



**Universidade de Brasília**

**Instituto de Ciência Política**

Programa de Pós-Graduação em Ciência

IGOR DIAS MARQUES RIBAS BRANDÃO

**GOVERNAR O DESPERDÍCIO: A INCLUSÃO DE CATADORES  
NO REGIME BRASILEIRO DE POLÍTICAS DE RESÍDUOS**

Brasília/DF  
2018





**Universidade de Brasília**

**Instituto de Ciência Política**

Programa de Pós-Graduação em Ciência

IGOR DIAS MARQUES RIBAS BRANDÃO

**GOVERNAR O DESPERDÍCIO: A INCLUSÃO DE CATADORES  
NO REGIME BRASILEIRO DE POLÍTICAS DE RESÍDUOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Rebecca Abers

Brasília/DF  
2018

IGOR DIAS MARQUES RIBAS BRANDÃO

**GOVERNAR O DESPERDÍCIO: A INCLUSÃO DE CATADORES  
NO REGIME BRASILEIRO DE POLÍTICAS DE RESÍDUOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:

---

Dr.<sup>a</sup>. Rebecca Neaera Abers – IPOL/UnB (Presidente)

---

Dr.<sup>a</sup>. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo – IPOL/UnB

---

Dr. Marcelo Kunrath Silva – UFRGS

---

Dr. Roberto Coelho Rocha Pires – IPEA

---

Dr.<sup>a</sup>. Débora Cristina Rezende de Almeida – IPOL/UnB (Suplente)

Brasília/DF, 2 de março de 2018.



## AGRADECIMENTOS

Sou grato a inúmeras pessoas e instituições que me deram suporte para a realização deste trabalho: a minha querida família materna, especialmente a Thelma, Rommel e Tchelo; e a minha companheira Luciana, pelo apoio incondicional. Aos amigos que compartilharam comigo diferentes momentos dessa jornada: Emerson, Alexandre(s), Luiz, Ugo, GT e Flávio; especialmente no período de trabalho em Berkeley: Billi, Doug, Ben, Greg, Erika, Milena, Asher e Teresa.

À estimada mentora Rebecca Abers, por acreditar em meu esforço, pelas inúmeras oportunidades de aprendizado e pela amizade, cultivadas desde a graduação. A Ricardo Gutiérrez, pela parceria desde o mestrado e pelo suporte durante o pré-campo em Buenos Aires. A Roberto Pires, pelas sugestões na qualificação, pelo acompanhamento diligente desde então e pelas críticas construtivas na defesa. A Marcelo Kunrath Silva e a Suely de Araújo, pela gentileza de participar da banca de avaliação do trabalho e pelas contribuições valiosas na defesa. A Débora de Almeida, pelas sugestões preciosas na qualificação do projeto.

Ao Resocie, pelo suporte coletivo, especialmente aos colegas que acompanharam de perto a evolução da pesquisa nas reuniões do grupo Ativismo Institucional: Rafael Viana, Camila Penna, Lucas Amaral, Luiz Vilaça, Ana Marusia, Ariadne Santiago, Mariana Cartaxo e Paula Pompeu. E à Marília Oliveira, que acompanhou parte desse caminho também.

Ao Instituto de Ciência Política da UnB, pelo suporte institucional e pelos recursos para realizar uma parte da pesquisa de campo; especialmente à Thaynara, pela incrível desenvoltura para resolver problemas. À CAPES e ao CNPQ, pelas bolsas para cursar o doutorado no Brasil e para realizar estágio doutoral na Universidade da Califórnia, em Berkeley. Ao Departamento de Ciência Política e ao Centro para Estudos Latino Americanos da UC Berkeley, por me cederem espaços para trabalhar; especialmente a Mariana Insua; e aos professores Alison Post, Ruth Collier, Chris Ansell, Mark Bevir, Rachel Stern e Erick Schickler, pela gentileza de comentar meu trabalho em andamento e responder inquietações sobre a pesquisa; e aos doutorandos Brian Palmer-Rubin, Lucas Novaes e Quinlan Bowman, por se reunirem comigo e apresentarem sugestões ao projeto.

Agradeço, por fim, à Aurora, por encher meu coração de amor e esperança.



## RESUMO

Esta tese analisa como atores individuais e coletivos construíram poder na prática para promover a inclusão de catadores de materiais recicláveis no regime brasileiro de políticas de resíduos sólidos. A narrativa detalha como uma comunidade de políticas e coalizões discursivas habitadas por ativistas (quase) burocratas se articularam em defesa de um modelo específico de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos. O desenho de pesquisa é um estudo de caso baseado na análise de 90 entrevistas aprofundadas, de documentos públicos e privados e na observação de 15 eventos. A introdução enquadra o regime como objeto de estudo e apresenta a estratégia de pesquisa. O capítulo 1 discute a literatura sobre implementação, governança e mudança de políticas públicas; e apresenta o modelo de análise do efeito *ping-pong*. O capítulo 2 investiga o papel de indivíduos e organizações na emergência de uma comunidade de políticas específica no campo do saneamento brasileiro. O capítulo 3 descreve a articulação da coalizão discursiva Lixo e Cidadania em favor de uma política nacional de resíduos sólidos. O capítulo 4 enfatiza o papel de burocratas intermediários no reenquadramento discursivo da proposta elaborada pela coalizão Lixo e Cidadania. O capítulo 5 destrincha o papel da política da proximidade entre quase-burocratas e burocratas intermediários na mediação de fluxos de recursos e informações entre o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR e as burocracias federais. O capítulo 6 analisa como trajetórias profissionais geraram poder na prática e, assim, impulsionaram a mudança de rota da política de resíduos sólidos do Distrito Federal. Por fim, a conclusão argumenta que certos tipos de trajetórias profissionais geram competências específicas e poder coletivo necessários para coordenar a ação pública e mudar políticas de forma criativa.

**Palavras-chave:** autoridade prática; quase-burocracias; governança; mudança de políticas públicas; coalizões discursivas; Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.



## ABSTRACT

This dissertation addresses how individual and collective actors have built power in practice to promote the inclusion of waste pickers in the Brazilian policy regime on solid waste. The narrative details how a policy community and discursive coalitions inhabited by (quasi) bureaucrats and activists articulated in defense of a specific model of integrated solid waste management. The research design is based on 90 in-depth interviews, observation of meetings and data collected from public and private documents. The introduction frames the regime as the object of study and presents the research strategy. Chapter 1 discusses the literatures on implementation, governance and policy change, as well as presents the *Ping-Pong* effect model. Chapter 2 investigates the role of individuals and organizations in the emergence of a policy community within the field of sanitation in Brazil. Chapter 3 describes the articulation of the discursive coalition Garbage and Citizenship in support of a national policy on solid waste management. Chapter 4 emphasizes the role of intermediate bureaucrats in the discursive reframing of the proposal elaborated by the Garbage and Citizenship coalition, which occurred between 2003 and 2015. Chapter 5 uncovers the politics of proximity between quasi-bureaucrats and mid-level bureaucrats in mediating flows of resources and information between the National Movement of Waste Pickers - MNCR and federal bureaucracies. Chapter 6 discusses how some professional trajectories generated power in practice and changed the route of the solid waste policy in the Federal District. Finally, the Conclusion argues that certain types of professional trajectories may produce specific competences and collective power necessary to coordinate public action and creatively change policies.

**Keywords:** practical authority; quasi-bureaucracies; governance; policy change; discursive coalitions; National Policy on Solid Waste – PNRS.

**GRÁFICO INSERIDO**

Gráfico 1 – Transferência de Recursos da União – Programas RSU e RS (2004-2015)..... 138

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Abes – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
- ADS/CUT – Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores
- Agapan – Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
- Água e Vida – Centro de Estudos em Saneamento Ambiental
- Ancat – Associação Nacional dos Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis
- Anteag – Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão
- Asmare – Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte
- Assemae – Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto
- CBO – Código Brasileiro de Ocupações
- Cempre – Compromisso Empresarial pela Reciclagem
- CIISC – Comitê Interministerial da Inclusão dos Catadores de Lixo (2003-2010) / Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (2010-2015)
- Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente
- CNC – Confederação Nacional do Comércio
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- Coopamare – Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis
- DMLU – Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre
- FARRGS – Federação das Associações de Recicladores do Rio Grande do Sul
- FBB – Fundação Banco do Brasil
- FBES – Fórum Brasileiro de Economia Solidária
- Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- FLC – Fórum Lixo e Cidadania
- FNLC – Fórum Nacional Lixo e Cidadania
- FNPETI – Fórum Nacional pela Erradicação do Trabalho Infantil
- FNEPR – Fórum Nacional de Estudos sobre a População de Rua
- FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana
- FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
- Funasa – Fundação Nacional de Saúde
- FSM – Fórum Social Mundial

GIRSU – Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos  
GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedade de Cooperação Técnica)  
Insea – Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável  
IPUC – Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada  
MCidades – Ministério das Cidades  
Mesa – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Nutricional  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MNCR – Movimento Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis  
MNMMR – Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua  
MNPR – Movimento Nacional da População em Situação de Rua  
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios  
MPF – Ministério Público Federal  
MPT – Ministério Público do Trabalho  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
OAF – Organização Auxílio Fraternal  
PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente  
PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos  
PNSB – Política Nacional de Saneamento Básico  
SAIP – Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (2004-2007) / Secretaria de Articulação para a Inclusão Produtiva (a partir de 2008)  
Sedu-PR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência  
Senaes – Secretaria Nacional de Economia Solidária  
SG-PR – Secretaria Geral da Presidência da República  
SKAT – Agência do Ministério das Finanças da Dinamarca  
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social  
SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
SQA – Secretaria de Qualidade Ambiental  
SRHAU – Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano  
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
O objeto de estudo.....	2
A contribuição da tese.....	8
Desenho e estratégia de pesquisa.....	11
Organização dos capítulos.....	13
1 EFEITO <i>PING-PONG</i> : AUTORIDADE PRÁTICA E COALIZÕES DISCURSIVAS.....	15
1.1 Estudos acerca da implementação de políticas públicas.....	16
1.2 Governança e quase-burocracias no Brasil.....	19
1.3 Mediação e aprendizado na mudança de políticas públicas.....	23
1.4 Campos, regimes, arranjos e instrumentos.....	26
1.5 Autoridade prática: ação criativa e coalizões discursivas.....	30
1.6 O <i>efeito ping-pong</i> e a construção da autoridade prática.....	35
2 UMA COMUNIDADE DE POLÍTICAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL.....	40
2.1 A produção da (des)ordem no manejo de resíduos sólidos urbanos.....	41
2.1.1 <i>O pacote ideacional aberto da gestão integrada de resíduos sólidos</i> .....	43
2.1.2 <i>Saneamento ambiental, saneamento básico e limpeza urbana</i> .....	47
2.1.3 <i>Desenvolvimentismo, socioambientalismo e catação</i> .....	50
2.1.4 <i>Neoliberalismo, redemocratização e o papel dos municípios</i> .....	52
2.2 Experimentalismo municipal no processo de produção de políticas.....	55
2.2.1 <i>Curitiba: do IPUC aos programas “Lixo que não é lixo”, “Compra de lixo” e “Câmbio verde”</i> .....	56
2.2.2 <i>São Paulo: das ruas com a OAF à Coopamare</i> .....	57
2.2.3 <i>Porto Alegre: do lixão aos galpões e à FARRGS</i> .....	60
2.2.4 <i>Belo Horizonte: das ruas com a Pastoral à Asmare e ao Insea</i> .....	64
2.3 Discussão.....	66
2.3.1 <i>Circulação de práticas</i> .....	70
3 A COALIZÃO LIXO E CIDADANIA NA CIRCULAÇÃO DE IDEIAS.....	73
3.1 A articulação da coalizão discursiva Lixo e Cidadania.....	74
3.2 Uma proposta de Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	82
3.3 Do engajamento de burocracias federais para a mobilização de atores locais.....	86
3.3.1 <i>As ações da coalizão Lixo e Cidadania em São Paulo</i> .....	89
3.4 Discussão.....	97

4 INCLUSÃO DE CATADORES NOS GOVERNOS LULA E ROUSSEFF.....	100
4.1 Transformações das burocracias federais entre 2003 e 2015.....	101
4.1.1 O Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores – CIISC.....	102
4.1.2 O primeiro mandato de Lula (2003-2006).....	105
4.1.3 O segundo mandato de Lula (2007-2010).....	111
4.1.4 O mandato de Dilma Rousseff (2011-2015).....	114
4.2 A ação dos negociadores da inclusão de catadores na legislação federal.....	116
4.2.1 A ação de burocratas da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano.....	120
4.3 A implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em nível federal.....	122
4.3.1 O Plano Nacional de Resíduos Sólidos.....	124
4.3.2 O Programa Pró-Catador.....	126
4.3.3 O Acordo Setorial de Embalagens.....	128
4.4 Discussão.....	131
5 A POLÍTICA DA PROXIMIDADE DO MNCR COM BUROCRACIAS FEDERAIS...	136
5.1 Da inclusão social à inclusão no mundo do trabalho.....	137
5.1.1 A mobilização de recursos e enquadramentos discursivos.....	138
5.2 As bases da política da proximidade.....	144
5.3 Os projetos Cataforte I, II e III.....	149
5.4 Burocratas e quase-burocratas na coordenação da ação pública.....	157
5.5 Discussão.....	164
6 A MUDANÇA DE ROTA DA POLÍTICA DE RESÍDUOS DO DISTRITO FEDERAL.....	169
6.1 A evolução do manejo dos resíduos sólidos no Distrito Federal.....	170
6.1.1 O Lixão da Estrutural.....	177
6.2 O processo de organização dos catadores em redes.....	175
6.3 A mobilização contra a “PPPodre”.....	187
6.4 A mudança de rota.....	196
6.5 Trajetórias profissionais e a construção da autoridade prática.....	203
6.6 Discussão.....	206
CONCLUSÃO.....	209
REFERÊNCIAS.....	220
ANEXO 1 – INTERLOCUTORES.....	240
ANEXO 2 – EVENTOS OBSERVADOS.....	245

## INTRODUÇÃO

Esta tese busca explicar alguns dos fatores que levaram à emergência de um novo regime de políticas de resíduos sólidos no Brasil (BRANDÃO; GUTIÉRREZ, 2016). Mesmo com o avanço da legislação sobre saneamento nas últimas décadas, o manejo municipal de resíduos é um dos maiores gargalos da política ambiental urbana no país. Isso porque os dilemas enfrentados por gestores desse setor revelam as características de um problema intrincado – marcado pela intersectorialidade, multidimensionalidade e pela multiplicidade de atores envolvidos em suas possíveis soluções –, para o qual a implementação de qualquer proposta de solução costuma gerar novos desafios práticos (cf. RITTEL; WEBBER, 1973; VERWEIJ, 2014).

Embora seja um tema cuja competência constitucional é dos municípios, o Governo Federal passou a criar leis, decretos, programas e planos de resíduos sólidos em meados dos anos 2000, visando, entre outras coisas, integrar catadores de materiais recicláveis aos sistemas municipais de gestão dos resíduos. Esse conjunto de arranjos institucionais e instrumentos de políticas públicas evoluiu de experimentos inclusivos anteriores, implementados em alguns municípios a partir da promulgação da Constituição de 1988, e também de resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama, sobre a responsabilidade pós-consumo<sup>1</sup>. Tais experimentos visaram integrar pessoas e etapas do manejo dos resíduos nas cidades, criando pontes entre subsistemas de política ambiental, econômica e social.

Em suma, ao longo dos últimos 15 anos, a União passou a exercer papel ativo sobre a regulação do manejo de resíduos no Brasil. O que levou o Governo Federal a atuar nessa questão? O regime brasileiro de políticas de resíduos se caracteriza, entre outras coisas, por utilizar instrumentos de fomento à integração de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis a seus arranjos institucionais. Nesse sentido, um conjunto de normas federais objetiva produzir ação coletiva para integrar atores e processos na produção, no descarte, na separação, na coleta, na triagem, na reciclagem, no tratamento e na disposição final ambientalmente adequada dos resíduos descartados nas cidades do país.

A pesquisa parte de diferentes modelos de análise da produção de políticas públicas para investigar o papel dos agentes intermediários que atuaram para incluir catadores no

---

<sup>1</sup> Esse tipo de regulação visa responsabilizar atores privados pelo recolhimento dos resíduos derivados dos produtos que comercializam. Assim, o Estado busca devolver aos agentes do mercado parte dos custos de administração de sistemas públicos de gestão de resíduos, considerando as externalidades negativas geradas pela atividade produtiva.

regime brasileiro de políticas de resíduos sólidos. Em primeiro lugar, apresenta-se o conceito de regime de políticas públicas como uma lente analítica que enquadra o objeto estudado, descrevendo-o de maneira sucinta. Em segundo lugar, destaca-se a contribuição da tese para o campo de públicas, especialmente aos estudos sobre as políticas inclusivas de gestão integrada de resíduos sólidos no Brasil. Em terceiro lugar, descrevem-se o problema e o desenho da pesquisa, bem como a estratégia utilizada para a realização da investigação. Por fim, delinea-se a organização da tese com uma síntese de cada capítulo.

### **O objeto de estudo**

O conceito de regime de políticas públicas pode ser definido como arranjos de governo propostos para sanar problemas coletivos. Mais concretamente, o regime brasileiro de políticas de resíduos pode ser entendido como o conjunto de práticas, narrativas, arranjos institucionais e instrumentos que moldam a governança dos resíduos sólidos no Brasil. Nesse sentido, estudar o processo de construção institucional de um regime de políticas públicas significa dar atenção especial às interações entre atores acerca de suas ideias, de seus interesses e dos arranjos institucionais que os articulam em torno de um tema, como, por exemplo, a gestão de resíduos sólidos (JOCHIM; MAY, 2010; MAY; JOCHIM, 2013; MAY, 2014).

Criar maneiras inclusivas de gerir resíduos municipais tem sido um desafio para burocracias brasileiras há algumas décadas. O encerramento de lixões, por exemplo, elimina uma fonte de poluição ambiental, mas produz impactos econômicos negativos para inúmeros agentes vulneráveis atuantes na cadeia econômica da reciclagem. A construção de aterros sanitários – responsável por gerar conflitos com organizações de moradores vizinhos e por aumentar substancialmente os custos operacionais do transporte de resíduos – acarreta cobrança de taxas, o que pode ainda incentivar a disposição ambientalmente inadequada da grande geração de resíduos em vazadouros clandestinos. É nesse sentido que a gestão de resíduos sólidos atua, abrangendo políticas ambientais, sociais e econômicas nas cidades.

Os resíduos sólidos, quanto à sua origem, podem ser divididos em três grandes categorias: os indivisíveis, provenientes da varrição e da limpeza de vias públicas; os divisíveis, produzidos por pequenos e grandes geradores em domicílios familiares; e os que se originam de diferentes setores da indústria e do comércio, classificados como perigosos ou não perigosos. Os resíduos perigosos possuem propriedades como inflamabilidade e



toxicidade. Os não perigosos se dividem em inertes e não inertes. Os resíduos inertes não são solúveis nem inflamáveis – não sofrem qualquer tipo de reação física ou química no seu manejo – nem afetam negativamente outras substâncias com as quais entrem em contato<sup>2</sup>. Os não inertes têm propriedades como combustibilidade, biodegradabilidade ou solubilidade em água, quando não estão contaminados por resíduos industriais<sup>3</sup>.

Políticas ambientais responsabilizam agentes públicos e privados pelas externalidades negativas de suas ações sobre o meio ambiente, afetando outras políticas voltadas, por exemplo, ao desenvolvimento de setores da indústria. Embora a natureza dos instrumentos de políticas de regulação das ações de agentes no mercado varie em termos de incentivos e sanções, grandes e pequenos poluidores resistem, em geral, a internalizar os custos ambientais de seus processos produtivos e de seus hábitos de consumo. Com isso, surgem inúmeras tensões entre atores estatais e não estatais, acerca do desenho de políticas dedicadas a solucionar problemas ambientais, o que resulta na resistência de ambos em cumprir leis baseadas no mecanismo comando-controle (LODGE; WEGRICH, 2012).

Políticas sociais auxiliam a mitigar iniquidades existentes, muitas delas relacionadas a fatores que também causam injustiças ambientais, por exemplo, quando populações desprivilegiadas sofrem os maiores impactos sociais da poluição ambiental, geralmente, ao habitar áreas de risco, regiões próximas a lixões a céu aberto e a incineradores carentes de peças e manutenção adequadas. Enquanto os últimos podem liberar substâncias cancerígenas na atmosfera, causando malefícios à saúde de quem habita ao seu redor, os primeiros são capazes de contaminar o solo e as águas de onde foram estabelecidos, contribuindo para a propagação de doenças. Por essa razão, algumas políticas sociais vinculadas à saúde pública, à habitação e à geração de trabalho e renda estão direta e intimamente ligadas ao saneamento ambiental.

Já as políticas de saneamento ambiental combinam elementos de política ambiental com elementos de política social, com o objetivo de dirimir problemas de saúde pública. São exemplos o manejo de resíduos sólidos, o controle de vetores, o abastecimento de água potável, o tratamento de esgoto e o manejo de águas pluviais. Ao longo da história, disputas entre entes públicos e privados, acerca de suas responsabilidades pelos custos da implementação de políticas de saneamento, marcaram a emergência do campo no Brasil

---

<sup>2</sup> São exemplos de resíduo inerte os entulhos de demolição, sucata de ferro, madeiras não contaminadas, isopor, borrachas, latas de alumínio e vidros.

<sup>3</sup> São exemplos de resíduos não inertes os materiais orgânicos da indústria alimentícia, lamas de sistemas de tratamento de águas, limalha de ferro, poliuretano, fibras de vidro, resíduos provenientes de limpeza de caldeiras e de lodos de filtros, equipamentos de proteção individual – EPI (uniformes e botas de borracha), pó oriundo de polimento, varredura, polietileno e embalagem, prensa, para-brisa, gesso, disco de corte, rebolo e lixa.

(REZENDE; HELLER, 2008). Por tal motivo, a construção institucional de políticas de saneamento ambiental, em especial na área de resíduos sólidos, esbarra nos interesses de atores ligados a setores atuantes nas políticas econômicas e industriais.

Integram os principais marcos normativos do regime brasileiro – elaborados, paulatinamente, entre meados dos anos 1990 e 2010 –, as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) em relação à responsabilidade pós-consumo, o decreto da coleta seletiva nas burocracias federais<sup>4</sup>, a lei da Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB, a lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS e o decreto do Programa Pró-Catador<sup>5</sup>. Como grande parte do conteúdo do regime se baseia em práticas experimentadas em municípios do país desde meados dos anos 1980, sua construção institucional pode ser interpretada como um processo de aprendizado evolucionário, marcado pela experimentação de soluções em contextos locais (cf. ANSELL, 2011).

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é uma das ideias centrais que dão suporte ao regime. Concretamente, ela implica divisão de custos entre atores públicos e privados sobre diversas ações, como, por exemplo, o encerramento de lixões a céu aberto, a inclusão de empreendimentos de catadores no manejo municipal de resíduos, a gestão consorciada de aterros sanitários entre municípios vizinhos, a participação de atores estatais e não estatais em fóruns de interlocução e, principalmente, a responsabilização de agentes produtores de resíduos por sua disposição final ambientalmente adequada (JURAS; ARAÚJO, 2012). Essas ideias surgem da combinação criativa de elementos constituintes de modelos europeus com dinâmicas associadas ao contexto brasileiro, nas décadas de 1980 e 1990, que buscaram reconciliar de modo inovador a proteção ao meio ambiente e à saúde pública com a promoção do desenvolvimento econômico inclusivo.

Entre as décadas de 1970 e 1990, variações de duas medidas passaram a ser adotadas em países europeus: primeiramente, o desenvolvimento de programas de coleta seletiva acompanhado da universalização do princípio dos 3R's nas práticas de educação ambiental nas escolas e entre a população; em segundo lugar, a implementação de políticas de incentivo à redução da geração de resíduos na fonte, por meio da introdução de variados instrumentos de responsabilização pós-consumo nas políticas da área, estimulando a incorporação de diversos agentes ao manejo do ciclo de vida dos produtos. Ambas as iniciativas convergiram

---

<sup>4</sup> Decreto nº 5.940/2006.

