).

Destaca-se também algumas inadequações da maquinaria à realidade brasileira: (i) o não processamento do vidro, como vimos; (ii) processamento do PET colorido pela maquinaria, enquanto que no Brasil este material é pouco empregado, o que gerou ociosidade produtiva; (iii) o não processamento do Polipropileno (PP) pela planta, um plástico significativamente presente nos resíduos brasileiros, de forma que este material se converteria em rejeito, não fosse sua segregação pelos catadores. Nesse sentido, a importação tecnológica é relevante quando consideramos que o sistema de coleta seletiva, o tipo de segregação e a natureza dos resíduos gerados podem apresentar variações em relação à realidade brasileira, ocasionando inadequações e contribuindo para os problemas (SOUZA, 2016). A fala do entrevistado 15 mostra a correlação entre a importação tecnológica e problemas técnicos:

**Só que a qualidade do material, até porque esse é um equipamento 100% europeu, e que são adaptados às embalagens da Europa. Porque lá é uma coisa mais homogênea. As embalagens são mais ou menos padronizadas. E aqui não. Então, muitas das vezes, os sensores não conseguem fazer essa leitura. Acaba que a velocidade é muito grande também. E isso prejudica, acaba sendo inferior à qualidade dos materiais separados manualmente** (ENTREVISTA 15, 2022)..

Especialmente no caso do vidro, Souza (2016) argumenta que esta escolha tem relação com a importação da tecnologia: no sistema de coleta francês o vidro é usualmente segregado na fonte, possui um processo de coleta e centrais de reciclagem próprias. Além disso, a empresa vendedora desta tecnologia possui experiência em implantá-la no contexto francês e

---

<sup>78</sup> Vale destacar que o transporte de resíduos no ambiente marítimo e a exportação de resíduos para países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos são alvo de debates sobre a poluição, por vezes, havendo o descarte inadequado nos oceanos, rios e ambiente terrestre (ZIGLIO, 2020; MULLER, 2016)

em outros países europeus, sendo assim, os estudos produzidos podem ter sofrido influência do contexto europeu.

Para minimizar tais problemas os catadores que atuavam nas CMTs, realizaram adaptações sociotécnicas na planta produtiva, as quais foram concebidas e implementadas com base na sua expertise anterior de trabalho (SOUZA, 2016; HIDAKA, 2016). Conforme verificamos em visita à Central CMJ, essas adaptações envolveram a criação de novas etapas manuais de triagem ao início e ao final do processo, bem como durante o processo (na cabine de triagem). As novas etapas visavam separar os materiais não triados pela máquina, melhorando o processo de triagem, aumentando a qualidade do material, reduzindo o rejeito, para assim, contribuir com melhores resultados ambientais e financeiros.

Souza (2016) destaca que os catadores, ao implementarem tais mudanças na CMJ, tinham como motivação um forte componente ambiental, trazendo uma visão ao processo produtivo de valorização dos diferentes tipos de resíduos, ao enfatizar a importância ambiental daqueles resíduos não segregados pela máquina. Essas etapas reproduziram processos utilizados nos galpões das cooperativas, de forma que a expertise anterior dos catadores foi essencial para melhorar os resultados econômicos e ambientais das CMTs. As adaptações também envolveram o aumento do número de catadores na planta, em relação ao originalmente previsto (SOUZA, 2016).

Na Central de Carolina Maria de Jesus estava prevista a incorporação de 25 catadores numa cabine de triagem, mas ao final de 2015 haviam 65 catadores da Coopercaps atuando nas novas etapas de triagem criadas (SOUZA, 2016). Souza (2016) analisa as adaptações sócio técnicas na planta produtiva da CMT Ponte Pequena empreendida por catadores e pela empresa concessionária, que não estavam originalmente previstas na concepção da tecnologia. O entrevistado 15 descreve os processos dentro da CMJ e as adaptações empreendida pelos catadores:

**Nessa recepção aqui, tem que ter cooperados, porque às vezes vem caixa gigante, até colchão.** E tudo que é volumoso, grande, tem que tirar, porque se entrar no rasga saco, pra falar a verdade, é pra rasgar o saco mesmo, então a hora que o resíduo chega, ele vem ensacado, daí faz esse processo de rasgar o saco. **Aqui tem um cooperado que fica tirando fio, alguma coisa que possa enrolar nos equipamentos.** Quando ele passa por aqui, ele passa por uma peneira gigante. O material todo entra ali e faz três separações, pequenas, que as máquinas não conseguem ler, uma tampinha de garrafa, por exemplo; e as médias, que é a grande maioria. O sensor faz uma separação das embalagens 2d, de papel, faz separação do papelão e do papel misto, e as 3d que são as garrafas. O vidro não faz aqui na Carolina. O metal não ferroso é feito através de eletroímã. E o ferro também tem um outro sistema lá que faz. **E a gente trabalha lá nesse controle de qualidade (ENTREVISTA 15, 2022).**

No caso da PP, estava originalmente previsto a incorporação de 15 catadores, e em 2016 já haviam 54 cooperados atuando na Coopere Centro (HIDAKA, 2016). As entrevistas 16 e 18 abordam as adaptações efetuadas pelos catadores na Central de Ponte Pequena, especificando os processos de separação inicial e de novas etapas de triagem na cabine, e os resultados observados com a diminuição do índice de rejeito:

Tivemos que adaptar, passava papel, passava PET, sacolinha, tivemos que adaptar pra tirar o lixo, porque não era pra passar. Fazíamos uma pré-triagem antes, na verdade tem duas, uma pra tirar o grosso, para tirar papelão grande, ferro grande, passar no leitor óptico, e depois uma pra tirar o que não é reciclável. Foi nós que implantamos isso aí. Éramos nós que fazíamos o serviço, e nós que implantamos a ideia. Na verdade, era todo tipo de resíduos, era o mistão, que tinha que separar, porque a máquina não separava direito (ENTREVISTA 18, 2022).

Nós fizemos muitas mudanças internas, mudanças aprovadas pela AMLURB juntamente com a Loga, nós fizemos algumas mudanças na planta para compactar o papelão, para fazer a triagem do vidro, prensagem da latinha, separar os materiais. Foram mudanças de conceitos e implantação de um plano de trabalho, nós utilizamos o que já existia e implantamos um sistema de trabalho para salvar mais materiais. A gente conseguiu diminuir de 6 a 7% o rejeito que ia para o aterro sanitário (ENTREVISTA 16, 2021).

A seguir, resumimos as adaptações empreendidas pelos catadores em ambas as plantas, informações que retiramos dos trabalhos de Hidaka (2016) e Souza (2016):

Quadro 15. Adaptações empreendidas pelos catadores nas CMTs

CMT	Procedimento
CMJ; PP	separação de materiais de grande volume e com potencial de enroscar nas máquinas
CMJ; PP	separação do vidro
PP	segregação de latas de alumínio
CMJ	controle e monitoramento de falhas e obstruções no processo seletivo
CMJ	triagem de materiais ferrosos e não ferrosos, com desmonte manual de objetos
CMJ; PP	inclusão de novas etapas de triagem na cabine, com a captura de materiais que não seriam triados mecanicamente
CMJ; PP	incorporação de maior número de catadores na realização das atividades;

Fonte: elaborado a partir de Hidaka (2016) e Souza (2016)

Desta forma, apesar da incorporação dos catadores já estar prevista na concepção de ambas as plantas, as adaptações e trabalhos desenvolvidos por estes atores se demonstrou fundamental para minimizar os problemas não dimensionados destes equipamentos. A

essencialidade deste serviço contribui para que essas organizações de catadores ganhem um acesso diferencial ao Estado, conforme veremos no subcapítulo sobre os contratos.

O conjunto de problemas da maquinaria, decorrentes de escolhas técnicas ou das características intrínsecas do equipamento, produzem consequências sobre o processo de implementação: esta tecnologia ganha centralidade administrativa, demandando maior atenção, coordenação e esforços governamentais para solucionar esses problemas em detrimento de processos de inclusão de catadores. Isto quando consideramos que o governo descontinuou a contratação das organizações de catadores.

A centralidade desta ferramenta inverteu o arranjo idealizado, uma ferramenta que deveria ser complementar ao processo de inclusão de catadores acaba se tornando o principal instrumento, centralizando a atenção governamental, em decorrência de escolhas aparentemente técnicas, mas que trazem implicações para a política.

Relembramos que o processo de operação das CMTs foi o segundo tema mais discutido no âmbito do Conselho Gestor do Fundo, onde os problemas como baixa qualidade do material, problemas na comercialização, necessidade de ampliação do número de catadores aparecem entre subtemas relevantes. A seguir, ilustramos os principais subtemas tratados no Conselho Gestor do Fundo, a respeito da gestão das CMTs

Figura 15. Subtemas tratados no Conselho Gestor Fundo sobre a Gestão das CMT



Fonte: elaboração a partir das atas de reunião do Conselho Gestor.



### 6.7. Escolhas técnicas e efeitos relacionais: conflitos na operação da CMT de PP

Uma escolha relevante na concepção da CMT de PP é que a planta foi instalada no local de uma área de transbordo, que corresponde à uma infraestrutura de depósito provisório de resíduos domiciliares para posterior envio ao aterro sanitário. A inadequação do seu local de instalação contribuiu para constantes odores oriundos de matéria orgânica e para atrair vetores de doenças na planta produtiva. As instalações de trabalho, que eram de responsabilidade da concessionária, tiveram que ser “acomodadas”, eram impróprias, faltava refeitório para os catadores e banheiros próximos ao local de trabalho. Esses problemas não só acarretam consequências negativas à saúde dos catadores, mas resultaram em pontos de conflito entre os catadores da Coopere-centro e a empresa concessionária. As entrevistas 5, 15 e 18, o trabalho de Izidoro (2021) e carta aberta da Coopere-Centro (COOPERATIVA, 2016) apontam problemas nas instalações de trabalho e no relacionamento com a concessionária Loga Ambiental, vejamos:

**[...] a CMT de Ponte Pequena foi uma adaptação, ali era um local de área de transbordo, um lugar ruim, fizeram a instalação da planta de uma forma adaptada, então vários fatores contribuíram para que fosse muito conturbado o processo na CMT Ponte Pequena, e tem a própria capacidade de gestão nossa (AMLURB), nós não tínhamos uma equipe suficiente para dar melhor assistência. Tinham coisas básicas, carioca falou esses dias assim: agora nesse período que a Loga conseguiu fazer um vestiário adequado para atender as pessoas, porque não tinham (ENTREVISTA 5, 2022)**

**A Ponte Pequena é um lugar totalmente impróprio para ter uma Central, e lá é também uma central de transbordo. Então é coleta seletiva de um lado, e no meio do espaço coleta domiciliar. E aí o cheiro é insuportável de chorume. E a galera transitando ali. E quando chegamos lá havia um clima muito ruim entre concessionária e cooperativa [...]Hoje melhorou o relacionamento, mas eu continuo achando que aquele é um local impróprio para ter uma central de triagem e ter trabalhadores fazendo esse trabalho lá (ENTREVISTA 15, 2022).**

**Trabalhava lá e tinha que andar mais de 1 km para usar o banheiro. Antes tinha um container para banheiro aqui (fora do galpão da CMT). Mas nós usávamos o nosso banheiro, abrimos uma parede, uma entrada para usar o banheiro da cooperativa (ENTREVISTA 18, 2022)**

O fato de a planta estar localizada em área de transbordo trouxe implicações à saúde e à segurança do trabalho, levando alguns catadores a se recusar a trabalhar nas Centrais, segundo relatos da entrevista 18. Outra característica técnica que impacta na saúde dos trabalhadores, é a altura das esteiras que é imprópria à estatura dos trabalhadores brasileiros, problema que foi solucionado com uma adaptação, pelo uso de "steps" pelos catadores. As insatisfações por parte dos catadores não se restringiam às instalações, mas a intensidade de trabalho nessa planta mecanizada, que também afetou a saúde desses trabalhadores. A velocidade das esteiras nas CMTs é visivelmente superior à sua velocidade nas Centrais

convencionais, e segundo apontou o Entrevistado 15, essa velocidade é determinada por cálculos técnicos, que variam para cada tipo de material. O entrevistado 18 relata que os catadores ficavam “muito cansados lá, com problema de coluna, dor no joelho”.

Adicionalmente, o entrevistado 5 relata que “outro problema era sobre o modelo de gestão que a Loga estabelecia com a Coopere Centro, tinha resistência por parte da Loga, tinha conflito com a Loga, e foi totalmente diferente do modelo de gestão da EcoUrbis”, o que também é relatado pelo entrevistado 14. Mesmo considerando as diferenças entre as empresas Loga e EcoUrbis na condução do processo, há que se considerar as pressões sobre o processo produtivo, vez que é necessário compensar os altos investimentos próprios de uma tecnologia centralizadora, e assim, intensificar o ritmo de trabalho:

(O pessoal da Loga) administrava a entrada e saída do material, e eles nos fiscalizavam com câmeras. Lá dentro tem umas 10 câmaras. **Ficavam falando “essa mulher tá enrolando, essa mulher tá devagar, tá levando garimpo”**, essas coisas. No começo eles não queriam deixar a gente fazer pausas de trabalho, mas a gente conseguiu, atualmente não tem mais não. Tínhamos que fazer as pausas como na cooperativa, mas eles reclamavam e mais, todo mês tinha relatório completo pra Amlurb. Falavam (no relatório) que a produção nossa estava fraca, que tinha pessoal que não trabalhava direito (ENTREVISTADO 18, 2022).

Em decorrência destes problemas em 2016 a Coopere-centro saiu da operação da CMT de PP, sendo substituída, em pouco tempo, pela Cooperativa Vira Lata. A carta de saída publicizada pela Coopere-Centro fundamentou sua saída:

Em razão dos **constantemente problemas de assédio moral aos catadores, de exigência de porte físico para aguentar o trabalho exaustivo das esteiras e equipamentos mecanizados e de perda da autonomia da Coopere-centro**, os cooperados decidiram em assembleia se retirar da instalação e romper com o contrato de prestação de serviço (COOPERATIVA, 2016).

A Cooper Vira-Lata também enfrentou conflitos durante a operação da CMT decorrentes da insatisfação dos cooperados com as instalações de trabalho na CMT, levando os cooperados a moverem ações trabalhistas contra a Cooper Vira (IZIDORO, 2021). Nesse sentido, o entrevistado 15 endossa a percepção de conflito interno na Cooper Vira-Lata, correlacionando-a com questões de segurança do trabalho:

**Então pegamos uma cooperativa com vários problemas de conflito interno, e foi um exercício até bom pra gente, que lida com pessoas. Mas foi complicado.** Aqui (na CMT de PP) eu posso dizer pra você, foi um impacto muito grande, treinamento... **A gente teve que buscar um técnico de segurança (do trabalho)** nosso, porque sentimos necessidade de ter uma pessoa para fazer esse trabalho, para capacitar o pessoal. Foi um aprendizado. Mas foi difícil essa mudança. (Entrevista 15, 2022).

Ante o exposto, vemos que certas escolhas envolvidas na implementação da CMT de PP trouxeram desafios adicionais para ambas as cooperativas que ali operaram, afetando o ambiente de trabalho, a segurança e saúde dos catadores, o que, contribui para gerar conflitos internos nas cooperativas e na sua relação com a concessionária Loga. Vale destacar que os conflitos relacionais entre organizações de catadores e a empresa Loga também aparecem entre os assuntos discutidos no Conselho Gestor do Fundo, expressos na Figura 15.

### **6.8. Centralidade funcional das CMTs: disputa com as organizações de catadores pelos resíduos da coleta oficial.**

As CMTs, enquanto tecnologias centralizadoras e baseadas numa lógica de larga escala, processam cerca de 250 toneladas de materiais por dia, e por isso, demandam o envio diário de enormes quantidades de resíduos. Considerando isto, observamos que as CMTs passam a receber paulatinamente mais resíduos, em detrimento do envio às organizações de catadores. O entrevistado 5 relata que durante Gestão Haddad havia reclamações de insuficiência de resíduos nas cooperativas integrantes do PCS, daqueles oriundos da coleta oficial:

**Depois das CMTs**, se a gente não fizesse a equalização, mandava tudo para as Centrais Mecanizadas, você tinha que distribuir e garantir, então nunca teve isso de sobrar material [...] **Na minha época, o grande problema é que havia material de menos, as cooperativas reclamavam porque não estavam recebendo, “oh, não está vindo material, diminuiu a quantidade que vinha”**. Aí tinha que atualizar isso para a empresa, “óh não deixa de...” (ENTREVISTA 5, 2022).

A fala mostra que havia uma preocupação por parte da AMLURB de “equalizar” a distribuição dos resíduos entre as CMTs e as organizações de catadores, durante a gestão Haddad. Apesar disto, a percepção dos catadores é que com a instalação das CMTs as cooperativas passam a receber menos resíduos, agora direcionados às plantas mecanizadas, o que teria se intensificado na gestão de João Doria/Bruno Covas. No mesmo sentido, a pesquisa de Souza (2016) mostra que os “catadores têm sentido uma queda acentuada na quantidade de material que recebem em seus galpões”, que é por eles associada à “necessidade de garantir o abastecimento das CMTs”.

Esta percepção é reforçada pelo Entrevistado 1, que ressalta que a maioria dos materiais da coleta oficial segue para as CMTs:

**Hoje, 80% da coleta vai para as duas megas. Isso é a prova do tamanho da capacidade de processamentos. O restante vai para as vinte e tantas cooperativas que fazem parte do sistema.** Você vê que a diferença de peso no sistema é muito grande, **uma triagem mais firme consegue um rendimento melhor, mas o volume é**

**pequeno**, então acaba ficando elas por elas. Em alguns lugares tenho mais valor, em outros mais volume. Vai depender do preço do resíduo no mercado (ENTREVISTA 1, 2021).

No mesmo sentido, o trabalho de Klein (2017, p. 207) mostra que em 2015, 67% dos resíduos enviados às centrais manuais e mecanizadas (total de 80,8 mil toneladas) seguem para as CMTs, simultaneamente houve uma queda de 32,9% na quantidade de resíduos recebidos pelas centrais convencionais, de 2011 para 2015, saindo de 40,1 mil toneladas para apenas 26,9 mil.

Hidaka (2021, p.130) sistematiza informações sobre a quantidade de resíduos da coleta oficial enviadas às CMTs, em comparação com às Cooperativas integrantes do PCS e outras cooperativas sem vínculo formal com a Prefeitura. Os dados mostram que há uma diminuição da quantidade de material enviado às organizações de catadores com a instalação das CMTs, impactando principalmente as organizações sem vínculo formal. Ainda que a quantidade de resíduos sofra variações anuais, o trabalho mostra um aumento nos resíduos encaminhados às CMTs, desde 2014.

As CMTs não somente afetam a quantidade de resíduos da coleta oficial que vai para as organizações de catadores, mas também parecem dificultar a realização da coleta porta-a-porta pelos catadores. Os entrevistados 15 e 18 associam a instalação das CMTs com o repasse dos pontos de coleta seletiva das organizações de catadores para as concessionárias. Nesta lógica, os catadores teriam perdido seus pontos de coleta pois era necessário aumentar os resíduos encaminhados para as CMTs, e assim, as concessionárias passam a realizar a coleta em regiões onde antes atuavam os catadores:

**Aí perdemos os caminhões, nós tínhamos 900 pontos de coleta e perdemos, perdeu o caminhão e aí perdeu a coleta**, agora temos 150 pontos de coleta. **Tínhamos 8 caminhões. (Cortaram o caminhão) porque o material ia pra mecanizada, será que você não entendeu?! Falaram que foi o contrato dos caminhões que estava errado, mas era pra ficar com a mecanizada.** E ainda pegaram nossas coletas, deram os nossos endereços todos (de coleta) , a lista, para a Loga. **Isso foi em 2017, um ano depois que estávamos na mecanizada cortaram o caminhão.** Essa máquina aí (CMT) é 75 mil toneladas por dia, aí estava entrando abaixo. Mas não foi só com a gente não, foi com todas as cooperativas (ENTREVISTA 18, 2022).

**Eu sei porque antes da Mega (CMT) nós fazíamos essa região toda.** A coleta porta a porta nós fazíamos. **Em 2014, quando começou a Mega... A coleta porta-a-porta que a gente tinha, passou toda pra eles (concessionária).** A gente fazia 1200 ruas por dia. Era bairro 1, bairro 2, bairro 3, bairro 4. Por isso que a gente tinha 10 caminhões. Aí tiraram os caminhões... (ENTREVISTA 15, 2022).

As entrevistas 13 e 14 também apontam a perda de pontos de coleta para as concessionárias, indicando que isto teria ocorrido quando a Prefeitura retirou os caminhões de coleta, em decorrência de irregularidades identificadas por órgãos de fiscalização. Apesar das

divergências nas entrevistas quanto às datas em que teria ocorrido a perda dos pontos de coleta (2014 e 2017), é consensual que o avanço das concessionárias sobre o território refere-se a um período posterior à instalação das CMTs, ou seja, após 2014, e se dá num contexto de expansão da coleta com metas de universalização estipuladas no Plano de Gestão Integrada de Resíduos (PGIRS, 2014).

Posto isto, argumentamos que a centralidade desta tecnologia, não é apenas administrativa, no sentido de demandar maior atenção, coordenação e esforços governamentais, mas é também funcional, vez que sua função destinação ambiental ganha centralidade, de modo que as CMTs passam a desviar os resíduos da coleta oficial que iriam para as organizações de catadores vinculados ao PCS. Sua centralidade inverteu o próprio arranjo idealizado, uma ferramenta que deveria ser complementar à inclusão dos catadores, por meio de investimentos nas Centrais Convencionais e na sua contratação, acaba se tornando o principal instrumento para dar vazão aos resíduos. As CMTs deveriam servir para financiar a contratação das organizações, garantir a participação dos catadores na coleta seletiva e harmonizar processos de mecanização e inclusão de catadores, conforme consensuado entre o MRS e a Prefeitura.