<sup>5</sup> Respectivamente, leis federais nº 11.445/2007 e nº 12.305/2010; e o decreto nº 7.405/2010. Constituem o regime também os decretos regulamentadores da PNRS e da PNSB.

para a criação de arranjos metarregulatórios<sup>6</sup> de gestão da logística reversa<sup>7</sup> de embalagens, produtos eletroeletrônicos e medicamentos, por exemplo. O foco dessas soluções é a diminuição dos impactos ambientais e dos custos do modelo de manejo baseado no aterramento de resíduos. Isso porque os aterros podem ter alto custo administrativo e vida útil curta, a depender de sua distância até os centros urbanos, da qualidade da separação de resíduos na fonte geradora e do grau de desenvolvimento da indústria da reciclagem no nível local.

Os modelos estrangeiros de referência na área buscaram, na verdade, alternativas ao aterramento sanitário, incorporando e combinando inovações tecnológicas para diminuir os crescentes custos com o transporte e o tratamento de resíduos sólidos. Nesse contexto, a incineração passou a ser defendida, em alguns casos, como uma solução alternativa tecnicamente melhor que o aterramento sanitário porque, se administrada corretamente, poderia reduzir os custos administrativos e causar menos riscos ambientais e à saúde pública. Isso porque à medida que a disponibilidade do solo urbano para a construção de infraestrutura associada ao tratamento e à disposição final de resíduos sólidos diminui, caminhos percorrem maiores distâncias para alcançar aterros sanitários, incineradores ou lixões localizados fora do perímetro urbano. Como consequência do aumento das distâncias percorridas, aumentavam os custos com combustível e com a administração de estações de transbordo<sup>8</sup> (KREITH; TCHOBANOGLOUS, 2002).

Uma das maneiras de aumentar a eficiência da gestão municipal de resíduos seria transferir os serviços de coleta, tratamento e disposição final para empresas privadas. Outra possibilidade seria negociar a realização de parte desses serviços com associações e cooperativas de trabalho, bem como estimular a formação de organizações que assumam tal responsabilidade, por exemplo, entre os grupos de catadores de materiais recicláveis que já atuavam no mercado informal nas cidades. Essa é a principal diferença do modelo adotado no Brasil em relação a outros países. No entanto, a terceirização eficaz do manejo de resíduos

---

<sup>6</sup> Metarregulação é um tipo de regulação negociada entre agentes privados e entidades estatais, pela qual o agente regulado estabelece os termos pelos quais cumprirá a legislação vigente, por exemplo, por meio de metas de redução da poluição. Assim, o papel de agências estatais passa a ser fiscalizar o cumprimento das metas, em vez de estabelecer as regras pelas quais as metas devem ser cumpridas. A metarregulação, nesse sentido, é uma alternativa à regulação baseada no *comando-controle* (cf. LODGE; WEGRICH, 2012).

<sup>7</sup> Toda indústria tem uma logística para levar seus produtos até os consumidores, passando por importadores, distribuidores e pontos de venda. A logística reversa é o uso dessa mesma cadeia para reconduzir tais produtos à indústria após seu descarte pelos consumidores.

<sup>8</sup> Estações de transbordo permitem otimizar o transporte de resíduos até sua destinação final. Elas são unidades intermediárias de acúmulo de resíduos sólidos situadas entre núcleos urbanos e estações de tratamento, onde caminhões de porte menor dispõem resíduos coletados na cidade e caminhões de maior porte os transportam para seu destino final.

sólidos demanda duas tarefas aos municípios. Por um lado, as cidades precisam regular tanto a qualidade da prestação de serviços de limpeza urbana oferecidos por autarquias públicas e empresas privadas quanto o volume de resíduos gerados por firmas e cidadãos. Por outro, elas precisam promover a educação ambiental da população, induzindo a disseminação de práticas inspiradas no princípio *reduza, reuse e recicle* – 3R's, pelo qual se defende a não geração de resíduos como prioritária à redução do volume disposto por meio de diferentes técnicas de tratamento e reaproveitamento (CAMPOS, 2014; DEMAJOROVIC; LIMA, 2013; DEMAJOROVIC; MASSOTE, 2017; DIAS, 2016; BESEN; FRACALANZA, 2016; JARDIM et al, 2013).

Instrumentos de políticas públicas variados podem promover a regulação e a metarregulação de atividades poluidoras da indústria, do comércio e da população em geral, responsabilizando-os pelo ciclo de vida dos produtos. Exemplo de ação nesse sentido é incentivar a separação dos materiais recicláveis antes do descarte, seja em residências ou firmas, bem como a diminuição do consumo de produtos que geram resíduos não aproveitáveis. No mesmo sentido, outro tipo de resolução importante é regulamentar a responsabilidade pós-consumo da indústria e do comércio sobre os resíduos que produzem, estabelecendo nas próprias políticas instrumentos que incentivem o desenho ecológico<sup>9</sup> de embalagens, por exemplo. Enquanto taxas são exemplos de regulamentação comando-controle, acordos voluntários são exemplos de metarregulação (LODGE; WEGRICH, 2012).

A eficiência dos sistemas municipais de manejo de resíduos é passível de crítica – considerando os padrões sanitários mínimos de sustentabilidade socioambiental – em países do Sul global<sup>10</sup> como o Brasil. Embora se apresente como solução viável em alguns lugares do mundo, a eficácia da incineração como método de tratamento dos resíduos urbanos deve ser relativizada nesse contexto, uma vez que os custos de manutenção de incineradores e biodigestores não são, na prática, igualmente absorvidos por países em diferentes estágios de desenvolvimento. Da mesma maneira, as condições necessárias para que resíduos possam ser incinerados sem prejuízo à saúde das pessoas e ao meio ambiente não são facilmente atingíveis em contextos nos quais não existam regulação efetiva da responsabilidade pós-consumo nem práticas consolidadas de segregação de materiais recicláveis na fonte geradora (SUÁREZ; SCHAMBER, 2007; 2011a; 2011b).

---

<sup>9</sup> Iniciativa que visa diminuir o impacto ambiental dos produtos, por exemplo, por meio da redução do volume de embalagens descartadas e do uso de materiais recicláveis ou reutilizáveis.

<sup>10</sup> Os conceitos de Norte e Sul global se referem às maneiras distintas pelas quais países desenvolvidos e em desenvolvimento foram afetados pela globalização neoliberal. Além de níveis diferentes de desenvolvimento humano, importa destacar o peso da economia informal e das (in)capacidades estatais de implementar políticas públicas e regular as relações sociais no interior de seus territórios (LEVANDER; MIGNOLO, 2011).

Os primeiros registros de programas de coleta seletiva no Brasil datam da década de 1980. Surgidos inicialmente como projetos-piloto de organizações da sociedade, não integrando os sistemas municipais de manejo de resíduos, somente depois as cidades passaram a adotar a coleta seletiva a seus sistemas. De um lado, alguns municípios incorporaram a coleta seletiva às suas gestões sem, contudo, reconhecer o papel de catadores em diferentes etapas do processo. São exemplos dessas experiências os modelos implantados em Niterói (1985), Florianópolis (1986) e Curitiba (1989). De outro lado, cidades como São Paulo (1989), Porto Alegre (1990) e Belo Horizonte (1993) inovaram com a implementação de programas inclusivos, com diferentes desenhos e escalas de abrangência, promovendo o reconhecimento do trabalho de catadores de materiais recicláveis por meio da incorporação de suas associações e cooperativas aos sistemas municipais (EIGENHEER, 1993; 1998; EIGENHEER; FERREIRA, 2015; GRIMBERG; BLAUTH, 1998).

É possível dizer que catadores autônomos, trabalhando nas ruas e nos lixões, ocupam a região intermediária entre o mercado formal e o informal, no elo socioeconomicamente mais vulnerável da cadeia da reciclagem. Por essa razão, sua inclusão no sistema formal buscaria atuar também na reconstrução dos vínculos sociais perdidos e na melhoria de suas condições de trabalho, estimulando o desenvolvimento de uma consciência política coletiva por meio da organização de sua força produtiva. Promover o trabalho associado poderia ser uma maneira de construir solidariedade entre os trabalhadores da *catação*, estimulando o fortalecimento de vínculos sociais e uma identidade comum entre esses profissionais. Poderia ainda proporcionar o compartilhamento de um espaço menos hostil que as ruas para a triagem de materiais – o trabalho em galpões amplia a escala dos materiais acumulados para a comercialização, conseqüentemente, melhorando seu preço na negociação com *atravessadores* e com a indústria recicladora.

Quando um catador trabalha sozinho nas ruas ou nos lixões, ele tem pouco poder de barganha com *atravessadores*, aqueles que determinam o preço dos materiais antes de sua reabsorção pela indústria. A capacidade de negociação de um empreendimento coletivo é, assim, maior que o de empreendedores individuais porque o preço dos materiais recicláveis é determinado pelas relações assimétricas de poder entre catadores e *atravessadores*. A inclusão de catadores nos sistemas municipais de manejo dos resíduos pode gerar benefícios econômicos e ambientais à população em geral, por promover a redução dos resíduos enviados a aterros e estimular a indústria da reciclagem.

As experiências municipais inclusivas, implementadas desde o final dos anos 1980, podem ser identificadas pela maneira como as associações de catadores foram integradas aos

sistemas de gestão de resíduos. Por exemplo: ofertando condições para o funcionamento sustentável de seus empreendimentos – com a cessão de infraestrutura (terrenos e galpões) e máquinas (caminhões, esteiras, prensas, balanças e empilhadeiras); com a destinação de materiais da coleta seletiva em boa qualidade; com o pagamento pelos serviços ambientais prestados; e com a abertura de canais de interlocução entre os agentes de burocracias intermediárias e as organizações da sociedade civil envolvidas no processo. Assim, tais experimentos se propunham a reabilitar esses profissionais, encorajando-os a uma existência mais autônoma na qual seus laços de pertencimento poderiam ser reconstruídos, incentivando a partilha de decisões sobre o empreendimento coletivo de que participavam e os impulsionando ao rompimento das relações assimétricas de poder mantidas com atravessadores e donos de galpões (BESEN, 2011; 2012; GRIMBERG, 1994; JACOBI, 2006).

A inclusão de catadores é outra ideia central que dá suporte ao regime brasileiro, buscando dois objetivos: a promoção do acesso ao “mundo do trabalho” a pessoas expostas a lixões e em situação de rua, por meio de sua integração a associações e cooperativas; e a integração de pessoas e etapas do manejo dos resíduos sólidos urbanos, diminuindo seus custos de gerenciamento, por meio da redução da quantidade de resíduos transportados e aterrados. Nesse sentido, a integração de pessoas e processos ambientalmente responsáveis incentivaria o aumento da quantidade de materiais recuperados e reciclados nas cidades, gerando empregos, reduzindo a exclusão social e minimizando o desperdício de matérias-primas da natureza.

### **A contribuição da tese**

Diversos estudos têm analisado as dinâmicas em torno da construção das Políticas Nacionais de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos, promulgada e regulamentada em 2010, após duas décadas de tramitação no Congresso Nacional (ARAUJO, 2013; DIAS, 2009; PEREIRA; TEIXEIRA, 2011). Parte dessa literatura aponta uma série de programas, projetos de fomento e mudanças institucionais como avanços na legislação brasileira, inclusive considerando-as conquistas do Movimento Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis - MNCR (MNCR, 2012; SANTOS et al, 2011). No entanto, poucos estudos têm explorado as articulações que permitiram a emergência dessa nova

configuração institucional por dentro do Poder Executivo. Esta tese visa contribuir com essa literatura, preenchendo algumas de suas lacunas, apontadas a seguir.

Dias (2009) argumenta que os Fóruns Lixo e Cidadania – FLC, ocorridos nos três níveis da federação, se constituíram como arranjos participativos que influenciaram a formulação e a coordenação de políticas inclusivas de gestão de resíduos sólidos no país. A autora parte dos trabalhos de Fraser (2007) e Fung e Wright (2001) para argumentar que os FLC promoveram o reconhecimento dos catadores e qualificaram sua intervenção política, em interação com ativistas, técnicos de ONGs e burocratas governamentais, de 1998 a 2005. Entretanto, a autora alega que o Fórum Nacional Lixo e Cidadania – FNLC se desmobilizou quando alguns de seus atores assumiram cargos no Poder Executivo federal durante o governo Lula. Embora apresente evidências da influência dos atores dos FLC no surgimento do MNCR, ela não avança sua análise no sentido de esclarecer o papel do Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo – CIISC e de outras políticas voltadas à inclusão de catadores a partir de 2003.

Pereira e Teixeira (2011), por sua vez, argumentam que o tema da inclusão socioprodutiva de catadores chegou à agenda federal quando empreendedores políticos assumiram cargos no Poder Executivo e aproveitaram a janela de oportunidade aberta pela coalizão liderada por Lula e o Partido dos Trabalhadores – PT, em 2003. Os autores aplicam o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (1995) para analisar como a inclusão de catadores saiu das demandas de organizações da sociedade para a agenda pública local, em Belo Horizonte, e, posteriormente, atingiu o nível nacional por meio das ações de Patrus Ananias e Heliana Kátia Tavares Campos. O estudo aponta limites no modelo dos múltiplos fluxos, atribuídos a pressupostos que impossibilitam a compreensão de processos de agendamento ocorridos “de baixo para cima”. No entanto, os mesmos autores não avançam sua análise acerca de como processos de baixo para cima podem produzir ação coletiva e afetar a construção institucional de regimes de políticas públicas.

Já Araújo (2013) examina como as disputas entre coalizões de defesa no âmbito do Legislativo Federal contribuíram para mudanças institucionais em políticas de meio ambiente, como as aprovações das leis federais das Políticas Nacionais de Saneamento e Resíduos Sólidos. A autora argumenta que deputados federais empreendedores de políticas negociaram propostas consensuais entre coalizões cujas crenças eram antagônicas, gerando aprendizado e viabilizando as aprovações das leis. Embora a autora reconheça tanto o papel proativo do Poder Executivo, no envio das propostas que resultaram na aprovação das leis, quanto a

influência do MNCR na elaboração da PNRS, seu estudo não esclarece como as dinâmicas internas do Poder executivo afetaram o conteúdo da lei.

Embora reconheçam as virtudes do regime brasileiro, alguns autores têm apontado limites de sua aplicação. Uma dessas críticas destaca a autorização dada pelo regime aos municípios para adotarem soluções locais baseadas na incineração de resíduos. O risco dessa opção seria gerar três consequências deletérias às pessoas e ao meio ambiente: em primeiro lugar, a incineração nas cidades poderia acarretar na diminuição da quantidade de materiais recicláveis coletados e destinados às organizações de catadores, provocando a redução de sua renda; em segundo lugar, a manutenção de incineradores pode aumentar substancialmente os custos do manejo municipal de resíduos, além de que sua realização precária pode gerar aumento da emissão de poluentes cancerígenos na atmosfera; em terceiro lugar, o aumento de poluentes na atmosfera pode causar doenças na população que vive em suas imediações. Em suma, a adoção de soluções tecnológicas voltadas à geração de energia por meio da incineração pode desestimular a adoção de modelos socioambientalmente responsáveis pelos municípios (JACOBI; BESEN, 2011; MNCR, 2012).

Outra crítica enfatiza que o reconhecimento dos catadores por meio do fomento de sua organização em associações e cooperativas de trabalho, bem como de sua contratação para prestar serviços de manejo dos resíduos urbanos, tem se mostrado uma estratégia limitada. Estudos apontam que apenas 10% do total de catadores do Brasil encontram-se organizados em associações e cooperativas. Portanto, uma proporção ainda menor deste montante tem sido atendida pelas políticas inclusivas de gestão integrada de resíduos promovidas pelos arranjos do regime brasileiro no nível municipal. Além de corrigir eventuais problemas na implementação do modelo, fica evidente a necessidade de ampliá-lo para promover também o reconhecimento e a remuneração de catadores autônomos que atuam no mercado informal, como já ocorre em outros países (BESEN; FRACALANZA, 2016; BRANDÃO, 2017a; COLETTI; BISSCHOP, 2017; CAMPOS, 2014; DIAS, 2016; JGOSSE, 2012; PEREIRA; GOES, 2016; ROSALDO, 2016; SILVA, 2017; SILVA et al, 2013).

Mas como as ideias que dão suporte ao regime foram gestadas e se tornaram práticas pelo esforço de ativistas, burocratas e quase-burocratas? Um dos desafios enfrentados por esta tese é explicar como chegamos nessa situação e aventar caminhos para um possível aprimoramento do modelo brasileiro. Na próxima seção, apresentam-se o desenho e a estratégia de pesquisa utilizados para investigar esse processo.



## **Desenho e estratégia de pesquisa**

Esta tese busca responder as seguintes perguntas de pesquisa:

- i) Como trajetórias profissionais de atores específicos afetaram a construção da autoridade prática do regime brasileiro de políticas de resíduos?
- ii) Como tais atores se articularam para defender a inclusão de catadores na solução federal proposta para o problema público da gestão integrada de resíduos sólidos?

O objetivo geral da pesquisa, portanto, é investigar como trajetórias profissionais de agentes intermediários podem afetar a emergência de um regime de políticas públicas. Mais especificamente, por meio do estudo de um caso de mudança de política pública da área de saneamento, relativa à gestão integrada de resíduos. Considerando o diálogo com a produção acadêmica sobre mudança de políticas públicas e governança, procura-se compreender de que forma determinados atores incorporaram catadores ao processo de construção institucional do regime brasileiro de políticas de resíduos. O objetivo específico é conhecer melhor como atores com trajetórias específicas criaram fluxos de recursos e informações, na prática, para a criação da autoridade do novo regime.

O desenho de pesquisa para responder tais perguntas e realizar os objetivos supracitados é um estudo de caso que combina três fontes de coleta de dados: participação em reuniões públicas; análise de documentos públicos e privados; e avaliação qualitativa de 90 entrevistas realizadas com dois tipos de interlocutores – pessoas que participaram do processo de construção institucional do regime brasileiro; e pessoas que possuem expertise relacionada ao manejo de resíduos sólidos nos níveis nacional e internacional. As entrevistas foram a principal fonte utilizada na reconstituição da narrativa sobre o processo de construção do regime, com foco na perspectiva dos atores, para elucidar detalhes das articulações e negociações que moldaram a incorporação dos catadores nele.

A escolha dos interlocutores se deu pela técnica “bola de neve”, uma técnica de amostragem em cascata, pela qual a amostra se expande por conveniência, conforme sugestões de novas interlocuções a cada entrevista. Essa técnica propiciou o mapeamento de redes de atores que atuaram em distintos momentos e dimensões da construção do regime. Buscando mitigar o viés inerente a essa técnica de seleção, partiu-se de uma lista atualizada de interlocutores potenciais resultante da análise documental e das próprias entrevistas. Outro critério utilizado foi entrevistar pessoas citadas por interlocutores, mesmo que não tivessem

sido recomendadas por eles. Simultaneamente às entrevistas e à leitura dos documentos – editais, manuais, decretos, cartilhas e vídeos de internet –, o rol de entrevistados foi aumentando.

As entrevistas foram realizadas, gravadas e transcritas pelo próprio pesquisador<sup>11</sup>. Algumas aconteceram via Skype e telefone. Aproximadamente 130 horas de áudio transcritas resultaram em mais de mil páginas de narrativas dos interlocutores sobre os processos dos quais participaram. No transcorrer das entrevistas, revelaram-se manifestações de frustração, afeto e justificação dos atores acerca de suas decisões. As identidades dos interlocutores foram mantidas em sigilo ao longo do trabalho e no anexo 1, com o cuidado de evitar que suas narrativas percam significado. O objetivo dessa opção foi proteger a sua privacidade, de forma a criar um ambiente para a emissão de percepções críticas sobre suas próprias ações e, eventualmente, também sobre as interações com colegas de trabalho. A análise das entrevistas se deu de maneira artesanal, sem o uso de *softwares*. Embora trabalhosa, essa escolha possibilitou acesso a inúmeras percepções e informações geralmente desprezadas por modelos analíticos tradicionais.

Os dados coletados nas entrevistas foram confrontados com informações extraídas de diversos documentos, como uma maneira de reconstituir o processo histórico de construção do regime e auxiliar na interpretação das percepções dos interlocutores sobre ele. Entre os documentos analisados, estão 20 atas de reuniões do CIISC, ocorridas entre 2005 e 2015, editais e termos de referência relativos ao Cataforte e ao Pró-Catador e relatórios de avaliação de ações do Governo Federal destinadas aos catadores. Além da análise desses documentos, a presença em reuniões públicas contribuiu para a coleta de dados interacionais entre os atores. A observação direta da interação entre catadores, burocratas, assessores técnicos e empresários, em diversos espaços, entre 2015 e 2017, viabilizou a interpretação profunda dos dados coletados em documentos e entrevistas. Os eventos acompanhados *in loco* estão listados no anexo 2. É imprescindível salientar que a observação direta dos atores entrevistados em seus ambientes de ação possibilitou maior entendimento de como estes interagem discursivamente na esfera pública com atores sobre os quais manifestaram percepções durante as entrevistas. A triangulação das fontes consultadas permitiu uma interpretação original das narrativas dos interlocutores, inspirada na tradição interpretativa pragmatista (ANSELL, 2016; cf. WAGENNAR, 2011).

---

<sup>11</sup> Exceções feitas a uma entrevista realizada por assistente de pesquisa e outra cujo interlocutor não autorizou a gravação.

## **Organização dos capítulos**

No primeiro capítulo, *Efeito ping-pong: autoridade prática e coalizões discursivas*, são discutidas contribuições teóricas distintas sobre implementação, governança e mudança de políticas públicas, com destaque para o papel de burocratas e quase-burocratas na produção de políticas. Identifica-se como a circulação de pessoas molda trajetórias por meio das quais são aprendidas competências e criado o poder coletivo, com a finalidade de estabelecer fluxos de recursos e informações que podem capacitar o Estado a inovar na produção de políticas. Depois de revisar literaturas sobre a produção de políticas, é apresentado o modelo analítico do efeito *Ping-pong*.

No segundo capítulo, *Uma comunidade de políticas de resíduos sólidos no Brasil*, é investigado o processo de constituição de uma rede específica de atores no interior do campo de políticas de saneamento do país. Em primeiro lugar, as ideias de saneamento ambiental, saneamento básico e limpeza urbana são apresentadas. Em segundo, o contexto de surgimento do socioambientalismo e da catação no refluxo da onda desenvolvimentista durante o regime militar. Em terceiro, a evolução dos sistemas municipais de manejo integrado de resíduos sólidos no contexto da redemocratização e da chegada da onda neoliberal ao país. Em quarto lugar, apresentam-se as experiências precursoras de Curitiba, São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte. Por fim, são discutidos os aspectos centrais de cada modelo, bem como o papel da circulação de indivíduos e práticas ligadas ao manejo inclusivo de resíduos pelo país.

No terceiro capítulo, *A coalizão Lixo e Cidadania na circulação de ideias*, é examinada a articulação da coalizão discursiva Lixo e Cidadania e o papel de seus atores em defesa de uma política nacional de resíduos sólidos. O capítulo aborda o processo de articulação da coalizão e sua atuação no engajamento de burocracias federais, prefeitos e parlamentares na produção de políticas inclusivas de saneamento ambiental ligadas ao manejo de resíduos sólidos. Explicitam-se as estratégias e o papel dessa coalizão na consolidação discursiva do pacote ideacional subjacente aos experimentos municipais explorados no capítulo 2.

No quarto capítulo, *Inclusão de catadores nos governos Lula e Rousseff*, analisa-se o papel de burocratas intermediários no reenquadramento discursivo da proposta elaborada pela coalizão Lixo e Cidadania durante sua incorporação às agendas dos governos Lula e Rousseff, especialmente na negociação da legislação da Política Nacional de Saneamento Básico e da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Descrevem-se as mudanças ocorridas na burocracia

federal durante o período e como a circulação de pessoas do campo do saneamento ambiental e da economia solidária, entre organizações do Estado e da sociedade, afetou tal processo.

No quinto capítulo, *A política da proximidade do MNCR com burocracias federais*, são estudadas as interações entre burocracias intermediárias e quase-burocracias para o estabelecimento de fluxos de recursos e informações entre organizações da sociedade civil e do Estado. Exploram-se as possibilidades de ação de atores estatais e não estatais na construção da autoridade prática de um regime de políticas públicas, com destaque para as dinâmicas de reconfiguração geradas pela participação de uma organização de movimento social no desenho e na implementação do projeto Cataforte.

No sexto capítulo, *A mudança de rota da política de resíduos do Distrito Federal*, investiga-se a implementação do núcleo ideacional do regime brasileiro em uma unidade da federação específica, destacando o papel de ativistas ligados à coalizão discursiva Lixo e Cidadania no processo. Aplica-se o modelo do efeito *Ping-pong* à análise da mudança de rota da política de resíduos do DF e argumenta-se que as trajetórias de determinados atores que assumiram cargos no governo do Distrito Federal facilitaram fluxos de recursos e informações entre atores dentro e fora do Estado, ambos fundamentais para a construção da autoridade prática do regime brasileiro no nível local. O argumento central é que a circulação multi-escalar de pessoas pode capacitá-las a atuar na mudança de políticas e na institucionalização de modos alternativos de resolver problemas públicos.

Na *Conclusão*, argumenta-se que, embora tenha trazido importantes avanços para a gestão de resíduos no país até o momento, o regime brasileiro de políticas de resíduos sólidos tem incluído apenas uma pequena parte organizada do total de catadores de materiais recicláveis existente no Brasil – cerca de 10%. Por essa razão, é urgente que se crie uma alternativa viável dentro do regime para promover também o reconhecimento e a remuneração de catadores autônomos que, eventualmente, não se adequem às dinâmicas de associações e cooperativas de trabalho.

## 1 EFEITO *PING-PONG*: AUTORIDADE PRÁTICA E COALIZÕES DISCURSIVAS

Este capítulo discute diferentes abordagens teóricas sobre o processo de produção de políticas públicas, com o intuito de apresentar ferramentas analíticas para uma interpretação original sobre como se deu a inclusão de catadores no processo de construção institucional do regime brasileiro de políticas de resíduos. O objetivo do capítulo é apresentar o modelo analítico do efeito *ping-pong*, pelo qual trajetórias profissionais específicas podem se constituir como vetores da mudança de políticas públicas.

A produção da ação pública no Brasil tem acompanhado os novos padrões de governança decorrentes da transformação do Estado contemporâneo<sup>1</sup> (LASCOUMES et al, 2012; HUPE, 2014; PIRES; VAZ, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016). Dois aspectos se destacam nesse processo: por um lado, a tendência de terceirização da entrega de políticas públicas para organizações da sociedade civil e para empresas privadas, observada desde o final dos anos 1990; por outro, o movimento de renovação e fortalecimento assimétrico de burocracias e quase-burocracias, consolidado desde meados dos anos 2000. A maior participação de estratos intermediários da burocracia estatal na formulação e na implementação de políticas públicas, em conjunto com organizações da sociedade civil e de órgãos da administração pública indireta, realça o traço mais marcante desse processo (LOTTA et al, 2014; LOPEZ; ABREU, 2014; LOPEZ; BARONE, 2013; LOPEZ et al, 2011).

A transformação de burocracias e o recrutamento de novos quadros para habitá-las nas últimas décadas contribuíram para a diversificação das estruturas administrativas que regem a produção de políticas no âmbito federal. A mudança do Estado brasileiro, inclusive, acabou por influenciar a maneira como agentes situados em burocracias intermediárias e em quase-burocracias combinam instrumentos de políticas e constroem arranjos com diferentes “estilos de governança” (LOTTA; FAVARETTO, 2015; PIRES, 2016; 2017; PIRES; GOMIDE, 2015). Nesse interim, alguns setores do Estado e da sociedade se fortaleceram, enquanto outros permaneceram convivendo com retumbantes vulnerabilidades (ABERS et al, 2016; ARRETCHE, 2015).

O capítulo está organizado da seguinte maneira. Em primeiro lugar, três gerações de estudos sobre políticas públicas são apresentadas, com o intuito de situar este trabalho mais próximo da terceira. Em segundo, discutem-se as transformações do Estado brasileiro à luz do conceito de governança. Em terceiro, delineiam-se algumas lacunas na literatura sobre

---

<sup>1</sup> Para uma discussão recente sobre as transformações do Estado, ver Leibfried et al (2015). Para discussões sobre as transformações do Estado no Sul global, ver Dubash e Morgan (2012), Lange (2015) e Centeno et al (2017). Para os impactos dessas reformas no Sul global, ver Brinkerhoff, Brinkerhoff (2015).

aprendizado e mediação na mudança de políticas públicas. Em quarto, apresentam-se os conceitos de campos, regimes, arranjos e instrumentos de políticas públicas. Em quinto, discute-se o papel da ação criativa e das coalizões discursivas para o estabelecimento de fluxos de recursos e informações fundamentais para a construção da autoridade de políticas públicas na prática. Por fim, o esquema analítico da tese é apresentado.

### **1.1 Estudos acerca da implementação de políticas públicas**

Três gerações de estudos compõem a literatura dedicada a estudar a implementação de políticas públicas (HUPE; SAETREN, 2015). A primeira reúne os estudos ditos *top-down*; a segunda, os *bottom-up*; e a terceira, os “estudos-síntese”. A geração inicial costuma interpretar a implementação como mera execução de um desenho esboçado anteriormente, buscando explicar a distância que há entre as declarações de intenções escritas e o que de fato se observa nas práticas. Trabalhos dessa natureza acabam por apontar as discrepâncias entre expectativas e realizações, como se fossem uma auditoria procedimental dedicada a avaliar em que medida os objetivos pautados não se realizaram.

Essas abordagens “de cima para baixo” focam nas *falhas* de implementação, explicando-as como consequência de problemas no desenho ou mesmo como desvios no controle de sua execução, muitas vezes reproduzindo uma visão depreciativa sobre a discricionariedade de agentes na entrega das políticas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; BARDACH, 1977; MAY; WILDAVSKY, 1979; MAZMANIAN; SABATIER, 1983). Contudo, o foco no desenho de políticas não é exclusivo das abordagens *top-down*. Estudos sobre a construção social das populações alvo de políticas e sobre instituições participativas, por exemplo, também se preocupam com as características do desenho, embora não compartilhem das premissas das abordagens *top-down* (SCHNEIDER; INGRAM, 1993; AVRITZER, 2009; PIERCE et al, 2014).

As abordagens *bottom-up*, de outra maneira, costumam focar o papel da discricionariedade dos agentes públicos em suas interações com os cidadãos durante o processo de entrega das políticas. Essa perspectiva reconhece as diferenças entre cartas de intenção e suas realizações, mas não necessariamente as interpreta como se fossem “falhas” da implementação. Mais do que apontar supostos desvios ou equívocos no controle da ação dos agentes na linha de frente da política, tais estudos interpretam a discricionariedade como a chave para a compreensão do que de fato ocorre. Nesse sentido, tais abordagens deslocam o foco do alto e médio escalões das burocracias, responsáveis por desenhar as políticas, para as

interações na entrega. Abordagens “de baixo para cima” valorizam o aprendizado, a inovação e as possibilidades de aprimoramento do desenho durante as interações no “nível da rua” (DELEON; DELEON, 2002; ELMORE, 1980; HUPE, 1993; LIPSKY, 1980; HUPE; HILL, 2007). Embora não considerem a discricionariedade uma vilã no processo de produção de políticas sociais, por exemplo, estudos nessa linha têm estado atentos às dinâmicas excludentes resultantes das interações constitutivas das suas linhas de frente (PIRES; 2016; PIRES; LOTTA, 2017).

A fragmentação dos estudos de implementação entre diferentes campos durante a década de 1990 (MEIER, 1999; SAETREN, 2005) coincidiu com o crescimento das literaturas sobre o *Estado regulador* e o *Estado desenvolvimentista*, que passaram a focar nas ferramentas de governo para a regulação e a governança (KOOIMAN, 1993; EVANS, 1995; MARCH; OLSEN, 1995; GRINDLE, 1996; RHODES, 1996; MAJONE, 1997; JESSOP, 1998; PETERS, 1998; STOKER, 1998; SALAMON, 2002). Desde então, estudos sobre governança e modelos analíticos mais complexos de análise do processo de produção de políticas combinaram elementos das diferentes gerações de estudos sobre implementação com diferentes vertentes do institucionalismo (WU et al, 2010; HOWLETT et al, 2013; LOWNDES; ROBERTS, 2013; SABATIER; WEIBLE, 2014; PETERS; ZITTOUN, 2016).

Assim, os “estudos-síntese” sobre a produção da ação pública em contexto de governança reconhecem o valor heurístico do ciclo das políticas, mas se propõem a entender como seus diferentes estágios, níveis e camadas de atores se relacionam em sua produção, sem necessariamente pressupor a linearidade do seu processo de produção (LASCOUMES et al, 2012; HUPE, 2014; HUPE; HILL, 2016; SAETREN, 2014). Nessa terceira geração, há pelo menos duas correntes. Uma mais recente, associada à explosão dos estudos *evidence-based* sobre impactos de políticas; e outra, que evolui desde os anos 1990, mas se associa a estudos diversificados sobre mudança de políticas, redes de políticas e governança em múltiplos níveis/escalas (HUPE; SAETREN, 2015; ROLL et al, 2017). Algumas dessas abordagens desenvolvem modelos focados em compreender como atores interagem em determinados contextos para provocar mudanças políticas, situando-se mais próximos do agendamento e da formulação de políticas públicas (SABATIER; 1988; BAUMGARTNER; JONES, 1993). Outros estudos, diferentemente, tentam captar a conexão entre as etapas de formulação e de implementação, mostrando como o desenho de políticas pode afetar, na prática, a coordenação dos atores envolvidos ou mesmo como a implementação pode gerar *feedbacks* no desenho (OSTROM, 1990; HILL; HUPE, 2006; JANN; WEGRICH, 2007; CAMPBELL, 2012).

Os estudos sobre governança se espalharam, assim, por diferentes disciplinas, mas, em geral, dedicam-se a analisar como as transformações do Estado afetam o desenho e a implementação de políticas. Tais análises costumam considerar contextos de reformas administrativas cujos conteúdos se baseiam nas ideias do novo gerencialismo e da boa governança – que, em geral, promovem ações buscando a descentralização de políticas, a desconcentração de autoridade, democratização do desenho, a devolução de poderes aos níveis locais e a privatização de setores da burocracia estatal (SECCHI, 2009; BEVIR, 2013; MARQUES, 2013). Essa descrição capta parcialmente o cenário acadêmico brasileiro, em que os estudos sobre o processo de produção de políticas públicas passam por uma recente institucionalização (FARIA, 2012).

A investigação científica acerca da implementação de políticas públicas se desenvolveu desde os anos 1970, mas chegou com mais força ao Brasil, já em seu momento de síntese, a partir da década de 1990 (MARQUES, 2000; ARRETICHE, 2003; FARIA, 2003). No entanto, apenas mais recentemente as pesquisas sobre o assunto têm se diversificado no país. A passagem da “onda rosa”<sup>2</sup> pela América Latina, durante os anos 2000, acabou por incentivar, também, o intercâmbio entre literaturas focadas na participação política, nos movimentos sociais e na produção de políticas (ABERS; VON BULOW, 2011; ABERS et al, 2014; CARLOS et al, 2014; LOTTA, 2015; PIRES; VAZ, 2014; LAVALLE; SWAKO, 2015).

Destaca-se nessa literatura o trabalho de Abers, Serafim e Tatagiba (2014). Inspiradas no conceito de repertório de ação coletiva, proposto por Charles Tilly, as autoras propuseram uma noção ampliada de “repertórios de interação” entre Estado e sociedade, para incorporar a diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros em suas interações com o Estado. Entre outros tipos de interação identificados pelas autoras, está a *política da proximidade*, definida como uma rotina de interação Estado-sociedade que compartilha elementos de relações clientelistas, porém sem se confundir com elas porque seus fins são coletivos. Segundo as autoras, essa estratégia é parte do repertório de interação mobilizado por movimentos sociais brasileiros historicamente e se realiza quando “[...] atores específicos obtêm distinção através de sua posição em um campo relacional, que lhes confere um nível de prestígio tal que lhes possibilita prescindir das mediações institucionais e/ou estruturas rituais que facultam acessos”. Essa rotina foi importante para a construção do regime brasileiro de políticas de resíduos, como ficará mais claro no capítulo 5.

---

<sup>2</sup> O termo “onda rosa” tem sido usado para caracterizar o conservadorismo dos governos de coalizão liderados por partidos de centro-esquerda como o PT.



Na seção seguinte, discute-se como as transformações do Estado brasileiro multiplicaram as possibilidades de interação entre os agentes atuantes no processo de produção de políticas públicas, estabelecendo um contexto fragmentado em que atores se esforçam para coordenar a ação pública desde burocracias e quase-burocracias. Também será apresentado o pano de fundo teórico da tese, considerando a literatura sobre governança e o processo de produção da ação pública.

## **1.2 Governança e quase-burocracias no Brasil**

Ao longo do século XX, o Brasil transitou de uma economia escravista predominantemente rural para outra, agroindustrial e urbana. Se no final do século XIX o Estado brasileiro já desenhava suas fronteiras e se constituía como uma república federativa descentralizada, oscilando desde então entre períodos de centralização e descentralização, sua vasta extensão territorial deu vazão a um Estado assimétrico cujas capacidades estão desigualmente distribuídas entre suas burocracias e níveis de governo. As condições que produziram esse padrão assimétrico refletem também a iníqua distribuição de recursos e capacidades entre setores da própria sociedade brasileira (ABERS et al, 2016; ARRETCHE, 2012; 2015).

Acompanhando essas mudanças, diferentes ondas de reformas do Estado foram promovidas no país. Os matizes da grande “onda desenvolvimentista”, entre os anos 1930 e 1970, profissionalizaram algumas burocracias federais por meio do recrutamento de funcionários via concurso público, abrindo uma alternativa à patronagem<sup>3</sup>. Entre os anos 1980 e 1990, a “onda democrática” trouxe a abertura política ao regime autoritário e promoveu a devolução de poderes a estados e municípios após décadas de centralização da União; a “onda neoliberal”, por sua vez, incentivou a abertura econômica em um contexto de crise fiscal, acompanhada pelo discurso do novo gerencialismo, cujo mote era fortalecer o papel das agências reguladoras na medida em que transferia para o mercado e para a sociedade civil o papel de prover bens e serviços públicos. Já nos anos 2000, a “onda neodesenvolvimentista” resgatou o ativismo estatal como força reguladora e propositiva de políticas para o crescimento econômico e social.

---

<sup>3</sup> O termo patronagem é usado aqui de maneira descritiva porque nem sempre a troca de cargos por lealdade política implica em perda de capacidades do Estado de regular o mercado e/ou entregar políticas públicas. O fenômeno pode, inclusive, mobilizar capacidades não encontradas nas burocracias estatais (ABERS; OLIVEIRA, 2016). Da mesma maneira, o concurso público não garante o recrutamento de burocratas com as habilidades necessárias para gerir políticas públicas complexas (FONTAINHA, 2014; SOUZA, 2016).

Nos últimos 30 anos, as mudanças do Estado brasileiro permitiram o aumento da participação tanto de organizações estatais da administração indireta quanto de organizações não estatais na produção de políticas públicas<sup>4</sup>. Como consequência, não apenas o Estado se tornou mais ativo na produção e na entrega de políticas, a partir dos anos 2000, mas organizações não estatais também passaram a atuar com mais intensidade na construção de arranjos institucionais para sua implementação (LOTTA et al, 2014; LOPEZ; ABREU, 2014; LOPEZ; BARONE, 2013; LOPEZ et al, 2011; PIRES; VAZ, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016).

Nesse sentido, organizações da sociedade civil contratadas para produzir políticas com recursos públicos, sob diretrizes dadas por editais e termos de referência, podem ser entendidas como *quase-burocracias*. Isso porque exercem atividades muito semelhantes àquelas realizadas por burocracias estatais, inclusive obedecendo as mesmas lógicas formalistas de controle e prestação de contas. E, assim como ocorre com as organizações estatais, suas capacidades não derivam do monopólio estatal sobre o uso da violência legítima nem necessariamente se garantem pelo recrutamento de pessoal via concurso público. A autoridade dessas organizações, na prática, acaba por ser tributária das capacidades, habilidades e competências das pessoas que as habitam (ABERS; KECK, 2017; HALLETT; VENTRESCA, 2006; HOWLETT; RAMESH, 2016; PIRES; CARDOSO JR, 2011).

Abers e Keck (2017) descreveram esse tipo de contexto como “entrelaçamento institucional”. A noção de entrelaçamento se refere a complexos ambientes institucionais em que o poder é distribuído, de acordo com diferentes lógicas, entre múltiplas e heterogêneas organizações, com jurisdições compartilhadas de maneira ambígua. O entrelaçamento de instituições pode gerar dois efeitos: por um lado, produz uma força inercial que interpõe fortes barreiras para a ação, mas, por outro, sua justaposição pode permitir distintos caminhos para iniciativas criativas. Assim, a sobreposição de camadas de jurisdições administrativas sobre divisões funcionais de trabalho ambíguas pode produzir competição, confusão e lacunas de autoridade.

Instituições entrelaçadas se desenvolvem mais frequentemente em países federativos, como, por exemplo, o Brasil e os Estados Unidos. As atividades exercidas por atores no processo de construção da autoridade estatal podem ser promovidas por meio de estratégias variadas que envolvem a experimentação com soluções de pequena escala, a bricolagem, com fontes distintas de recursos e práticas, e a diluição de riscos por meio de ações em mais de uma frente ao mesmo tempo. Agentes construtores de autoridade na prática necessitam

---

<sup>4</sup> Para diferentes análises sobre as reformas do Estado no Brasil, ver Abrúcio et al (2010); Bresser-Pereira (2009); Costin (2010); Paula (2005) e Pacheco (2010).

realizar tarefas como criar nichos organizacionais, construir novas organizações e reformular missões de acordo com a emergência de problemas concretos. Inclusive, é dessa abordagem que se parte para aclarar o processo de inclusão de catadores na construção institucional do regime brasileiro de políticas de resíduos sólidos (ABERS; KECK, 2017).

Embora as incertezas geradas pelo entrelaçamento institucional possam acarretar mais obstáculos que oportunidades aos atores envolvidos na produção de políticas, frequentemente uma organização ou indivíduo situado em alguma rede utiliza essa aparente confusão como rota alternativa para implementar mudanças positivas. Nesse sentido, um ambiente cujas instituições são entrelaçadas pode gerar mais oportunidades para a inovação do que ambientes mais uniformes, com uma configuração mais claramente hierarquizada. O entrelaçamento em estados assimétricos como o brasileiro, no entanto, pode produzir mais oportunidades para alguns atores que a outros, a depender de como ocorrem os posicionamentos em distintos campos de políticas públicas ao se protagonizar processos de construção institucional.

Matthews (2012) identificou como distintas ondas de transformação em nível internacional moldaram três abordagens sobre governança na literatura especializada. A primeira, uma narrativa sobre desregulamentação, privatização e fragmentação da burocracia, enfoca o que teria minado as capacidades do Estado para controlar hierarquicamente a produção das políticas públicas (RHODES, 1996; STOKER, 1998). A segunda, uma narrativa sobre a ascensão do *Estado regulador*, destaca o fortalecimento da ação de agências apenas na regulação das políticas entregues pelo mercado (MAJONE, 1997; BELL; HINDMOOR, 2009). A terceira, uma narrativa sobre como as sinergias provenientes das conexões possíveis entre organizações estatais, sociais e o empresariado, se preocupa com a articulação e a coordenação de atores na produção de políticas (EVANS, 1995; PIERRE; PETERS, 2000; PAINTER; PIERRE, 2005).

As características de países em desenvolvimento como o Brasil, entretanto, sinalizam um quadro bastante distinto do que ocorre em países do norte global, onde surgiu essa literatura sobre o Estado regulador. Dubash e Morgan (2012) exploraram os limites e possibilidades da aplicação do conceito de *Estado regulador* em países do sul global e propõem um intercâmbio analítico com a literatura dedicada ao *Estado desenvolvimentista*. Segundo as autoras, três elementos contextuais devem ser levados em conta para a aplicação do conceito de Estado regulador na análise de realidades como a brasileira: a presença de pressões externas poderosas para a adoção de instituições que refletem, ainda, a dominância do Consenso de Washington; a existência de políticas redistributivas em cenários cuja infraestrutura para a entrega de serviços inexistente ou tem baixa qualidade; e a existência de

capacidades estatais constrangidas por limitações orçamentárias e de pessoal (DUBASH; MORGAN, 2012).

Hochstetler (2012), por sua vez, argumentou que essa configuração político-institucional implica uma natureza distinta das tarefas regulatórias e requer a consideração mais atenta do hibridismo institucional e da pluralidade de atores estatais e não estatais envolvidos na regulação e na entrega de políticas públicas. No caso do acordo setorial de embalagens, analisado no capítulo 4, isso pode ser constatado pela presença de empresários, catadores e burocratas na mesa de negociação sobre a regulação do mercado de embalagens no Brasil. Nessa direção, Levi-Faur (2012) concluiu que a sobreposição de elementos do Estado regulatório e do Estado desenvolvimentista em países do Sul global resultaram em uma espécie de Estado polimorfo, ou seja, nem forte, nem fraco.

No Brasil, uma corrente interpretativa tem argumentado que as transformações do Estado no período pós-1988 resultaram da confluência perversa entre dois projetos, um projeto democrático-participativo e um projeto neoliberal. Essa confluência teria dado os contornos e o conteúdo das disputas de atores em torno do processo de construção das democracias na América Latina (DAGNINO et al, 2006). O argumento de Dagnino e colaboradores é um bom ponto de partida para a análise de como burocracias intermediárias e quase-burocracias operam políticas públicas no contexto recente de tardia “explosão da auditoria”<sup>5</sup> e de ascensão e crise do Estado neodesenvolvimentista (PIRES; CARDOSO JR., 2011; PIRES; GOMIDE, 2015; OLIVIERI, 2010; OLIVIERI et al, 2013).

A crise política e o ciclo de protestos iniciado em 2013, por exemplo, podem ser expressão da complexidade dos problemas enfrentados pelo país (ALONSO; MISCHÉ, 2017). Analisar o papel de burocratas intermediários e quase-burocratas na instrumentação de arranjos institucionais recentes é uma excelente oportunidade para revisitar o potencial explicativo da tese sobre a “confluência perversa”. O processo de construção institucional do regime brasileiro de políticas de resíduos se mostra, assim, um objeto adequado para tal fim, pois abarca a interação entre empresários, catadores, assessores técnicos, consultores, burocratas e quase-burocratas, durante todo seu processo de emergência.