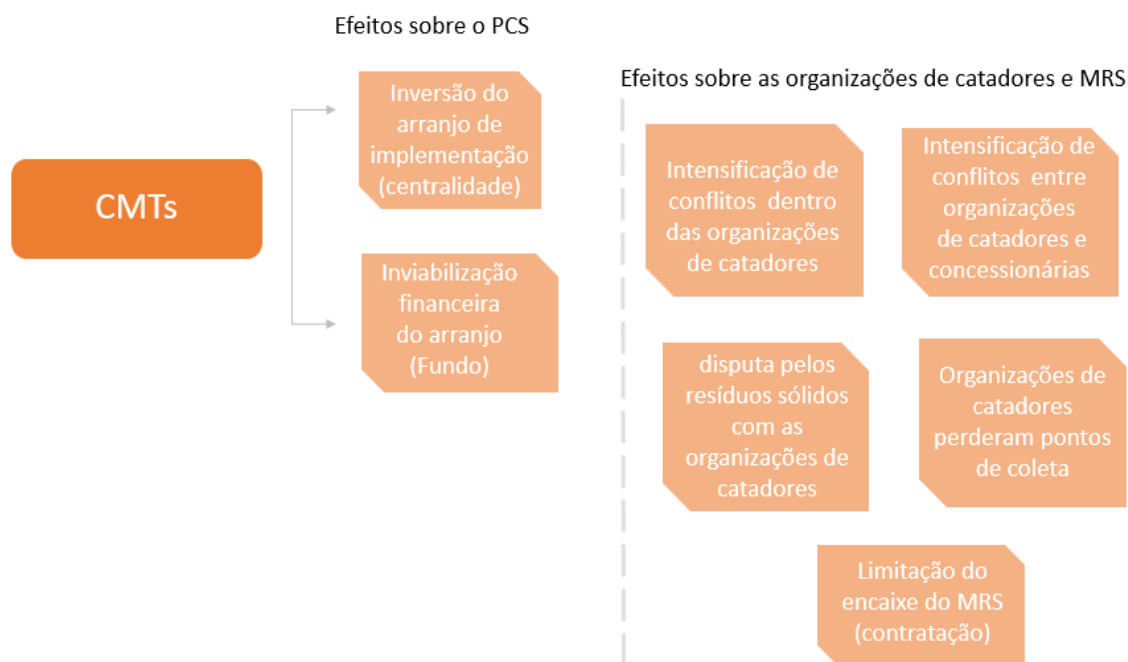
Entretanto, as CMTs se distanciam desses seus objetivos iniciais, os baixos rendimentos das CMTs inviabilizaram o financiamento dos contratos com as organizações de catadores para operação da coleta, que foram custeados com recursos da AMLURB e marcados por baixos valores contratuais. A expectativa inicial de rendimento mensal das duas CMTs giraria em torno de R \$1,6 milhão de reais. Esses recursos serviriam para alimentar o Fundo de Coleta Seletiva e viabilizar a contratação do Agente Operador e das organizações de catadores de materiais recicláveis (nos 3 regimes de contratação), além de outros investimentos previstos. A baixa qualidade do material, fruto de escolhas técnicas e características do equipamento, dificultaram a comercialização dos resíduos e afetaram os rendimentos do Fundo. Por sua vez, o baixo rendimento trouxe dificuldades à implementação do arranjo idealizado, tanto é que foi necessário encerrar o contrato com o Agente Operador, pois as receitas eram insuficientes para pagá-lo. Nesse contexto, os contratos com organizações de catadores foram descontinuados e a própria resolução que o regulamentava foi revogada.

Nesse sentido, também argumentamos que as CMTs produziram efeitos sobre o encaixe institucional do MRS, ao conflitar com o processo de inclusão social de catadores, e

em especial, com o encaixe por meio da contratação dos catadores para operação da coleta seletiva, vez que os catadores perdem resíduos da coleta oficial e seus pontos de coleta para as concessionárias, após a instalação das CMTs, a qual teria intensificado este processo.

Vale lembrar ainda, os efeitos relacionais decorrentes de escolhas técnicas da maquinaria - da instalação da Central numa área de transbordo, da velocidade da esteira - que contribuíram para o acirramento de conflitos entre as empresas concessionárias e as organizações de catadores que atuam nas CMT de PP, bem como entre os cooperados/catadores. Ademais, características técnicas próprias de uma tecnologia centralizadora, voltada à larga escala e altos custos, que levam a intensificação do ritmo de trabalho, também contribuíram para os conflitos. Na figura a seguir sintetizamos as consequências e efeitos desta ferramenta de política pública:

Figura 16. Efeitos e consequências das Centrais Mecanizadas de Triagem



Fonte: elaboração própria

Outrossim, as Centrais Mecanizadas produzem consequências ambientais e econômicas, de forma independente dos seus objetivos inicialmente estabelecidos. No que se refere às consequências ambientais, esperava-se aumentar os índices de recuperação dos resíduos na cidade, estimando-se, com a instalação de 4 centrais uma capacidade de processamento 2.400 toneladas por dia (PGIRS, 2014), o que não se verificou, vez que segundo site da Loga e EcoUrbes, as centrais reciclam juntas cerca de 500 toneladas de

materiais, abaixo do que estava previsto para apenas 1 maquinário. Também afetam a sustentabilidade ambiental da política, os altos índices de rejeito, com o envio desses resíduos para o aterro sanitário; além da exportação do papel misto para compradores chineses<sup>79</sup>, prática que é alvo de debates acadêmicos sobre poluição marítima (ZIGLIO, 2020; MULLER, 2016).

### **6.9. Implementação e revogação do contrato de serviço com as organizações de catadores: características, dificuldades de implementação e efeitos de desigualdades de poder entre as organizações de catadores.**

Fruto dos debates no PGIRS e da construção de encaixes institucionais pelo MRS, a Resolução da AMLURB nº 28/2014 instituiu o contrato de prestação de serviço com as organizações de catadores e previu o pagamento pelos serviços urbanos. O Decreto 48.799/2007, já permitia a contratação das organizações de catadores, se adequando às determinações da Lei Federal nº 11.445/07, contudo, o contrato só foi regulamentado e implementado sete anos depois, durante a gestão Haddad.

Segundo previsto na Resolução da AMLURB nº 28/2014, a contratação das organizações de catadores ocorreria sob três regimes: pleno, de transição e especial. Entravam para o regime pleno as cooperativas que não possuíam convênio firmado com AMLURB. Já o regime de transição se aplicava às cooperativas que já possuíam convênio, de forma que os convênios seriam convertidos em contratos. O regime especial se destinava às cooperativas designadas para operar as Centrais Mecanizadas de Triagem, uma vez que segundo encaixe instituído durante as discussões do PGIRS, os catadores integrariam essas plantas produtivas. Destaca-se que a contratação por serviços de educação ambiental, como previsto no PGIRS não foi abarcada pelos contratos. Abaixo, sintetizamos as características do contrato regulamentado durante o período:

---

<sup>79</sup> Esta prática foi identificada por Souza (2016) no ano de 2016, contudo, a presente pesquisa não dispõe de informações sobre a continuidade ou não da exportação de resíduos para outros países em desenvolvimento.

Tabela 5. Instrumentos de parceria com as organizações de catadores na gestão Haddad

<b>Instrum.</b>	<b>Duração</b>	<b>Papel</b>	<b>Indenização</b>	<b>Contrapartida da prefeitura</b>
contrato de serviços	12 meses, prorrogável até 60 meses	Coleta, processamento e comercialização dos resíduos	Sem direito à indenização, reequilíbrio ou acréscimo*	Regime pleno e de transição: (i) dação em pagamento dos resíduos da coleta oficial para fins de comercialização; (ii) pagamento por serviços ambientais urbanos, considerando produção, produtividade e nº de cooperados, e outros critérios definidos por Resolução específica. Regime especial: pagamento por cooperado, preferencialmente no valor de dois salários mínimos por mês, aplicável às cooperativas contratadas.

Fonte: elaboração própria a partir da Resolução da AMLURB nº 28 e 32/2014 e entrevistas.

Os contratos, nos seus 3 regimes, tinham duração de 12 meses prorrogáveis por 60 meses. Apesar da Resolução nº 28/2014 não prever direito à indenização ou reequilíbrio, os contratos efetivamente implementados previam indenização e reajuste contratual segundo índice IPC/FIPE. Em comparação com o convênio com as organizações de catadores instituídos pelo Decreto Municipal nº 42.290/2002 e 48.799/2007, observamos um avanço no sentido de: (i) contemplar os serviços de coleta seletiva, enquanto que o convênio restringia-se, na prática, à atividade de triagem do material, por (ii) remunerar os serviços, para além da transferência de resíduos da coleta oficial, como ocorria no convênio e por (ii) prever formas de indenização e reajuste, o que o convênio não previa.

Já em comparação com a concessão, o prazo de duração dos contratos ainda é desproporcionalmente inferior (12 meses), os valores pagos são baixos e sua institucionalização foi feita por meio de Resolução. Retomando o argumento do capítulo 4, observamos a permanência de desigualdade em favor das empresas concessionárias: i. a concessão garantiu englobou serviços de gestão, ampliação, conservação e investimentos em equipamentos e tecnologias de gestão de resíduos; ii. garantiu a continuidade no repasse de recursos às empresas, por meio de contratos de longo prazo que dão mais estabilidade às atividades desenvolvidas e envolvendo altas valores de remuneração; iii. foi institucionalizada via Lei Municipal, garantindo maior grau de institucionalização.

Assim, mesmo com os avanços no contrato, os catadores seguiram padecendo com contratos de curto prazo, que por isto, são mais facilmente descontinuados e estão mais suscetíveis às mudanças políticas. Além disso, os vínculos com a Prefeitura/ AMLURB ainda



são frágeis, considerando que sua institucionalização se deu por meio de resolução, logo, podem ser alterados ou revogados com facilidade, por simples ato da AMLURB. Diferentemente das leis e decretos, não demandam construção de consenso na Câmara Municipal ou sua validação pelo Chefe do Executivo Municipal.

Conforme já mencionado, a contratação das organizações durante a gestão Haddad estava vinculada ao arranjo das CMTs, ao Fundo de Coleta Seletiva, segundo definido no PGIRS e na Resolução nº 28/2014. Contudo, a mesma resolução e a nº 32/2014, previram que o início dos contratos estava condicionado à disponibilidade financeira da AMLURB, ou seja, na falta de orçamento para as cooperativas não seriam contratadas. Na prática, as cooperativas do regime pleno e de transição estavam vinculadas à dotação orçamentária do município, possivelmente pela baixa arrecadação das CMTS/Fundo de Coleta Seletiva que serviram apenas para o pagamento das operadoras das CMTs (contrato em regime especial).

A seguir abordaremos as contratações nos regimes pleno e de transição, e posteriormente no regime especial, discorrendo sobre os efeitos destes instrumentos sobre as organizações de catadores.

### **6.9.1. Contratação em regime pleno e de transição**

Nos regimes pleno e de transição, as cooperativas eram remuneradas com base na produção, produtividade e número de cooperados, critérios que deveriam ser melhor especificados por meio de outra Resolução (por determinação da Resolução nº 28/2014), que não chegou a ser editada. Nos referidos regimes, além da remuneração, as cooperativas recebiam a propriedade dos resíduos como forma de contrapartida pelo serviço prestado, podendo comercializá-los (SÃO PAULO, 2014 a).

Os regimes pleno e de transição foram implementados como um projeto experimental nas regiões onde não havia coleta seletiva operada pelas concessionárias. Intitulado de “projeto piloto”, a contratação se daria em 3 fases, a primeira com a contratação de cooperativas para atuar em 16 distritos, posteriormente em mais 14 distritos, e por fim, a cobertura adicional de 10 distritos <sup>80</sup> (CONTRATOS SSSO).

---

<sup>80</sup> Primeira fase - implantação nos seguintes (16) distritos: Artur Alvim, Jd. Helena, Cidade Líder, Iguatemi, Itaim Paulista, Parque do Carmo, São Mateus, São Miguel Paulista, Vila Jacuí, Tremembé, Aricanduva, Guaianazes, Pirituba, Raposo Tavares, Rio Pequeno, Vila Sônia. Segunda fase com implantação nos 14 distritos: VI. Guilherme, VI. Maria, Cangaíba, São Rafael, Vila Curuçá, Vila Formosa, Penha, Vila Matilde, Jaçanã, Vila

Pela análise documental verificou-se que 11 cooperativas foram contratadas para atender 19 distritos, visando especificamente a prestação de serviços de coleta e transporte domiciliar de resíduos recicláveis. Os contratos foram firmados em sua maioria entre janeiro e março de 2016, com duração de 12 meses, prorrogáveis por igual período até limite de 60 meses, com previsão de indenização e reajuste contratual (índice IPC/FIPE). Os valores pagos consideravam a retirada no montante de R\$ 1.000 reais por cooperado que trabalhava na coleta, de acordo com o salário mínimo do Estado de São Paulo vigente à época, o valor de R\$312,00 de vale-refeição, R\$182,00 de vale transporte, gratificação anual, INSS, descanso anual, seguro de acidente de trabalho, taxa de administração, somando o montante de R\$ 2.066,33 por cooperado. Chama atenção os baixos valores dos contratos, fato que foi denunciado pelo Comitê de Catadores da cidade, no site do MNCR, o título de uma matéria publicada em 02/03/2016 enuncia bem a insatisfação dos catadores: "A Prefeitura de São Paulo paga catadores por serviços. SÓ QUE NÃO!"<sup>81</sup>. Abaixo apresentamos um quadro com as cooperativas contratadas no período, os distritos abrangidos e os valores pagos anualmente:

Quadro 16. Contratos de serviço com organizações de catadores em regime pleno

<b>Organização</b>	<b>Distrito abrangido</b>	<b>Valor anual</b>
Cooperativa Recila Butantã	Raposo Tavares	sem informação
	Vila Sônia	sem informação
Cooperativa Caminho Certo	São Miguel	R\$ 173.571,72
	Vila Curuça	74.387,88
Cooperativa Central Tietê	Artur Alvim	272.275,56
	Formosa	74.387,88
	Vila Matilde	74387,88
Cooperativa Chico Mendes	São Mateus	247.959,60
	São Rafael	sem informação
Coperleste	Aricanduva	sem informação
	Parque do Carmos	74.387,88
Cooperativa Crescer	Pirituba	sem informação
	São Domingos	74.387,88
Cooperativa de Parelheiros	Parelheiros/Marsilac	74.387,88
Cooperativa Tiquatira	Itaim Paulista	sem informação
Cooperativa União de Itaquera	Cidade Lider	123.979,80
Cooperativa Vira Lata	Anhanguera	74.387,88
	Rio Pequeno	123.979,80
Cooperativa Vitória da Penha	Cangaíba	74.387,88

Fonte: elaboração própria a partir dos contratos com a SSO

Medeiros, São Domingos, Cidade Dutra, Grajaú, Socorro. Terceira fase com implantação em 10 distritos, a saber: Carrão, Itaquera, José Bonifácio, Lajeado, Jaraguá, Butantã, Morumbi, Casa Verde, Limão, Cachoeirinha

<sup>81</sup> A notícia aponta que: “No entanto, as cooperativas receberão apenas subsídio de R\$ 6.198,99 mensais por caminhão para executar a coleta porta a porta em regiões onde ainda não há coleta seletiva. O recurso pago garante renda apenas para três catadores que trabalharão no caminhão e não cobre nem mesmo o custo administrativo e impostos relativo a esse serviço”.

Segundo processos administrativos para contratação (SSO/AMLURB), a contratação era necessária considerando as metas do governo de ampliar a coleta seletiva, de forma a contemplar os 96 distritos da cidade, sendo necessário atender 38 distritos, **ainda não integralmente cobertos pela coleta realizada pelas concessionárias**. Desta forma, vemos que as cooperativas foram incluídas para atuar nos territórios residuais à concessão, a escolha dos distritos onde as cooperativas atuariam se baseou na ausência ou atendimento parcial destas localidades pelas concessionárias, por sua vez, foram escolhidas as cooperativas que se localizavam nestas áreas:

O município é organizado administrativamente em 32 Subprefeituras e 96 distritos. Atualmente 46 distritos são totalmente atendidos e 38 parcialmente atendidos pelo Programa de Coleta Seletiva. **Uma das metas do Governo neste mandato (2013/2016), especificamente a de número 89, é a ampliação da coleta seletiva para os distritos que ainda não são atendidos**, com a inclusão de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis nesse processo. **Para a escolha dos locais, foram selecionados os Distritos não atendidos ou parcialmente atendidos pelo Programa de Coleta Seletiva [...]** Importante registrar ainda, que as **Concessionárias Loga e Ecourbis**, que prestam serviço ao Município, através dos Contratos de Concessão, **ficarão com a incumbência de atender 19 Subprefeituras, compreendendo 53 distritos** (SSO, 2016).

No mesmo sentido, a entrevista 5 e 15 reiteram o fato dos catadores serem incorporados apenas nos territórios onde não havia prestação de serviços pelas empresas concessionárias:

**Chamamos as cooperativas dos territórios que precisava ser implementada a coleta e onde não tinha.** Quem participava eram as **cooperativas da zona leste e da zona norte, onde não tinha...tinha a cooperativa de São Mateus**, tinha o pessoal do fundão, da Nanci (ENTREVISTA 5, 2022).

O local onde eles (cooperativas) faziam a coleta era um **lugar onde não tinha coleta domiciliar via concessionária [...]** (ENTREVISTA 15, 2022)

Este fato nos parece relevante à medida em que demonstra possíveis limitações impostas pelo instrumento da concessão à atuação das organizações de catadores. Hidaka (2021) também aponta que a contratação dos catadores esteve relacionada com a baixa capacidade das concessionárias de atuarem em determinados territórios, o autor destaca a fala do Ex-Secretário de serviços de São Paulo, que indica haver uma necessidade de “adequação” de um próximo contrato de concessão com vistas a harmonizá-lo com a contratação das organizações de catadores na coleta seletiva, o que reproduzimos abaixo:

**[...] foi possível porque ampliamos a coleta seletiva da cidade de São Paulo e inclusive contratando as cooperativas para fazer a coleta seletiva em distritos onde as concessionárias não entravam, não tinham condições de entrar. Porque nós também avaliamos que o serviço de coleta seletiva com as concessionárias era muito pesado, muito caro, né? [...]** contratamos as cooperativas para fazer coleta seletiva em 11 distritos, né. Então é plenamente possível, é justo e é a reivindicação dos catadores. **Nós precisamos efetivar nesse próximo contrato da concessão.** E é mais barato fazer com

as cooperativas. Porque você não precisa remunerar aquela parcela... Parte que tem, é o lucro das empresas, cooperativa não precisa de lucro, ela quer prestar serviços e o ganho é repartido entre os trabalhadores. Essa é a lógica do princípio da economia solidária, né (HIDAKA, 2021, p. 97)

Esta fala, em especial, corrobora com nosso argumento de que certas características da concessão dificultam a contratação dos catadores, culminando na limitação do encaixe institucional do Movimento de Resíduos Sólidos, e atritando com a integração dos catadores nas atividades de coleta seletiva porta-a-porta. Conforme argumentamos no capítulo 4, o contrato de concessão impõe cláusula de exclusividade na prestação dos serviços, coibindo sua delegação à terceiros. Assim (o que veremos mais adiante), as limitações impostas pela concessão contribuíram para que: a) a contratação das organizações fosse descontinuada e restringida a algumas poucas organizações; b) para que a resolução que regulamentava o contrato com os catadores fosse revogada em curto período de tempo.

A contratação dos catadores ocorreu num contexto onde havia necessidade de universalização da coleta seletiva, e parece ter se consolidado como uma alternativa imediata para dar resposta às metas do PGIRS, mas à medida em que as concessionárias aprimoram sua capacidade e podem adentrar novos territórios, o contrato para prestação de serviços de coleta seletiva com as organizações de catadores é afetado, culminando na revogação da resolução que o regulamentou, ocasionando descontinuidade em diversos contratos e restringindo o número de organizações contratadas. Desta forma, as organizações só conseguem prestar serviços de coleta seletiva na ausência de conflito com os interesses econômicos das concessionárias, institucionalizados na concessão. Ficam restritas aos territórios onde as concessionárias não conseguem/desejam atuar:

A entrevista 7 corrobora com o entendimento de que a concessão limita a contratação das organizações dos catadores nos serviços de coleta seletiva:

Você precisa conhecer a diversidade de realidades que existem em São Paulo, e isso orientou inclusive para as estratégias diferenciadas do PGIRS. Se você tem um bairro muito verticalizado como Higienópolis e Moema, **a gente fez essas simulações e um roteiro de coleta para poder orientar os catadores**, melhorar a eficiência, não só da prefeitura, mas também dos catadores. **Mas infelizmente a prefeitura acabou cedendo aos interesses das concessionárias, a coleta seletiva está sendo restrita às concessionárias, as cooperativas estão proibidas de fazer a coleta** (ENTREVISTA 7, 2022).