Sobre o conceito de governança, Marques (2013) argumentou que sua recepção no ambiente acadêmico brasileiro teria sido influenciada pelo clima político que acompanhou as reformas administrativas gestadas no bojo da “onda neoliberal” dos anos 1990, porque trouxe

---

<sup>5</sup> A teoria da “explosão da auditoria” documenta e explica a emergência de novos padrões e intensidades envolvidos na inspeção como resultado das reformas administrativas empreendidas no gerencialismo público nos anos 1980 e 1990. As consequências para os auditados e, em particular, o leque de efeitos e consequências inesperadas, não intencionais, nas auditorias dos serviços públicos (POWER, 1999; 2009).

consigo a normatividade dos princípios do novo gerencialismo e da boa governança. A desconfiança em relação ao Estado, no entanto, apareceu em dois ideários. Um primeiro que atribui às burocracias estatais ineficiência inerente e, partindo dessa premissa, advoga reformas administrativas com o objetivo de privatizar serviços públicos, aumentar a capacidade do Estado para regular sua entrega pelo mercado. E um segundo que vê o Estado com suspeita por ser ele “[...] uma fonte de controle e tutela, que pode ser abrandada pelo desenvolvimento do controle social e da participação institucionalizada” (MARQUES, 2016, p. 76). Enquanto o primeiro conjunto de ideias estaria interessado em mudanças no desenho institucional que levam à eficiência, o segundo entende as mudanças como aumento na participação.

Na interpretação de Marques (2013), o debate brasileiro teria sido influenciado por sete “ficções”<sup>6</sup> normativas existentes na literatura internacional sobre o conceito de governança, responsáveis por afastar o foco do debate nacional de duas dimensões importantes das transformações trazidas pela democracia para a relação entre sociedade e Estado no Brasil: a importância dos partidos políticos e as especificidades das reformas recentes das políticas públicas. E é nesse sentido que a emergência do novo regime brasileiro de políticas de resíduos tornou-se uma boa janela empírica para a observação de como as reformas de políticas recentes se relacionam com o papel de burocratas intermediários e quase-burocratas, muitas vezes vinculados a partidos políticos e organizações de movimentos sociais.

Na próxima seção, com o propósito de avançar das transformações do Estado para a produção de políticas, discutem-se os principais modelos de análise que interpretam o papel de indivíduos e coalizões na mudança de políticas públicas.

### **1.3 Mediação e aprendizado na mudança de políticas públicas**

Alguns *frameworks* analíticos do processo de produção de políticas públicas se consolidaram na literatura internacional nos últimos 20 anos. Nesse período, desenvolveram-se, por exemplo, o modelo das coalizões de defesa (SABATIER, 1988; JENKINS-SMITH et al, 2014); o modelo do equilíbrio pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993; BAUMGARTNER et al, 2014); o modelo dos múltiplos fluxos (KINGDOM, 1995; ZAHADIADIS, 2014); e o modelo da análise do desenvolvimento institucional (OSTROM,

---

<sup>6</sup> 1) Do governo à governança; 2) Governança é necessariamente positiva; 3) Governança acaba com a hierarquia ao produzir horizontalidade; 4) Ao promover participação, governança gera mais democracia; 5) Governança como eficiência ou capacidade; 6) Governança envolve dimensões normativas ou prescritivas; 7) A ideia de melhores práticas (MARQUES, 2016, p. 78-9).

1990; OSTROM et al, 2014). Apesar das diferenças entre si, tais modelos compartilham o foco nos subsistemas de políticas públicas (JOCHIM; MAY, 2010).

Diversos autores passaram, então, a observar os subsistemas como unidades de análise no interior dos sistemas políticos, dentro dos quais atores disputam a primazia de soluções para problemas públicos. Subsistemas são definidos como domínios de políticas estabelecidos nos quais atores se articulam em coalizões para defender seus interesses, ideias e crenças. No modelo das coalizões de defesa, por exemplo, indivíduos e organizações se aglutinam pelas afinidades de crenças de seus membros. Essas crenças operam em dois níveis. Um nível mais geral, de visões de mundo, e um nível mais específico, que se divide em duas dimensões acerca das soluções técnicas e dos instrumentos para determinada política. Conectados por tais crenças, atores formam coalizões, definem problemas de acordo com seus interesses e avançam no entendimento sobre um conjunto particular de questões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). O conceito de subsistema capta, assim, um espaço de interação intermediário entre indivíduos, organizações e o sistema político mais amplo.

Aplicações de modelos como o das coalizões de defesa e do equilíbrio pontuado, por exemplo, acabam por concluir que a dinâmica interna de interação dos atores nos subsistemas de políticas produz estabilidade, com mínimas mudanças incrementais ao longo do tempo – as dinâmicas no interior de um subsistema isolado tenderiam a gerar o reforço do *status quo* estabelecido. Assim, a estabilidade dos subsistemas contribuiria para o fortalecimento de trajetórias institucionais dependentes, tornando mudanças incrementais mais prováveis que abruptas alterações de rota. Nesses casos, destacam-se duas ocorrências que poderiam provocar mudança de políticas: o papel das crises, dos choques externos e das conjunturas críticas (BAUMGARTNER; JONES, 1993; PIERSON, 2004); e a ação de empreendedores que conseguem criar soluções, seja aproveitando oportunidades para conectar fluxos de soluções com o fluxo da política – quando janelas de oportunidade se abrem (KINGDON, 1995) –, seja promovendo o consenso e o aprendizado entre atores de coalizões antagônicas (SABATIER, 1993).

Dois outros elementos afetam as políticas públicas nesses modelos: o aprendizado dos atores durante as disputas entre coalizões que movem o processo de mudança das políticas; e a função de mediação exercida por empreendedores que promovem soluções alternativas àquelas já estabelecidas. Este é o caso dos *policy brokers*, que podem ser definidos como “[...] middlemen at the interfaces of various groups [with] access to information, ideas, and positions” (HECLO, 1978 apud HOWLETT et al, 2017, p. 235). O papel de aprendizagem

promovido pelos *policy brokers*, assim, tem sido interpretado como importante fator para a mudança de políticas (INGOLD; VERONE, 2011; KNAGAARD, 2015).

É relevante mencionar, ainda, três tipos de experiência que costumam ocorrer no processo de produção de políticas: o aprendizado técnico ou cognitivo; o aprendizado político ou social; e o aprendizado institucional. O aprendizado *técnico ou cognitivo* é um tipo instrumental de conhecimento sobre a natureza de um problema – engloba os pressupostos acerca das relações causais envolvidas e os prós e contras das medidas propostas para resolvê-lo. O aprendizado *político ou social* implica no entendimento de como operam, nas redes, os atores e como estes se organizam entre si, aplicando estratégias de negociação e colaboração. O aprendizado *institucional*, por sua vez, surge do desenvolvimento compartilhado e duradouro de arranjos, procedimentos, regras, normas, valores e confiança – prática que tende a reduzir riscos e custos das interações e do suporte entre as partes envolvidas (HOWLETT et al, 2017).

Enquanto alguns estudos que aplicam o modelo das coalizões de defesa observam o aprendizado como elemento endógeno de promoção da mudança política – quando os *brokers* o promovem, costurando consensos entre coalizões políticas antagônicas –, os estudos que aplicam o modelo dos múltiplos fluxos observam em que medida esse aprendizado gera mudanças de políticas – quando os *brokers* promovem a conexão entre fluxos políticos e propostas de solução, aproveitando uma janela de oportunidades. Em ambos os modelos, os *brokers* usam suas informações técnicas para promover o aprendizado de outros atores capazes de influenciar o processo de produção de políticas.

Porém, apesar dos avanços mencionados, a literatura que aborda a produção de políticas tem dedicado pouca atenção à forma como os *brokers* aprendem a resolver problemas durante os processos de que participam (FISCHER, 2009; ANSELL, 2011). Embora baseados em modelos de análise potentes, os estudos sobre como crenças aproximam atores em coalizões de defesa para competir pela vitória de diferentes soluções de políticas públicas deixam escapar aspectos igualmente importantes, como a origem das crenças ou como as crenças antagônicas dos atores se reúnem em torno de determinadas propostas. Nesse sentido, escapam a ação de indivíduos que aglutinam coalizões em torno da elaboração discursiva de ideias, envolvendo elementos que vão além dos interesses e das crenças dos atores envolvidos (HAJER, 1993; FISCHER, 2003; SCHMIDT, 2008; ZITTOUN, 2014; BÉLAND; COX, 2015). Assim, diversos autores têm empregado o conceito de redes<sup>7</sup> como ferramenta

---

<sup>7</sup> Para uma revisão mais ampla da literatura focada nos conceitos de redes, campos, coalizões e comunidades de políticas públicas, ver Barcelos, Pereira e Silva (2017).

sensibilizadora<sup>8</sup> para analisar a articulação de atores em distintos momentos e níveis do processo de produção de políticas se posicionam (HAAS, 1992; MARCH; RHODES, 1992; BORZEL, 1998; SØRENSEN & TORFING, 2007; BEVIR; RICHARDS, 2009; BLANCO et al, 2011).

Além disso, ainda que se reconheça a possibilidade de que subsistemas sejam conectados, faltam estudos específicos sobre as dinâmicas travadas entre atores que cruzam as fronteiras dos subsistemas, muitas vezes estabelecendo pontes entre eles (JONES; JENKINS-SMITH, 2009). Ansell (2011) ilumina essa lacuna ao enfatizar o aprendizado proveniente da resolução experimental de problemas. Ou seja, sua interpretação sinaliza que esse é um processo evolucionário marcado pelo experimentalismo. Aliás, as práticas de experimentação, de acordo com essa concepção, geram aprendizado quando se orientam pela reflexividade, pela deliberação e procuram resolver problemas. Mais ainda: o autor pontua que as dinâmicas colaborativas podem ser construídas a partir das “pequenas vitórias” conquistadas, gerando mútua confiança e reconhecimento entre atores antagônicos (cf. WEICK, 1984). Essa concepção contribui para a análise de processos pelos quais atores constroem confiança mútua e capacidades de legitimar a ação pública (WOO et al, 2015).

Nesta tese, a concepção de aprendizado de Ansell (2011) é adotada para analisar como burocratas intermediários e quase-burocratas podem aprender habilidades de mediação ao circular por espaços institucionais e experimentar diferentes contextos para resolver o problema da gestão integrada e inclusiva de resíduos. Na próxima seção, articulam-se conceitos centrais mobilizados na análise ao longo dos próximos capítulos.

#### **1.4 Campos, regimes, arranjos e instrumentos**

Como visto nas seções anteriores, a implementação de políticas – antes vista apenas como uma atividade de governo – tem se transformado cada vez mais em governança (HILL; HUPE, 2014). Ou seja, hierarquias, mercados e redes coordenam a ação pública de maneira híbrida, sem que o Estado necessariamente se ausente da produção de políticas protagonizada por atores da sociedade (CAPANO et al, 2015; HOWLETT; RAMESH, 2016). Assim, ao contrário do que se imaginou no final do século passado, a transformação do processo de produzir políticas não implica que o governo e as burocracias estatais tenham perdido

---

<sup>8</sup> Blumer argumenta que os conceitos sensibilizadores são ferramentas que “[...] fornecem ao pesquisador uma noção geral de senso de referência e orientação para abordar casos empíricos. Ao passo que os conceitos definitivos fornecem prescrições sobre o que ver, os conceitos sensibilizantes apenas sugerem caminhos sobre o que olhar” (apud LEITE, 2015).



importância (ANSELL et al, 2017). Por tal razão, falar em governança significa também abandonar modelos de análise hierárquicos e investigar como os governos têm negociado o processo de produção de políticas, cada vez mais, com uma variedade de atores do mercado e da sociedade civil. Esse é o contexto em que a conexão entre uma tradição de estudos sobre implementação de políticas e uma experiência mais recente de estudos sobre governança se faz oportuna.

Atentos ao fenômeno, diversos autores têm compartilhado suas análises de cenários incrivelmente complexos nos quais instituições e políticas emergem (ANSELL; TORFING, 2016; MARQUES; FARIA, 2013). E se a complexidade do processo de produção de políticas exige um olhar que vá além do Estado e suas burocracias em ação, até mesmo os modelos de análise menos aclamados na literatura hegemônica buscam observar o ciclo das políticas de maneira mais elaborada (BICHIR, 2016). São exemplos dessa tendência: o estudo de políticas públicas baseado em *insights* da sociologia organizacional e no funcionamento de organizações sem fins lucrativos (MOULTON; SANDFORT, 2017; SANDFORT; MOULTON, 2015; STONE; SANDFORT, 2009), a análise de políticas complexas que envolvem a coordenação de atores em múltiplos subsistemas (JOCHIM; MAY, 2010; MAY; JOCHIM, 2013; MAY, 2014); e as abordagens pragmatistas que concebem o processo de produção de políticas como construção experimental e discursiva (ANSELL, 2011; FISCHER; GOTWEISS, 2012; ZITTOUN, 2014).

Jochim e May (2010) – e May e Jochim (2013) – deram novos contornos ao debate teórico sobre o processo de produção de políticas. Ao elaborarem uma definição mais específica do conceito de *regimes de políticas públicas*<sup>9</sup>, os autores avançam na compreensão das dinâmicas existentes entre atores de subsistemas em diferentes níveis ou escalas de ação. Os regimes de políticas são entendidos como configurações de arranjos institucionais que canalizam as ideias e os interesses dos atores afetados por eles, sendo responsáveis por mobilizar os arranjos institucionais que moldam o processo de produção de políticas e afetam sua legitimidade. Os arranjos institucionais, nesse sentido, estabelecem a estrutura de autoridade do regime ao canalizar os fluxos de informação entre os atores. Ao organizar esses fluxos, os arranjos podem fomentar a coesão ou gerar conflitos entre os envolvidos.

A lente dos regimes interpreta a implementação como um processo político que extrapola os subsistemas individuais, sem deixar de reconhecer sua importância. Em distintas

---

<sup>9</sup> Os autores revisam diversos usos mais frouxos da palavra regime na literatura sobre regulação e políticas públicas, advogando por esse uso mais específico. Howlett et al (2013) também discutem os regimes, mas de maneira distinta, como se reproduzissem a lógica de consolidação e reforço do *status quo* existente nos subsistemas.

publicações, os mesmos autores têm usado o conceito de regimes de políticas como uma ferramenta analítica que aproxima preocupações centrais das literaturas sobre implementação e governança (MAY et al, 2011; MAY, 2014). Suas ferramentas analíticas são interessantes porque permitem a percepção de ambientes institucionais entrelaçados como o brasileiro, abrindo a possibilidade de exploração de três níveis de análise em sua complexidade. Primeiro, a Política é considerada algo inerente à produção de políticas. Segundo, procura-se superar a fragmentação de enfoques, promovendo uma compreensão mais integral dos problemas públicos associados aos subsistemas. Terceiro, a abordagem dos regimes permite a conexão entre os níveis micro, meso e macro de análise, envolvendo o papel de atores individuais em redes de políticas, tanto no desenho quanto na implementação. Esse tipo de dinâmica propiciaria o enquadramento de novas soluções para problemas públicos como o da gestão integrada e inclusiva de resíduos sólidos.

Sandfort e Moulton (2015) e Moulton e Sandfort (2017) aplicaram sua interpretação da teoria dos campos estratégicos à análise da implementação de políticas e, assim, resgataram o papel da aprendizagem dos atores na interação entre os múltiplos campos que envolvem a produção de uma política. As autoras abordam o problema em suas diferentes camadas no interior do federalismo americano, destacando como ocorrem as interações estratégicas entre escalas de ação e em momentos diferentes do ciclo das políticas. Elas associam esse contexto à imagem do ecossistema de um jardim, pelo qual os seres vivos ali viventes se conectam e interagem através da terra, da água e do ar. Nesse sentido, as autoras se diferenciam de Fligstein e McAdam (2012), que enxergam campos de políticas como se fossem bonecas russas<sup>10</sup>. A principal contribuição de Sandfort e Moulton é focar o aprendizado associado às conexões entre os campos de políticas, para superar os desafios da implementação, e suas sinuosas cadeias de interação. Tal abordagem contribui com a literatura sobre implementação e governança porque fornece lentes de análise para cenários complexos sem tratar a Política como algo prejudicial à produção de políticas. Dessa forma, o caráter político do processo de produção de políticas é reafirmado de uma forma menos fragmentada.

Esta tese corrobora a maneira como May e Jochim e Sandfort e Moulton analisam o processo de produção de políticas. Assim, analisa-se a forma com que atores negociam ideias e interesses em arranjos institucionais construídos para gerir as políticas de resíduos sólidos no Brasil recentemente. É possível verificar, por meio dessa chave analítica, como são

---

10 Boneca russa é um brinquedo tradicional russo que constitui-se de uma série de bonecas, feitas geralmente de madeira, colocadas umas dentro das outras, da maior (exterior) até a menor (a única que não é oca).

mobilizadas ideias e práticas no intuito de conectar subsistemas aparentemente separados. A abordagem dos regimes permite a observação de como burocratas e quase burocratas buscam legitimar seu poder político, defendendo ideias no âmbito dos regimes de políticas, negociando entre distintas propostas de arranjo e respondendo a mudanças conjunturais. Dessa maneira, é possível colocar o debate brasileiro recente sobre arranjos institucionais na implementação de políticas públicas em diálogo com esse instrumental analítico (LOTTA; FAVARETTO, 2016; PIRES; GOMIDE, 2016).

Pires e Gomide (2016, p. 8) definem arranjos institucionais como “[...] o conjunto de regras, mecanismos e processos que define a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Tal definição é adotada aqui porque chama a atenção para os “estilos de governança” implícitos às políticas de resíduos – enfatizando quem são os atores envolvidos, quais os seus papéis e de que forma interagem na produção da política em questão – e se adéqua ao estudo do processo de emergência do regime brasileiro de políticas de resíduos por ir além dos aspectos formais ligados ao desenho de políticas, avançando mesmo para a análise das práticas mais informais dos atores no interior das instituições.

É por meio de práticas de negociação e mediação que atores combinam instrumentos de políticas e dão materialidade à ação pública, como na negociação do Acordo Setorial de Embalagens, explorada no capítulo 4. São outros exemplos de arranjos o projeto Cataforte e o programa Pró-Catador no Distrito Federal, tema que será explorado nos capítulos 4, 5 e 6 desta tese. No interior de arranjos institucionais, contudo, atores podem combinar instrumentos de políticas de diferentes maneiras. Entender como são elaborados os regimes de políticas, nesse sentido, também impõe uma avaliação de como os instrumentos podem ser combinados para estabelecer diferentes fluxos de informação e recursos entre os atores que os habitam (SALAMON, 2002; JORDAN et al, 2013).

Margetts e Hood (2016, p. 134) argumentam que a análise das ferramentas (instrumentos) de políticas públicas pode simplificar o conceito de política pública, tornando-o menos abstrato. Essa abordagem decompõe uma política pública em distintos elementos, permitindo sua comparação entre setores, localidades e períodos, e possibilita aprimorar seu processo de avaliação. Os autores manifestam também que a abordagem dos instrumentos implica observar tanto a agência dos atores quanto o controle sobre suas ações, em contraste com o institucionalismo histórico e seu implícito apego à “dependência de trajetória”. Afinal, toda ferramenta de governo é um instrumento político que constitui uma forma condensada de

conhecimento sobre o controle social e as formas de exercê-lo (HOWLETT, 2004; LASCOUMES; LE GALES, 2007; KASSIM; LE GALES, 2010).

Lascoumes e Le Galés (2007, p. 3), por meio de uma análise sociológica dos instrumentos, argumentam que a “instrumentação” da ação pública explicita um viés teórico da relação entre governantes e governados que se apresenta em duas faces. De um lado, os instrumentos não são artefatos neutros porque produzem efeitos que estruturam a ação pública independentemente da intenção perseguida pelos atores, de acordo com uma lógica específica. De outro, os instrumentos constituem uma forma condensada de conhecimento voltado ao controle da sociedade. E mesmo um instrumento de natureza inclusiva pode gerar efeitos excludentes quando combinado com outro instrumento dentro de determinado arranjo institucional. Um exemplo nesse sentido poderá ser visto no capítulo 5, durante a implementação do programa Cataforte.

Analisar como burocratas intermediários empregam ferramentas e instrumentos de políticas para promover a inclusão de catadores em modelos integrados de gestão de resíduos é um passo importante para acessar como se constrói sinergia entre estado e sociedade, fundamental para a construção de autoridade prática de políticas públicas (EVANS, 2002; ABERS; KECK, 2017). Nas palavras de Howlett e Ramesh (2013, p. 127), “[...] essas ferramentas políticas, também conhecidas como instrumentos políticos e instrumentos de governo, são os meios e os expedientes reais a que os governos recorrem para implementar políticas”.

Depois de abordar, nesta seção, conceitos de diferentes abordagens para construir o ferramental analítico mobilizado ao longo da tese, na próxima, será discutido como indivíduos podem mediar fluxos de recursos que dão suporte à autoridade prática de regimes de políticas, negociando arranjos e combinando instrumentos.

### **1.5 Autoridade prática: ação criativa e coalizões discursivas**

Lowndes e Roberts (2013) argumentam que uma nova geração de estudos institucionalistas emerge nos anos 2000 – da convergência de questões relacionadas à agência, ao poder, ao tempo e ao espaço – e se consolida em torno de conceitos como regras, práticas, narrativas e mudança. Esse processo de convergência se dá com o desenvolvimento dos campos formados pelas três matrizes institucionalistas identificadas por Hall e Taylor (1996): escolha racional, histórica e sociológica. E como essa vertente acadêmica valoriza a agência individual situada em contextos institucionais, considerando a forma como atores

mobilizam ideias, práticas e narrativas na reconfiguração de políticas, sua compreensão não se dá somente na mudança, mas também na manutenção de políticas e instituições.

Baseados na ideia de que é impossível abordar as instituições de uma perspectiva estática, externa às pessoas, tais estudos priorizam a análise das políticas como um tipo de construção humana constituída por processos de negociação que se dão em contextos específicos ao longo do tempo. Nesse sentido, valoriza-se a ação de indivíduos sem desentranhá-la da dimensão coletiva em que se situam, diferentemente de abordagens economicistas que privilegiam o papel de empreendedores individuais, sem explicar as dinâmicas de ação coletiva envolvidas nas suas realizações.

Berk e Galvan (2009) argumentam que diversidade e mudança são características constantes das instituições. Por essa razão elas devem ser tratadas como internamente diversas, uma vez que são compostas por um número indefinido de características. Enquanto os estruturalistas catalogam mecanismos pelos quais os indivíduos quebram ou alteram as regras e identificam variáveis exógenas para sua explicação, Berk e Galvan (2013, p. 31) manifestam que a mudança é um artefato utilizado de maneira criativa pelos sujeitos constantemente, inclusive para viver de acordo com as regras. Os autores nomeiam essa perspectiva de sincretismo criativo.

A ação criativa, segundo os mesmos autores, tem três características: i) se situa em contextos que fornecem suas próprias matérias-primas, pois hábitos são aprendidos criativamente de forma constante; ii) transforma as matérias-primas existentes e os contextos por meio de recombinações deliberativas, motivo pelo qual hábitos antigos são transformados e novos hábitos, criados; e iii) é um processo social com qualidade narrativa, afinal, toda ação individual é também social (BERK; GALVAN, 2013, p. 33). Os autores elaboram sua posição teórica propondo a superação da divisão artificial entre estrutura, agência e mudança institucional, pois existe uma mútua constituição entre ação e contexto, o que habilita as pessoas a aplicar regras desde o que eles chamam de criatividade política. Assim, o conceito de criatividade política questiona as análises neoinstitucionais excessivamente estruturais que tratam a agência, a estabilidade e a mudança desde uma perspectiva dualista. Essa abordagem enfatiza o entrelaçamento da ordem e da mudança e analisa a agência como “relacionalidade”, a ordem como “assemblagem” e a mudança como política enraizada no tempo. A criatividade política, nesse sentido, envolve a ação coletiva em suas dinâmicas de produção, o que implica lançar mão de lentes de análise que permitam enxergar a produção de políticas para além do que comporta a discricionariedade de indivíduos, tanto na interpretação de regras como em sua aplicação.

Em sintonia com a abordagem do sincretismo criativo, Abers e Keck (2017) procuram explicar como a contribuição de atores para a mudança institucional demanda um exame das diferentes maneiras pelas quais elas buscam influenciar as instituições intencionalmente, mesmo quando não obtêm êxito. As ideias sobre políticas públicas surgem, no entendimento das autoras, da combinação de ao menos três tipos de ambientes de interação entre atores: debates entre especialistas e não especialistas, nos quais ideias são defendidas; disputas políticas, nas quais ideias que não são específicas para os especialistas entram na discussão; e experimentos práticos em lugares particulares.

As autoras estão preocupadas em analisar como as instituições são construídas, considerando os esforços dos atores para usar criativamente recursos e relações disponíveis e no intuito de superar dinâmicas assimétricas no processo de construção institucional da Política Nacional de Recursos Hídricos. Nessa perspectiva, a construção institucional envolve novas ideias de como as pessoas deveriam fazer as coisas, porém o componente ideacional do processo não acaba quando se tentam implementar ideias ou leis, pois tal esforço não se restringe ao âmbito legislativo, e sim requer ação em vários níveis e em múltiplas arenas: em diversos órgãos do governo, nos níveis estadual e municipal, e também em organizações da sociedade cuja cooperação pode ser necessária.

Abers e Keck (2017) deslocam o debate sobre as capacidades estatais de implementar políticas para outro nível, ao discutir como se constitui a autoridade prática nos processos de construção institucional. O conceito é definido pelas autoras como um tipo de poder no qual as capacidades para resolver problemas e o reconhecimento desse potencial por outras pessoas habilita um ator a tomar decisões que outros atores políticos possam seguir. A partir dessa definição, elas argumentam que instituições nem sempre têm capacidade de influenciar o comportamento das pessoas por meio da mera existência das regras formais que emanam do poder estatal, e frequentemente adquirem essa capacidade por outros meios, como consequência do respeito social, de novas habilidades técnicas adquiridas e do aproveitamento de recursos não estatais. Isso significa que as instituições podem desenvolver sua autoridade menos por suas atribuições formais e mais por meio de mecanismos relacionais que transformam normas, regras e ideias em práticas concretas, tanto em organizações estatais quanto não estatais.

A autoridade prática é um tipo de “poder na prática” gerado quando atores específicos (indivíduos e organizações) desenvolvem capacidades e conquistam reconhecimento dentro de uma área particular de política pública (como a da gestão de resíduos sólidos), o que os habilitaria a influenciar o comportamento de outros atores. Criar autoridade prática, assim, é

um processo de aprendizado construtivo que não significa, necessariamente, subtrair poder de outros atores (ABERS; KECK, 2017). As autoras alegam que processo similar ocorreria, por exemplo, ao se realizar coisas que ninguém estava fazendo antes – atividades que independam da participação (violenta ou legítima) do Estado ou dependam, outrossim, de capacidades que não são exclusivas do Estado. Para elas, o poder de influenciar ações que deriva desse tipo de habilidade é uma forma de autoridade prática não exclusiva do Estado – algo que mais parece referir-se às capacidades para a governança do que às capacidades estatais.

Ansell (2011) compartilha a perspectiva relacional das autoras sobre a governança para constatar que as capacidades envolvidas na resolução de problemas são fundamentais tanto no desempenho de organizações estatais quanto na eficácia de organizações não estatais referente ao desenho e à entrega de políticas públicas. Lodge e Wegrich (2014), por sua vez, reconhecem que as capacidades do Estado podem estar situadas fora dele, argumentando que o entendimento acerca dos instrumentos mobilizados para superar desafios na produção de políticas é uma boa estratégia para apreender como se desenvolvem qualificações administrativas atuantes na resolução de problemas.

Já Howllett e Ramesh (2016, p. 4) entendem que há três competências centrais envolvidas nas “capacidades de governança”, seja no âmbito individual, organizacional ou sistêmico: competências analíticas, competências gerenciais e competências políticas. As competências analíticas habilitam atores a investigar e criar alternativas no sentido de viabilizar políticas públicas conhecidas. As competências gerenciais habilitam-nos a mobilizar recursos para elaborar políticas públicas. As competências políticas, por sua vez, habilitam os atores a construir o espaço de manobra necessário para conseguir suporte no desenvolvimento e na implementação de suas ideias, programas e planos. Analisar como burocratas e quase burocratas desenvolvem tais competências e habilidades, ao superar desafios na construção dos instrumentos e arranjos do regime brasileiro de políticas de resíduos, é uma das preocupações desta pesquisa.

A complexidade de problemas públicos intrincados, como a inclusão de organizações de catadores em sistemas municipais integrados de gestão de resíduos no Brasil, por si só, não diz muito sobre a forma como burocratas os definem discursivamente e se engajam para construir propostas que justifiquem sua conexão a soluções concretas. Atores se debruçam sobre distintas possibilidades ao formularem soluções para resolver problemas públicos intrincados – eles não só consideram o que fazer, mas também como fazê-lo. Ao formular uma política para gerir os resíduos sólidos de uma cidade, por exemplo, a burocracia considera – ao mesmo tempo – se vai promover a educação ambiental, incentivar a indústria

da reciclagem, terceirizar a coleta, construir aterros sanitários ou incineradores, se vai associar-se a cidades vizinhas na administração de tais plantas, fomentar empreendimentos solidários de catadores, taxar os grandes geradores de resíduos, nenhuma dessas opções ou alguma combinação delas.

Ou seja: burocratas definem problemas e lhes associam soluções por meio de propostas dotadas de sentido específico, assim como qualquer outro ator político que age em torno de uma política pública. Quando atores intermediários experimentam, na prática, propostas alternativas a soluções conhecidas na teoria, eles mobilizam propostas em torno das quais se aglutinam coalizões discursivas (HAJER, 1993; 1995; FISCHER, 2003). Assim, o processo de produção de políticas se constitui por disputas discursivas entre coalizões das quais burocratas participam. Sendo que as coalizões *disputam* jogos de linguagem sobre como circunscrever problemas públicos e a eles “colar” soluções específicas (ZITTOUN, 2014).

Zittoun (2014) argumenta que atores políticos como os burocratas precisam *criar a desordem* ao formular os problemas públicos antes mesmo da elaboração das possíveis soluções para eles. Esse seria um processo de construção, propagação e politização de problemas. “Criar a desordem” equivale a escolher quais elementos entrarão ou não na definição do problema e chamar a atenção para eles, realizando seu enquadramento discursivo. O autor argumenta que, após “criar a desordem”, os atores políticos precisam *restaurar a ordem*, definindo e propagando soluções para o problema público em questão. “Restaurar a ordem” significa, nesse contexto, apresentar determinadas propostas como soluções para certos problemas por meio de jogos de linguagem e bricolagens cognitivas. Da mesma maneira, burocratas e outros atores políticos rotulam soluções e estabelecem seus “donos”, procurando também definir suas possíveis consequências para um *público* de beneficiários, “colando” tais soluções ao problema que precisa ser resolvido. Por igual razão, atores de burocracias e quase burocracias integram as soluções que criam à política que precisa mudar, associando-as a um quadro analítico, ideológico ou de valores intrínseco.

A transição entre a definição do problema e a definição de sua solução não é automática porque a “propagação de uma solução” se dá por meio de práticas argumentativas que “cimentam” as coalizões de apoio às alternativas propostas. Para tal finalidade, destacam-se estratégias de persuasão, negociação, discussão e difusão de práticas. A legitimação de uma solução alternativa resulta do processo de construção de coalizões “coladas” por propostas que conectam determinadas soluções a enquadramentos específicos de um problema. Nessa perspectiva, a “[...] a atividade de definir uma proposta não pode ser dissociada dos acordos constitutivos que a permitem ganhar suporte de um grupo de atores maior que seus primeiros



elaboradores” (ZITTOUN, 2014, p. 137). A propagação de uma proposta passa a ser, então, uma questão chave que os promotores de uma solução precisam resolver.

A elaboração de soluções para problemas públicos também é baseada em *batalhas* que definem os papéis e posições por meio dos quais os indivíduos buscam negociar uma deliberação, chegando mesmo a se apresentar como seus “decisores” (ZITTOUN, 2014, p. 139). Esse processo é, na verdade, uma espécie de legitimação que não se concentra apenas no nível das elites políticas, quando da aprovação de leis no parlamento, ou mesmo no nível das elites burocráticas, quando da operacionalização de leis em programas no alto escalão dos ministérios. Toda a cadeia decisória entre o topo das burocracias estatais e o nível da rua, às vezes ocupado por burocratas não estatais, passa por atores que se legitimam como “tomadores de decisão” sobre determinada questão.

A partir dessa delimitação as disputas discursivas se estabelecem, tanto na definição de soluções alternativas quanto na sua propagação, em busca de legitimação perante um público mais amplo – validação que também pode experimentar diferentes combinações de instrumentos em arranjos elaborados na prática. Assim, os atores conseguem ir além do empreendedorismo individual – utilizado para produzir consensos entre coalizões fundadas em crenças antagônicas ou quando se aproveita uma janela de oportunidade – para conectar um fluxo de soluções técnicas a outro fluxo de decisões políticas, como nos modelos apresentados anteriormente.

Em suma, a ação criativa necessária para experimentar soluções na prática, a qual atores mobilizam em contextos institucionais entrelaçados, não constituiria a autoridade prática de políticas e instituições sem o papel coordenador de propostas em torno das quais coalizões discursivas se estabelecem. Na próxima seção, se destacam as trajetórias profissionais dos atores como catalisadores do desenvolvimento de competências e da construção da autoridade prática, vetores fundamental para a mudança de políticas públicas.

## **1.6 O efeito *ping-pong* e a construção da autoridade prática**

Diversos autores têm analisado os efeitos políticos do fluxo de atores e informações entre espaços de poder. Com abordagens distintas, Pareto e Gramsci analisaram o papel da “circulação de elites” na produção de mudanças políticas (BIANCHI; ALIAGA, 2012). De outra maneira, Ben Schneider (1994) argumentou que a circulação interburocrática de uma elite de funcionários públicos entre empresas estatais contribuiu para o êxito da política industrial brasileira na década de 1970. Isso ocorreu porque a circulação dessas pessoas entre

cargos de alto e médio escalão produz uma espécie de efeito compensatório para a baixa institucionalização da burocracia federal – causada pela escassez de quadros técnicos e pelo recrutamento político de funcionários de baixo escalão –, dotando-a de capacidades para promover o crescimento econômico. O autor aponta também para a agência de Delfim Netto, ministro da Fazenda de 1967 a 1974, ao nomear equipes lideradas por seus ex-alunos como um dos fatores importantes para a dinâmica dessa circulação, uma vez que o alinhamento de ideias e práticas dos atores poderia ser conseguido com mais facilidade.

Gutiérrez (2010) também explora indiretamente uma das possibilidades da circulação de pessoas e ideias por meio da ação desses agentes intermediários ao aplicar o conceito de “habilidade social” (FLIGSTEIN, 2001) em sua análise sobre como especialistas na gestão da água fazem política, mediando relações entre técnicos, partidos e políticos profissionais. O autor argumenta que tais atores empregam seu conhecimento técnico e suas habilidades políticas para assumir posições organizacionais e delas conseguem encaminhar as propostas de reforma que defendem – e mais uma vez o papel político dos *brokers*, reconhecidos por suas competências técnicas na mudança de políticas públicas, é mencionado.

Souza (2016), por sua vez, enfatiza que a circulação de consultores por conferências nacionais favoreceu seu aprendizado e a obtenção de capacidades conversacionais para o Estado, bem como a disseminação de práticas metodológicas inovadoras para organizar processos participativos. Mais recentemente, Porto de Oliveira (2017) ponderou que a circulação internacional de “paradiplomatas” promoveu a difusão do orçamento participativo ao redor do mundo. Tais estudos revelam como a circulação de pessoas que carregam ideias e experiências práticas entre espaços de poder pode afetar as políticas públicas.

A ação pública se dá quando atores públicos e privados coordenam esforços para superar dilemas de ação coletiva na negociação de políticas em um contexto de governança (LASCOURMES et. al., 2012). Processos de construção de autoridade prática podem ocorrer quando atores circulam entre diferentes organizações, construindo capacidades e reconhecimento por meio de atividades e estratégias para lidar com o entrelaçamento institucional, executando tarefas necessárias a uma política da esperança e da resiliência. Pessoas circulam por diversas organizações na sociedade civil, no Estado e no mercado, em diferentes níveis (doméstico e internacional) durante suas trajetórias profissionais. Nesse caminho, elas podem construir a autoridade prática de atores (indivíduos e organizações) e arranjos institucionais encarregados de promover a ação pública (ABERS; KECK, 2017). Quando tais tipos de trajetórias profissionais habilitam pessoas a agir como *brokers* na

construção da autoridade prática de instituições e políticas públicas, é possível identificar o que se denomina nesse trabalho de efeito *ping-pong*.

Nesse jogo, tais agentes intermediários devem pensar em como empregar os esforços necessários à efetiva combinação de instrumentos que constituem políticas. Nesse sentido, a maneira como burocratas e quase burocratas constroem arranjos para implementar a ação pública pode indicar como a autoridade prática de um regime de políticas se desenvolve. E é o foco na “instrumentação” de arranjos que constituem regimes de políticas que permite a análise de como burocratas e quase burocratas se relacionam, aprendem, nutrem vínculos e estabelecem fluxos (de informações e recursos) para além das organizações específicas por onde passam e pelas quais atuam. Ao longo de suas trajetórias, esses sujeitos podem carregar ideias e aprender novas habilidades, caracterizando-se como *policy brokers*. É nesse sentido que o *efeito ping-pong* aparece como elemento fundamental de processos de construção de autoridade prática como o ocorrido no regime brasileiro de políticas de resíduos.

A investigação empreendida nesta tese procura aferir de que maneira a circulação de ideias, práticas e pessoas afeta a gênese de um novo regime de políticas públicas. Mais especificamente, a pesquisa intenta compreender como agentes intermediários estabelecem fluxos de recursos e informações que contribuem com a formação da autoridade prática de regimes de políticas públicas. Por exemplo: Abers e Keck (2017) fazem uso de um argumento possibilista para descrever o processo de construção da autoridade prática de comitês de bacia hidrográfica capitaneado por ativistas institucionais. Segundo elas, os atores mobilizam “[...] dois grandes tipos de práticas de construção institucional: articulação com outros atores e a experimentação com a resolução de problemas concretos”. Se exitosos nessas tarefas, tais atores podem conseguir modificar “ideias, recursos e relacionamentos” no campo das políticas de gestão das águas. Se a modificação de ideias e a mobilização de recursos na resolução de problemas concretos efetivam-se, os ativistas institucionais podem desenvolver novas capacidades e ser reconhecidos por isso. Se de fato desenvolvem novas capacidades e outros atores envolvidos no processo de construção institucional as reconhecem, é provável que a organização em que trabalham exerça autoridade prática. No entanto, Abers e Keck alertam para a possibilidade de tais “etapas” não levarem à geração de autoridade prática, principalmente quando se dão em ambientes institucionais entrelaçados como o federalismo brasileiro. Nesse sentido, elas argumentam que seu modelo não pretende expressar um vetor de causação linear. E é partindo do modelo de análise sobre a construção da autoridade prática que esta investigação seguirá buscando compreender o papel da circulação de atores e da

articulação de coalizões discursivas na inclusão de catadores no processo de construção do regime brasileiro de políticas de resíduos sólidos.

A tese apresenta o *efeito ping-pong* como um dos vetores principais de processos de construção de autoridade prática em regimes de políticas públicas. Mais do que promover a simetria de preferências entre “agentes e principais”, a cadeia decisória entre formuladores e implementadores agentes desse tipo de trajetória é um processo criativo de adaptação e aprendizado. As relações de conflito e de cooperação que surgem ao longo dela dão consistência e legitimidade a algumas propostas mais que a outras, ao mesmo tempo em que novas soluções são gestadas no próprio processo de intermediação promovido por burocracias e quase burocracias diversas.

Um dos elementos que o *ping-pong* de atores entre organizações da sociedade e do Estado entre níveis de governo propicia é a construção de coalizões de suporte a propostas de políticas, envolvendo atores de diversos subsistemas, burocracias governamentais, quase burocracias e populações alvo. Nesse processo discursivo e experimental de construção, burocratas intermediários e quase burocratas protagonizam uma dinâmica política específica de produção de interpretações sobre os elementos de um problema público, inclusive, sobre sua existência ou não. E quando os atores políticos empregam estratégias para “cimentar” coalizões discursivas, a fim de legitimar algumas propostas de solução em detrimento de outras, o processo de legitimação deixa de se restringir ao discurso e alcança, sobretudo, a experimentação, apresentando soluções alternativas aos modos estabelecidos de fazer as coisas. O “cimento” dado pelas propostas que aglutinam as coalizões discursivas pode ter uma função mais específica que a “cola” proveniente das crenças dos atores, pois pode coordenar ações entre agentes com crenças antagônicas situados em organizações cujas lógicas internas os compelem a agir de maneira disfuncional.

Os capítulos que se seguem analisam a ação de burocratas intermediários e quase burocratas na circulação de ideias e na sua experimentação, apresentando novas propostas de solução para o problema da gestão integrada de resíduos sólidos no país, e procuram compreender como indivíduos aprendem a enfrentar dilemas, a construir poder coletivamente e mobilizar competências para cimentar coalizões discursivas em suporte a um modo alternativo de resolver o problema. Tal abordagem se aproxima de processos interativos pelos quais burocratas intermediários e quase burocratas produzem inovações e aprendem novas competências ao produzir política públicas. Além de confirmar nesse caso alguns dos achados de Abers e Keck (2017) sobre a agência de atores na tecitura de redes importantes para a construção de autoridade prática, este estudo avança para mostrar a importância também da

articulação de coalizões discursivas para tal processo, em acordo com os achados de autores como Haas (1992), Hajer (1995), Fischer (2003) e Zittoun (2014). O esforço, por fim, visa contribuir com a compreensão mais detalhada sobre como se constroem regimes de políticas públicas, de maneira complementar aos estudos de Jochim e May (2010) e May e Jochim (2013).

## 2 UMA COMUNIDADE DE POLÍTICAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

Este capítulo narra o processo de formação de uma nova comunidade de políticas de resíduos sólidos no Brasil. O objetivo é explicar como atores circulantes entre organizações da sociedade civil - inclusive partidos políticos - e burocracias públicas fomentaram a circulação de ideias e práticas que culminaram em experimentações inovadoras com a gestão municipal de resíduos.

Quando fora lançado, em 1989, o curta-metragem *Ilha das Flores*<sup>1</sup> chocou o Brasil ao retratar o dramático cotidiano de moradores da Ilha Grande dos Marinheiros, em Porto Alegre, para onde se destinava parte dos resíduos da capital gaúcha. À época, pilhas de materiais descartados se acumulavam nas ruas de outras capitais e lixões a céu aberto se espalhavam por todas as regiões do país, inclusive em cidades com alto índice de desenvolvimento humano relativo. Nelas, catadores de materiais recicláveis já trabalhavam retirando seu sustento da comercialização de recicláveis. Os sistemas de gestão de resíduos municipais padeciam assim com a desintegração de processos e pessoas.

Em meados do anos 1990, Curitiba, Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte experimentaram diferentes soluções para integrar atores e práticas em seus sistemas municipais de gestão de resíduos. Enquanto Curitiba criou uma solução técnica voltada à educação da população e ao controle da poluição ambiental, porém sem reconhecer o trabalho de catadores de materiais recicláveis, as prefeituras das demais cidades mencionadas, de outro maneira, incorporaram organizações de catadores em seus programas de coleta seletiva.

De lá para cá, variações entre dois modelos de manejo integrado passaram a coexistir nas cidades brasileiras. De um lado, modelos similares à experiência liderada por Jaime Lerner na capital paranaense, justificada pelo discurso da sustentabilidade ambiental e pela retórica do planejamento técnico, promovido pelo Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba – IPUC. De outro, modelos similares ao implantado por Olívio Dutra na capital do Rio Grande do Sul, justificada pelo discurso da justiça social e pela retórica do planejamento participativo, associado a movimentos sociais influentes na criação do Partido dos Trabalhadores (PT). Ambas experiências vão inspirar indivíduos e organizações a implementar, em diferentes municípios, variações daqueles modelos nos anos seguintes.

E foi a partir dos primeiros laboratórios locais que as experiências das quatro cidades supracitadas começaram a circular pelo país, principalmente por meio da participação de

---

<sup>1</sup> O filme pode ser visto em < <https://www.youtube.com/watch?v=bVjhNaX57iA>> . Acesso em 18 de abril de 2018.

atores ligados a gestões do PT, em congressos e seminários promovidos pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - Abes. Esses atores, situados tanto em organizações da sociedade quanto em burocracias públicas, promoveram três iniciativas que contribuíram para a emergência de uma comunidade de políticas específica no campo do saneamento básico no país. O primeiro resulta na conquista do reconhecimento da importância do manejo de resíduos sólidos dentro do campo do saneamento, em um contexto dominado por especialistas em água e esgoto. O segundo resulta no desenvolvimento de um modelo de manejo integrado de resíduos sólidos adaptado às condições de cada município, a partir de experimentos inclusivos de gestão. O terceiro resulta na circulação dessas soluções por congressos e seminários técnicos, preparando atores para assumir cargos ou prestar consultoria sobre o tema em diferentes municípios do país.

O capítulo se organiza da seguinte maneira: em primeiro lugar, apresentam-se as ideias de saneamento ambiental, saneamento básico e limpeza urbana. Em segundo, o contexto de surgimento do socioambientalismo e da *catação* em áreas urbanas durante o regime militar brasileiro. Em terceiro, a evolução dos sistemas municipais de manejo integrado de resíduos sólidos no contexto de redemocratização, durante a chegada da onda neoliberal ao país. Em quarto, enfatizam-se aspectos importantes das experiências de Curitiba, São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição de 1988. Por fim, discutem-se os aspectos centrais de cada modelo, bem como o papel de indivíduos, partidos e organizações da sociedade civil, no processo de criação e circulação de um pacote ideacional aberto sobre o manejo integrado de resíduos pelo país.

## **2.1 A produção da (des)ordem no manejo de resíduos sólidos urbanos**

Problemas públicos são alvo da ação de atores vinculados a organizações estatais e da sociedade civil não apenas porque afetam negativamente a vida de parte dos cidadãos de determinado território. Como visto no capítulo 1, pessoas precisam se mobilizar para construir enquadramentos discursivos tais que a atenção de grupos no interior de burocracias estatais promovam a mobilização de recursos, sistematicamente, para a formulação e a implementação de soluções. Uma maneira de construir e chamar atenção para essas diretrizes é cimentar coalizões discursivas em favor de determinadas propostas de solução que destacam seus aspectos mais relevantes (BELAND; COX, 2015; HAJER, 1993; FISCHER, 2003; ZITTOUN, 2014).

O encerramento de lixões, seguido da integração de catadores nos sistemas municipais de gestão de resíduos, por exemplo, teve que ser tematizado como um problema público e associado a uma proposta de solução específica, que visava tanto mitigar a degradação ambiental quanto promover a inclusão social por meio da geração de postos de trabalho. Embora a *catação* seja um trabalho exercido por indivíduos e grupos familiares em diversos lugares do mundo há séculos, *catadores* e *catadoras* se organizaram primeiramente em países como Colômbia e Indonésia. As primeiras organizações de catadores aparecem no Brasil durante a crise econômica da década de 1980, quando a Teoria da Libertação e a pedagogia autonomista de Paulo Freire foram a referência para a ação de ativistas católicos e socioambientalistas em sua formação, em São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte (DEMAJOROVIC; LIMA, 2013; DIAS, 2002; GRIMBERG; BLAETH, 1998; MARTINS, 2003; MEDINA, 2007).

No período posterior à Constituição de 1988, enquanto o Brasil remodelava suas instituições, países do norte global desenvolviam modelos integrados de manejo de resíduos sólidos, baseados no princípio dos 3R's – *reduza, reuse, recycle*, com o objetivo de aumentar sua eficiência reduzindo os riscos de poluição ambiental (BLUMBERG; GOTTLIEB, 1989; DEMAJOROVIC, 1995; LUTON, 1996). São atores ligados às áreas de saneamento ambiental e de assistência social que trabalharam em gestões lideradas pelo PT que promoveram a adaptação desses modelos ao contexto das cidades brasileiras, introduzindo preocupações normativas com a justiça social e com o compartilhamento de decisões do poder público no pacote ideacional existente sobre o manejo integrado de resíduos (JACOBI, 2006; KEMP; CRIVELLARI, 2008; BESEN, 2011).