Em 2016, o projeto foi parcialmente descontinuado, a resolução que regulamentava o contrato foi revogada pela Resolução da AMLURB nº 82/2016 (SÃO PAULO, 2016). As entrevistas 5, 13 e 15 e documentos apontam diferentes motivações para a revogação da

regulamentação do contrato na gestão Haddad, dentre elas: (i) empecilhos de contratação em ano eleitoral; (ii) eficiência e problemas de gestão contratual, (iii) indisponibilidade do sistema orçamentário para despesas que afetariam o exercício posterior:

Sim, a gente contratava, pagava pelo caminhão, e pagava o catador e o motorista, tinha um custo né, você fazia contratação em cima daquele custo, a prefeitura cedia o caminhão e eles entravam com a mão de obra, eles tinham que usar os EPIs, foi o sistema piloto. **No final foi abortado, pois era final de gestão, essa questão do processo eleitoral, isso não andou** (ENTREVISTA 5, 2022).

Fizeram um piloto de coleta porta-a-porta [...] As cooperativas recebiam pelas toneladas, a Cooperativa Chico Mendes, Caminho certo, Casa do Catador e eu acho que Vitória do Belém, as outras eu não lembro.. **E aí eles fizeram piloto, 2016 eles pararam como o piloto. Eu não sei muito bem porque, acho que pela eficiência, prestação de contas, algumas coisas aconteceram que eles acabaram em 2016** (ENTREVISTA 13, 2022).

[...] Do nosso lado, falha. Eu tenho um compromisso de fazer a coleta seletiva toda quinta-feira na sua rua. **Pode estar chovendo, pode estar sol, eu vou passar lá. A cooperativa “ah, hoje não dá pra ir”. E isso foi minando o projeto para que desse certo. Então houve falha das duas partes.** Mas a gente tem que fazer a nossa meia culpa (ENTREVISTA 15, 2022).

Mesmo com a revogação da resolução que regulamenta os contratos com as organizações de catadores, os processos administrativos indicam que tentou-se aditar os referidos contratos, mas por motivos orçamentários não se deu sequência ao procedimento, ficando à cargo da gestão subsequente fazer a prorrogação. O trecho retirado de processo administrativo evidencia isto:

[...] informando que nesse momento nada há que ser providenciado por esta Diretoria, tendo-se em vista o período de indisponibilidade do Sistema Orçamentário Financeiro - SOF que somente será reaberto após aprovação e inserção no sistema, do orçamento para o exercício de 2017, que historicamente deverá ocorrer a partir do dia 15 a 20 de janeiro. Assim sendo, nem esta Diretoria, nem a Assessoria Jurídica poderá encaminhar o processo para prorrogação, em que pese a manifesta "preocupação" que também é nossa, estamos impedidos de dar prosseguimento à proposta de prorrogação nesse instante (SÃO PAULO, 2016, p. 267).

Outro fator que pode ter contribuído para a descontinuidade dos contratos e com a revogação da resolução que regulamentava o contrato, foram as dificuldades enfrentadas na gestão das Centrais Mecanizadas, e a inviabilização do arranjo previsto com o Fundo de Coleta Seletiva, que serviria para financiar os contratos com os catadores.

Sem desconsiderar estes outros fatores que justificaram a não continuidade dos contratos, há que se destacar que não houve simples “dificuldade de renovação dos contratos”, mas sim a revogação da sua regulamentação, extinguindo camadas institucionais que viabilizam a remuneração das organizações, inclusive que traziam critérios de pagamento não

especificados no Decreto Regulamentar do PCS. Também há que se considerar, que a despeito das dificuldades de renovação citadas e a vedação de contratação em ano eleitoral, os contratos com as organizações atuantes nas CMTs foram renovados. Por este motivo, entendemos que na gestão Haddad houve uma desinstitucionalização do contrato de serviço com as organizações de catadores, representando a desagregação de um encaixe institucional do MRS, tendo o instrumento da concessão contribuído com este processo, conforme aponta a fala do entrevistado 7.

A gestão posterior, de João Doria e Bruno Covas (2017-2020), não renovou os contratos anteriores, mas realizou a contratação de 6 novas cooperativas para operação da coleta em 9 distritos, vejamos abaixo as organizações contratadas, os distritos e valores:

Quadro 17. Contratos de serviço com organizações de catadores no governo Doria/Covas

<b>Organização</b>	<b>Distrito abrangido</b>	<b>Duração</b>	<b>valor anual</b>
Casa do catador	Iguatemi	6 meses	RS 64.734,48
	Guaianases		RS 90.628,32
Cooperativa Jaçana - Sem Fronteiras	Jaçanã		RS 38.518,62
	Tremembé		RS 64.734,48
Cooperativa Nova Esperança – Projeto Pantanal	Jacuí		RS 64.734,48
Cooperativa Rainha da Reciclagem	Jardim Helena		RS 38.840,70
Cooperativa de Catadores de Parelheiros	Parelheiros/Marsilac	12 meses	RS 74.387,88
	Anhanguera e Perus		RS 37.193,94

Fonte: elaboração própria com base nos contratos com a SSO/AMLURB.

A gestão Doria Covas deu continuidade aos contratos com as organizações que atuam nas CMTs, havendo mudanças apenas quanto à cooperativa contratada para a CMT de PP. Ao final de 2017, a AMLURB aprovou a Resolução nº 109/2017, instituindo o Termo de Parceria, com vistas à adequação ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Vemos assim, que os instrumentos de parceria com as organizações de catadores, seja na modalidade de convênio, contrato ou termo de parceria, sofreram alteração numa mesma gestão, tiveram sua regulamentação revogada. Eles são alterados com a mudança de governo ou num mesmo governo, o que corrobora com nosso argumento sobre a facilidade de alteração desses instrumentos e sua maior suscetibilidade às mudanças políticas quando institucionalizados via resolução e em decorrência da curta duração.

Quanto ao efeito dos contratos sobre o Movimento de Resíduos Sólidos, observamos novamente efeitos de seletividade, ao permitir que determinadas organizações acessem recursos e benefícios oferecidos pela prefeitura, enquanto outras são excluídas. A seletividade não se restringe aos contratos de prestação de serviços, mas se estende aos demais instrumentos de parceria que vimos ao longo deste trabalho, como o convênio e termo de parceria firmado durante a gestão Doria/Covas.

Essa afirmação se baseia na observação participante nas falas de diversos entrevistados. Durante as observações participantes, especificamente nas reuniões do Comitê de Catadores, uma das principais questões debatidas era “como incluir no PCS aquelas cooperativas com dificuldade de comprovação de documentos exigidos pela AMLURB para firmar as parcerias?”<sup>82</sup>. As falas durante a reunião retrataram as dificuldades enfrentadas pelas cooperativas para ingressar no PCS ou mesmo para renovar as parcerias com o AMLURB, diante das inadequações na documentação. Como solução, o comitê de catadores estava formulando um arranjo que seria apresentado para a AMLURB, intitulado de “modelo guarda-chuva”, de forma a permitir que as organizações com documentação adequada pudessem representar oficialmente as cooperativas sem documentação, para que estas recebessem recursos e resíduos, atenuando os efeitos de seletividade.

As entrevistas 13 e 14 expressam as dificuldades enfrentadas pelas cooperativas para integrar o PCS no que se refere à documentação, além de evidenciar que as constantes mudanças nas exigências e procedimentos por parte da AMLURB afetam a continuidade das parcerias:

A grande complicação das cooperativas é a documentação, hoje a Lei pede uma coisa, amanhã ela muda totalmente, quando nós fizemos a parceria, não tinha o CENTS (cadastro de entidades do terceiro setor), bastava ter o estatuto, estar em dia com a tributação da cooperativa. **Hoje em dia você precisa ter um DNA totalmente elaborado, senão você não entra.** Antigamente, a Prefeitura... se você não tinha o espaço, eles cediam para você. Hoje não cede mais, **você está na fila de espera para prestar um serviço para a Prefeitura e vai morrer na fila de espera.** Mas a grande burocracia é a documentação, **é uma burocracia desnecessária, uma vez que a Prefeitura não paga nada para a cooperativa, não pode falar está tirando dinheiro dos cofres públicos,** mas para pagar o dono de um terreno, de um galpão. É uma

<sup>82</sup> Na gestão de Fernando Haddad a Resolução nº 23/14/AMLURB exigia a certificação de registro cadastral para que as cooperativas integrassem o PCS, trazendo um rol extenso de documentos. Já na gestão Doria/Covas a exigência foi que todas as cooperativas parceiras devem se inscrever no Cadastro Único das Entidades do Terceiro Setor (CENTS), em decorrência do MROSC. Dentre os documentos exigidos pela AMLURB e que dificultam o processo de integração das cooperativas destacam-se: adequação do auto de vistoria do corpo de bombeiros, que demanda adequações dispendiosas na infraestrutura dos galpões; certidão de regularidade fiscal e trabalhista, filiações perante organizações representativas do cooperativismo, recolhimento de contribuições sociais aos cooperados, entre outras documentações.

exigência que não tem uma lógica, porque se a prefeitura destinasse aquele recurso para a cooperativa e ela não conseguisse justificar, é uma situação, mas a cooperativa nem vê o dinheiro da água, da luz, do aluguel. É uma relação entre Prefeitura e o proprietário. Pode exigir da cooperativa, pra quem está cedendo o terreno, que ela faça um bom trabalho.

A fala deles é que precisam estar dentro da Lei, a fala deles é essa, e a lei é o MROSC. E pra estar dentro do sistema **tem que fazer tudo que manda o figurino, tem que ter as contribuições, as certidões em dia**. Migrar para o pagamento da prestação de serviço, tem que estar tudo regularizado dentro do MROSC. É isso que eles alegam. **Um grupo pequeno que não recolhe INSS, que não tem certidão negativa de débito trabalhista... é muita certidão, tem certidão que vence mensal, tem certidão que é a cada três meses**. A renovação da habilitação é anual. Só que uma certidão depende da outra, se uma está irregular... (Entrevista 13, 2022)

Outros trabalhos sobre a coleta seletiva em São Paulo também indicam desigualdades entre as organizações no que tange o acesso aos recursos e benefícios públicos, mas sem relacioná-los com a instrumentação da política, como fazemos neste trabalho. Klein (2017, p. 256) afirma que há uma “hierarquia entre as próprias cooperativas na obtenção de apoio e benefícios financeiros”. Por sua vez, Izidoro (2021, p. 193) identifica que há uma diferenciação entre as organizações, baseada nos distintos graus de formalização, no tocante ao acesso às parcerias com o setor público, ou seja, são as organizações mais estruturadas que conseguem acessar os benefícios e recursos públicos. Assim, as organizações com menos estrutura e informais são excluídas do sistema formal de coleta seletiva, o que nos parece um paradoxo diante dos objetivos socioambientais do PCS, que buscam a inclusão e fortalecimento das cooperativas de catadores.

O não acesso aos instrumentos de parceria, por dificuldades de cumprir as exigências de documentação, impedem muitas cooperativas de receber resíduos da coleta oficial, de acessarem galpões públicos de coleta, equipamentos de proteção individual, e de acessarem os recursos do Fundo. Para se ter ideia do número de cooperativas excluídas desses benefícios, das cerca de 100 cooperativas da cidade de São Paulo (IZIDORO, 2021), o número máximo de cooperativas com parceria foi de 41 no ano 2016, e 24 cooperativas parceiras em 2019, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS-RS).

### 6.9.2. Contratação em regime especial

Adentrando no regime especial de contratação, aplicável às cooperativas que operariam as Centrais Mecanizadas, sua forma de remuneração era diferenciada dos demais regimes, seu valor seria, preferencialmente, de 2 salários mínimos por cooperado (das Centrais Mecanizadas), enquanto no regime pleno foi estabelecido o valor de 1 salário mínimo.



Entretanto, a resolução permitiu que a decisão final sobre o valor a ser pago ficaria a cargo do Conselho Gestor (SÃO PAULO, 2014a; SÃO PAULO, 2014b).

No regime especial as cooperativas não recebiam os resíduos como contrapartida pelos serviços prestados, uma vez que se destinavam a financiar o Fundo de Coleta Seletiva e a contratação das organizações de catadores nos demais regimes (SÃO PAULO, 2014a; SÃO PAULO, 2014b). Nesse sentido, segundo ata de reunião (2014), o Conselho Gestor deliberou para o regime especial o pagamento de R\$2.109,00 (dois mil cento e nove reais) por cooperado, além do pagamento de 5% sobre o valor total repassados aos cooperados, a título de gestão contratual, com a possibilidade de acréscimos no valor estipulado para custeio das contribuições sociais dos cooperados. Há assim uma diferenciação na remuneração entre os regimes de contratação, com maiores rendimentos no regime especial. A entrevista aponta que o valor de remuneração no regime especial foi construído com a participação dos catadores:

**As cooperativas que atuavam nas CMTs eram pagas, ali nós estabelecemos valores, inclusive, nos construímos com eles um valor,** tinha a garantia de pagar o correspondente ao fundo de reserva, fundo de férias, descanso semanal, os benefícios que eles tinham direito, tínhamos uma tabela no Excel, com valores referente de salário mínimo, mas eles eram remunerados através do fundo, então parte do serviço foi paga pela distribuição, **o pagamento deles era sagrado, saia do fundo e pagava uns trabalhadores da mega centrais,** recebiam por ali. (ENTREVISTA 5, 2022)

Foram contratadas em 2014 a Coopercaps para atuar na Central Carolina Maria de Jesus (CMJ) e a Cooperativa Coopere-Centro (2014-2016) para atuar na Central Mecanizada de Ponte Pequena (PP), e após sua renúncia ingressou a Cooper Vira-Lata (2016-2020). Com a saída da Cooper Vira-Lata, a Coopercaps (2020-atual) passou a gerenciar ambas as plantas produtivas) (IZIDORO, 2021). Segundo entrevistas 5 e 15, a escolha das primeiras cooperativas se baseou na proximidade destas com os locais onde seriam instaladas as CMTs, selecionadas entre as cooperativas que já possuíam convênio com a prefeitura. Especificamente a Coopere-Centro estava localizada no terreno onde seria instalada a PP, e sua incorporação evitaria conflitos com uma eventual desocupação do terreno público. A escolha da Cooper Vira-Lata e da Cooper para atuar na PP não envolveu chamamento público<sup>83</sup>, sendo justificada pela “expertise” das referidas cooperativas, sobretudo em relação

---

<sup>83</sup> As atas do Conselho de Acompanhamento indicam que a Coopercaps se manifestou diversas vezes solicitando a realização de chamamento público para legitimar a função destas Cooperativas. Já no governo João Dória Bruno Covas organiza-se um grupo de trabalho para elaboração do edital de chamamento, contudo os conselheiros do poder público afirmam não haver tempo hábil para implementação do mesmo, de forma que a Coopercaps é convidada a assumir a CMT de PP, após a saída da Vira-Lata, de forma a evitar a parada do equipamento.

à Coopercaps que já havia demonstrado bom desempenho na gestão da CMJ (ATAS CONSELHO).

As cooperativas tinham como atribuição inicial atuar na cabine de triagem, melhorando o processo automatizado e corrigindo pequenos erros da maquinaria. Mas, como vimos anteriormente, elas acabaram por ampliar seu papel, passando a atuar também em outras etapas do processo, a realizar o monitoramento do processo e a comercialização dos recicláveis. Isto pois, as maquinarias apresentaram diversos problemas e consequências imprevistas, de forma que as cooperativas foram responsáveis por adequações sociotécnicas no processo produtivo e contribuíram com a melhora dos processos de triagem, em termos de qualidade e de tipos de resíduos segregados. As cooperativas também passaram a comercializar os resíduos diante da impossibilidade de emissão de nota fiscal por parte do Agente Operador, e considerando também sua expertise no diálogo com os compradores.

O contrato com essas organizações passa a ter caráter elementar para o funcionamento das CMTs, uma vez que as paradas e problemas na planta mecanizada podem gerar prejuízos econômicos e ambientais. A fala da entrevista 5 atesta que o pagamento dessas organizações era “sagrado”, e a forma como se deu a troca das organizações gerenciadoras, de forma ágil e sem chamamento público, reforça a essencialidade dos serviços prestados que não poderiam ser interrompidos com a saída da cooperativa (ATAS DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO).

Observamos que as cooperativas atuantes na CMTs passaram a ter um papel relevante na intermediação entre a AMLURB e as cooperativas integrantes do PCS. As atas do Conselho de Acompanhamento do PCS (2017-2020) mostram que as Cooperativas contratadas no regime especial (Coopercaps e Cooper Vira-Lata), são demandadas pela AMLURB a repassar orientações às demais cooperativas, no que se refere às exigências de documentação do Programa, sobre procedimentos cooperativos (ex: recolhimento de INSS, inscrição na Organização das Cooperativas do Brasil), além de realizarem levantamento de informações requeridas pela Prefeitura para fundamentar ações do governo e de demandas das cooperativas para apresentá-las perante o Conselho. Especialmente no que se refere à Coopercaps, esta passa a orientar e apoiar a atuação da cooperativa Vira-Lata que atuou na CMT de PP. Importante registrar que esses achados extrapolam a gestão de Haddad, tratando-se de efeitos

contínuo no tempo, uma vez que as atas do Conselho de Acompanhamento abarcam a gestão de Doria/Covas<sup>84</sup>.

Assim, observamos que por meio do contrato de serviço em regime especial as cooperativas que atuam nas CMTs passam a exercer um papel de intermediação e liderança frente às demais cooperativas do PCS, além de prestarem serviço imprescindível ao município. Soma-se também a criação dos encargos sociais durante a gestão Covas (Resolução da AMLURB 109/2017), que fortaleceram o papel dessas organizações ao colocá-las como responsáveis por uma série de ações de capacitação e fortalecimento das demais cooperativas, de inclusão social de catadores de materiais recicláveis, que seriam financiadas com recursos do Fundo.

Além disso, essas organizações aumentam sua participação nas arenas institucionais do PCS, a Coopercaps passa a integrar o Conselho Gestor do Fundo de Coleta Seletiva durante a gestão Haddad. Na gestão Doria/Covas (2017-2020), as gerenciadoras das CMTS ganham 2 assentos fixos, enquanto que o conjunto das organizações de catadores possuem um único assento (titular/suplente), indicado por meio de eleição. Ao mesmo tempo em que elas ganham assentos, a sociedade civil perde participação no Conselho, levando a participação institucional a se concentrar nas cooperativas das CMTs.

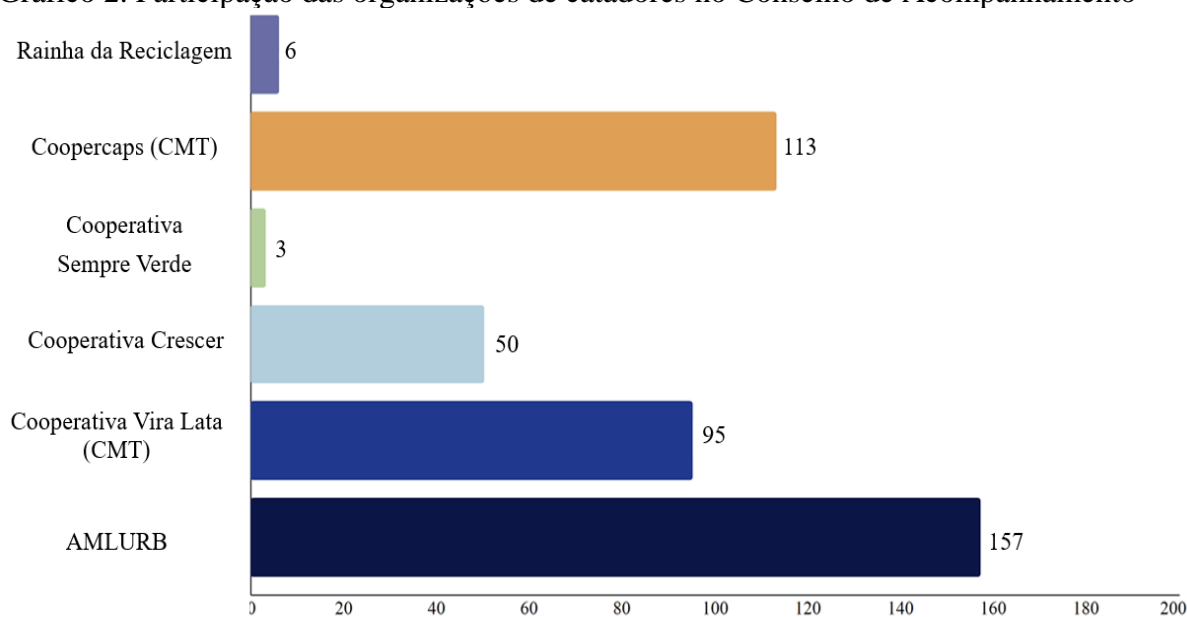
Analisando as atas do Conselho, vemos que as cooperativas das CMTs (gerenciadoras) aumentam sua influência nas decisões governamentais, sobretudo após a alteração na gestão Doria/Covas. De forma a compreender a participação das diferentes organizações de catadores nas decisões e deliberações do Conselho<sup>85</sup>, fizemos uma codificação das falas e intervenções dos respectivos representantes das organizações de catadores, o que expomos no gráfico a seguir:

---

<sup>84</sup> Não conseguimos utilizar as informações das atas do Conselho Gestor do Fundo que compreendem o período do governo Haddad, para esta mesma finalidade, pois a estrutura da ata é distinta, e quase não há menções nominais, dificultando a identificação das organizações e atores com maior participação nesta arena.

<sup>85</sup> Foram analisadas 40 atas do Conselho de Acompanhamento instituído pela Resolução nº 109/2017, referentes ao período de 2017-2020.

Gráfico 2. Participação das organizações de catadores no Conselho de Acompanhamento



Fonte: elaboração a partir das atas do Conselho.