Durante o período em que as cidades brasileiras experimentavam com soluções inclusivas, ativistas e técnicos de organizações internacionais, como o German Organisation for Technical Cooperation – GTZ<sup>2</sup>, a Advisors in Solid Waste Management – WASTE e a Swiss Centre for Appropriate Technology – SKAT<sup>3</sup>, desenvolviam soluções para integrar trabalhadores da catção aos modelos de gestão integrada em países do Sul global. Estas organizações se reuniram, então, no Collaborative Working Group on Solid Waste Management in Low and Middle-Income Countries – CWG, ao qual alguns ativistas e técnicos brasileiros, participantes de gestões municipais como a de Belo Horizonte, se conectaram, ampliando o escopo de circulação de ideias e práticas acerca do tema. Nesse

---

<sup>2</sup> O Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, a Organização Alemã para a Cooperação Técnica, em janeiro de 2011, fundiu-se com duas outras, dando origem ao Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ.

<sup>3</sup> Schweizerische Kontaktstelle für Angepasste Technik.



contexto, as experiências municipais brasileiras passam a se desenvolver e alcançar o nível federal (GUTBERLET, 2008; DIAS, 2009; MEDINA, 2007).

As características dos casos municipais durante os anos 1990 variaram de lugar para lugar ao longo do tempo, conforme a própria implementação da política foi gerando desafios que demandaram novas soluções. Variavam, por exemplo, os índices de reciclagem e recuperação de materiais alcançados, a quantidade de catadores vinculada a associações e cooperativas participantes dos programas, assim como os tipos de vínculo existentes entre as representações estatais e as organizações da sociedade civil envolvidas. Além dos méritos do modelo inclusivo, a literatura especializada passou a discutir seus limites (ABREU, 2009; BESEN; FRACALANZA, 2016; CAMPOS, 2014; CRIVELLARI et al, 2008; DIAS, 2016; GONÇALVES-DIAS, 2009; LEUBOLT; ROMÃO, 2017; LIMA; OLIVEIRA, 2008; MICHELOTTI, 2006; SILVA, 2017).

Nas páginas que seguem, analisa-se como um pacote aberto de ideias sobre a gestão integrada de resíduos sólidos foi remodelado por tais experimentações e carregado para diferentes níveis da federação, conforme os atores envolvidos nesse processo de construção institucional circularam entre diferentes posições e espaços institucionais ao longo de suas trajetórias profissionais. Na subseção seguinte, abordam-se as características centrais desse pacote ideacional.

### *2.1.1 O pacote ideacional aberto da gestão integrada de resíduos sólidos*

O conceito de gestão integrada de resíduos urbanos se refere ao processo pelo qual pessoas manejam máquinas e a infraestrutura existente para integrar as etapas de geração, separação, coleta, triagem, recuperação, tratamento e disposição final dos resíduos urbanos. (VERGARA; TCHOBANOGLIOUS, 2002; PHILIPPI JR. et al, 2012). O termo pode ser entendido como *um pacote ideacional aberto* porque se refere a um conjunto de ideias e práticas cujo conteúdo varia substancialmente sob o mesmo rótulo. Se, por um lado, o significado desse conjunto pode ser disputado por atores políticos no momento do desenho, por outro, ele admite adaptações tais que novos arranjos e instrumentos podem ser produzidos pelos atores em interação nas dinâmicas de implementação locais – o que invariavelmente leva a combinações mais específicas de seu conteúdo, decorrentes das dinâmicas entre os atores. Assim, mesmo modelos baseados em ideias inclusivas de gestão variam consideravelmente entre si na prática.

O pacote ideacional da gestão integrada de resíduos pode comportar inúmeros significados sobre o que, quem e como podem ser incorporados ao processo de manejo dos resíduos sólidos. De maneira geral, os modelos preconizam o princípio dos 3R's e a integração ambientalmente eficiente das etapas do manejo. No entanto, a importância de incluir pessoas como os catadores, com conhecimentos e práticas específicas, às diferentes etapas da gestão dos sistemas municipais, como dito anteriormente, começa a ser considerada com mais atenção em meados dos anos 1980 e 1990 (ANSCHÜTZ, 2006; MEDINA, 2007; MORENO; RÍOS; LARDINOIS, 1997; SCHEINBERG, 2003; SCHEINBERG).

A visão tradicional sobre a limpeza urbana predominante no Brasil, no final dos anos 1980, atribuía aos catadores de materiais recicláveis em situação de rua a equivocada ideia de que eles apenas geravam a “sujeira” e promoviam a degradação das ruas centrais das cidades. Da mesma maneira, catadoras em situação de lixão costumavam ser tratadas como se fossem os próprios resíduos com os quais trabalham. Muitos cidadãos ainda veem os catadores dessa perspectiva, como se fossem vetores de doenças por trabalhar diretamente com os resíduos nos lixões, ou mesmo como “ladrões” de lixo por “violar” contêineres comerciais e domiciliares para recuperar materiais recicláveis desperdiçados. Assim, os catadores e a catação são historicamente estigmatizados nas cidades, tanto por cidadãos quanto pelo poder público (ALMEIDA, 2008; DIAS, 2002).

Na verdade, a população que extraía sua renda dessa atividade costumava ser alvo constante de abordagens policiais violentas, seja nas ruas ou em lixões, por motivos variados: às vezes a justificativa – como se a truculência fosse admissível em qualquer circunstância – era que essas pessoas “atrapalhavam” o trânsito de veículos motorizados; outras, porque “roubam” materiais recicláveis de lixeiras privadas ou espalham “lixo” em logradouros públicos. Nesse sentido, a concepção higienista de limpeza urbana enquadrava a atividade dos catadores como uma fonte de problemas à vida nas cidades (Entrevistas 2; 8; 67; 81).

Os preconceitos contra catadores também se manifestavam de maneira excludente em seu cotidiano, às vezes impondo barreiras intransponíveis para a busca de emprego. O “garimpo” nos lixões se tornou, assim, alternativa precária de inclusão no mundo do trabalho para várias famílias. Uma ex-catadora do Lixão da Estrutural, em Brasília, por exemplo, compartilha sua experiência e expressa de maneira clara como as pessoas nessas situações se sentem:

Fui para o lixão odiando muito. Mas minha família toda já trabalhava lá. Minhas tias, meus primos, veio todo mundo do Pará. Todo mundo veio da roça. Chegou aqui, não tinha estudo. Quem realmente é rápido ganha muito dinheiro. Eu não aguento muito, porque eu trabalhava dois ou três dias, minhas costas doíam e eu não

conseguia. No lixão, você acaba tecendo relações. Eu acho que não vai existir um lugar onde eu consiga aprender tanto sobre o mundo e a organização dele quanto o lixão. No lixão eu percebi, primeiro, que não são catadores. São catadoras. Apesar de ser um reduto muito grande de mulheres, quem está por cima, explorando, mandando, são homens. Mesmo as mulheres que são catadoras estão subjugadas a um homem. E é incrível, porque tem gente do Norte e do Nordeste catando, correndo atrás e sendo esmagado por trator. E tem gente do Sul vindo comprar. Assim, [é tudo] repetição – a palavra é essa mesmo –, repetição clara do que é a organização social desse país. (Entrevista 59)

Depreende-se da passagem como os lixões e as ruas nutrem contextos que reproduzem situações de violência e vulnerabilidade social. Dentro do lixão, relações assimétricas de poder entre grupos se estabelecem, assim como em outros espaços da sociedade em que o Estado atua para reforçá-las. Enquanto a catação nas ruas tende a atrair perfis masculinos mais jovens, o trabalho em lixões e galpões tende a atrair perfis femininos e mais velhos. O trabalho infantil ocorre em ambos os espaços (Entrevistas 48; 54; 59; 77; 75).

Em meados dos anos 1980, organizações da sociedade civil ligadas à Igreja Católica, como a Organização Auxílio Fraternal – OAF, a Ordem dos Maristas, a Cáritas Brasileira e as Pastorais de Rua, começaram a levantar informações sobre essa população de trabalhadores em situação de rua e em situação de lixão. Ativistas vinculados a essas instituições iniciaram, também, um processo de construção da identidade coletiva<sup>4</sup> dessa população, por meio do apoio à sua organização em associações e cooperativas de trabalho.

EM seguida, nas primeiras administrações municipais petistas após 1988, esses atores mobilizaram suas redes de relações para construir programas municipais inclusivos de manejo integrado de resíduos sólidos em São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte. Outras cidades lideradas por governantes do PT, como Santos, Brasília, Santo André e Londrina também incorporam organizações de catadores a seus sistemas municipais de manejo de resíduos ao longo do tempo. Além da integração de etapas do processo de manejo dos resíduos nas cidades, o modelo forjado nessas experiências visava promover a inclusão de organizações de catadores nos sistemas municipais. Em alguns lugares, o modelo preconizou também a criação de canais de interlocução para coordenar ações de atores estatais e não estatais participantes de sua implementação (DUBOIS, 1999; GRIMBERG; BLAETH, 1998; BESEN, 2006; Entrevistas 4; 8; 66; 67; 70; 74; JACOBI, 2006).

---

<sup>4</sup> Roberto Laureano da Rocha, um dos líderes do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR, afirma que “catadores de verdade” são aqueles que vieram de situação de rua ou de situação de lixão. Empreendimentos cujos trabalhadores não vieram dessas duas situações são, nas palavras dele, “coopergatos”. Ver declaração em vídeo disponível em: <[www.mnrc.org.br/noticias/noticias-regionais/catadores-lotam-audiencia-publica-para-debater-logistica-reversa](http://www.mnrc.org.br/noticias/noticias-regionais/catadores-lotam-audiencia-publica-para-debater-logistica-reversa)>. Acesso em: 1º set. 2017. Link alternativo: <[www.youtube.com/watch?v=4Hv0\\_x31v38](https://www.youtube.com/watch?v=4Hv0_x31v38)>. Acesso em: 27 mar. 2018.

O trabalho autogestionário iniciado por ativistas católicos e socioambientalistas nas primeiras organizações de catadores passou, assim, a ser incorporado por sistemas municipais de manejo de resíduos, como um modelo alternativo à terceirização dos serviços de manejo de resíduos exclusiva para empresas privadas. O valor da ação realizada por catadores ao retirar materiais desperdiçados do meio ambiente passou a ser parcialmente reconhecido como uma solução para um problema público. Porém, diferentemente do que ocorreu em Curitiba, nas gestões de Lerner, Greca e Taniguchi, o que marcou os modelos implementados pelas administrações de Olívio Dutra, Luiza Erundina e Patrus Ananias foi a mudança de visão do poder público sobre o papel de catadores, carrinheiros e carroceiros nas cidades. Além disso, o papel de ativistas institucionais que participam de suas gestões foi fundamental para a afirmação do modelo inclusivo (Entrevistas 4; 8; 21; 66; 67; 70; 81; 83; 85).

A incorporação de associações e cooperativas de trabalho aos sistemas municipais de manejo de resíduos consolidou-se como estratégia para a reconstrução de vínculos sociais e o desenvolvimento de consciência política dos catadores, além de promover a diminuição dos custos da terceirização do sistema. A convergência de ideias associadas ao modelo de gestão integrada de resíduos, desenvolvido por organizações internacionais, e práticas associadas ao cooperativismo e à economia solidária no Brasil, foram combinadas de maneira criativa em distintos municípios do país desde então (DIAS, 2002; 2009; GRIMBERG, 1994; JACOBI; TEIXEIRA, 1997; LIMA, 2004; MAGERA, 2003; MARTINS, 2003; SOUZA et. al., 2003; SCHIOCHET, 2012).

Como exemplo do que a guinada das políticas proporcionou, um catador conta como procedeu sua transformação ao conscientizar-se da importância da atividade de catação:

Com o meu trabalho, fui percebendo que era possível me sustentar e sustentar minha família, com três filhos ainda pequenos. Na medida [em] que eu ia me descobrindo no campo da reciclagem, fui percebendo também que eu estava resgatando minha cidadania. Perdi a vergonha, perdi o preconceito de mim para mim mesmo, trabalhei durante dois anos de forma individualizada, ou seja, trabalhando individual, comercializando com o atravessador, onde eu achava mais interessante. Nessa caminhada, nessa altura, conheci um grupo de pessoas ligadas à Igreja Católica, da paróquia local (Entrevista 48).

O pacote de ideias associado à gestão inclusiva de resíduos no país passa assim a integrar práticas ligadas ao manejo sustentável de resíduos sólidos nas cidades com práticas cooperativistas já existentes no país, por força da ação de atores ligados à Igreja Católica, ao PT e à Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, mas que vão se fortalecer ao longo dos anos 1990 pela ação de atores ligados ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

Essa evolução ficará mais clara no próximo capítulo. Na subseção seguinte, abordam-se a evolução do campo do saneamento ambiental no Brasil, com destaque para como ele se constituiu em torno da ideia de saneamento básico, direcionando o entendimento sobre a limpeza pública e a gestão integrada de resíduos vigentes no país, vis a vis sua evolução em países do norte global.

### *2.1.2 Saneamento ambiental, saneamento básico e limpeza urbana*

As políticas de saneamento ambiental no ambiente urbano brasileiro envolvem cinco elementos: o manejo de resíduos sólidos, o controle de vetores, o abastecimento de água potável, o tratamento de esgoto e o manejo de águas pluviais (REZENDE; HELLER, 2008; Entrevistas 6; 39; 69; 70). Enquanto três deles estão mais diretamente relacionados com o manejo das águas, outros dois se associam mais ao manejo dos resíduos sólidos.

Modelos de manejo integrado de resíduos sólidos apareceram em países da Europa, nos anos 1970, para aumentar a eficiência das etapas envolvidas nele, buscando reduzir tanto seus custos de operação quanto os riscos de poluição. A partir do mesmo período, o crescimento dos grandes centros urbanos provocou a escassez de áreas disponíveis para a construção de aterros sanitários no perímetro das cidades, porém, muitas vezes, o impedimento ocorreu pela mobilização de comunidades vizinhas<sup>5</sup> às áreas destinadas a esse fim. No contexto de ascensão do neoliberalismo e de crise fiscal do “bem-estarismo”, os modelos integrados de manejo de resíduos passaram a incentivar a desativação de aterros sanitários e promover práticas de tratamento por meio da reciclagem e da incineração. A integração das etapas de geração, tratamento e disposição final, nesse sentido, visa diminuir custos e mitigar riscos ambientais envolvidos no transporte e no aterramento de diferentes tipos de resíduos. Assim, a redução da quantidade gerada e destinada a esses espaços passou a ser um objetivo perseguido por governos e organizações da sociedade civil e, para isso, se faz uso de diversos métodos. Os novos modelos, baseados em tecnologias de separação, reciclagem e incineração, passaram então a promover o abandono gradual de aterros sanitários e a incentivar a adoção de métodos de tratamento térmico que, supostamente, oferecem menos riscos de poluir o solo, as águas e o ar (BLUMBERG; GOTLIEB, 1989; KREITH; TCHOBANOGLIOUS, 2002; LUTON, 1996; VERGARA; TCHOBANOGLIOUS, 2012).).

Entretanto, é importante lembrar que, durante as décadas de 1960 e 1970, o arcabouço institucional brasileiro do saneamento ambiental se fez, de maneira incompleta e fragmentada,

---

<sup>5</sup> Esses movimentos são conhecidos na literatura como *Not In My Backyard* – NIMB.

em torno da noção de saneamento básico. Primeiro, porque o Estado brasileiro constituía-se de burocracias voltadas predominantemente a administrar o abastecimento de água, o tratamento de esgoto e o controle de vetores – ou seja, procedia fragmentariamente; em segundo, por conta de a legislação federal e as políticas públicas para o setor terem se consolidado, em torno de uma concepção limitada de manejo de resíduos sólidos, associadas à ideia de limpeza pública – demonstrando, assim, sua incompletude (REZENDE; HELLER, 2008).

A ideia de limpeza urbana, dominante no país desde os anos 1970, pressupunha que o controle de vetores nas cidades resultaria da higiene de seu espaço público. Essa concepção fomentou um conjunto de práticas que tratou tanto os resíduos sólidos gerados nas cidades quanto as pessoas que os manejam como potenciais vetores de patologias biológicas e sociais. Dessa maneira, essa concepção se consolidou nas políticas de saneamento básico ao longo dos anos 1980, incentivando a degradação do meio ambiente e das condições de trabalho das pessoas que trabalham diretamente com os resíduos sólidos (Entrevistas 8; 14; 21; 39; 67; 70; 81; 85).

Modelos municipais de gestão de resíduos baseados na ideia de limpeza urbana, forjados nesse quadro institucional incompleto, foram forjados em dois processos complementares: tanto municípios como empresas prestadoras de serviços no setor se especializaram no transporte de resíduos sólidos, restringindo suas práticas à coleta e disposição final do volume coletado em áreas afastadas dos centros urbanos – práticas, muitas vezes, incentivadas por contratos de prestação de serviço com remuneração baseada na quantidade de resíduos transportados e aterrados. Assim, quanto maior o montante de resíduos transportados e aterrados por firmas prestadoras de serviços, tanto maior seriam seus rendimentos. Essas práticas reforçaram a estigmatização das pessoas que trabalham com o manejo dos resíduos sólidos nas cidades, pois ignoram seu papel econômico e ambiental na recuperação de materiais recicláveis e na redução do volume de resíduos a ser transportado e aterrado (*idem*).

O conjunto de práticas decorrentes dessa concepção restrita de limpeza urbana concorreu para invisibilizar os trabalhadores que prestam serviços de coleta e varrição no mercado formal, ao mesmo tempo em que criminalizou os prestadores de serviços de triagem e recuperação de materiais recicláveis atuantes na informalidade. A estigmatização de catadores e o não reconhecimento do trabalho que prestam às prefeituras podem ser, assim, entendidos consequências geradas pela implementação de modelos de manejo de resíduos associados a uma ideia restrita de limpeza urbana. Desse modo, o processo pelo qual se

estabeleceram tais condições impõe barreiras à institucionalização de sistemas sustentáveis de manejo integrado nos municípios do país.

Para entender melhor a problemática, basta considerar que os baixos índices de sustentabilidade dos sistemas de manejo integrado de resíduos no Brasil resultaram, em parte, da priorização de investimentos públicos para as áreas de água e esgoto, ocorrida desde 1967 com a implementação do Plano Nacional de Saneamento – Planasa. Segundo um interlocutor que começou a trabalhar com saneamento básico na década de 1970:

Desde 1977, houve poucos recursos para investimento – recursos estes que não tinham nenhuma outra ação além do apoio. Repassava-se o recurso para o município, ele fazia o aterro e, depois, o aterro virava lixão. Isso aconteceu em vários municípios brasileiros mesmo na década de 1990. (Entrevista 14)

A opção política de apoiar o desenvolvimento institucional das companhias estaduais de saneamento nesse período, com o intuito de adequá-las ao Planasa, instituiu, por conseguinte, um campo de profissionais de saneamento básico especializados na gestão de água e esgoto. Aliás, segundo outro interlocutor formado durante os anos 1970: “[...] os resíduos sólidos, inclusive no currículo das universidades, eram duas aulas, uma coisa assim. A legislação ambiental também. Na verdade, ela reforça uma gestão mais técnica de resíduos.” (Entrevista 39). E são profissionais com esse perfil que passaram a formar o corpo técnico de empresas públicas estaduais de saneamento e consultorias privadas a partir de então.

Nesse mesmo contexto, as burocracias brasileiras na área se estabeleceram com foco em aspectos do saneamento básico relacionados ao manejo das águas, desvinculado do manejo integrado de resíduos sólidos urbanos, especialmente de sua disposição ambientalmente adequada. E isso também ocorreu com o campo do saneamento básico – sua consolidação procurou endossar as diretrizes do Planasa, cujo foco estava na expansão dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto (REZENDE; HELLER, 2008). Assim, desde então, as burocracias encarregadas de gerir os resíduos sólidos no âmbito municipal sofrem tanto com a falta de investimentos públicos quanto com a escassez de profissionais especializados.

Essa opção política do regime autoritário, cuja concentração de investimentos nas áreas de água e esgoto acabou por desincentivar a formação de especialistas na área de resíduos sólidos no Brasil, por um lado, provocou a escassez de mão de obra qualificada na área, reforçando a concepção limitada de saneamento básico; por outro, promoveu o entendimento da gestão de resíduos sólidos restrito à ideia de limpeza urbana, incentivando também a reprodução de práticas que destinavam o volume coletado nas cidades a territórios periféricos,

portanto distantes dos centros urbanos, de maneira ambientalmente inadequada (Entrevistas 14; 21; 39; 85).

### *2.1.3 Desenvolvimentismo, socioambientalismo e catação*

Ideias ambientalistas ganharam relevância internacional durante os anos 1970. A obra *Limites ao Crescimento* provocou grande repercussão na comunidade científica ligada às políticas de meio ambiente durante a Conferência de Estocolmo<sup>6</sup>, realizada pela ONU, em 1972 (MEADOWS et al, 2004). Na mesma época, os “choques do Petróleo” estimularam a busca por tecnologias para o reaproveitamento e a reciclagem de materiais, bem como o desenvolvimento de alternativas econômicas a produtos derivados do petróleo. Nesse contexto, atores engajados com o ambiente urbano desenvolvem o princípio dos 3R’s como um lema associado à gestão sustentável dos recursos naturais em países da Europa, no Canadá e nos Estados Unidos (SCHEINBERG, 2003; 2011).

A conservação da Amazônia brasileira passa a exercer fascínio sobre ecologistas do norte global. No entanto, a hegemonia do desenvolvimentismo autoritário vigente no Brasil durante o regime autoritário impõe barreiras à penetração das ideias conservacionistas no país ao longo dos anos 1970. O fim do “milagre econômico”, entretanto, abre espaço para a redemocratização do país. Pouco antes do retorno de eleições diretas para governador – realizadas em 1982 - o Brasil aprova sua Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, em 1981. O conservacionismo ganha espaço então, mas é criticado por atores desenvolvimentistas – e também por ambientalistas com preocupações sociais. O processo de redemocratização suscita o desenvolvimento de ideias socioambientalistas, que configuraram uma corrente crítica ao conservacionismo (HOCHSTETLER; KECK, 2007).

No socioambientalismo brasileiro, a busca pela proteção ao meio ambiente não se desconecta da realização da justiça social. Mais especificamente, os socioambientalistas passam a valorizar os povos do campo e da Floresta Amazônica, como agentes fundamentais da preservação da natureza, e a defender sua inclusão social por meio de políticas públicas ambientais. E, reforçando essa bandeira inclusiva, uma corrente ligada a organizações católicas considera também os catadores agentes da preservação, porém do meio ambiente urbano (MAZZARINO, 2013). E como os hábitos de consumo do cidadão urbano brasileiro, dado o desenvolvimento das forças produtivas do país no período, eram bastante diferentes

---

<sup>6</sup> I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.



daqueles da população do Norte global, o reuso, a recuperação e a reciclagem de materiais nas cidades já faziam parte do cotidiano de grande parte da população do país. Porém, embora a preocupação do conservacionismo com a extração predatória de recursos naturais da Amazônia tivesse relação direta com as práticas consumeristas da população do Norte global, ela pouco se conectava então com a realidade vivida pelos povos pobres do campo e das cidades brasileiras na década de 1980.