O gráfico mostra uma maior participação das Cooperativas Gerenciadoras (Coopercaps e Cooper Vira-Lata) no Conselho, em comparação com os representantes eleitos das cooperativas integrantes do PCS (CRESCER, SEMPRE VERDE, RAINHA DA RECICLAGEM)<sup>86</sup>. Também mostra maior participação da Coopercaps dentre as Cooperativas Gerenciadoras. Os temas tratados pelas gerenciadoras em reunião mostram também sua participação em aspectos relevantes como na definição de quais cooperativas acessam recursos da Prefeitura, da forma de distribuição desses recursos, quais despesas de operação das CMTs são ou não abarcadas pelo Fundo, definição de investimentos nas instalações das CMTs e outras questões relativas à implementação do arranjo das CMTs. Assim, as gerenciadoras participam da tomada de decisão de questões que podem gerar benefícios próprios ou para outras cooperativas. Contudo, o principal tema tratado refere-se a prestação de contas referente à distribuição dos recursos pelas gerenciadoras às cooperativas integrantes do Programa<sup>87</sup>. A título ilustrativo, elencamos as principais discussões do Conselho de acompanhamento, da qual as cooperativas que atuam nas CMTs participaram diretamente, os tamanhos da fonte são representativos da importância do tema nas reuniões:

<sup>86</sup> A cooperativa Crescer foi eleita como titular, a Sempre Verde como suplente, posteriormente substituída pela Cooperativa Rainha da Reciclagem (suplente).

<sup>87</sup> Na aprovação de contas desses recursos, o voto das cooperativas das CMTs não foi considerado.

Figura 17. Temas abordados no Conselho de Acompanhamento do PCS



Fonte: elaboração própria a partir das atas de reunião do Conselho.

Diante disso, argumentamos que a contratação das cooperativas em regime especial contribuiu para um processo de concentração de poder nestas cooperativas, criando assim uma nova “camada” de diferenciação entre as organizações de catadores de São Paulo. O contrato abriu um espaço privilegiado a essas cooperativas, em termos: (i) de acesso a recursos, considerando também a diferença na remuneração obtida, enquanto as demais cooperativas tiveram seus contratos descontinuados, em sua maioria; (ii) de acesso à informações relevantes sobre a política, por meio dos debates no Conselho de Acompanhamento, onde tinham acesso direto às orientações da AMLURB; (iii) relacionais, ao permitir uma relação contínua com atores da AMLURB, e ao colocá-las como intermediadoras entre as cooperativas e a AMLURB.

O contrato para operação das CMTs reconfigurou a distribuição de poder entre as organizações de catadores. Esse processo de concentração se acentua com a saída da Cooper Vira-Lata, quando a Coopercaps passa a assumir a operação de ambas as Centrais Mecanizadas, e ganha mais um assento no Conselho de Acompanhamento, segundo identificamos nas atas analisadas<sup>88</sup>. As falas das entrevistas 13, 17 evidenciam esses processos de concentração de poder em algumas organizações:

<sup>88</sup> Importante pontuar que a autorização para que a Coopercaps indicasse membro adicional para atuar no Conselho ocorre apenas na ata do dia 17/12/2020, a última ata analisada nesta pesquisa, de forma esta mudança não impactou na análise apresentada, no que se refere a participação das organizações de catadores no Conselho.

A gente brigou para que mais catadores estivessem presentes (no Conselho de Acompanhamento), só como ouvintes, sem poder de voto, mas não foi aceito. Eles titubeavam, não queriam nossa presença, os catadores na discussão. **E tinha um grupo seletivo que participava das reuniões, e ficavam só entre eles.** Lá no Haddad também (ENTREVISTA 13, 2022).

Mas hoje, a gestão dessas 2 megas centrais **acabou centralizando em uma cooperativa só e não tem informação que chegue. Então são essas 2 megas centrais que são centralizadas por uma cooperativa só, né. E poucas informações para a cidade de São Paulo e também para os catadores** (ENTREVISTA 17, 2022).

No mesmo sentido, o entrevistado 5 relata a entrada da Coopercaps na operação da Planta de Ponte Pequena expressa a prevalência do seu modelo de gestão e sua visão cooperativista sobre outras cooperativas:

**o modelo de gestão da Coopercaps, a forma e o conceito que tinha a direção da cooperativa era diferente daqui da Coopere Centro, embora fossem amigos, tinham visões diferente sobre o movimento dos cooperados, tanto que hoje acabou prevalecendo esse modelo,** a Coopere Centro saiu, entrou a Vira Lata, que era do Wilson e também não vingou, e agora está lá o Carioca da Coopercaps. (ENTREVISTA 5, 2022)

No tocante à Coopercaps, observamos um processo de complexificação e fortalecimento de capacidades organizacionais, que podem ser constatados pela ampliação de suas unidades de trabalho e até mesmo pela sua capacidade de fornecer orientação às outras organizações de catadores, como fez com a Cooper Vira-Lata. Argumentamos que este processo tem relação com o acesso, por parte desta organização, ao contrato de prestação de serviço, e por sua vez, aos recursos estatais (financeiros e informacionais), bem como às arenas institucionais, em ambos conselhos. Além disso, nos parece relevante o fato de que seu primeiro contrato foi de operação da CMJ, planta que apresentou menores problemas nas suas instalações físicas em comparação com a PP (instalada na área de transbordo), e conseqüentemente, menor grau de conflito na interação com a empresa concessionária, o que pode ter facilitado seu processo de aprendizagem organizacional.

Na operação das CMTs, essas cooperativas são demandadas pela AMLURB à realizar adequações em processos internos, como assembleias, recolhimento de INSS; realizar prestação de contas, garantir processos de transparência, elaborar planos de trabalho e planejamentos, realizar levantamento de informações, procedimentos de consultas de preços e orçamentos, ou seja, precisam implementar uma série de mudanças organizacionais e se adequar ao “modus operandi” da administração pública. A fala do entrevistado 15 expressa o processo de aprendizagem organizacional enfrentado na operação da Central:

A nossa adaptação lá, ela foi... **tá certo que teve o facilitador que a empresa (concessionária) proporcionou pra gente, mais segurança do trabalho...** porque

uma coisa é você sair de uma central convencional e que existe uma grande família, você tem uma liberdade, você fala alto, você xinga, às vezes você relaxa com EPI, lá não. **Lá foi um impacto muito grande** na hora que a gente entrou. **Começou a ter regras, começou a ter segurança do trabalho “pegando no pé”. Aprender a realizar um simples controle de entrega do EPI. Ser obrigado a atender a legislação, a fazer um Programa de Prevenção de Risco Ambiental (PPRA), ou um Programa de Saúde Ocupacional (PSO).** Quando começamos a fazer isso, **começamos a entender que era algo que precisávamos, e começamos a trazer pra cá (matriz) também.** Mas lá o período de adaptação foi complicado. **Hoje chegamos num grau de maturidade enquanto cooperativa singular, que até estamos pensando em outros modelos de negócios, outras receitas.** Precisa ter foco e atenção para desenhar isso e colocar pra funcionar. Pra você ter uma noção agora no mês que vem **vamos abrir a nossa sexta unidade.** É uma central semi automatizada. Capacidade de produção de 20 toneladas por turno, colocando dois turnos, dão 40 toneladas por dia. São mais 120 postos de trabalho (entrevista 15, 2022)

Ao mesmo tempo, o acesso aos recursos contratuais (do Fundo de Coleta Seletiva) permite que as gerenciadoras realizem investimentos em capacitações e aperfeiçoamentos de seus cooperados. Por exemplo, na Coopercaps, segundo relatado em entrevista e verificado em ata do Conselho de Acompanhamento, com esses recursos foi possível contratar um técnico em segurança do trabalho para adequar o ambiente da cooperativa. Já nas cooperativas não contratadas pelo poder público, esses investimentos se tornam mais difíceis, vez que sua renda advém apenas da comercialização dos resíduos, e estão sujeitas aos baixos valores praticados no mercado de recicláveis e à exploração dos chamados “atravessadores” (SANT’ANA; MAETELLO, 2016).

Desde 2014, ano que coincide com sua contratação para operar a CMJ, a Coopercaps vem passando por um processo de expansão de suas unidades, com criação de 4 filiais, que absorveram cooperativas já existentes em sua estrutura. A fala do entrevistado 5 expressa o processo de complexificação organizacional da Coopercaps:

Então você pega o histórico da Coopercaps, hoje está na gestão, ela cresceu, ela tem unidades, são filiais que ela gesta, as filias tem quase 400 cooperados. Quando começou tinha menos de 20. Então tem um processo, e você pega a produtividade, o ganho, você pega o salário, no caso a retirada deles... (ENTREVISTA 5, 2022)

Além disso, a Coopercaps criou um Centro de Referência para Cooperativas e Catadores (CRCC), que visa disponibilizar orientações e capacitações às cooperativas e catadores individuais. O CRCC também dispõe de uma infraestrutura semi-mecanizada, voltada para reciclagem de resíduos de grandes geradores, ou seja, dos resíduos privados que não são de responsabilidade do poder público, e não são abrangidos pela coleta seletiva realizada pelas concessionárias. Esta unidade recebeu investimentos privados da Fundação Coca-Cola, da empresa Sustenta PET que atua na coleta de resíduos de PET, e da Kubitz, uma empresa de tecnologia de equipamentos de reciclagem, o que demonstra a densidade de

relações desta organização. A seguir, apresentamos um quadro com a ampliação das unidades da Coopercaps:

Quadro 18. Ampliação das unidades e estrutura da Coopercaps

Unidade	Ano de fundação	número de cooperados (aproximado)
Matriz	2003	48
CMT Carolina MARIA de Jesus	2014	90
Filial Paraisópolis	2019	43
CMT Ponte Pequena	2020	100
filial Capela do Socorro	2020	33
Centro de Referência para Cooperativas e catadores (CRCC)	2022	atendimento especializado aos catadores individuais e cooperativas

Fonte: elaborado a partir das entrevistas e observação participante.

Dialogando com a literatura sobre movimentos sociais, o trabalho de Lavallo (et al., 2017), evidencia que as interações socioestatais e os processos de institucionalização de demandas de movimentos, podem contribuir com a complexificação organizacional e fortalecimento das capacidades desses atores, como verificamos neste caso. Por meio destas interações, os movimentos também passam por processos de aprendizagem.

Especificamente no caso da Coopercaps, vemos que a contratação pelo poder público na modalidade especial, com a concentração dos contratos referente às ambas CMTs, somada a experiência bem-sucedida no gerenciamento da CMJ, contribui para que ela conquistasse importância e prestígio entre o setor privado e público. Por meio das entrevistas e observação participante, vemos que a Coopercaps é comumente mencionada entre os gestores públicos como “referência” de cooperativa. Para melhor ilustrar seu prestígio, citamos como exemplo o 1º Encontro das cooperativas de catadores promovido pela Secretaria de Mudanças Climáticas de São Paulo e pela Agência São Paulo Regula, realizado em 2022, onde a Coopercaps foi a única organização de catadores integrante da mesa do evento. Outro exemplo é que a Coopercaps conseguiu apoio e investimentos do setor privado para criar o CAAC, recebendo investimentos para aquisição de equipamentos semi-automatizados. No evento de lançamento do CAAC, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, bem como a SECLIMA participaram da mesa de abertura, onde destacaram a importância do trabalho realizado pela organização e da liderança do seu presidente. O evento também contou com a participação de diversas cooperativas de catadores, de atuais e ex-gestores públicos, de



especialistas e ativistas no tema, o que demonstra que a Coopercaps é reconhecida pelos diferentes segmentos, possuindo uma rede relacional diversificada.

Por fim, os regimes de contratação criam diferenciações entre as organizações que já integravam o PCS e as cooperativas que atuam nas CMTs, adicionando uma nova “camada” de desigualdade na distribuição do poder. Lembramos que essa desigualdade se inicia com o instrumento do convênio e das Centrais de Triagem (CTs) durante a gestão da Marta, que acabou por produzir efeitos de seletividade e excluir os grupos informais do PCS.

Essas diferenças não apenas dizem respeito às desigualdades na distribuição de poder e recursos, mas são fonte, dentre outros fatores, de conflitos internos no movimento. Vale retomar nosso argumento do capítulo 4, onde, por meio das observações participantes e em especial da entrevista 12 e 14, notamos discordâncias entre as organizações de catadores no que se refere à centralidade da Economia Solidária no modelo cooperativista, aos processos de autogestão e ao relacionamento do movimento com o setor público. Vemos na atualidade que a relação de certas organizações beneficiadas pelo setor público, inclusive de algumas contratadas para operar as CMTs, são alvo de contestação por parte de algumas organizações de catadores e organizações não governamentais. A proximidade institucional da Coopercaps com a AMLURB, é por vezes questionada como "cooptação". O processo de expansão da Coopercaps também é alvo de críticas, pelo fato dessa expansão ter ocorrido por meio da absorção de outras organizações de catadores na estrutura da Coopercaps, afetando processos de autogestão. Mais do que adentrar analiticamente na categoria nativa de cooptação, esses relatos importam no sentido de evidenciar discordâncias e conflitos internos no Movimento, que são acentuados por instrumentos de políticas públicas, por seus efeitos cumulados no tempo. Abaixo, sintetizamos os efeitos das duas modalidades de contrato sobre as organizações de catadores:

Figura 18. Efeitos dos contratos de serviço sobre o MRS e as organizações de catadores



Fonte: elaboração a partir dos dados da pesquisa.

### 6.10. Combinação de instrumentos e ferramentas de políticas públicas

Ao longo deste capítulo vimos que as escolhas técnicas que envolveram a definição e arranjo das CMTs, e as características do contrato de serviço produzem consequências relacionais e sobre a implementação da política, e portanto, não são apenas ferramentas técnicas, mas também políticas, afetando a interação entre os atores, intensificando conflitos e gerando concentração de poder. Assim, evidenciamos efeitos relativamente autônomos dos instrumentos e sua não neutralidade, já destacada pela sociologia francesa da ação pública. Escolhas explícitas, como os critérios de avaliação da tecnologia das CMTs pelas empresas concessionárias, a não separação do vidro, o ajuste e velocidade das esteiras, a escolha por uma área de transbordo; até características intrínsecas do equipamento, cujos efeitos não foram dimensionados no processo de aquisição desta tecnologia, contribuem para as consequências observadas.

Nossa análise mostra que as ferramentas e instrumentos não estão disponíveis numa “caixa de ferramentas” (KASSIM; LE GALÉS, 2010), mesmo que selecionadas pelos gestores para “resolver” certos problemas, eles perpassam negociações, construção de consensos com os atores envolvidos, imprevistos não antevistos no momento de “escolha técnica” do instrumento e que são enfrentadas ao largo da implementação (como no caso do arranjo das CMTs). Nossa análise mostra que esses instrumentos produzem consequências, a despeito dos seus objetivos iniciais.

Alinhado com os debates da sociologia francesa da ação pública, vemos que o contrato reconfigura a distribuição do poder entre os catadores e as empresas concessionárias. Efeitos que se estendem às CMTs, vez que ganham centralidade administrativa e funcional frente ao conjunto de organizações de catadores integrantes do PCS, que perderam resíduos da coleta oficial para as CMTs, bem como perdem seus pontos de coleta para as concessionárias, em decorrência da instalação desta ferramenta.

Ao mesmo tempo, algumas poucas organizações de catadores são necessárias para corrigir as inadequações e resultados indesejados e inesperados da maquinaria. Elas foram contratadas na modalidade especial, e não obstante o encerramento do contrato nas demais modalidades com a maioria das organizações de catadores, elas permanecem sendo remuneradas pela AMLURB. As cooperativas que operavam as CMTs passam a ser vistas como essenciais para o funcionamento deste arranjo, ganhando acesso aos recursos públicos, acesso direto às arenas de participação social do PCS, e conseqüentemente, aumentando sua influência sobre a política.

A organização que melhor se adaptou ao trabalho nas Centrais, em termos administrativos, na intensidade do trabalho ou na relação com as concessionárias, passou a concentrar poder e recursos frente às demais organizações integrantes do PCS. Ela ganhou maior prestígio frente ao poder público, às concessionárias e frente ao setor de resíduos da cidade. Ademais, experimenta um processo de expansão, ampliando o número de unidades e passando a englobar entre seus associados cooperativas inteiras de catadores.

Os desafios relacionais, técnicos e jurídicos (arranjo) enfrentados pela cooperativa na operação das Mecanizadas e o acesso diferenciado aos recursos públicos contribuem para sua complexificação organizacional.

Assim, o instrumento do contrato de serviço e as CMTs criam uma nova camada de diferenciação, com concentração de maiores benefícios nas Gerenciadoras das Centrais Mecanizadas frente às demais cooperativas, seguido de benefícios a um número limitado de cooperativas contratadas (que não perdurou muito tempo); excluindo-se do Programa de Coleta Seletiva um número significativo de organizações (cerca de 100 organizações na cidade), que não são contempladas por políticas públicas.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar a participação do movimento de resíduos sólidos (MRS) na implementação da política de coleta seletiva da cidade de São Paulo. Algumas perguntas nos moveram no seu decorrer, em primeiro lugar buscamos responder a “Como os processos de interação socioestatal afetam a implementação do Programa de Coleta Seletiva?”, partindo do pressuposto da mútua constituição entre sociedade civil e as instituições do Estado. Em segundo lugar, buscamos entender “Como instrumentos de políticas públicas afetam estas interações e a distribuição de poder entre os atores? Quais efeitos produzem sobre a implementação da política?”, partindo de uma visão política sobre os instrumentos de políticas públicas.

Sendo assim, podemos agrupar os resultados e contribuições desta dissertação em três aspectos: **a) os efeitos do movimento de resíduos sólidos sobre o Programa de Coleta Seletiva; b) influência da *politics* e as dinâmicas de funcionamento do Estado; c) os efeitos dos instrumentos.** A seguir, percorremos cada um destes aspectos, além de abordar as contribuições deste trabalho para os estudos sobre coleta seletiva e sobre políticas públicas. Ao final, apresentamos caminhos para agendas futuras de pesquisa.

### **a) os efeitos do movimento de resíduos sólidos sobre o Programa de Coleta Seletiva**

Buscamos mostrar como os movimentos sociais participam da produção das políticas públicas, tentam institucionalizar suas demandas e produzem efeitos sobre a política. Por meio do estudo de caso sobre a coleta seletiva de São Paulo, vemos que o MRS construiu encaixes institucionais que contribuem para a criação de arenas participativas, para a incorporação de novas dimensões à política, como a dimensão socioambiental, participativa e descentralizada, mas sobretudo, contribuem para a integração de atores antes excluídos. O próprio Programa de Coleta Seletiva constitui um encaixe institucional e incorporou as organizações de catadores como parte do sistema de coleta seletiva oficial, buscando entre suas diretrizes o fomento ao cooperativismo e à inclusão social e produtiva desses atores.

Mostramos que os movimentos podem disputar instrumentos e ferramentas de políticas públicas, interferindo nas suas regras e na sua forma de uso. Durante a gestão de Marta Suplicy, o MRS persuadiu a burocracia com argumentos jurídicos para a adoção do convênio. Já na gestão de Serra/Kassab ajuizou uma ação civil pública visando efetivar os contratos de serviço. Ademais, os movimentos podem contribuir para corrigir ou aperfeiçoar certos

instrumentos de políticas públicas, como fez o MRS na atenuação de problemas inesperados das CMTs, ou na proposição do instrumento contratual no lugar do convênio, de forma a reduzir os efeitos de desigualdade deste instrumento. Neste último caso, o MRS percebeu os efeitos indesejados do convênio em comparação com a concessão, e na tentativa de atenuá-los, passou a defender a adoção do contrato de serviço com as organizações de catadores. Portanto, vemos que as ideias dos movimentos podem ser (re)construídas a partir da interação com essas (micro) instituições, conforme aponta Albuquerque (2019).

Como resultado destas interações, o Movimento garantiu que as parcerias com as organizações dos catadores se mantivessem ao longo de gestões municipais (Marta Suplicy, Serra/Kassab, Fernando Haddad e Dória/Covas). Em segundo lugar, o MRS contribuiu para a criação de arenas de participação social, tendo participado dos diversos Conselhos e ao longo das três gestões municipais, ainda que tenha havido momentos de descontinuidade destes espaços participativos e redução das cadeiras destinadas à sociedade civil. A dimensão social, expressa na inclusão social, produtiva e na integração dos catadores, é um elemento que permaneceu na política, além de constituir uma inovação em seu conteúdo. Da mesma forma, as dimensões ambiental e participativa se mantiveram. A dimensão descentralizada foi institucionalizada de forma pontual ao ser incorporada na forma de uso das CTs, o que foi descontinuado em pouco tempo, bem como nos processos de educação ambiental definidos no PGIRS, que previam ações descentralizadas. Ainda, a concessão e as CMTs possuem uma lógica centralizada de gestão, conflitando com esta dimensão do modelo alternativo do MRS.

Além da permanência das parcerias, mostramos que elas avançam para o estreitamento de vínculos com organizações específicas, como as organizações sociais contratadas para ministrar capacitações aos grupos de catadores durante a gestão da Marta Suplicy e com as cooperativas contratadas para operar as Centrais Mecanizadas de Triagem. Desta forma, as organizações do movimento se diferenciam no “quanto” acessam o Estado.

Contudo, não é possível dizer que o MRS constituiu um domínio de agência. Mesmo que o Movimento tenha congregado uma diversidade de encaixes horizontais e verticais, e considerando que algumas de suas organizações prestam ou prestaram serviços de coleta e de triagem (nas CMTs), com vínculos formalizados, ou seja, agindo em nome do Estado, quando olhamos para a instrumentação da política vemos limitações impostas pela concessão e pelas CMTs aos encaixes institucionais, que impedem a construção de um domínio de agência.