O intenso fluxo migratório do campo para as cidades produziu um cenário social alarmante no fim da mesma década. Nesse período, o Estado brasileiro enfrentava uma de suas mais graves crises fiscais e os investimentos no setor de saneamento básico diminuíram sensivelmente. Altas taxas de desemprego e aumento da pobreza assolaram as áreas urbanas. Nos lixões e nas ruas, humanos e animais recuperavam materiais e alimentos como fonte de renda e para a subsistência de suas famílias. E é nesse cenário que os limites dos sistemas municipais de manejo de resíduos baseados na ideia de limpeza urbana vão se apresentar. Por um lado, a ausência de integração dos processos de manejo produziu intensa degradação do meio ambiente e da saúde pública em territórios que abrigam lixões. Por outro, impôs aos atores dos processos de geração, recuperação e reciclagem de resíduos condições de trabalho degradantes, o que impactou profundamente no dia a dia de boa parte dos catadores de materiais recicláveis do ambiente urbano.

Durante a “década perdida”, *catadores*, *carrinheiros* e *carroceiros* se multiplicaram no interior da cadeia produtiva da reciclagem no Brasil, seja nas ruas ou em lixões, afinal, o país apresentava índices elevados de desemprego e pobreza, assim como intensas assimetrias econômicas regionais (MAGERA, 2003; BURGOS, 2008). Um interlocutor explica em que circunstâncias passou a exercer sua profissão nas ruas de Curitiba:

Eu me tornei catador porque me senti expulso do chamado mercado de trabalho, já com idade acima de 40 anos e baixa qualificação profissional. Durante muitos anos da minha vida, eu fui metalúrgico, mas também passei por diversos outros empregos. Sempre procurando me requalificar: fui metalúrgico, garçom, padeiro e *pizzaiolo*, até que chegou um momento que a única alternativa que enxerguei para sobreviver de forma digna foi a catação. Isso já foi em Curitiba, trabalhando de forma individualizada, na rua. Nesse período, eu exerci um forte preconceito de mim para mim mesmo... Com vergonha e para que ninguém me visse, fiz uma opção de trabalhar na calada da noite. (Entrevista 48)

São trabalhadores como este que recuperam materiais recicláveis do montante de resíduos gerado nas cidades e os comercializam com pequenos empresários locais, sucateiros e recicladores, que, por sua vez, os vendem para indústrias recicladoras. Entre catadores autônomos, associações, cooperativas e a indústria, se estabelece uma cadeia oligopsônica de compradores e vendedores de material reciclável, formada por indivíduos e firmas

“atravessadoras” (CALDERONI, 1999). Alguns desses *sucateiros* possuem terrenos ou galpões onde podem realizar a separação, a prensagem, o enfardamento e o estoque de grandes quantidades de materiais. Dessa maneira, diferentes firmas – mais ou menos informais - encontram matéria-prima barata para reduzir seus custos de produção, evitando, assim, sua importação e extração da natureza.

Mais uma vez, o interlocutor compartilha sua visão de como o mercado da reciclagem pode constituir uma cadeia de interdependência econômica entre os atores situados nos elos mais próximos à recuperação de materiais:

Nesse período eu descobri uma coisa no mundo da catação: a dependência, ou interdependência do catador com o atravessador. Por exemplo: o catador que não tinha carrinho alugava o carrinho do dono do depósito. O que isso gerava e ainda gera? (Ainda acontece muito.) A dependência. Se você trabalha com o carrinho do ferro velho, você automaticamente é obrigado a trazer seu material para ele – e ele te paga o que quer e ainda cobra o aluguel do carrinho. O que a gente chama de servidão por dívida, seja pelo carrinho ou... (infelizmente) ainda por moradia. E, quando acontece essa vinculação de carrinho com moradia, a subjugação ainda é maior. [Em] muitos casos a pessoa trabalha apenas para manter vícios, seja de álcool ou outras substâncias. (Entrevista 48)

A cadeia da reciclagem se consolidou nas grandes cidades brasileiras, assim, baseada no trabalho de dois tipos de atores: os aparistas e recicladores, vinculados ao mercado formal, trabalhando nas indústrias de transformação; e os *catadores*, *carrinheiros*, *carroceiros* e *atravessadores*, vinculados ao mercado informal, atuando nas ruas, em lixões ou em galpões de recuperação de materiais. Muitos destes inclusive começam a exercer a atividade da catação com os pais, ainda crianças, o que configura a característica de inúmeros empreendimentos informais familiares voltados à recuperação de materiais (Entrevistas 13; 15; 37; 40; 43; 48; 54; 59; 64; 88).

Em suma, o período de surgimento das primeiras organizações de catadores no país coincidiu com dois processos: chegada da onda neoliberal ao país, trazendo um receituário de medidas para aumentar a eficiência estatal no manejo de resíduos sólidos urbanos; e a passagem da onda redemocratizante, que trouxe consigo a esperança de ampliar a participação popular no desenho de políticas públicas, tornando-as mais inclusivas, ampliando o acesso ao burocrático Estado autoritário brasileiro, resultante do desenvolvimentismo militar. Na próxima subseção, apresenta-se tal contexto desde a perspectiva da municipalização de competências sobre serviços públicos trazida pela Constituição de 1988.

#### 2.1.4 Neoliberalismo, redemocratização e o papel dos municípios

No Brasil, os municípios passaram a terceirizar o manejo dos resíduos sólidos urbanos para empresas privadas entre as décadas de 1960 e 1980 (GODOY, 2015). Esse movimento ocorreu em resposta à crise fiscal do Estado e à suposta ineficiência intrínseca de órgãos, autarquias e empresas públicas de limpeza urbana. A ideia embutida ali era a de que empresas privadas podem administrar melhor os desafios de construir e manter aterros sanitários e estações de tratamento de resíduos, além de renovar máquinas e veículos da frota mobilizada para seu transporte. Essa tendência se consolidou ao longo dos anos 1990, com a terceirização de todas as etapas do manejo de resíduos em grande parte das capitais brasileiras (Entrevistas 14; 21; 39; 67; 69; 70).

A Constituição de 1988 atribuiu aos municípios a competência para gerenciar parte dos resíduos sólidos urbanos, mas também distribuiu as competências sobre as políticas de meio ambiente entre os três entes da federação. A Carta Magna brasileira se manteve ambígua, até os anos 2000, quanto às competências de estados e municípios acerca das políticas de saneamento básico. Na prática, as demandas relativas ao abastecimento de água e ao tratamento de esgoto ficaram sob a titularidade das companhias estaduais de saneamento, enquanto a parte ligada ao manejo de resíduos sólidos sob responsabilidade dos municípios.

No entanto, como o perfil de investimento na construção e na manutenção de aterros sanitários, em algumas cidades das regiões Sul e Sudeste, contribuiu para a concentração de especialistas em poucas capitais do país, era costumeiro encontrar lixões a céu aberto inclusive em cidades com índice de desenvolvimento humano (IDH) relativamente elevados, como Brasília. Isso se deu, em parte, devido à ausência de regulações específicas sobre as atividades poluidoras de grandes geradores de resíduos da indústria, do comércio e do setor público – atentando-se ao fato de que a maior parte dos materiais depositados em lixões no país ainda seja proveniente de setores como a construção civil.

O entendimento de especialistas é que sem uma regulação do compartilhamento de custos do manejo de resíduos nas cidades, a sustentabilidade da gestão municipal no setor fica comprometida. É também por essa razão que municípios buscam fontes de recursos para a gestão de resíduos sólidos por meio de instrumentos econômicos, como taxas e impostos, e instrumentos políticos, como leis e políticas, pois obrigam comerciantes e industriais a se responsabilizar pelos resíduos que produzem, preferencialmente promovendo a inclusão de catadores de materiais recicláveis (Entrevistas 6; 8; 14; 17; 21; 30; 31; 32; 39; 67; 69; 70; 81).

No início dos anos 1990, o Rio de Janeiro sediou a Eco 92, Conferência Internacional de Meio Ambiente da ONU. Embora a conservação da Amazônia fosse uma grande preocupação de ecologistas durante o evento, problemas ambientais das cidades dominaram a

agenda internacional no período, razão pela qual a ONU elegeu o ambiente urbano como o tema da conferência seguinte, realizada no ano de 1996, em Istambul. Uma de suas determinações foi que países da União Europeia passassem a regulamentar o princípio jurídico do direito ambiental chamado *poluidor-pagador*, que, no Brasil, fora adotado desde 1981 pela PNMA (MACHADO, 2012).

Esse princípio, aplicado ao manejo de resíduos sólidos, se concretiza por meio de políticas que distribuem entre diferentes atores a responsabilidade pós-consumo, tornando os geradores de produtos e, conseqüentemente, de resíduos responsáveis por sua disposição final ambientalmente adequada. A partir de então, prefeituras de cidades europeias passam a cobrar de seus habitantes taxas proporcionais à quantidade e especificidade dos resíduos gerados por domicílios, estabelecimentos comerciais e indústrias. Assim, grandes e pequenos geradores passam a ser responsabilizados pelos custos da disposição ambientalmente adequada de seus produtos. Indústrias de países da União Europeia criaram entidades gestoras para realizar a logística reversa<sup>7</sup> de resíduos de diversas cadeias produtivas, enquanto agências estatais passam a regular sua atuação, por exemplo, no cumprimento de metas de recuperação de resíduos e reciclagem. Instrumentos variados de política ambiental aplicados ao manejo de resíduos passam a ser combinados também em países como o Canadá e os Estados Unidos, onde se destaca o sistema de manejo integrado de resíduos da cidade de São Francisco (JURAS; ARAÚJO, 2012; VERGARA; TCHOBANOGLOUS, 2012).

O manejo integrado de resíduos sólidos urbanos começou a ganhar importância no interior do campo de políticas de saneamento brasileira quando cidades como Curitiba (1989) e Porto Alegre (1990) experimentam implantar soluções para o setor. Com isso, ambas as cidades encerraram lixões, estabeleceram programas de coleta seletiva abrangentes e passaram a gerir aterros sanitários de maneira consorciada com municípios vizinhos (EIGENHEER, 1993; 1998). Porém, a adoção de modelos abrangentes de coleta seletiva por municípios do país passa a esbarrar nos altos custos operacionais, inclusive, considerando as grandes dificuldades políticas que as prefeituras encontram para aprovar taxas sobre a geração de resíduos nas cidades, muito em função da resistência que organizações representativas de setores do comércio e da indústria impõem ao Poder Legislativo nas localidades (BESEN, 2012; Entrevista 8; 21; 66; 67; 68).

Em escala nacional, a responsabilidade pós-consumo passa a ser regulamentada pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama em meados dos anos 1990, mas sua

---

<sup>7</sup> Ver nota na introdução.

aplicação tem baixa eficácia, em parte, pela ausência de legislação federal específica sobre o tema. Em outra parte, porque diferentes setores da indústria e do comércio se negam a cumprir as resoluções promulgadas pelo órgão, alegando que, na ausência de uma legislação federal específica sobre o manejo de resíduos, a jurisdição do Conama não alcançaria uma questão de competência municipal (Entrevistas 4; 67; 68; 70).

Com a chegada da onda neoliberal e por conta do federalismo fiscal introduzido pela nova constituição, houve um recrudescimento da tendência de terceirização dos serviços de limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos (BURGOS, 2008; GODOY, 2015). No entanto, o desenvolvimento da regulação sobre a qualidade da prestação desses serviços não acompanha o processo. Assim, tanto a terceirização acentuada quanto a baixa qualidade regulatória dos municípios provocam a degradação da infraestrutura pública existente para o tratamento e a disposição final de resíduos, gerando a disseminação de lixões por todo o território nacional. No Distrito Federal, por exemplo, a opção política pela contratação de empresas privadas para realizar a coleta, a manutenção e o investimento na ampliação da infraestrutura resulta na sua deterioração ao longo do tempo, constatada por auditoria do Tribunal de Contas (DISTRITO FEDERAL, 2009; Entrevistas 14; 21; 39; 75; 76).

Na próxima seção, busca-se analisar como prefeituras brasileiras inventaram soluções criativas para resolver seus problemas com a gestão de resíduos a partir dos anos 1980.

## **2.2 Experimentalismo municipal no processo de produção de políticas**

Os projetos pioneiros de coleta seletiva de resíduos sólidos no Brasil ocorreram em Niterói (1985) e em Florianópolis (1988). Curitiba, entretanto, foi a primeira cidade brasileira a implantar um programa municipal abrangente de manejo integrado, em 1989. São Paulo, por outro lado, incorporou uma cooperativa de catadores a seu programa de coleta seletiva à época. No ano seguinte, Porto Alegre desenvolveu um modelo alternativo ao de Curitiba e ao de São Paulo, passando a integrar associações de catadores<sup>8</sup> de materiais recicláveis ao sistema formal e promovendo a formação de novas organizações na cidade. O município estabeleceu, também, um fórum de interlocução com a população para discutir como implantar o novo modelo (EIGENHEER, 1993; 1998; GRIMBERG; BLAUTH, 1998; Entrevistas 37; 40; 70).

---

<sup>8</sup> Nesse período, em Porto Alegre, o termo *recicladores* predominava sobre o termo *catadores* (MARTINS, 2003).

O sistema implantado na capital paranaense foi fruto do trabalho de atores vinculados ao Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba – IPUC e ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), especialmente do urbanista Jaime Lerner e dos engenheiros Rafael Greca e Cássio Taniguchi. Já o sistema da capital gaúcha derivou do trabalho de atores ligados ao sindicalismo, à Associação Gaúcha de Proteção à Natureza – Agapan, às Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica – CEB e ao Partido dos Trabalhadores (PT), especialmente o bancário Olívio Dutra, o irmão marista Antônio Cecchin e o professor universitário Darci Campani. Ambas as prefeituras estabeleceram, desde então, relações de parceria com universidades, empresas, organizações da sociedade civil e agências internacionais de cooperação que atuaram no setor de manejo integrado de resíduos sólidos brasileiro (CALAFATE-FARIA, 2013; FILOMENA, 2006; HIWATASHI, 1998; Entrevistas 8; 66; 67; 70).

### *2.2.1 Curitiba: do IPUC aos programas “Lixo que não é lixo”, “Compra de lixo” e “Câmbio verde”*

Jaime Lerner administrou Curitiba por dois mandatos durante o regime autoritário, nos períodos de 1971 a 1974 e de 1978 a 1983. O arquiteto, um dos fundadores do IPUC e responsável pela elaboração do Plano Diretor da cidade ainda nos anos 1960, se filia ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), em 1985, e por ele se elege prefeito, em 1988. No início de sua gestão, ele e sua equipe implementam o primeiro sistema municipal abrangente de manejo integrado de resíduos do país. O então prefeito conta com quadros que também passaram pelo IPUC, como Rafael Greca e Cássio Taniguchi – ambos, inclusive, seriam seus substitutos no cargo nos períodos subsequentes, entre 1993 e 2004.

Quatro ações constituíram a política de Lerner para o setor: em primeiro lugar, a construção do aterro sanitário da Caximba, que passou a receber os resíduos da cidade. Em segundo lugar, os programas “Lixo que não é lixo”, “Compra de lixo” e uma lei proibindo a incineração e a disposição final de resíduos a céu aberto. O programa “Lixo que não é lixo” fora o responsável por introduzir a coleta seletiva na rotina da população das regiões mais acessíveis da cidade, por meio de intensa propaganda sobre como separar os resíduos na fonte. Já o “Compra de lixo” dedicou-se aos bairros da cidade situados em áreas de risco, onde geralmente os caminhões da coleta seletiva não conseguiam acessar – à população dessas localidades possibilitou-se a troca de seus resíduos recicláveis por bilhetes de transporte público. Em seguida, foi realizado o programa “Câmbio Verde”, pelo qual os

cidadãos foram incentivados a trocar materiais recicláveis por alimentos produzidos por agricultores locais. Em pouco tempo, a política pública de Lerner ganhou reconhecimento nacional e internacional (BEZERRA, 2003; CALAFATE-FARIA, 2013; EIGENHEER, 1993; 1998; OLIVEIRA, 2001; Entrevista 90).

No entanto, apesar de sua repercussão, o modelo implantado em Curitiba não promoveu o reconhecimento do trabalho coletivo de catadores como um instrumento de resgate social de parte da população em situação de rua e em situação de lixão. Ao contrário, ele passou a impedir a circulação de catadores em situação de rua no perímetro da região central da cidade, para garantir a higiene urbana. Assim, os programas “Lixo que não é lixo” e “Compra de lixo”, mesmo que tenham tido função pedagógica em relação ao preparo dos materiais para a coleta, não buscaram construir condições para a incorporação de associações e cooperativas de catadores ao sistema de gestão integrada de resíduos (CALAFATE-FARIA, 2013; GONÇALVES, 2003).

Percebe-se que a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos implantada em Curitiba em meados dos anos 1990 contemplara apenas as etapas do processo técnico do manejo, focando sua dimensão ambiental, sem levar em consideração seu aspecto social e parte das pessoas envolvidas nele, como é o caso dos catadores. Exemplifica-se assim uma das possibilidades de aplicação do pacote ideacional aberto da gestão integrada de resíduos, que integra processos de maneira mais eficiente e menos poluente, porém sem maiores preocupações sociais. Nas subseções seguintes, apresentam-se experiências em que esse conjunto de ideias, na prática, passou a englobar também o aspecto da justiça social, incorporando catadores ao sistema por meio do fomento a sua organização produtiva em associações e cooperativas.

### *2.2.2 São Paulo: das ruas com a OAF à Coopamare*

A terceirização dos serviços de limpeza urbana na cidade de São Paulo se iniciou no final dos anos 1960 e vai se consolidar durante as décadas seguintes. Para se ter uma ideia, nos anos 1980, a infraestrutura para o manejo de resíduos sólidos da cidade se constituía de três incineradores, quatro aterros sanitários e duas usinas de compostagem. O rápido crescimento da geração de resíduos durante o período, entretanto, resultou no inevitável esgotamento da capacidade de alguns desses aterros. Na mesma época, também ocorreu a multiplicação dos catadores de materiais recicláveis na cidade (BURGOS, 2008;

DEMAJOROVIC, 1994; DEMAJOROVIC; LIMA 2013; GODOY, 2015; GONÇALVES-DIAS, 2009).

Antes, porém, nos anos 1950, com a fundação da Organização do Auxílio Fraternal – OAF pelo grupo católico Fraternidade das Oblatas de São Bento, passa a existir em São Paulo uma entidade da área de assistência social que atua em prol da população em situação de rua. Na década de 1970, ela se transforma pela influência de ideias associadas à Teologia da Libertação e à pedagogia da autonomia de Paulo Freire. A OAF vai abrigar parte dos catadores em situação de rua da cidade em seu centro comunitário, a partir de 1982. No mesmo lugar e época, com incentivo da comunidade, começam a ser construídos os carrinhos de mão para aumentar a escala de materiais coletados individualmente (ALTEMEYER JR., 2006; GRIMBERG, 1994).

Em 1985, com apoio da então vereadora Luiza Erundina (PT), a OAF aluga uma casa na baixada do Glicério e adquire uma balança para pesar os materiais coletados pelos catadores, que passam a trabalhar de forma associada. Essa estrutura é vital para o armazenamento, pesagem e comercialização coletiva do material coletado nas ruas. Como consequência, um quadro mais amplo de apoiadores da organização se estabelece na vizinhança, destinando os materiais coletados. Os trabalhadores associados decidem, então, destinar parte do montante arrecadado com a venda dos recicláveis para um fundo comum, com o intuito de garantir o pagamento de benefícios a seus membros. Nessa época, o grupo discute a possibilidade de transformar a associação em uma cooperativa formalmente estruturada (GRIMBERG, 1994).

Quando Luiza Erundina assume a prefeitura de São Paulo pelo PT, em 1989, a associação de catadores, apoiada pela OAF, buscava assessoria jurídico-administrativa da Secretaria Nacional de Cooperativismo – Senacop, vinculada ao Ministério da Agricultura, para formalizar-se como cooperativa de trabalho. O passo seguinte foi estabelecer parceria com a prefeitura de São Paulo, que disponibilizou dois espaços, na Vila Mariana e em Pinheiros, e também promulgou um decreto municipal, reconhecendo o trabalho dos catadores como atividade profissional, além de assinar um convênio municipal com a OAF (GRIMBERG, 1994).

O convênio viabiliza recursos para capacitar os catadores da associação e para pagar pelos serviços prestados por sua diretoria à prefeitura. A Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis – Coopamare se organiza desse esforço, passando a atuar com maior estruturação e legitimidade junto a fabricantes e atravessadores do mercado de materiais recicláveis na cidade – evidentemente, a



comercialização de maneira mais sistemática dos resíduos sólidos (inorgânicos) culminou com o aumento de renda de seus membros (GRIMBERG, 1994).

Mais do que isso, ao implantar um projeto piloto de coleta seletiva na Vila Mariana, a prefeitura de São Paulo incentiva moradores e comerciantes locais a destinarem materiais recicláveis para a Coopamare. Também dois aterros sanitários são inaugurados na cidade nesse período – um para resíduos domiciliares e outro para resíduos inertes. No que tange à inclusão social, o aumento de renda proporcionou melhorias não apenas na condição de vida dos catadores, possibilitando acesso à moradia, mas ainda nas relações familiares, promovendo estabilidade pessoal aos trabalhadores associados (DEMAJOROVIC, 1994; GRIMBERG, 1994).

Durante os preparativos da Rio 92, a Coopamare estabelece parceria com o Compromisso Empresarial pela Reciclagem – Cempre, uma organização fundada nesse período por grandes indústrias geradoras de embalagens, em São Paulo, cuja missão é promover a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos por meio de pesquisas técnicas, seminários e publicações. O Cempre financia a elaboração de material didático para a capacitação e o gerenciamento de cooperativas de catadores, em parceria com a Coopamare (GRIMBERG, 1994).

A experiência piloto do modelo inclusivo implantado por Luiza Erundina (1989-1992) não tem continuidade nas gestões de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000). Maluf assume o cargo e cancela tanto o convênio com a Coopamare quanto o projeto piloto de coleta seletiva na Vila Mariana. O prefeito também encerra a atividade de dois aterros sanitários da cidade cujas capacidades se esgotavam à época e aumenta a quantidade de resíduos enviados aos incineradores já existentes na cidade (GODOY, 2015; JACOBI; VIVEIROS, 2006).

Diante da ameaça de que a prefeitura adote um modelo excludente e poluidor do meio ambiente, ativistas começam a se mobilizar para construir uma proposta alternativa de solução para o manejo integrado de resíduos na cidade. Organizações da sociedade civil de São Paulo se engajam na defesa do modelo inclusivo que, a essa altura, já circula pelo país como alternativa aos modelos empresariais baseados fundamentalmente na incineração. Esse processo de organização da sociedade vai culminar na constituição de diversos fóruns de debate e mobilização no início dos anos 2000 (Entrevista 63; 64; 66; 67 ; GRIMBERG; BLAETH, 1998).

### 2.2.3 Porto Alegre: do lixão aos galpões de triagem e à FARRGS

Em 1986, os irmãos maristas ligados às CEBs da Igreja Católica organizam junto a moradores da Ilha Grande dos Marinheiros a primeira associação de catadores de material reciclável de Porto Alegre. Paralelamente, buscam-se recursos junto à Cáritas e à Ordem Religiosa Marista com o intuito de construir um galpão de triagem e comprar um caminhão para o grupo de trabalhadores recém-organizado. A proposta é melhorar sua estrutura e possibilitar o aumento da escala de materiais comercializados por ela (MARTINS, 2003; MICHELOTTI, 2006; MAZZARINO, 2013).

Além desses esforços, ativistas socioambientalistas e voluntários de diversas formações passam a se reunir em um espaço de discussão informal para encaminhar as demandas dos catadores e encontrar soluções para problemas relativos à organização de seu trabalho coletivo. Apoiados nesse arranjo, os ativistas envolvidos também se dedicam à promover a educação ambiental na comunidade reunida em torno de algumas igrejas da cidade, com o objetivo de orientar a separação de resíduos na fonte e incentivar sua doação à associação. Quatro igrejas passam a receber os materiais recicláveis de suas vizinhanças e destiná-los à associação de catadores<sup>9</sup> (MARTINS, 2003; MICHELOTTI, 2006; MAZZARINO, 2013).