Estas limitações são fruto de disputas entre o Movimento de Resíduos Sólidos e as empresas concessionárias, as quais ganham dimensão prática por meio dos instrumentos. Neste sentido, tentamos mostrar, ainda que de forma latente ao longo dos capítulos, que as empresas concessionárias também disputam a produção da coleta seletiva e seus instrumentos, seja nos processos de audiência de licitação, por meio do instrumento da concessão e suas cláusulas, por meio de sua incidência nas escolhas tecnológicas da política. Esses conflitos geram contradições internas na política, onde atuam simultaneamente duas lógicas antagônicas: a lógica privada e a socioambiental. A lógica privada traz, diversas vezes, obstáculos para a institucionalização das demandas do Movimento, de forma que o confronto entre esses atores constitui um jogo de avanços e retrocessos para o MRS, de perdas e ganhos no tempo.

A partir deste trabalho também mostramos processos de mútua constituição entre os atores estatais e movimentos sociais, evidenciando que as fronteiras entre Estado e Movimentos Sociais não são nítidas. Como vimos no trabalho, burocratas de secretarias municipais participaram da formação de certas entidades do Movimento, da sua gênese, como ocorreu com o Fórum Lixo e Cidadania e no grupo Pedra sobre Pedra do Fórum Recicla São Paulo; da mesma forma, o MRS chegou a ocupar alguns cargos na burocracia e participou de arenas institucionais, contribuindo para a produção da política.

Também destacamos a heterogeneidade do Movimento de Resíduos Sólidos, em sentido contrário de pensá-lo de forma estilizada, como se os movimentos fossem uma “unificação simbolicamente compartilhada” (LAVALLE, CASTELLO E BICHIR, 2008, p. 74). O MRS é composto por fóruns e comitês, que por sua vez são integrados por organizações sociais, ambientais, religiosas, grupos e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, organizações educativas, distintas em termos de atuação e composição. Estas organizações possuem diferenças em termos de demandas e composição, o FDZL e o FLC são mais heterogêneos, funcionam mais como uma rede de articulação. Em termos de propostas, o FRSP tem mais propostas voltadas ao fortalecimento dos empreendimentos solidários de catadores, enquanto o Comitê de Catadores inclui a perspectiva da população em situação de rua nas suas demandas por políticas pública, já o FLC traz a perspectiva do combate ao trabalho infantil. As diferenças internas do movimento são reforçadas por instrumentos de políticas, que como vimos, contribuem para a produção de conflitos internos.

## **b) influência da *politics* sobre os encaixes e as dinâmicas de funcionamento do Estado**

Expomos com nosso trabalho que a *politics* afeta a construção dos encaixes, alterando o grau de abertura do Estado às demandas do movimento, o que ocorre com a entrada de governos de esquerda e centro-direita, mas também com mudanças na burocracia de alto e médio escalão dentro de um mesmo governo.

O Movimento de Resíduos Sólidos interagiu de formas distintas com as gestões municipais, ora prevaleceram repertórios institucionais, outrora repertórios de confronto. Durante os governos de esquerda, os repertórios institucionais e de proximidade foram preponderantes, como no caso da gestão de Marta Suplicy e de Fernando Haddad. É visível que os períodos com maior intensidade de participação do MRS ocorreram durante governos de esquerda, como na elaboração da política e do PGIRS. O mesmo se aplica para a institucionalização de suas demandas, na gestão de Marta pela primeira vez os catadores foram integrados na coleta seletiva, com vínculos formais, e na gestão de Haddad ocorreu a contratação das cooperativas (ainda que descontinuada). Já os repertórios de confronto se sobressaíram no governo de centro-direita de José Serra/Gilberto Kassab. Nesta última gestão, a institucionalização das demandas teve caráter formalista, no sentido de terem sido convertidas em normas municipais, mas não necessariamente efetivadas, como no caso da contratação das organizações prevista nos normativos de Programa.

Portanto, governos de esquerda parecem fazer diferença no tipo de relação que se constrói com os movimentos sociais e no grau de abertura do Estado às suas demandas. Durante a gestão de Marta, o próprio MRS viu a entrada de um partido de esquerda como uma janela de oportunidades, afetando sua percepção sobre a possibilidade de diálogo e êxito em suas reivindicações, levando-o a mobilizar-se para influenciar a produção da política. O mesmo ocorreu na gestão Haddad, onde a entrada de um partido de esquerda e a relação do candidato com o ex-presidente Lula foram vistas de forma positiva pelos movimentos. Entretanto, não podemos desconsiderar que movimentos estabelecem relações de confronto mesmo com governos de esquerda, evidenciando processos de cooperação e conflito, como no caso do MRS.

Além disso, é necessário um olhar mais apurado para as formas de interação com o Estado, diferenciando os diversos atores que o compõem, como as secretarias municipais,

Legislativo Municipal, Defensoria Pública; bem como analisando suas diferenças internas, no tocante às diferenças de visão entre os órgãos públicos.

Quanto às formas de interação com os diferentes atores do Estado, nosso trabalho mostrou que arenas do legislativo e judiciário foram mobilizadas pelo MRS com o fim de mudar a correlação de forças a seu favor, o que pode ser exemplificado por três situações: 1. na gestão da Marta o MRS buscou apoio de parlamentares municipais para definição do instrumento do convênio; 2. na gestão Kassab, o movimento acionou a Defensoria Pública para garantir a continuidade das parcerias e a ampliação das CTs; 3. na gestão de Haddad, o movimento se articulou com o Legislativo para a propositura de uma Projeto de Lei que desse maior grau de institucionalidade às suas demandas. Da mesma forma, nossa pesquisa mostrou diferenças de visão entre os atores do Estado, o que pode ser exemplificado pelo ocorrido no I Seminário de Limpeza Urbana da Cidade de São Paulo, em 2001, no qual a SSO defendeu a coleta em parceria com as organizações, enquanto burocratas da SVMA questionavam sua efetividade.

Mesmo quando olhamos para um único órgão, de um mesmo governo de esquerda, vemos variações nas formas de interação com o Estado e no seu grau de abertura, em decorrência de mudanças na burocracia do órgão. Isto fica evidente na gestão da Marta Suplicy, onde as mudanças de Secretários da SSO afetam a política. Relembramos que a antiga SSO era secretariada por Rasmussem, engenheiro com relações profissionais com uma empresa do setor, e sua administração vislumbrava um modelo de coleta seletiva centralizado nas empresas privadas, sem inclusão de catadores. Quando Jorge Hereda assumiu a SSO, trazendo novos burocratas para a coordenadoria da coleta seletiva, observamos maior permeabilidade às demandas do movimento, resultando na institucionalização do PCS, sem, contudo, substituir o modelo pautado nas empresas privadas, que se aprofundou com a concessão dos serviços. Na administração de Jorge Hereda, o modo de implementação foi marcado por processos participativos e pelo reconhecimento das Centrais de Triagem enquanto uma ferramenta de cooperação entre os grupos de catadores conveniados e sem convênio. Já ao final do governo de Marta Suplicy, a SSO passou a ser secretariada por Osvaldo Misso, e novos burocratas foram incorporados, diminuiu-se a interação com o MRS, de forma que a Comissão de Apoio do Programa foi descontinuada. Esta administração passou a concentrar esforços na expansão das Centrais de Triagem, em detrimento de processos participativos. As Centrais deixaram, paulatinamente, de ser vistas como uma ferramenta destinada à cooperação entre os grupos, distanciando-se do seu objetivo inicial.



Desta forma, o trabalho também apontou para a heterogeneidade do Estado, destacando as suas diferenças internas e visões distintas, inclusive dentro de um mesmo governo, o que decorreu de mudanças na burocracia. Vale mencionar que os aspectos internos do Estado têm sido secundarizados pela literatura sobre movimentos sociais, a qual têm se concentrado na análise dos efeitos dos movimentos sobre as políticas públicas ou dos efeitos da sua interação com o Estado sobre os próprios movimentos (PISMEL, 2019), neste sentido buscamos contribuir para iluminar suas dinâmicas internas (Estado).

### **c) efeitos dos instrumentos**

Mostramos com o trabalho que os instrumentos e ferramentas de políticas públicas produzem efeitos sobre a produção da política, bem como sobre os movimentos sociais e sobre os encaixes institucionais. Alguns desses efeitos são produzidos de forma independente dos objetivos iniciais destes instrumentos. Expomos que esses instrumentos produzem consequências políticas, afetando a interação entre os atores, a distribuição de poder e intensificando os conflitos dentro do movimento e com outros atores. Eles também evidenciam disputas entre os atores (catadores e concessionárias) na definição de quem presta os serviços e que tipo de benefício recebem. Isto reforça a não neutralidade dos instrumentos de políticas públicas, abordada pela sociologia francesa da ação pública.

Ressaltamos que o trabalho analisou o conjunto de instrumentos, olhando a interação entre um conjunto de micro instituições e baseando-se na percepção dos próprios atores sobre elas, em consonância com o proposto por Silva e Freitas (2019). A análise combinada dos instrumentos contribuiu para aguçar a identificação dos seus efeitos. Ora, se olhássemos apenas para o convênio firmado com as organizações de catadores seria mais difícil identificar as desigualdades de poder entre os atores que operam no sistema de limpeza urbana, uma vez que estes efeitos são relacionais, percebidos pela comparação com a posição de outros atores e instrumentos. Assim, olhar para o convênio, a concessão, a permissão e para as Centrais de Triagem de forma conjunta, trouxe ganhos analíticos.

Quanto aos efeitos dos instrumentos, observamos que a concessão, operando em conjunto com o convênio, produziu efeitos de desigualdade de poder e no acesso a recursos públicos entre organizações de catadores e empresas concessionárias, em favor das últimas. O convênio produziu efeitos de seletividade sobre as organizações de catadores, uma vez que excluiu os grupos informais. Isto gerou conflitos entre os grupos de catadores, uma vez que

parte do MRS conseguiu acessar infraestrutura, resíduos e recursos públicos, e os grupos informais foram paulatinamente restringidos de acessá-los.

As Centrais de Triagem (CTs) reforçaram os efeitos de seletividade do convênio, a partir do novo uso conferido a este instrumento, que teve início com a mudança da burocracia da SSO na gestão de Marta Suplicy, mas se consolidou na gestão Kassab. As Centrais de Triagem foram originalmente concebidas com um espaço de cooperação entre grupos conveniados e não conveniados, com o objetivo de reduzir a seletividade do convênio. Entretanto, as CTs se distanciam do seu uso cooperativo em decorrência, entre outros fatores, de uma mudança na burocracia, alterando a visão e modo de implementação da política. Os grupos informais deixam de receber resíduos da coleta oficial e de poder fazer uso compartilhado do equipamento.

Por sua vez, as Centrais Mecanizadas de Triagem (CMTs) assumiram centralidade no processo de implementação da política, invertendo assim o arranjo institucional idealizado no Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da cidade (PGIRS). Este priorizava a expansão da coleta seletiva por meio das cooperativas de catadores, colocando a CMTs como secundárias. Além disso, as CMTs passaram a “disputar” os resíduos da coleta oficial com as organizações de catadores conveniadas, contrariando processos de integração dos catadores.

O último instrumento que analisamos foi o contrato de prestação de serviços com as organizações de catadores, nas modalidades plena, de transição e especial. Os primeiros (plena e transição) produziram efeitos de seletividade, reforçando desigualdades entre as organizações no que tange ao acesso aos recursos e benefícios públicos. Já o contrato em regime especial criou uma nova diferenciação entre as organizações de catadores integrantes do PCS, concentrando poder nas organizações responsáveis por operar as CMTs. Especificamente quanto à cooperativa que opera na CMT Carolina Maria de Jesus, observamos um processo de complexificação organizacional que pode estar relacionado com os recursos informacionais e financeiros possibilitados pela sua contratação, bem como pela melhor adequação da estrutura de trabalho na CMJ, que por sua vez, permitiu uma interação menos conflituosa com a concessionária e entre seus cooperados, possibilitando ganhos de aprendizagem de gestão frente à CMJ, depois transpassados para a gestão da CMT de Ponte Pequena (a qual apresentou maiores problemas na sua infraestrutura).

Sintetizando nosso argumento, vemos pela análise dos instrumentos um processo gradual de concentração de poder nas empresas concessionárias, seguido das organizações de

catadores contratadas para operar as centrais mecanizadas, e por fim nas organizações conveniadas frente aos grupos de catadores informais. A combinação de instrumentos produziu efeitos indesejados que limitaram os encaixes do MRS, dificultando a contratação das organizações de catadores para prestar serviços de coleta seletiva; reduzindo o papel das cooperativas a função de triagem; e restringindo o número de organizações do movimento que participaram e conseguiram interferir na política.

Observamos também que o legado dessas micro instituições importa, uma vez que elas estão interagindo entre si. Nesse sentido, o instrumento da concessão reforçou a adoção de outra ferramenta de política pública, as Centrais Mecanizadas de Triagem, uma vez que a concessão objetivou à modernização da infraestrutura da limpeza urbana e deu poder decisório às empresas para definição tecnológica. Como vimos, as concessionárias participaram das escolhas tecnológicas relativas às CMTs.

Pensando nas contribuições deste trabalho para meu objeto empírico, a desigualdade de poder identificada nesta dissertação, sobretudo dos catadores frente às empresas de limpeza urbana, já é retratada em outros trabalhos, ao exemplo de Hidaka (2021), Izidoro (2021), Wirth e Oliveira (2016). Nossa contribuição empírica está em evidenciar outra desigualdade de poder entre os catadores que participam da política: a concentração de poder nas gerenciadoras das CMTs. Outra contribuição está em mostrar alguns conflitos decorrentes dos instrumentos para dentro do MRS.

Avançamos também no sentido de mostrar que são os instrumentos de parceria e as ferramentas tecnológicas que geram efeitos de desigualdade no processo de implementação e reforçam conflitos entre os atores e dentro do MRS, ainda que outros trabalhos tratem do tema. O trabalho de Souza (2016), por exemplo, já tratava sobre os problemas tecnológicos das CMTs, mas voltava-se às questões ambientais e à saúde do trabalhador, enquanto avançamos ao identificar efeitos relacionais desta ferramenta. O trabalho de Hidaka (2021) já abordava efeitos de desigualdade produzidos pela concessão e convênio, além de retratar o aumento dos resíduos enviados para as CMTs. Mas seu trabalho partiu da Teoria dos Campos de Ação Estratégica, onde as disputas entre os atores e seus "quadros interpretativos" conformam a política de coleta seletiva, enquanto nosso trabalho reforçou que são os instrumentos que contribuem para estes efeitos, e mais, que o legado de algumas micro instituições reforça trajetórias de políticas públicas. Assim, avançamos ao agregar um referencial que combina agência dos atores e instituições.

Podemos citar, ainda, o trabalho de Wirth e Oliveira (2016) que retrata as desigualdades entre catadores e empresas de limpeza urbana, expressas no “modelo privatista de gestão de resíduos”. Neste trabalho, o sistema econômico neoliberal tem papel central na explicação desses efeitos. Da mesma forma, o trabalho de Izidoro (2021) debate a influência do capitalismo sobre a construção da subjetividade dos catadores, trazendo o sistema econômico para o centro das explicações. Contudo, nosso trabalho tentou evidenciar outros elementos explicativos para o fenômeno observado: (a) os instrumentos de políticas públicas podem gerar efeitos indesejados para dentro dos movimentos sociais; (b) a complexidade do processo de implementação, que reúne diversos atores, mudanças na burocracia implementadora e um conjunto de instrumentos de políticas, de forma que na implementação os rumos da política pública podem ser alterados e desigualdades podem ser reproduzidas.

Outra contribuição do nosso trabalho está em ressaltar que no caso de São Paulo é possível conceber uma miríade de atores da sociedade civil como um movimento social, além de mostrar sua participação articulada na construção da política de coleta seletiva e os “ganhos” da institucionalização de suas demandas. Nos parece que a literatura sobre resíduos sólidos tem dado centralidade para os “fracassos” de implementação, dando menor atenção para os resultados das mobilizações sociais. Em sentido contrário, buscamos mostrar os ganhos do Movimento, e ao mesmo tempo, tratar dos efeitos indesejados durante a implementação.

Pensando nas contribuições deste trabalho para os estudos de políticas públicas, buscamos aqui refletir sobre “como estudar a implementação das políticas públicas?”, experimentando a articulação de duas lentes teóricas: a instrumentação da ação pública e estudos sobre movimentos sociais. Partimos dos estudos sobre implementação de “quarta geração” (LOTTA, 2019), que não dispõem um modelo analítico fechado, mas se utilizam de diferentes lentes e conceitos como governança, análise da relação de atores estatais e não estatais, da burocracia de nível de rua, dos instrumentos de políticas públicas, dos arranjos institucionais e das capacidades estatais. Vale recordar que essa literatura compreende a implementação como um processo complexo, permeado por decisões contínuas, que não se restringem à formulação; de caráter interativo; influenciada por diversos fatores, desde a estrutura do Estado aos fatores organizacionais e individuais (LOTTA, 2019).

Nesse sentido, a lente dos movimentos sociais contribuiu para a análise de como as políticas públicas são produzidas por meio de processos interacionais, quais ideias defendidas

por estes atores orientam seu conteúdo ou suas formas de implementação. Ajudou também a compreender processos de cooperação ou conflito com o Estado, que podem mudar os rumos da política, ao aumentar a complexidade da implementação, fortalecer capacidades de implementação pela participação dos movimentos, entre outros.

A lente dos instrumentos iluminou alguns dos processos decisórios que ocorrem durante a implementação, no momento de definição e uso dos instrumentos, enfatizando as implicações políticas dessas decisões. Há uma complementaridade desta lente em relação aos estudos sobre movimentos sociais: os instrumentos permitem expressar os conflitos entre os diferentes atores durante a implementação, para além dos movimentos sociais. A análise da instrumentação permite entender como os diferentes atores, sejam movimentos sociais ou do setor privado, estão posicionados dentro de um dado subsistema de políticas públicas, em termos de poder e acesso a recursos. A instrumentação ajuda a identificar com maior precisão o grau e efetividade da influência dos movimentos sobre a política, ao considerar como outros atores estão posicionados e eventuais efeitos sobre as interações socioestatais (ex: instrumentos podem limitar encaixes institucionais) e, portanto, potencializa o conceito de encaixe.

A articulação de ambas as lentes teóricas permitiu avançar empiricamente com o argumento da mútua constituição, de forma que esta pesquisa conseguiu mostrar a imbricação entre instituições e movimentos sociais, evidenciando também como as dinâmicas internas dos movimentos são afetadas. Apesar de ser um argumento amplamente disseminado na literatura de movimentos sociais (usadas nesta pesquisa), um número menor de trabalhos consegue se aprofundar simultaneamente, em termos empíricos, nesta imbricação de efeitos entre instituições e movimentos, seguindo, por vezes, em uma ou noutra direção (PISMEL, 2019).

Ademais, a combinação dessas lentes contribuiu para esmiuçar o que a literatura chama de modo “técnico-prático” de institucionalização, que tem sido pouco explorado pela literatura específica sobre movimentos sociais, e mais abordado pela literatura de políticas públicas. Este modo de institucionalização ocorre quando instrumentos de políticas públicas são criados a partir de interações socioestatais (SZWAKO; LAVALLE, 2019). Analisá-lo permite entender como processos técnicos (com gênese social) operacionalizam conflitos, interesses e demandas, potencializando ou dificultando a institucionalização das demandas dos movimentos sociais, inclusive em momentos posteriores à instituição dos instrumentos (mecanismos sociotécnicos). Por exemplo, vimos nesta pesquisa que a construção de

convênios com organizações de catadores abriu espaço futuro para a incorporação de novas demandas do Movimento de Resíduos Sólidos. Assim, trata-se de uma contribuição relevante deste trabalho, à medida que a análise da dimensão técnica da política pública consiste numa lacuna da literatura sobre interações socioestatais.

Por fim, cabe ainda dizer que a literatura sobre instrumentos de políticas públicas ajuda a compreender efeitos indesejados que podem contrariar processos de inclusão social e reforçar desigualdades, por vezes, contrariando os objetivos da própria política ou programa governamental (PIRES, 2019). Ao entender que é na implementação (por meio dos instrumentos) que efeitos indesejados são gerados, reforçamos ideias já presentes na literatura sobre implementação, quais sejam: que esta é uma etapa complexa, repleta de decisões que transformam a política pública (LOTTA, 2019, BICHIR, 2020).

Para avançar com esta agenda de pesquisa sobre implementação de políticas de resíduos sólidos, seria interessante compreender como atores não estatais, que como vimos tiveram papel relevante na produção desta política no nível municipal, se articulam no nível federal, estadual e com outros contextos locais de implementação. Durante a pesquisa observamos que alguns ativistas do MRS participaram da construção de políticas no nível federal, bem como participaram da implementação da coleta seletiva em outros municípios, contudo não conseguimos abordar estes achados.

Outros trabalhos poderiam analisar a interação e os efeitos combinados de instrumentos de políticas públicas que operam nos diferentes níveis, a fim de investigar se e como instrumentos criados no nível federal afetam a implementação local, sobretudo quando consideramos a proeminência de algumas experiências locais, que antecedem a criação das políticas federais nesse tema. Assim, seria oportuno responder às seguintes perguntas: Qual a influência do nível federal sobre os contextos locais? A existência de políticas de coleta seletiva no nível local, anteriores às políticas federais, faz diferença nos processos de implementação? Como?

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Eds.). Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 143–176.

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, São Paulo, 105: 15-46, 2018

ABERS, R.; BÜLOW, M. U. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias*, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABREU, Cilair Rodrigues; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 49, p. 73-90, 2015.

ABREU, S. P. P. Transformações de um instrumento de política pública: Habitação de interesse social nas Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ALBUQUERQUE, M. DO C. Analisando impactos do movimento social na construção da política socioeducativa: coalizões de defesa e encaixes. In: LAVALLE, A. G. et al. (Eds.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. 1. ed. Rio de Janeiro: EDUERJ, p. 211-254, 2019.

ALVARENGA, P. F. E. A concretização da coleta seletiva com a inclusão social de catadores no percurso histórico das gestões administrativas na cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 316 p., 2020.

AMLURB, Autoridade Municipal de Limpeza Urbana. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/coleta\\_seletiva/index.php?p=4623](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/coleta_seletiva/index.php?p=4623)>. Acesso em 24 de outubro de 2019.

ANDRADE, Jackeline A.; VALADÃO, José de A. D. Análise da instrumentação da ação pública a partir da teoria do ator-rede: tecnologia social e a educação no campo em Rondônia. *Revista de Administração Pública Rio De Janeiro*, n. 51, p. 407-430, maio – jun. de 2017

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.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BAEDER, Angela Martins. Educação Ambiental e mobilização social: formação de catadores na Grande São Paulo. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. São Paulo, 2009.

BARDIN, Laurence. *Análise do Conteúdo*. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70, 2011.

BESEN, G. R. Coleta seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. 2011. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BESEN, G. R. Programas municipais de coleta seletiva em parceria com organizações de catadores na região metropolitana de São Paulo: desafios e perspectivas. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BESEN, G. R.; RIBEIRO, H.; GUNTHER, W. M. R.; JACOBI, P. R. Coleta seletiva na Região Metropolitana de São Paulo: impactos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Revista Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 17, n. 3, set. de 2014.

BESEN, G. R.; RIBEIRO, H.; JACOBI, P. R.; GÜNTHER, W. M. R.; DEMAJOROVIC, J. Evaluation of sustainability of municipal programs of selective waste collection of recyclables in partnership with scavengers organizations in Metropolitan São Paulo. In: Kurian J.; Nagendran R.; Thanasekaran. K. (Org.). *Sustainable Solid Waste Management*. 1 ed. Chennai: Allied Publishers Pvt. Ltd., v. único, p. 90-96, 2007.

BICHIR, Renata. Governança Multinível. *Ipea Boletim de Análise Político*, Brasília, n. 19, p. 49-55, 2018.

BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; MOTTA, G.; BONAMIRO, A.; CARVALHO, C. P. Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Ipea, p. 21-41, 2020.

BRANDÃO, I. D. M. R. Governar o desperdício: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos. Brasília: Universidade de Brasília, 2018.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2010.

CAMÕES, Marizaura R. S.; MENESES, Pedro P. M.. Análise dos instrumentos governamentais utilizados na implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal. In: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013.

CAMPOS, M. V. L. Ferramentas de governo: Instrumentação e governança urbana nos serviços de ônibus em São Paulo. [s.l.] UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2016.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas e comunidades. *Revista Novos Estudos*, p. 57–76, 2015.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 3, p. 449–474, 2015.

CARLOS, E. A construção de encaixes institucionais e domínio de agência no movimento popular urbano: mecanismos e configurações. In: LAVALLE, A. G. et al. (Eds.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição: políticas*



sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. 1. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p. 165–210.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. DO C. A. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 2, p. 360, 2017.

CARTA de Brasília. Os participantes do 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, Brasília, 2001 Disponível em: <https://www.mnncr.org.br/sobre-o-mnncr/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia>. Acesso em 04 de junho de 2022.

CARTA de Caxias do Sul. Somos 800 Catadoras e Catadores e representamos milhares de companheiras e companheiros do Brasil, do Uruguai e da Argentina. Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, Caxias do Sul, 2003. Disponível em: <https://www.mnncr.org.br/sobre-o-mnncr/principios-e-objetivos/carta-de-caxias-do-sul>. Acesso em 04 de junho de 2022.

CASTRO, N. M. A. DE; OLIVEIRA, B. A. M. DE. Da catação de lixo ao contrato de prestação de serviços de coleta seletiva no município de Nepomuceno. *Revista de Educação Popular*, v. 19, n. 2, p. 290–312, 2020.

CATADORES e servidores públicos unidos contra a incineração do lixo. Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, p. 1–8, 22 jun. 2011. Disponível em: <<https://www.mnncr.org.br/noticias/blog-sudeste/catadores-e-servidores-publicos-unidos-contra-a-incineracao-do-lixo> >. Acesso em: 21 de out. de 2022.

CAYRES, D. C. Ativismo Institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff. 207p. . 2015. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

**Centrais Mecanizadas de Triagem. 2016. 185 p. . Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.**

CHERFEM, C. O. A coleta seletiva e as Contradições Para a Inclusão De Catadoras E Catadores De Materiais Recicláveis: Construção de indicadores sociais. *Ipea – Mercado de Trabalho*, n. 59, out. de 2015.

CHERFEM, Carolina Orquiza. Boas Práticas de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos e de Logística Reversa com a Inclusão de Catadoras e de Catadores de Materiais Recicláveis. Repositório do conhecimento do Ipea, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7487>. Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

COOPERATIVA de catadores será despejada pela Prefeitura de São Paulo. Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, online, 2011.

CORNIERI, Marina G. Programa municipal de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos em santo andré – sp: um estudo a partir do ciclo da política (policy cycle). Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, 2011.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DA SILVA, Juliana C. G; COSTA, Dara M.; SCARAMAI, Micaelle; WATANABE, Michel H.; FILHO, João. Coleta seletiva na cidade de São Paulo: estudo de caso da cooperativa Caminho certo – zona leste de São Paulo. XXIII Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente da FEA/USP, 2021.

DARCIS, C.; SCHOENAERS, F.; THUNUS, S. The Belgian mental health reform: When a combination of soft instruments hampers structural change. *Governance*, v. 35, n. 2, p. 437–456, 2022.

DE LÓCCO, L. G. Política de limpeza urbana em Guarulhos: análise da formulação e implementação. 2017. 118 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

DEMAJOROVIC, J.; BESEN, G. R. Gestão compartilhada de resíduos sólidos: avanços e desafios para a sustentabilidade. XXXI Encontro da ANPAD, p. 16, 2007.

DEUS Recicla, o diabo incinera: ato pede a ampliação da coleta seletiva em São Paulo. Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, p. 1–7, 18 mar. 2011.

DOWBOR, M. Escapando das incertezas do jogo eleitoral: a construção de encaixes e domínio de agência do movimento municipalista de saúde. In: LAVALLE, A. G. et al. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. 1. ed. Rio de Janeiro: EDUERJ, p. 89–118, 2019.

DUQUE, V. Como um programa social se torna um instrumento: o caso do Programa Operação Trabalho em São Paulo. [s.l.] Escola de Arte Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2021.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532–550, 1989.

FERREIRA, D. D.; LOTTA, G. S. Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. 40 Encontro Anual da ANPOCS. Anais...Caxambu: ANPOCS, 2016

FREITAS, L.F.S.; FONSECA, I.F. (2012) Diagnóstico sobre catadores de resíduos sólidos. Relatório de pesquisa. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 70 p.

FUNASA. Fundação Nacional de Saúde. Programas municipais de coleta seletiva de lixo como fator de sustentabilidade dos sistemas públicos de saneamento ambiental na região metropolitana de São Paulo. Relatório Final de Pesquisa, Brasília, 2010.

GAMBI, Raissa. A Gestão dos Resíduos Sólidos no Brasil: uma análise crítica das Parcerias Público-Privadas como arranjo emergente. Tese - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, p. 1- 316, 2018.

GODOY, Samuel R. Muito Além da Lata de lixo: a construção da PP de limpeza urbana em São Paulo. Dissertação - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p.1- 146, 2015.

GONÇALVES-DIAS, S. L. F. Catadores: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

GONÇALVES-DIAS, S. L. F. O desafio da gestão de resíduos sólidos urbanos. *GV Executivo*, v. 11, n. 1, p. 16–20, 2012.

GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; MENDONÇA, Patrícia M.; TEODÓSIO, Armindo; SANTOS, Maria C. L. Frames de ação coletiva: uma análise da organização do movimento nacional de catadores de recicláveis no Brasil. *Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Florianópolis, 2010.

GRIMBERG, Elisabeth. Coleta seletiva com inclusão social: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo, experiência e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.

HALPERN, C. Governing despite its instruments? Instrumentation in EU environmental policy. *West European Politics*, v. 33, n. 1, p. 39–57, 2010.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, PATRICK. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: PORTO-OLIVEIRA, Osmany; HASSENTEUFEL, P. *Sociologia Política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. 1. ed. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2021.

HALPERN, Charlotte; LE GALÈS, Patrick. No autonomous public policy without ad hoc instruments: a comparative and longitudinal analysis of the European Union's environmental and urban policies. *Revista Francesa de Ciência Política*, v. 61, n. 1, p. 51-78, 2011.

HIDAKA, G. S. As Centrais Mecanizadas de Triagem no Município de São Paulo e a catação: Primeiras Impressões. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Ambiental) - Escola e Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

HIDAKA, G. S. Disputas em torno do “lixo”: a coleta seletiva em São Paulo à luz da Teoria dos Campos de Ação Estratégica. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Escola e Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

HOOD, C. *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House, 1986.

HOWLETT, M. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, v. 42, n. 1, p. 73–89, 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Globalization and the choice of governing instruments: The direct, indirect, and opportunity effects of internationalization. *International Public Management Journal*, v. 9, n. 2, p. 175–194, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience. *Review of Policy Research*, v. 12, n. 1–2, p. 3–24, 1993.

HOYLER, T.; CAMPOS, P. The political life of documents: Notes on bureaucrats, politics and paper. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 69, 2019.

IMMERGUT, E. M. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics and Society*, v. 26, n. 1, p. 5–34, 1998.

INSTITUTO GEA. Ética e meio ambiente. Disponível em <https://prosas.com.br/empreendedores/18233>. Acesso em 18 de novembro de 2022b.

INSTITUTO GEA. Prosas. Disponível em <https://prosas.com.br/empreendedores/18233>. Acesso em 19 de novembro de 2022a.

IZIDORO, Leila G. . Recicladores de base e a subjetividade jurídica “empreendedora”: uma crítica a partir da América Latina. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. *Estudos Avançados*, [S. l.], v. 25, n. 71, p. 135-158, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10603>. Acesso em: 20 dez. 2022.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos na região metropolitana de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 2, p. 90–104, 2006.

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, 2010.

KLEIN, F. B. Por dentro da caixa-preta das políticas municipais de resíduos sólidos urbanos: os arranjos institucionais e a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

KOGA, Natália M.; PALOTTI, Pedro L. M.; GOELNER, Isabella A.; COUTO, Bruno G.. Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da Covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo Federal. Nota técnica IPE - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, n. 31, abril de 2020.

LACERDA, LILIAN FERREIRA DOS SANTOS. Limpeza urbana em São Paulo: uma análise da implementação da política entre 2002 e 2018. São Paulo, 2020. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2020.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. Introduction: Understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1–21, 2007.

LASCOUMES, P.; SIMARD, L.; MCCOY, J. Public policy seen through the prism of its instruments. *Revue française de science politique (English)*, v. 61, n. 1, p. 1, 2011.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012.

LAVALLE, Adrian G.; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata. Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, p. 73-96, São Paulo, out. 2008.

LAVALLE, Adrian Gurza. CARLOS, Euzeneia. DOWBOR, Monika. SWAKO, José. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política* v. 21, nº 48: 101-110 dez. 2013.

LINDER, S. H. et al. *Instruments of Government: Perceptions and Contexts*. Cambridge University Press. v. 9, n. 1, p. 35–58, 1989.

LINDNER, S.; PETERS, B.G.. *The Design of Instruments for Public Policy*. In: NAGEL, S. 1990.

LOTTA, G. S. *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. S.; Vaz, J. C. A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. In: CLAD, 17., 2012, Cartagena. Congresso Internacional Clad. Uruguai: CLAD, p. 171-194, 2012.

MARQUES, Ana Maura Tomesani. *As políticas de limpeza urbana em São Paulo*. 2005. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MARQUES, Eduardo Cesar. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, online, vol. 7, n. 3, p. 8-35, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-38212013000300001>. Acesso em 30 de janeiro de 2021.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Online, vol.21, n.60, p.15-41, 2006.

MARQUES, Eduardo. Em Busca de um objeto esquecido - a política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 32, n. 97/2017, p. 1-17, 2017.

MATOS, Aline V.; SANTOS, Celi M.; ALMEIDA, Sandra R.; VARELLA, Cinthias V.; LIMA, Francisco P.; FAZITO, Sara. Análise comparada de custos da coleta seletiva realizada pelos catadores, pela prefeitura e por empresas contratadas. Instituto Nenuca De Desenvolvimento Sustentável – Insea, Belo Horizonte, p. 1-109, 2010.

MOURA, Carlos F. C.; FARIA, Maurício S..Catadores de resíduos recicláveis: autogestão, Economia Solidária e Tecnologias Sociais. In: ZANIN, Maria; GUTIERRES, Rafaela F. Cooperativas de catadores, reflexões sobre práticas. São Carlos: Clara Luz, p. 15-36, 2011.

MULLER, Simone M. Flying Dutchmen: Ships' Tales of Toxic Waste in a Globalized World In: "Out of Sight, Out of Mind: The Politics and Culture of Waste," edited by Christof Mauch, RCC Perspectives: Transformations in Environment and Society 2016, no. 1, 13-19.

NEVES, F. DE OLIVEIRA. *Gestão pública de resíduos sólidos urbanos: problemática e práticas de gestão no oeste paranaense*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2013.

OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. Sociologia da ação pública: teorias, abordagens e conceitos. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021.

PALIER, B. Ambiguous Argument, Cumulative Changes. Social Policies in France in the 1990s'. In: THELEN, K.; STREECK, W. Oxford: Oxford University, 127–44, 2005.

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, Online, vol. 9, n.3, p.895-913, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300011>. Acesso em 9 de janeiro de 2021.

PINHEL; ZANIM; MÔNACO. Catador de Resíduos Recicláveis: um Perfil Profissional em Construção. In Cooperativas de catadores: reflexões sobre práticas. São Carlos: Claraluz, 2011, p. 53-102.

PIRES, R. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In: DELGADO, A. et al. (Orgs.) Gestão de políticas públicas de direitos humanos. Brasília: Enap, p. 189-208, 2016.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Ed.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, p. 15-30, 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PIRES, Roberto Rocha. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha. Brasília: Ipea Boletim de análise político-institucional, Ed. 1, n. 19, p.25-32, 2018.

PREFEITURA de São Paulo proíbe doação de reciclável a catadores. Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, online, 13 mar. 2012. Disponível em: <<https://www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/prefeitura-de-sao-paulo-proibe-doacao-de-reciclavel-a-catadores#:~:text=Prefeitura%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20pro%C3%ADbe%20doa%C3%A7%C3%A3o%20de%20recicl%C3%A1vel%20a%20catadores,-mncr&text=No%20in%C3%ADcio%20do%20m%C3%AAs%20de,que%20doarem%20material%20aos%20catadores>>. Acesso em: 21 de out. de 2022.

PREFEITURA investe R\$ 5,7 milhões para auxiliar catadores de recicláveis afetados pela pandemia de Coronavírus. SP Regula, online, 31 de março de 2020. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/spregula/residuos\\_solidos/noticias/?p=295797](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/spregula/residuos_solidos/noticias/?p=295797)>. Acesso em 2 de setembro de 2022.

PUECH, M.P.S.R. Grupos de catadores autônomos na coleta seletiva do Município de São Paulo. 2008. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 147, 2008.

RECICLÁZARO Sistematização de Experiências: preservando a natureza, reciclando vidas, reduzindo a violência. [s.l.: s.n.]. Disponível em: [https://reciclazaro.org.br/wp-content/uploads/2022/01/PDF\\_SISTEMATIZACAOEXPERIENCIAS.pdf](https://reciclazaro.org.br/wp-content/uploads/2022/01/PDF_SISTEMATIZACAOEXPERIENCIAS.pdf)

REIS, Thatiana C. Programas municipais de coleta seletiva sem parceria com catadores de materiais recicláveis no Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

REIS, W. F. Análise do modelo de gestão de resíduos sólidos do município de Formosa. 2006. Dissertação (Mestrado em planejamento e gestão ambiental), Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, p. 11, 2006.

SAMPAIO, Marli Aparecida. Justiça ambiental nas atribuições de responsabilidade compartilhada: o caso do direito de acesso à coleta seletiva no Município de São Paulo. 2018. Tese (Doutorado em Saúde Global e Sustentabilidade) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SANT'ANA, Diogo; MAETELLO, Daniela. Reciclagem e inclusão social no Brasil: balanço e desafios. In: PEREIRA, Bruna C. J.; GOES, Fernanda L.. *Catadores de Materiais Recicláveis: Um encontro nacional*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 21 - 46, 2016

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. Projeto de Lei nº 0774/2007. Cria o programa socioambiental das cooperativas e associações de catadores da coleta seletiva com integração e gestão compartilhada, e dá outras providências. São Paulo, 2007a.

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. Exposição de motivos do Projeto de Lei nº 685 de 17 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a organização do sistema de limpeza urbana municipal de São Paulo. São Paulo, 2002c.

SÃO PAULO. Decreto Municipal nº 42.290 de 15 de agosto de 2002. Institui o Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável, e dá outras providências. Diário oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, 2002a.

SÃO PAULO. Decreto Municipal nº 48.799 de 15 de agosto de 2007. Confere nova normatização ao Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável. Diário oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, 2007b.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 13.478 de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana. São Paulo: Câmara Municipal, 2002b.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 17.433 de 29 de julho de 2020. Dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta, na forma que especifica, incluindo a criação e extinção de entidades e a criação, transferência, alteração e extinção de cargos de provimento efetivo e em comissão e de funções admitidas, bem como a criação de empregos públicos. São Paulo: Câmara Municipal, 2020.

SÃO PAULO. Secretaria de Serviços e Obras (SSO). Contrato de concessão agrupamento noroeste. São Paulo, 2004a.

SÃO PAULO. Secretaria de Serviços e Obras (SSO). Contrato de concessão agrupamento sudeste. São Paulo, 2004b.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Serviços. Autoridade Municipal de Limpeza Urbana. Resolução nº 28 de 30 de abril de 2014. Institui o Contrato de Prestação de Serviços de Processamento, proveniente da coleta seletiva do Município de São Paulo. Diário oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, 2014a.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Serviços. Autoridade Municipal de Limpeza Urbana. Resolução nº 32 de 18 de junho de 2014. Estabelece diretrizes para pagamento por Cooperado às Cooperativas contratadas no regime especial de execução. Diário oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, 2014b.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Serviços. Autoridade Municipal de Limpeza Urbana. Resolução nº 82 de 26 de maio de 2016. Estrutura o Programa Socioambiental de Inclusão de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis do Município de São Paulo, e Institui o Instrumento de Doação Social com Encargos dos Resíduos Sólidos Domiciliares Secos provenientes do serviço público de coleta seletiva. Diário oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Serviços. Autoridade Municipal de Limpeza Urbana. Resolução nº 109 de 15 de setembro de 2017. Reestrutura o Programa Socioambiental de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis, e aprimora a Doação Social com Encargos para o Processamento de Resíduos Sólidos Domiciliares Secos provenientes do serviço público de coleta seletiva do Município de São Paulo. Diário oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SÁTYRO, N. G. D.; D'ALBUQUERQUE, R. W. O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 23, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/55631>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SILVA, Glauco P.; FREITAS, Andréa. Das manifestações de 2013 à eleição de 2018 no Brasil. Revista CEBRAP Novos Estudos, São Paulo, v. 38, n. 01, p. 137-155, jan. - abril de 2019.

SINGER, Paul. Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. IPEA. Revista de Mercado de Trabalho, n. 39, 2009.

SNIS-RS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Diagnóstico do manejo de Resíduos Sólidos Urbanos de 2019, online, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/diagnosticos-antiores-do-snis/residuos-solidos-1/2019>.

SNIS-RS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Série histórica Resíduos Sólidos 2002-2021, online, 2021. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/#>. Acesso em 03 de agosto de 2021.

SOARES, Elizângela Teixeira. Quando a leste vira centro: o desenvolvimento econômico da Zona Leste na perspectiva dos atores do Fórum para o Desenvolvimento da Zona Leste. 2016. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, p. 99, São Paulo, 2016.



SOUZA, JÉSSICA S.; AMORIM G. Catadores criticam Kassab por barrar expansão da coleta seletiva. Rede Brasil Atual, online, 11 ago. 2010. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/catadores-criticam-kassab-por-barrar-expansao-da-coleta-seletiva/>> . Acesso em: 21 de out. de 2022.

SOUZA, M. A.; LIMA, F. P. A.; VARELLA, C. V. S.. A conformação social do lixo e das tecnologias de triagem: o caso da transferência de Centrais Mecanizadas de Triagem em São Paulo. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, n. 13, 2021.

SOUZA, Marcelo A. . O Catador e a Máquina: transferência de tecnologia e reprojeto em

STELLA, E. A. Discursos e estratégias do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e o projeto Cataforte. Rede brasileira de história pública, p. 1–18, 2015.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas., p. 105–138, 2018

TEIXEIRA, Larissa. Projeto promove cultura e formação para catadores: coleta Seletiva Zona Leste Faz apoia cooperativas não conveniadas com a Prefeitura. Medium, 2018. Disponível em: <<https://medium.com/@LariTeixeira1/projeto-promove-cultura-e-forma%C3%A7%C3%A3o-para-catadores-6e8d20226bfe>>. Acesso em 14 de outubro de 2022.

TEODÓSIO, A. S. S.; GONÇALVES-DIAS, S. F. L.; DOS SANTOS, M. C. L. Procrastinação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: catadores, governos e empresas na governança urbana. Ciência e Cultura, v. 68, n. 4, p. 30–33, 2010.

THIEL, S. Research Methods in Public Administration and Public Management: An introduction. London: Routledge, 2014.

TORTOLA, Pier Domenico. Clarifying multilevel governance. European Journal of Political Research 56: 234–250, 2017

VIVEIROS, Mariana Vieira. Coleta seletiva solidária: desafios no caminho da retórica à prática sustentável. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

WIRTH, Ioli G.; OLIVEIRA, Cristiano Benites. Política Nacional de Resíduos Sólidos e os Modelos de Gestão. In: PEREIRA, Bruna C. Jaquetto; GOES, Fernanda Lira. Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional. Rio de Janeiro: Ipea, p. 217-246, 2016.

YAMADA, E. M. K. Regras, instrumentos e seus efeitos: a implementação do atendimento ao cidadão em São Paulo. Dissertação de Mestrado (Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

YANG, Kaifeng; MILLER, Gerald J. (edts). Handbook of research methods in public administration. CRC Pressa. Taylor & Francis Group, 2008.

ZANIN, M.; GUTIERREZ, R. F. Cooperativas de Catadores – Reflexões sobre Práticas. São Carlos: Claraluz, 2011.

ZIGLIO, LUCIANA. Comércio internacional de resíduos sólidos urbanos e a Convenção de Basileia: Contribuições sobre a poluição por óleo no litoral brasileiro. *Ambientes Revista de Geografia e Ecologia Política*, volume 2, n. 1, 2020, pp. 270-289, 2020.

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

### • Gestão Marta

- 1) A Lei Municipal nº 13.478/2002 alterou os serviços de limpeza urbana na cidade, instituiu a concessão dos serviços para empresas e a permissão para as organizações de catadores, criou uma Taxa do Lixo e um Fundo Municipal de Limpeza Urbana. Por que esse arranjo foi pensado? Como ele afetou a participação das cooperativas de catadores na coleta seletiva?
- 2) Durante o governo da Martha foi criada uma comissão de apoio, com participação da sociedade civil e secretarias municipais. **Qual era o papel da comissão? Quais os principais temas discutidos?**
- 3) Durante o governo Marta foram implantadas diversas centrais de triagens. o que foi feito em termos de acesso à infraestrutura e maquinário para as cooperativas? **Quais as cooperativas beneficiadas e como elas foram escolhidas (critérios)?**

### • Governo José Serra

- 4) Durante o governo de Serra a Taxa do Lixo foi extinta, por qual motivo? Qual o impacto financeiro disso para a coleta seletiva ? E para as organizações de catadores? Como a política passou a ser financiada?

### • Governo Gilberto Kassab

- 5) Durante a gestão Kassab o programa de coleta seletiva foi alterado, por meio do Decreto 48.799/2007. Foram modificados alguns dos objetivos do programa e foi prevista a possibilidade de contratação de organizações de catadores para realização da coleta seletiva, com dispensa de licitação. Porque o programa foi modificado? Porque os catadores não foram contrata.

### • Governo Haddad

- 6) Em 2014, as Resoluções nº 28/2014 e nº 32/2014/AMLURB previram que as cooperativas seriam contratadas para processamento dos resíduos, em três regimes: pleno (não possuíam convênio), de transição (já conveniadas) e especial (cooperativas que operavam as centrais mecanizadas- pagas com 2 salários mínimos). As cooperativas chegaram a ser contratadas nos três regimes? quais eram as dificuldades para viabilizar a contratação?
- 7) Na gestão haddad foi criado o Termo de Doação Social com Encargos, previsto nas Resoluções 82/2016 e 109/2017/AMLURB ? No que ele consiste? Ele é firmado com quais cooperativas (CMTs ou todas as parcerias? Como surgiu a ideia dos encargos

sociais? Quem é o responsável pelo seu cumprimento? Quais os recursos destinados para seu desenvolvimento? Como é feito o acompanhamento dos encargos?

\*os encargos sociais incluem obrigações como promover a qualificação dos catadores, a emancipação das cooperativas, ações para organização de catadores individuais.

- 8) Durante a gestão Haddad foi criado um Conselho Gestor do Fundo de Coleta Seletiva, qual era o papel do Conselho? Quais as principais discussões?
- 9) Também estava previsto um Grupo Técnico de Monitoramento, de caráter intersecretarial. Ele não chegou a ser implementado. Porque?

- **CMTs**

- 10) Ouvi dizer que estava prevista a instalação de diversas centrais de triagem na cidade, mas este projeto teria sido substituído pela instalação das centrais mecanizadas. Porque o modelo das megacentrais foi adotado?
- 11) Qual foi o posicionamento dos catadores sobre as centrais mecanizadas de triagem? Porquê? havia discordâncias? E dos funcionários da AMLURB durante a gestão haddad ? havia discordâncias?
- 12) Qual sua opinião sobre o modelo de gestão das megacentrais? Com uma única cooperativa fazendo a gestão/operação
- 13) Como é o processo de trabalho dentro das centrais mecanizadas (chegada e saída do material)? Foi necessário adaptar alguma etapa do trabalho em função da tecnologia? (dar detalhes)
- 14) Vocês enfrentaram desafios na gestão das Mega Centrais? Quais?
- 15) Qual a tecnologia usada nas centrais mecanizadas? Quais os benefícios e problemas dessa tecnologia?
- 16) Qual o papel/ atividades desempenhadas pelas empresas concessionárias nas Mega Centrais? (Carolina Maria de Jesus - Ecourbis -sudeste/ Ponte Pequena - Loga - noroeste)
- 17) O modelo de gestão das Mega Centrais mudou da gestão Haddad para Covas: figura das gerenciadoras, criação de um outro conselho, exigências distintas de documentação, criação do termo de colaboração. Quais foram todas essas mudanças? E por que foi necessário mudar esse arranjo? (explorar a gestão Agente operador, ER. Gerenciadora)
- 18) As CMTs alteraram a dinâmica de funcionamento do Programa de coleta seletiva? Como? Quais os efeitos das CMTs sobre o trabalho das cooperativas de catadores na cidade?

- **Fundo de Coleta Seletiva**

19) Foi criado um fundo de coleta seletiva, onde seriam depositados os recursos da comercialização dos recicláveis das CMTs. Como era feita a gestão do Fundo na gestão Haddad e Covas? As cooperativas receberam recursos do Fundo? Como funcionou esse rateio? Qual o montante de recursos disponíveis e quanto já foi repassado? Quais as dificuldades legais para repasse dos recursos às cooperativas durante a gestão Haddad e Covas?

● **Habilitação**

20) Resolução nº 23/2014 estabeleceu a necessidade de Certificação de Registro Cadastral das Cooperativas, incluindo a comprovação da situação de baixa renda, de habilitação jurídica (Estatuto e ata de constituição), documentos de regularidade fiscal e trabalhista (fazenda federal, estadual e municipal, INSS, FGTS). Já em 2017, a partir da resolução 109/2017, passou a ser exigido das cooperativas o Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor, contudo o cadastro existia desde 2011. Qual a diferença entre certificação e cadastro? A certificação ainda é exigida? E porque esses procedimentos foram adotados?

21) Como funciona hoje a habilitação das cooperativas para coleta de grandes? Quais dificuldades para habilitar as cooperativas nessa modalidade? (apenas 3 cooperativas habilitadas).

● **Doria/Covas**

22) Já na gestão Doria/Covas foi criado um Conselho de acompanhamento do Programa. Qual era a diferença entre os Conselhos da gestão Haddad e Covas? Quais as principais discussões?

● **Efeitos**

23) As cooperativas enfrentam dificuldades para formalizar e se manter nas parcerias com a AMLURB? Quais? Como isso tem sido enfrentado pelos governos municipais? E pelo MNCR?

24) O que mudou no processo de trabalho da cooperativa após a parceria com a AMLURB? Quais as exigências da Prefeitura/AMLURB e como as cooperativas tiveram que se adequar?

25) A cooperativa integra alguma rede? Qual? O que são as redes e qual o seu papel? (dentro do programa).

● **Diferença entre governos**

26) Você vê diferença entre os Governos Marta, Serra/Kassab, Haddad e Covas na condução do programa de coleta seletiva e na relação com as cooperativas? Quais? Como o tema da contratação dos catadores foi enfrentado pelas diferentes gestões.

## APÊNDICE B - CODIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DAS ORGANIZAÇÕES INTEGRANTES DO MRS

Analisamos fontes documentais produzidas pelos atores que integram o MRS, e fizemos um processo de codificação dedutivo. A codificação considerou a organização da própria fonte documental, ou seja, buscamos manter a vinculação entre objetivos e princípios primários com aqueles secundários, também categorizando-os em outros códigos quando pertinente.

FRSP		
Dimensões	Quantia	Propostas
Articulação com setor público, privado, organizações sociais e entre catadores de materiais recicláveis	7	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manter a troca de experiências e saberes entre os projetos e com outros segmentos da sociedade civil: empresas, universidades e poder público;</li> <li>2. Construir relações com o poder público, comunidade, igrejas e outras entidades locais no trabalho de educação ambiental.</li> <li>3. Construir parcerias com as universidades e institutos de pesquisa</li> <li>4. Fortalecer a campanha para que as empresas assumam a responsabilidade pelos resíduos gerados em seus processos produtivos, principalmente os tóxicos, os perigosos e os não recicláveis.</li> <li>5. Ser apoio e referência para novos grupos de coleta no país.</li> <li>6. Articular e promover formação da federação das cooperativas e ou associações que trabalham com a reciclagem;</li> <li>7. Intercooperação entre pessoas e grupos (catadores);</li> </ol>
Fortalecimento dos empreendimentos de catadores moldes da ES	13	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar estudos em grupo para melhorar a administração dos projetos de coletas seletivas</li> <li>2. Possibilitar a utilização de recursos e equipamentos de forma coletiva e criar os núcleos regionais de apoio;</li> <li>3. Organizar apoio e criar uma central de venda coletiva dos materiais, criar central de informações quanto à comercialização</li> <li>4. Articular e promover formação da federação das cooperativas e ou associações que trabalham com a reciclagem</li> <li>5. Montar uma central de apoio didático para o desenvolvimento do trabalho de reciclagem;</li> <li>6. Fomentar a construção da personalidade jurídica do conjunto dos grupos participantes do Fórum Recicla São Paulo.</li> <li>7. Organizar o trabalho no sentido economia solidária;</li> <li>8. Livre adesão, sem qualquer discriminação em consonância com os princípios deste Fórum;</li> <li>9. Independência e autonomia dos grupos;</li> <li>10. Autogestão e controle democrático.</li> <li>11. Intercooperação entre pessoas e grupos; comprometimento com a comunidade;</li> <li>12. Crescimento do aprendizado dos participantes;</li> <li>13. Garantir que haja ética nas relações de trabalho, na organização das Associações e cooperativas.</li> </ol>

Construção de Políticas Públicas	9	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Defender a implantação da política de resíduos sólidos com inclusão social e gestão compartilhada e participativa</li> <li>2. Lutar por condições dignas de vida e trabalho, moradia, educação, saúde;</li> <li>3. Ser reconhecidos pela administração pública como prestadores deste serviço e ter recursos do poder público.</li> <li>4. Participar da elaboração de políticas de resíduos sólidos.</li> <li>5. Lutar pela criação de um Fundo de Apoio aos Projetos de Coletas Seletivas.</li> <li>6. Garantir inclusão escolar com cidadania e programas de complementação de renda familiar, bolsa escola, renda mínima, das crianças que vivem no lixão.</li> <li>7. Assegurar como preocupação central do processo (das políticas públicas), as condições de trabalho e de vida dos atores envolvidos;</li> <li>8. Garantir que haja ética nas relações de trabalho, na organização das Associações e Cooperativas, (na implantação das políticas públicas).</li> <li>9. Não permitir a exploração, exclusão e a discriminação dos catadores e de organizações, de Cooperativas e de Associações, (por meio de políticas públicas).</li> </ol>
Instrumentação da Política	3	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lutar pela criação de um Fundo de Apoio aos Projetos de Coletas Seletivas.</li> <li>2. Organizar apoio e criar uma central de venda coletiva dos materiais, criar central de informações quanto à comercialização</li> <li>3. Possibilitar a utilização de recursos e equipamentos de forma coletiva e criar os núcleos regionais de apoio;</li> </ol>
Promoção da sustentabilidade	8	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atuar no sentido da construção de uma sociedade sustentável nas várias dimensões: ecológica, econômica, social, cultural e política. (consciência ambiental).</li> <li>2. Ter comprometimento com a qualidade socioambiental local.</li> <li>3. Aproveitar o potencial cultural, econômico, turístico dos bairros com participação forte do poder público.</li> <li>4. Por meio da educação ambiental, estimular: a redução da geração de resíduos; o consumo sustentável; a reutilização de materiais; a participação nos processos de reciclagem (3 R's).</li> <li>5. Por meio da Coleta Seletiva, contribuir para viabilizar a reciclagem;</li> <li>6. Lutar pelo aprimoramento dos processos de reciclagem.</li> <li>7. Construir relações com o poder público, comunidade, igrejas e outras entidades locais no trabalho de educação ambiental.</li> <li>8. Contribuir para a formação de agentes ambientais locais.</li> </ol>

Promoção do desenvolvimento social	7	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Erradicação do trabalho infantil na catação de lixo.</li> <li>2. Lutar por condições dignas de vida e trabalho, moradia, educação, saúde (das crianças que catam em lixões).</li> <li>3. Garantir inclusão escolar com cidadania e programas de complementação de renda familiar, bolsa escola, renda mínima... em toda cidade.</li> <li>4. Contribuir para a criação de laços comunitários e humanitários mais fortes.</li> <li>5. Promover seminários, cursos e estudos para a formação da cidadania.</li> <li>6. Não permitir a exploração, exclusão e a discriminação dos catadores e de organizações, cooperativas e associações.</li> <li>7. Assegurar como preocupação central do processo, as condições de trabalho e de vida dos atores envolvidos.</li> </ol>
Produção de conhecimento	3	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover seminários, cursos e estudos para a formação da cidadania.</li> <li>2. Realizar estudos em grupo para melhorar a administração dos projetos de coletas seletivas.</li> <li>3. Montar uma central de apoio didático para o desenvolvimento do trabalho de reciclagem.</li> </ol>

CMC		
Dimensão	Quantia	Propostas
Fortalecimento dos empreendimentos de catadores nos moldes da ES	4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis no Plano Nacional de Qualificação Profissional, priorizando sua preparação técnica nas áreas de gestão de empreendimentos sociais, educação ambiental, coleta seletiva e recursos tecnológicos de destinação final.</li> <li>2. Adoção de políticas de subsídios que permitam o aperfeiçoamento tecnológico dos empreendimentos.</li> <li>3. Garantir recursos públicos para implantação de uma política de industrialização dos materiais recicláveis que priorize as empresas sociais de Catadores de Materiais Recicláveis, garantindo-lhes acesso e domínio sobre a cadeia da reciclagem.</li> <li>4. Promoção de políticas públicas de incentivo às associações e cooperativas de produção e serviços para e com os moradores de rua.</li> </ol>
Construção de Políticas Públicas	7	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantia de que, através de convênios e outras formas de repasse, haja destinação de recursos da assistência social para o fomento e subsídios dos empreendimentos de Catadores de Materiais Recicláveis que visem sua inclusão social por meio do trabalho.</li> <li>2. Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis no Plano Nacional de Qualificação Profissional, priorizando sua preparação técnica nas áreas de gestão de empreendimentos sociais, educação ambiental, coleta seletiva e recursos tecnológicos de destinação final.</li> <li>3. Adoção de políticas de subsídios que permitam aos Catadores de Materiais Recicláveis avançar no processo de reciclagem de resíduos sólidos, possibilitando o aperfeiçoamento tecnológico dos empreendimentos com a compra de máquinas e equipamentos, como balança, prensas etc.</li> </ol>



		<p>4. Definição e implantação, em nível nacional, de uma política de coleta seletiva que priorize o modelo de gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, colocando os mesmos sob a gestão dos empreendimentos dos Catadores de Materiais Recicláveis.</p> <p>5. Garantia de que a política de saneamento tenha, em todo o país, o caráter de política pública, assegurando sua dimensão de bem público. Para isso, sua gestão deve ser responsabilidade do Estado, em seus diversos níveis de governo, em parceria com a sociedade civil.</p> <p>6. Priorização da erradicação dos lixões em todo o país, assegurando recursos públicos para a transferência das famílias que vivem neles e financiamento para que possam ser implantados projetos de geração de renda a partir da coleta seletiva. E que haja destinação de recursos do programa de Combate à Pobreza para as ações emergenciais.</p> <p>7. Garantir, nas políticas de financiamentos e subsídios, que os recursos públicos sejam aplicados, prioritariamente, na implantação de uma política de industrialização dos materiais recicláveis que priorize os projetos apresentados por empresas sociais de Catadores de Materiais Recicláveis, garantindo-lhes acesso e domínio sobre a cadeia da reciclagem, como estratégia de inclusão social e geração de trabalho e renda.</p>
<p>Construção de Políticas Públicas para População em situação de Rua</p>	<p>7</p>	<p>1. Reconhecimento, por parte dos governos, em todos os níveis e instâncias, da existência da População de Rua, incluindo-a no Censo do IBGE e garantindo em lei a criação de políticas específicas de atendimento às pessoas que vivem e trabalham nas ruas, rompendo com todos os tipos de discriminação.</p> <p>2. Integração plena da População de Rua na política habitacional que garanta e subsidie a construção de casas em áreas urbanizadas, e que parta da recuperação e desapropriação dos espaços ociosos nos centros das cidades, garantindo-lhes o direito à cidade.</p> <p>3. Priorização da geração de oportunidades de trabalho, com garantia de acesso a todos os direitos trabalhistas, aos Moradores de Rua, superando especialmente as discriminações originadas na falta de domicílio e/ou na indicação de endereços de albergues.</p> <p>4. Promoção de políticas públicas de incentivo às associações e cooperativas de produção e serviços para e com os Moradores de Rua.</p> <p>5. Garantia de acesso à educação de todos os Moradores de Rua, especialmente das crianças, em creches e escolas, independente de comprovante de residência, possibilitando também a inclusão das famílias que moram nas ruas no programa Bolsa-Escola.</p> <p>6. Inclusão dos Moradores de Rua no Plano Nacional de Qualificação Profissional, como um segmento em situação de vulnerabilidade social, garantindo seu encaminhamento a formas de trabalho que gerem renda.</p> <p>7. Garantia de atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS) aos Moradores de Rua, abrindo também sua inclusão nos programas especiais, como “saúde da família” e similares, “saúde mental”, DST/AIDS/HIV e outros, instituindo “casas-abrigo” para apoio dos que estão em tratamento.</p>
<p>Instrumentação da Política Pública</p>	<p>1</p>	<p>1. Garantia de que, através de convênios e outras formas de repasse, haja destinação de recursos da assistência social para o fomento e subsídios dos empreendimentos de Catadores de Materiais Recicláveis que visem sua inclusão social por meio do trabalho.</p>

<p>Promoção do desenvolvimento social, com atenção às pessoas em situação de rua</p>	<p>7</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantia de que, através de convênios e outras formas de repasse, haja destinação de recursos da assistência social para o fomento e subsídios dos empreendimentos de Catadores de Materiais Recicláveis que visem sua inclusão social por meio do trabalho.</li> <li>2. Priorização da erradicação dos lixões em todo o país, assegurando recursos públicos para a transferência das famílias que vivem neles e financiamento para que possam ser implantados projetos de geração de renda a partir da coleta seletiva. E que haja destinação de recursos do programa de Combate à Pobreza para as ações emergenciais.</li> <li>3. Reconhecimento, por parte dos governos, em todos os níveis e instâncias, da existência da População de Rua, incluindo-a no Censo do IBGE e garantindo em lei a criação de políticas específicas de atendimento às pessoas que vivem e trabalham nas ruas, rompendo com todos os tipos de discriminação.</li> <li>4. Integração plena da População de Rua na política habitacional que garanta e subsidie a construção de casas em áreas urbanizadas, e que parta da recuperação e desapropriação dos espaços ociosos nos centros das cidades, garantindo-lhes o direito à cidade.</li> <li>5. Priorização da geração de oportunidades de trabalho, com garantia de acesso a todos os direitos trabalhistas, aos Moradores de Rua, superando especialmente as discriminações originadas na falta de domicílio e/ou na indicação de endereços de albergues.</li> <li>6. Garantia de acesso à educação de todos os Moradores de Rua, especialmente das crianças, em creches e escolas, independente de comprovante de residência, possibilitando também a inclusão das famílias que moram nas ruas no programa Bolsa-Escola.</li> <li>7. Inclusão dos Moradores de Rua no Plano Nacional de Qualificação Profissional, como um segmento em situação de vulnerabilidade social.</li> </ol>
<p>Promoção da sustentabilidade</p>	<p>3</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantia de que a política de saneamento tenha, em todo o país, o caráter de política pública, assegurando sua dimensão de bem público. Para isso, sua gestão deve ser responsabilidade do Estado, em seus diversos níveis de governo, em parceria com a sociedade civil.</li> <li>2. Priorização da erradicação dos lixões em todo o país, assegurando recursos públicos para a transferência das famílias que vivem neles e financiamento para que possam ser implantados projetos de geração de renda a partir da coleta seletiva. E que haja destinação de recursos do programa de Combate à Pobreza para as ações emergenciais.</li> <li>3. Definição e implantação, em nível nacional, de uma política de coleta seletiva que priorize o modelo de gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, colocando os mesmos sob a gestão dos empreendimentos dos Catadores de Materiais Recicláveis.</li> </ol>

<b>FLC</b>		
<b>Código</b>	<b>Quantia</b>	<b>Propostas</b>
Articulação com setor público e privado	3	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. parcerias e convênios entre indústrias e organizações de catadores e entidades populares para absorção dos resíduos industriais, fomentando o desenvolvimento da economia solidária;</li> <li>2. Promoção do envolvimento dos geradores de resíduos em ações integradas com os órgãos municipais para a solução dos problemas sociais, econômicos e ambientais da região relacionados com a produção, coleta, tratamento e disposição dos resíduos.</li> <li>3. estabelecimento de parcerias entre catadores e poder público na execução de serviço de limpeza de forma descentralizada;</li> </ol>
Fortalecimento dos empreendimentos de catadores nos moldes da ES	5	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. acesso ao processo licitatório e às condições de infra-estrutura pelas organizações de catadores;</li> <li>2. provimento de infra-estrutura para que as organizações dos catadores tenham sustentabilidade;</li> <li>3. promoção de programas de capacitação dos catadores, estimulados à participação e à organização;</li> <li>4. Cadastramento dos catadores com orientação sobre formas de associativismo e promoção de sua organização em cooperativas ou outras formas de pessoa jurídica para que possam dispor de subsídios e tributos e se tornarem protagonistas no sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos;</li> <li>5. Viabilização econômico-financeira dos projetos das organizações de catadores por meio de acesso às linhas especiais de crédito para financiamento e garantia de recursos públicos para fomentar a reciclagem;</li> </ol>
Construção de Políticas Públicas, com atenção o combate ao trabalho infantil	29	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O sistema deve contar com um órgão público com os recursos necessários, gerido com autonomia, agilidade e sob controle social. O funcionamento deste órgão deve ser sistêmico, integrando as ações dos demais órgãos da administração;</li> <li>2. O sistema implantará, por força de lei, a coleta seletiva e reciclagem dos resíduos de forma descentralizada e em parceria prioritária com os catadores, organizados em cooperativas e/ou outras formas associativas.</li> <li>3. Criação de uma instância para uma gestão compartilhada de resíduos sólidos urbanos – Conselho Lixo e Cidadania;</li> <li>4. reconhecimento legal e fortalecimento do catador enquanto categoria profissional autônoma, por meio de:</li> <li>5. estabelecimento de parcerias entre catadores e poder público na execução de serviço de limpeza de forma descentralizada;</li> <li>6. autorização legal para apropriação dos resíduos secos pelos catadores;</li> <li>7. formalização de contratos com os catadores, organizados sob diversas formas associativas, para a coleta seletiva de resíduos;</li> <li>8. criação de incentivos para o mercado de reciclados;</li> <li>9. garantia da destinação de recursos federais/estaduais, existentes ou a criar, para o fomento à reciclagem.</li> <li>10. Implantação de políticas públicas integradas de inclusão socioeconômica dos catadores e de retirada das crianças e adolescentes do trabalho com lixo;</li> <li>11. Implementação de políticas de geração de renda – Programa Bolsa-escola, Renda mínima, etc.;</li> <li>12. Implementação de programas de informação e esclarecimento do conjunto da sociedade sobre o impacto ambiental, social e</li> </ol>

		<p>econômico dos resíduos, para o desenvolvimento da cultura do consumo responsável e sustentável – consumir com critérios;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>13. Criação e implementação, pelo poder público, de programas educativos de mudanças de hábitos e atitudes que reduzam a geração de resíduos e aumentem a responsabilidade dos agentes sociais com o ambiente;</li> <li>14. Desenvolvimento de projetos e programas sobre modalidades de reaproveitamento de materiais e produtos com ações educativas específicas, direcionadas aos diversos setores – sociedade, setores privado e público;</li> <li>15. Estímulo à implementação de políticas de embalagens retornáveis/reaproveitáveis, à criação de produtos com ecodesign, desmontáveis, recondicionáveis e com maior vida útil, visando reduzir a geração de resíduos nos vários pontos da cadeia produtiva;</li> <li>16. Implantação de mecanismos que assegurem a participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação de políticas para resíduos perigosos;</li> <li>17. Desenvolvimento de programas educativos para a sociedade em geral e para setores específicos;</li> <li>18. Implementação de políticas públicas que responsabilizem o produtor pelo tratamento e disposição final adequados, com infraestrutura de coleta diferenciada;</li> <li>19. Fiscalização efetiva dos procedimentos de tratamento e disposição final dos resíduos perigosos.</li> <li>20. Sensibilização da população sobre os riscos dos resíduos perigosos;</li> <li>21. Implantação de extensa rede de entrega voluntária;</li> <li>22. Responsabilização do produtor pela transmissão de informações ao consumidor, tais como especificação no rótulo sobre os riscos inerentes ao produto e à embalagem (uso e descarte);</li> <li>23. Normatização (leis e incentivos) da coleta, tratamento e destino final adequados para cada tipo de resíduo</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>24. Criação de condições básicas para a educação e capacitação de crianças e adolescentes, assegurando sua presença na escola;</li> <li>25. Criação de programas de complementação escolar;</li> <li>26. Criação de programas específicos de educação infantil para evitar a presença de crianças na catação;</li> <li>27. Criação de melhores condições de fiscalização do trabalho infanto-juvenil;</li> <li>28. Criação de programas de habitação para retirar as crianças e adolescentes e seus familiares-catadores da sub-habitação;</li> <li>29. Criação de programas específicos de saúde e educação sanitária;</li> </ol>
Instrumentação da Política Pública	4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. acesso ao processo licitatório e às condições de infra-estrutura pelas organizações de catadores;</li> <li>2. formalização de contratos com os catadores, organizados sob diversas formas associativas, para a coleta seletiva de resíduos;</li> <li>3. Centrais de Triagem como espaço de cooperação entre grupos de catadores conveniados e informais/ sem convênio;</li> <li>4. A SSO firmaria convênios com as organizações de catadores que atuariam nas centrais.</li> </ol>
Promoção da sustentabilidade	14	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O sistema deve se organizar e atuar sob uma concepção de desenvolvimento sustentável, promovendo ações educativas de mudanças de valores e hábitos no conjunto da sociedade, esclarecendo a população para os benefícios sociais, econômicos e ambientais envolvidos nos processos de redução da geração, reutilização de produtos e reciclagem de materiais (3 Rs), precedida da separação de resíduos nas fontes geradoras</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"><li>2. O sistema deve promover mudanças nos processos produtivos das atividades urbanas para implantação do consumo responsável, da redução, da reutilização e separação dos materiais recicláveis e ampliação do aproveitamento biológico da fração orgânica dos resíduos;</li><li>3. Implementação de programas de informação e esclarecimento do conjunto da sociedade sobre o impacto ambiental, social e econômico dos resíduos, para o desenvolvimento da cultura do consumo responsável e sustentável – consumir com critérios;</li><li>4. Criação e implementação, pelo poder público, de programas educativos de mudanças de hábitos e atitudes que reduzam a geração de resíduos e aumentem a responsabilidade dos agentes sociais com o ambiente;</li><li>5. Difusão de práticas de redução na geração de refugos, de diminuição do desperdício alimentar e de outras formas de consumo responsável;</li><li>6. Desenvolvimento de projetos e programas sobre modalidades de reaproveitamento de materiais e produtos com ações educativas específicas, direcionadas aos diversos setores – sociedade, setores privado e público;</li><li>7. Estímulo à implementação de políticas de embalagens retornáveis/reaproveitáveis, à criação de produtos com ecodesign, desmontáveis, recondicionáveis e com maior vida útil, visando reduzir a geração de resíduos nos vários pontos da cadeia produtiva;</li><li>8. Priorização dos 3 Rs no manejo intra-unidade geradora e também no tratamento pós-coleta dos resíduos perigosos;</li><li>9. Desenvolvimento de programas educativos (ambiental) para a sociedade em geral e para setores específicos;</li><li>10. Diversificação das formas de tratamento de resíduos sólidos de saúde;</li><li>11. Implementação de políticas públicas que responsabilizem o produtor pelo tratamento e disposição final adequados, com infra-estrutura de coleta diferenciada;</li><li>12. Fiscalização efetiva dos procedimentos de tratamento e disposição final dos resíduos perigosos.</li><li>13. Sensibilização da população sobre os riscos dos resíduos perigosos;</li><li>14. Criação de rotinas que facilitem a classificação e separação dos materiais,</li></ol>
--	---

Promoção do desenvolvimento social	13	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O sistema implantará, por força de lei, a coleta seletiva e reciclagem dos resíduos de forma descentralizada e em parceria prioritária com os catadores, organizados em cooperativas e/ou outras formas associativas.</li> <li>2. Promoção pelo poder público, em parceria com diversos setores da sociedade, do reconhecimento legal e fortalecimento do catador enquanto categoria profissional autônoma</li> <li>3. Promover formação e capacitação permanentes dos agentes do processo;</li> <li>4. Implantação de políticas públicas integradas de inclusão socioeconômica dos catadores e de retirada das crianças e adolescentes do trabalho com lixo;</li> <li>5. Implementação de políticas de geração de renda – Programa Bolsa-escola, Renda mínima, etc.;</li> <li>6. Criação de condições básicas para a educação e capacitação de crianças e adolescentes, assegurando sua presença na escola;</li> <li>7. Criação de programas de complementação escolar;</li> <li>8. Criação de programas específicos de educação infantil para evitar a presença de crianças na catação;</li> <li>9. Criação de melhores condições de fiscalização do trabalho infanto-juvenil;</li> <li>10. Criação de programas de habitação para retirar as crianças e adolescentes e seus familiares-catadores da sub-habitação;</li> <li>11. Criação de programas específicos de saúde e educação sanitária;</li> <li>12. Construção de redes sociais de apoio à proposta de erradicação do trabalho infanto-juvenil no lixo;</li> <li>13. Sensibilização e mobilização da sociedade para o problema do trabalho infanto-juvenil.</li> </ol>
Promoção da participação social	4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O sistema deve se organizar com base na co-gestão – gestão pública compartilhada com a sociedade – construído e gerido de forma participativa, devendo desenvolver ações para promover, de forma transparente, o efetivo envolvimento de todos os segmentos da sociedade;</li> <li>2. Criação de uma instância para uma gestão compartilhada de resíduos sólidos urbanos – Conselho Lixo e Cidadania;</li> <li>3. Implantação de mecanismos que assegurem a participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação de políticas para resíduos perigosos;</li> <li>4. Promoção, pelo poder público, de debate sobre o incinerador Vergueiro</li> </ol>
Promoção da descentralização	2	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O sistema implantará, por força de lei, a coleta seletiva e reciclagem dos resíduos de forma <b>descentralizada</b> e em parceria prioritária com os catadores, organizados em cooperativas e/ou outras formas associativas.</li> <li>2. estabelecimento de parcerias entre catadores e poder público na execução de serviço de limpeza de forma <b>descentralizada</b>;</li> </ol>
Produção de conhecimento, diagnósticos e estudos	1	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoção de estudos sobre o marco institucional-legal das entidades cooperativadas, sobre a apropriação dos custos na cadeia de produção de resíduos, sobre os tributos e as despesas públicas no sistema de gerenciamento dos resíduos, e sobre as experiências como as da ASMARE, em Belo Horizonte, COOPAMARE e COORPEL, em São Paulo, e Federação das Associações de Recicladores do Rio Grande do Sul, para apoiar os trabalhos em cada local;</li> </ol>



**APÊNDICE C - FOTOS DA VISITA NA CMJ**

FOTO 1 - Pátio de recepção dos materiais e rasga sacos



FOTO 2 - Trommel





FOTO 3 - Esteiras, canaletas e equipamento balístico



FOTO 4 - Sensores ópticos e esteiras



FOTO 5 - Sala de controle



FOTO 6 - Cabine de triagem e esteiras



FOTO 7 - Esteira 1 da cabine



FOTO 8 - Esteira 2



FOTO 9 - Esteira 3

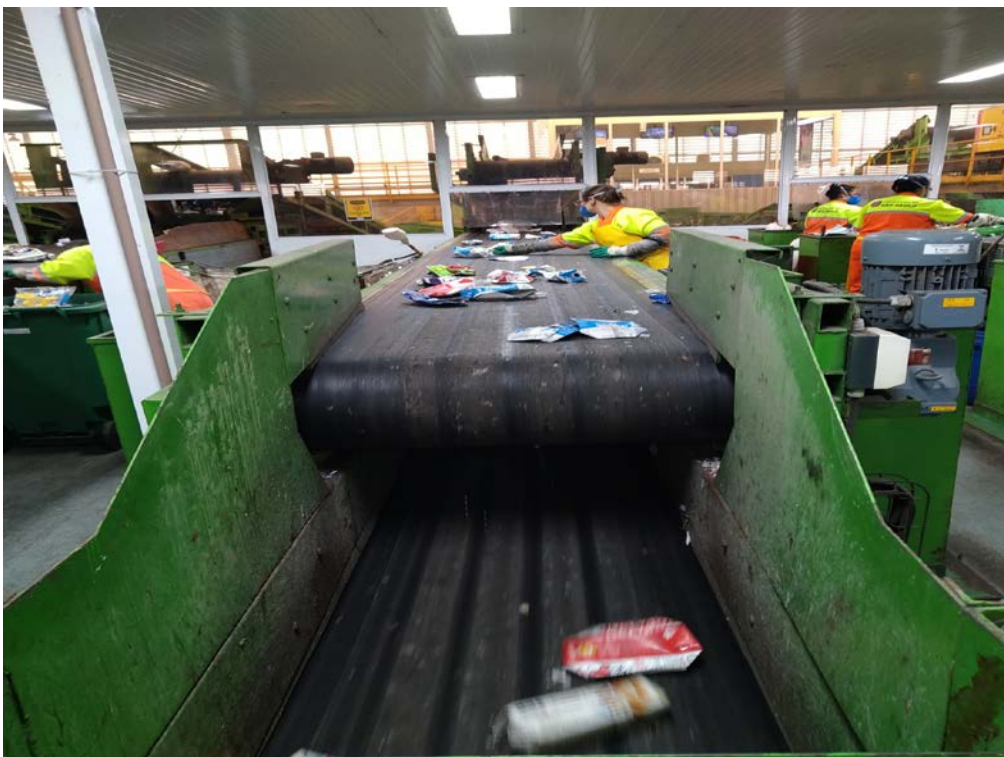


FOTO 10 - Esteira 4



FOTO 11 - Esteira 5



FOTO 12 - Esteira 6



FOTO 13 - Esteira 7



FOTO 14 - Sensores magnéticos e por indução e rejeito



FOTO 15 - Silos de armazenamento

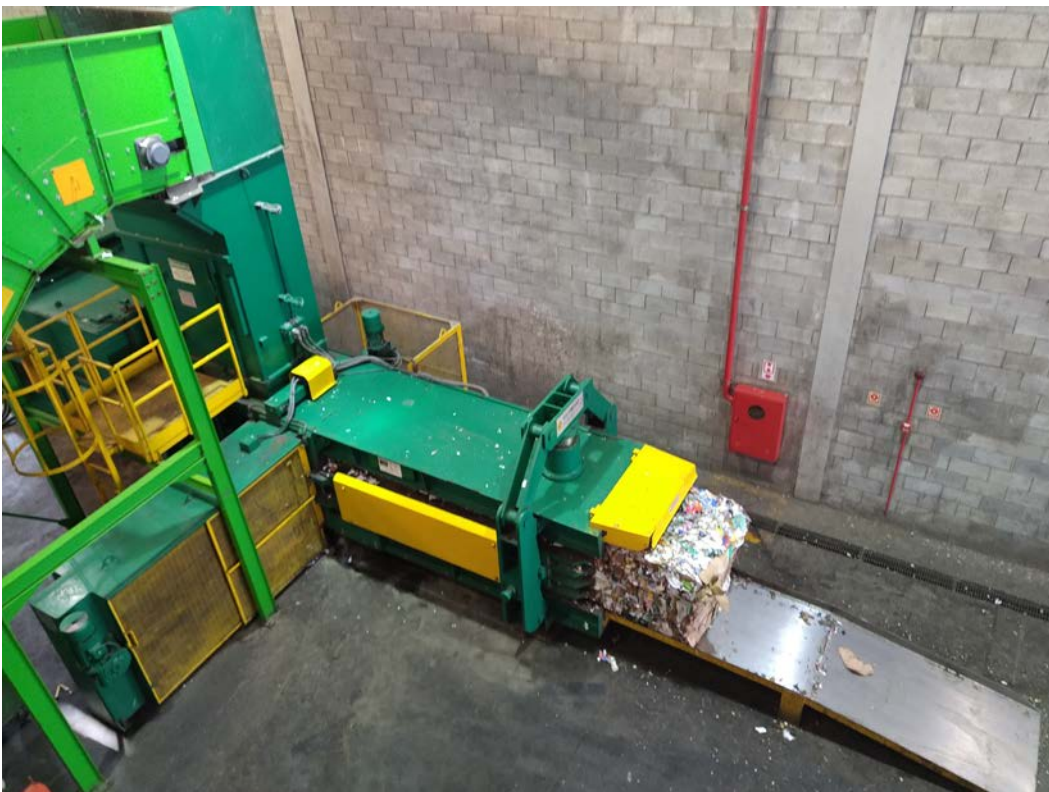


FOTO 16 - Prensa

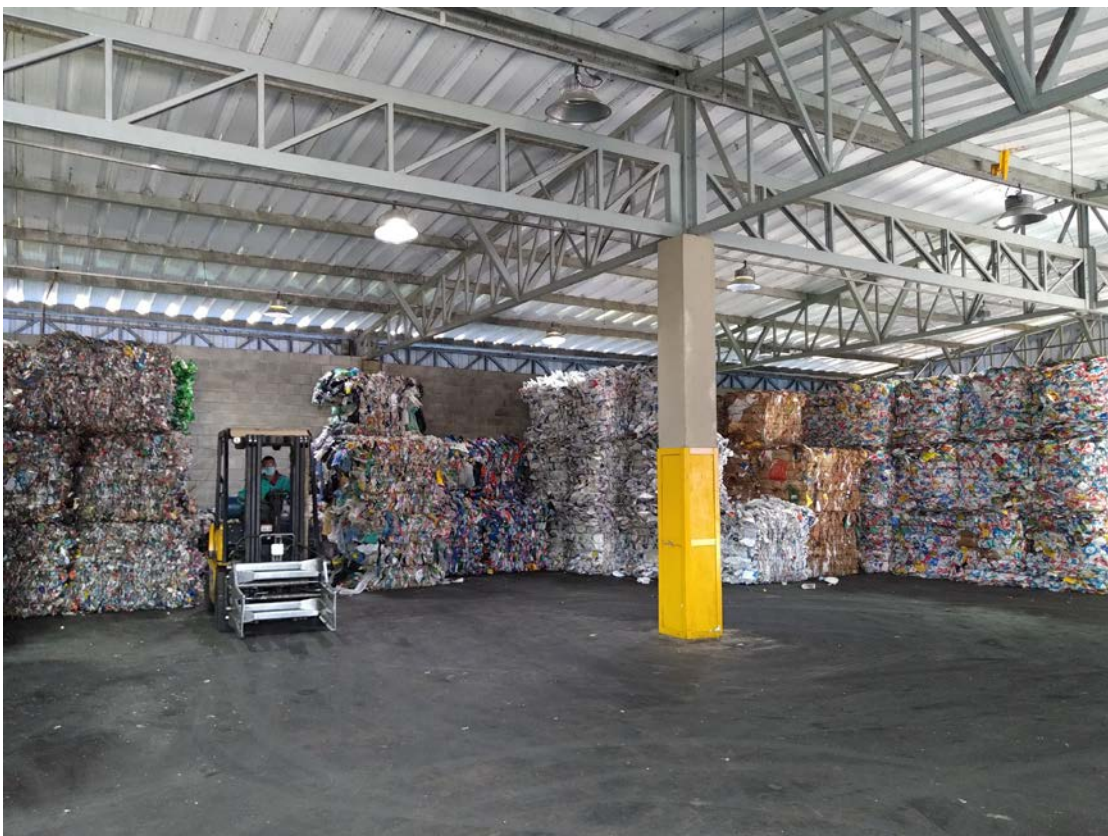


FOTO 17 - Galpão de armazenagem



FOTO 18 - Retirada do rejeito





FOTO 19 - Retirada do rejeito

## APÊNDICE D- FOTOS DO EVENTO DE INAUGURAÇÃO DO CAAC



FOTO 1 - Visita ao galpão do CAAC



FOTO 2 - Participação de representantes da prefeitura e do setor privado no evento



FOTO 3 - Catadores de diferentes organizações, especialistas na temática e ex-gestores públicos assistem o evento



FOTO 4 - Entrada do Centro de Apoio ao Catador



FOTO 5 - Equipamentos semiautomatizados



FOTO 6 - Esteira semiautomatizada



FOTO 7 - Balança com lançamento automático em sistema de controle



FOTO 8 - Prensa de materiais recicláveis



FOTO 9 - Prensa de materiais recicláveis