Logo após a vitória de Olívio Dutra nas eleições para a prefeitura de Porto Alegre, em 1989, o que se via era a degradação da infraestrutura da cidade para a gestão de resíduos, especialmente no que se refere à disposição final. E enquanto ambientalistas ligados à Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural – Agapan e ao Partido dos Trabalhadores (PT) assumem posições na Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMMA e no Departamento Municipal de Limpeza Urbana – DMLU, o Ministério Público do Rio Grande do Sul (MP-RS) cobra soluções da prefeitura quanto ao impacto ambiental causado pelos lixões, em atendimento à lei da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA. É nesse contexto que Dutra implanta seu projeto participativo na cidade (Entrevista 70; MENEGAT, 2002).

Um interlocutor que ocupou cargo de direção do DMLU durante o governo comenta sobre as dificuldades para implementar um novo modelo de manejo de resíduos na cidade:

Começamos a fazer o projeto do primeiro aterro sanitário de Porto Alegre, na zona sul. Um aterro relativamente pequeno, numa área rural com uma série de dificuldades. De conversa com a população, porque ninguém quer aterro perto de sua casa, a gente estendeu o asfalto [até a região] numa troca, um benefício para ela.

<sup>9</sup> Informações disponíveis em: <[www.sul21.com.br/jornal/irmao-cechin-aos-85-anos-o-profeta-dos-catadores-ainda-esta-disposto-a-lutar/](http://www.sul21.com.br/jornal/irmao-cechin-aos-85-anos-o-profeta-dos-catadores-ainda-esta-disposto-a-lutar/)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

Mas, com isso, criou-se um custo para o transporte [dos resíduos], porque [o aterro] ficava no extremo sul da cidade (Entrevista 70).

A fala revela dois desafios: a resistência dos movimentos de moradores quanto à instalação do aterro perto de suas casas; e as consequências orçamentárias da construção de aterros sanitários distantes dos centros urbanos, de onde se coleta a maior parte dos resíduos sólidos. Do lado da prefeitura, os recursos para o manejo, devido à crise econômica da época, eram escassos – a situação financeira do DMLU estava especialmente complicada. Ela então envia à Câmara uma nova lei, disciplinando o manejo, com o objetivo de recuperar a capacidade financeira do órgão (Entrevista 70; MARTINS, 2003).

É buscando transformar tais condições que funcionários do DMLU, liderados por Darci Campani, participam de um seminário sobre gestão integrada de resíduos sólidos e resgate da cidadania, promovido pelo Instituto Goethe e pelo Comitê de Bacia do Rio Gravataí. Nesse seminário, os agentes do DMLU presenciam a apresentação de um membro da cooperativa Reciclar, de Medellín, na Colômbia. A partir de então, desenvolve-se uma estratégia que envolve a remediação ambiental do Lixão da Zona Norte e a incorporação de organizações de catadores a seu sistema municipal de manejo de resíduos. O contato com a experiência colombiana inspirou o DMLU a não apenas incorporar a organização de catadores existente na cidade a seu sistema de manejo integrado, mas também expandi-lo, fomentando a criação de novas organizações.

A partir do contato com a experiência colombiana, a diretoria do DMLU monta uma assessoria de mobilização para prestar assessoria técnica à organização de uma associação de catadores egressos do processo de remediação do lixão da Zona Norte, com o apoio de parceiros que haviam participado também do processo organizativo da primeira associação na Ilha Grande dos Marinheiros. Em seguida, a prefeitura emite um decreto<sup>10</sup> declarando situação de calamidade pública na gestão de resíduos do município e o DMLU realiza duas ações: a recuperação do lixão da Zona Norte, para funcionar como aterro sanitário; e o início da coleta seletiva na cidade, que começa como um projeto piloto no bairro do Bom Fim e se amplia gradualmente até cobrir toda a cidade, em 1996 (Entrevista 70; SILVA; NASCIMENTO, 2017).

O DMLU cede um galpão de triagem de materiais à nova associação dos catadores egressos do lixão da Zona Norte. Em seguida, o órgão passa a destinar uma parte dos materiais recicláveis coletados na cidade para a associação de catadores da Ilha dos Marinheiros e outra parte à nova associação. Nos anos seguintes, a prefeitura expande a coleta

---

<sup>10</sup> Decreto nº 9696, de 2 maio de 1990.

seletiva para toda a cidade, assessorando a criação de outras sete novas associações de catadores. Desse processo surge um fórum de discussão, que reúne os atores do novo modelo implantado na cidade, funcionários da prefeitura, catadores e membros de organizações da sociedade civil apoiadoras (Entrevista 70; MARTINS, 2004; MICHELOTTI, 2006; SILVA; NASCIMENTO, 2017).

Como efeito da expansão da coleta seletiva, a prefeitura cede outros galpões a associações de catadores em diversos pontos da cidade, para os quais também destina parte dos materiais coletados. E, assim, algumas das organizações de catadores incrementam a comercialização com as indústrias de reciclagem, o que garante mais renda para seus associados. No entanto, algumas delas perdem espaço, pois recebem materiais com qualidade inferior, em função tanto da má separação realizada na fonte por cidadãos de diferentes bairros quanto da baixa qualidade da coleta realizada pela prefeitura (MARTINS, 2003; MICHELOTTI, 2006).

Quando o DMLU implanta seu modelo de manejo integrado de resíduos, dezenas de catadores em situação de rua, carrinheiros e carroceiros autônomos já trabalhavam com a coleta, a triagem e a comercialização de materiais recicláveis no centro de Porto Alegre. Se a proposta da prefeitura parecia ser uma solução adequada para incluir produtivamente catadoras em situação de lixão naquele momento, o mesmo não ocorria com catadores em situação de rua da região central da cidade, que concentra escritórios, repartições públicas e variados tipos de comércio e produz grande quantidade de material reciclável em um perímetro relativamente pequeno. Essa configuração geográfica combinada com a boa qualidade do material proveniente incentiva o trabalho individualizado na região, no entanto, o modelo implantado pela prefeitura se baseia em uma divisão do trabalho entre o DMLU e as associações de catadores, cabendo aos últimos apenas a triagem nos galpões e a comercialização do material coletado pela prefeitura. Na prática, essa divisão obriga os trabalhadores a abandonar suas práticas de coleta nas ruas para se concentrar apenas na triagem, que é feita no “confinamento” dos espaços cedidos para esse fim.

Nessa nova lógica, catadores, carrinheiros e carroceiros que optem por permanecer exercendo sua atividade de maneira autônoma na ruas passam a ser tratados pela prefeitura como trabalhadores irregulares que prejudicam o sistema. Isso porque eles desviariam em benefício próprio o material da coleta seletiva que seria destinado às associações. Então surgem desafios práticos, e os problemas passam a ser vocalizados em um fórum instaurado

pelo DMLU<sup>11</sup> para discutir o sistema. Um dos tópicos surge da própria decisão da prefeitura de induzir a formação de associações de catadores, fomentando o trabalho associado de triagem. Por um lado, a qualidade e a quantidade de materiais recicláveis enviados pelo DMLU a algumas associações de catadores mostram-se insuficientes para gerar rendas dignas para seus associados. Na prática, o modelo incorpora associações de catadores e passa a “pagá-las” apenas com o material reciclável coletado na cidade. Por outro, catadores autônomos passam a reivindicar o direito de exercer seu trabalho nas ruas, onde muitos se sentem mais livres para trabalhar e conseguem atingir uma renda maior do que nos galpões de triagem (Entrevista 8; 70; MARTINS, 2003; MICHELOTTI, 2006).

Em meio ao conflito de interesses, catadores e ativistas de organizações da sociedade civil apoiadoras do modelo inclusivo, vinculados principalmente à Igreja Católica e à UFRGS, passaram a demandar soluções para os problemas emergentes do sistema implantado. Uma reivindicação que surge nesse contexto é a remuneração pelo trabalho ambiental de recuperação e triagem realizado tanto por catadores autônomos quanto pelas associações. Essa reivindicação vem acompanhada de clamores por mais autonomia em suas relações com funcionários da prefeitura e com ativistas vinculados a organizações da sociedade civil apoiadoras. Assim, debates sobre a implementação do programa começam a surgir entre catadores e apoiadores (Entrevista 8; 37; MARTINS, 2003; MICHELOTTI, 2006).

Embora passe a reconhecer o trabalho coletivo dos catadores em 1990, incorporando suas associações ao sistema da prefeitura por meio da doação de materiais e da cessão de galpões, o DMLU continua reproduzindo parcialmente a criminalização de catadores autônomos em situação de rua pelo exercício de sua atividade produtiva nas ruas do centro da cidade – seja porque “atrapalham” o trânsito e “sujam” as ruas, violando lixeiras privadas, ou mesmo porque sua ação reduz a qualidade e a quantidade dos materiais recicláveis encaminhados às organizações de catadores estabelecidas nos galpões. Nesse contexto, uma articulação estadual dos catadores do Rio Grande do Sul começa a surgir como resultado dos debates em um fórum estabelecido por eles próprios para discutir a implantação do modelo. A ação mais evidente da articulação entre os catadores e os apoiadores de organizações da sociedade civil e da UFRGS fora a fundação, em 1998, da Federação das Associações de Recicladores do Rio Grande do Sul – FARRGS. A partir de então, eles passaram a se

---

<sup>11</sup> Antes da implantação do modelo pelo DMLU, o experimento organizado pelo irmão Cecchim contava com o suporte de um fórum de discussão comunitário sobre a implantação da coleta seletiva. Depois que Olívio Dutra assumiu a prefeitura, instaura-se um novo fórum para discutir o sistema implantado na cidade. Algum tempo depois, os catadores organizam seu próprio espaço de debates.

organizar para estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil e com o poder público, e ainda para pressionar as prefeituras de municípios do estado a reconhecer o trabalho que realizam nos sistemas municipais de manejo integrado de resíduos (MARTINS, 2003; MICHELOTTI, 2006).

#### *2.2.4 Belo Horizonte: das ruas com a Pastoral à Asmare e ao Insea*

Com a chegada de ativistas ligadas à Fraternidade das Oblatas e à OAF de São Paulo, além da fundação de uma Pastoral de Rua da Igreja Católica, em 1987, inicia-se um trabalho organizativo junto aos catadores em situação de rua no centro de Belo Horizonte, em parceria com apoiadores socioambientalistas e organizações da sociedade civil como a Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente – AMDMA (JACOBI; TEIXEIRA, 1997; DIAS, 2002).

No mesmo período, pesquisadoras da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais – Cetec – Heliana Kátia Campos, Maria de Fátima Abreu e Sônia Dias estão entre elas – elaboram soluções para viabilizar a coleta de resíduos em Belo Horizonte e municípios vizinhos. Uma interlocutora expressa sua percepção acerca do campo do saneamento ambiental voltado ao manejo de resíduos, no final dos anos 1980, e de como passou a perceber a importância das pessoas no processo como um todo:

Na medida em que comecei a trabalhar com o lixo lá no Aglomerado da Serra, informalmente, percebi que era coisa de engenheiro, arquiteto e administrador. Não era coisa de sociólogo. Comecei a ver quem trabalha com o lixo na ponta. Primeiro vi os garis, personagens invisíveis. A partir disso, o olhar se estendeu para ver um outro ator que não estava inserido. Comecei a ver o lixo e as pessoas que trabalham com o lixo. Então foi assim, vendo a questão urbana, que cheguei na questão do lixo. Depois disso, trabalhei como bolsista do CNPq, no Cetec, onde a Kátia [Campos] trabalhava como pesquisadora. Foi a primeira vez que teve alguém do social trabalhando nesse centro de pesquisa (Entrevista 8).

A fala revela um dos principais esforços de ativistas na construção do novo modelo inclusivo no país: fazer com que o campo do saneamento básico identifique no manejo dos resíduos sólidos uma dimensão importante de sua área e promover junto ao poder público e à sociedade o reconhecimento das pessoas que trabalham diretamente com o manejo – sejam garis, no mercado formal, ou catadores, carrinheiros e carroceiros, no mercado informal (Entrevistas 8; 21; 81).

Em 1989, com a eleição de Eduardo Azeredo (PSDB) e Patrus Ananias (PT) para os mandatos de prefeito e vereador de Belo Horizonte, respectivamente, era o momento de discutir essa política pública. Cumprindo uma das atribuições do cargo, no ano inicial da

gestão, Ananias relata o projeto da Lei Orgânica do município e introduz artigo obrigando a prefeitura a implementar um sistema integrado de gestão de resíduos sólidos cuja coleta seletiva fosse implantada, preferencialmente, em parceria com associações e cooperativas de trabalhadores. Porém, pouco tempo depois, o grupo de catadores que ocupava uma casa abandonada próxima à avenida do Contorno se obrigava a resistir à tentativa de despejo impetrada pela prefeitura. Foi a deixa para que ativistas da Pastoral de Rua da cidade, junto ao grupo ali sediado, fundassem, ainda em 1990, a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável – Asmare, com o apoio de socioambientalistas e voluntários de diversos setores. Em seguida, a mesma coletividade ocupa o gabinete do prefeito Eduardo Azeredo e negocia a posse do terreno em litígio, além da construção de um galpão para que os filiados à Asmare pudessem trabalhar. O que acaba ocorrendo apenas em 1992 (DIAS, 2002; Entrevistas 8; 81; JACOBI; TEIXEIRA 1997; PEREIRA, 2011).

É sob essa conjuntura que Patrus Ananias assume a prefeitura de Belo Horizonte, em 1993, nomeando Kátia Campos para dirigir a Superintendência de Limpeza Urbana – SLU da cidade. Ao montar sua equipe, em uma escolha técnica, Campos leva suas colegas do Cetec para a SLU e inicia a transformação do modelo municipal de gestão dos resíduos da cidade. Um interlocutor que trabalhou no grupo mobilizado para a implantação do novo sistema revela sua percepção sobre a experiência:

Desenhamos um programa de coleta seletiva em que o catador era parte integrante, em vez de ser uma parte periférica. Elaboramos um processo participativo, com as ONGs e com a Asmare. Os catadores do Rio Grande do Sul ficaram impressionados porque fizemos um convênio com a Asmare, pelo qual 40% do recurso deles era repassado pela prefeitura. Isso era pagamento pelo serviço prestado. Só que não levava o nome de pagamento, como hoje se defende, levava o nome de convênio (Entrevista 8).

O depoimento revela uma evolução em relação aos modelos implantados em São Paulo e Porto Alegre. Enquanto em Porto Alegre a prefeitura não realizava repasse de recursos para as organizações de catadores, e em São Paulo o convênio com a OAF remunerava a direção da Coopamare, em Belo Horizonte, a Pastoral tinha um papel maior no desenvolvimento das atividades da associação de trabalhadores – seu modelo foi pioneiro por garantir uma forma mais avançada de remuneração pelos serviços prestados à prefeitura (DIAS, 2002; Entrevista 8; 21; 66; 81; GRIMBERG, 1994; MARTINS, 2003).

O convênio firmado estabelece não apenas o repasse de recursos financeiros, mas também assegura a implementação da coleta seletiva, conforme a Lei Orgânica do município aprovada em 1990. O subsídio financia a assistência técnica especializada à Asmare, por meio de equipes vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Social – SDS e à SLU. Há nessa

iniciativa um grande esforço de coordenação interburocrática, com o objetivo de integrar ações que propiciem um clima amigável na relação dos catadores com a população local, contribuindo para a redução de preconceitos e facilitando a destinação de materiais recicláveis para a associação de trabalhadores (DIAS, 2002; JACOBI; TEIXEIRA, 1997).

Mediadora do convênio, a Pastoral de Rua zela por seu êxito, responsabilizando-se pelo cumprimento das obrigações contratuais assumidas. A Asmare, por sua vez, assume a função de cuidar do galpão concedido pela prefeitura, cadastrando e identificando seus associados, e amplia sua atuação ao criar núcleos de trabalho em pontos estratégicos da cidade. Diferentemente do que ocorria antes em Porto Alegre, catadores, carrinheiros e carroceiros autônomos acostumados a trabalhar no centro da cidade não são mais obrigados a restringir seu trabalho à triagem no interior do galpão da Asmare, onde, com o tempo, são construídos espaços para que os trabalhadores autônomos possam triar seu material individualmente, pesando-o e recebendo remuneração proporcional pela comercialização coletiva intermediada pela associação (DIAS, 2002; JACOBI; TEIXEIRA, 1997; MARTINS, 2003; MICHELOTTI, 2006).

A experiência de Belo Horizonte continua durante a gestão seguinte e se expande no final dos anos 1990. Nesse período, entretanto, o modelo começa a apresentar seus limites quanto à incorporação quantitativa de catadores e os termos de sua contratação pela prefeitura. As parcerias desenvolvidas pela Asmare com técnicos engajados de diferentes organizações, ao longo do tempo, levam apoiadores da organização ligados à Pastoral de Rua e ao Cetec a fundar o Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável – Insea, em 2001 – uma organização da sociedade civil que passa a participar, juntamente com a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - Abes, o Cetec e a Fundação Estadual do Meio Ambiente – Feam, da organização do Fórum Lixo e Cidadania de Belo Horizonte e do estado de Minas Gerais a partir de então (DIAS, 2009; PEREIRA, 2011; Entrevistas 8; 81; 88).

Na próxima seção, discutem-se elementos das experiências municipais supracitadas que permitiram a circulação das ideias ligadas ao pacote ideacional subjacente aos modelos implantados em Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte.

### **2.3 Discussão**



Após a promulgação da Constituição de 1988, cidades como São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte produzem soluções experimentais para a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos com características semelhantes entre si, embora enfrentando desafios diferentes em sua implementação. Curitiba, de outro lado, implanta uma solução diferente das três cidades lideradas por prefeitos do PT no mesmo período, embora passando por desafios semelhantes a Porto Alegre. Em 1989, ambas as cidades ainda dispõem seus resíduos nos lixões da Zona Norte e da Lamenha Pequena, respectivamente, enquanto São Paulo e Belo Horizonte já depositam seus resíduos em aterros sanitários.

Curitiba, entretanto, privilegia a eficiência da coleta seletiva por meio de incentivos individuais à separação de materiais recicláveis na fonte, em detrimento da integração de associações de catadores ao sistema municipal de gestão dos resíduos. Assim, em vez de estimular cidadãos a doarem materiais recicláveis a associações de catadores, apoiando sua organização produtiva, a equipe comandada por Jaime Lerner incentiva moradores de toda a cidade, especialmente habitantes de áreas mais vulneráveis, a trocar seus resíduos recicláveis por bens de consumo alimentares e de acesso à cidade. Dessa maneira, a capital do Paraná deixa de enviar seus resíduos para o lixão da Lamenha Pequena e inaugura o novo Aterro da Caximba, na região sul do município, cuja administração passa a ser conduzida, de maneira associada, com outros municípios da região metropolitana.

Mesmo assim, apesar dos ótimos índices de recuperação alcançados pelos programas “Lixo que não é lixo”, “Compra de lixo” e “Câmbio verde”, nenhuma mudança de perspectiva do poder público sobre o papel dos catadores ocorre em Curitiba. Enquanto a educação ambiental focada na adesão dos cidadãos às práticas de segregação do material reciclável na fonte é o principal foco do programa de coleta seletiva na cidade – o que apresenta resultados excelentes em termos ambientais -, a inclusão dos catadores trabalhando na triagem de materiais é o principal foco dos programas implantados em Porto Alegre e Belo Horizonte.

Apesar de recuperar o Lixão da Zona Norte e passar a utilizá-lo como aterro sanitário, a equipe liderada por Olívio Dutra e Darci Campani, em Porto Alegre, tem dificuldades em fazer o mesmo com o Lixão da Zona Sul, devido à mobilização da vizinhança contra a manutenção de atividades no local. Nesse contexto, o DMLU constrói um novo aterro no extremo sul da cidade, o que acaba aumentando os custos de transporte de resíduos. Anos depois, o município negocia junto à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional - Metroplan e à prefeitura de cidades vizinhas a administração associada de um novo aterro privado, construído em uma mina desativada da cidade de Gravataí.

Já a capital mineira experimenta a inclusão de catadores no sistema municipal de gestão integrada de resíduos em período posterior a São Paulo e Porto Alegre, quando a frente liderada pelo PT assume a prefeitura. Na capital paulista, ainda, a criação de um quadro de apoiadores e doadores de materiais para a Coopamare, mediada pelo convênio da OAF com a prefeitura, provoca uma mudança nas relações da prefeitura com os catadores, mas a experiência não se sustenta ao longo do tempo, especialmente após a entrada de Paulo Maluf na prefeitura, em 1993. A coalizão de governo liderada por Maluf volta a patrocinar o modelo empresarial de gestão dos resíduos, patrocinando a terceirização e a incineração, sem promover a incorporação de catadores associados no sistema público municipal. Não só a coleta e a disposição final dos resíduos eram concedidas à iniciativa privada, mas a prefeitura passava a investir também em soluções de tratamento voltadas à incineração de resíduos para reduzir custos de transporte e aterramento. A manutenção de gestores ligados ao IPUC na prefeitura de Curitiba, por sua vez, produz uma solução que não incorpora o trabalho associado de catadores ao sistema integrado de manejo de resíduos da cidade. Alternativamente, Jaime Lerner implanta um modelo mais preocupado com o meio ambiente do que com a inclusão social por meio do trabalho.

Porto Alegre e Belo Horizonte levam suas experiências adiante por mais tempo, assim como Curitiba, devido à continuidade de gestões alinhadas com as ideias implantadas ali. Assim, Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte, por razões diferentes, adquirem reconhecimento nacional e internacional por seus programas de gestão integrada de resíduos sólidos ao longo dos anos 1990. É importante dizer, aliás, que a incorporação de associações e cooperativas de catadores aos sistemas municipais produziu inúmeros questionamentos sobre as relações assimétricas estabelecidas entre agentes das prefeituras, de organizações da sociedade apoiadoras e os catadores associados. A doação de materiais da coleta seletiva e a cessão de galpões às associações de catadores passaram a ser vistas por alguns atores como medidas limitadas e até assistencialistas. Ao longo do tempo, catadores e seus apoiadores negociaram com as prefeituras o pagamento pelos serviços ambientais prestados, comparando seu trabalho àquele realizado pelas empresas prestadoras de serviços de manejo.

Se inicialmente a doação dos materiais recicláveis às organizações de catadores e a cessão de espaços para o trabalho de triagem eram o pagamento da prefeitura pelos serviços, depois, sem capital de giro para financiar suas atividades, implantando melhorias de pessoal e estruturais, a sustentabilidade econômica de associações e cooperativas ficou prejudicada. E como os trabalhadores começaram a exigir pagamento pela quantidade de resíduos recuperados que deixavam de ser encaminhados aos aterros sanitários, por exemplo,

iniciaram-se questionamentos sobre a necessidade de as prefeituras continuarem encaminhando materiais recicláveis da coleta seletiva aos catadores e de os pagamentos pelos serviços ambientais prestados serem mantidos.

O pacote ideacional aberto vai se adaptando aos contextos e dinâmicas específicos de cada município e se transforma de acordo com os novos enquadramentos discursivos patrocinados pelos atores. No que tange à inclusão, enquanto São Paulo e Belo Horizonte apresentam respostas positivas para catadores em situação de rua que trabalham em sua região central, Porto Alegre e Curitiba seguem criminalizando catadores, carrinheiros e carroceiros em condição similar. Por outro lado, enquanto Porto Alegre integra o trabalho associado dos catadores no sistema de gestão de resíduos, Curitiba passa a comprar materiais recicláveis da população em geral, pagando por eles com bilhetes do sistema de transporte público da cidade e com alimentos provenientes de agricultores locais.

Diferentemente das prefeituras de Luiza Erundina e Patrus Ananias, a gestão de Olívio Dutra inicialmente não incorpora catadores autônomos em situação de rua ao sistema municipal de manejo dos resíduos. Em um primeiro momento, o DMLU mantém uma visão relativamente higienista sobre a ação desses trabalhadores que atuam no centro de Porto Alegre, induzindo-os a trabalharem compulsoriamente em galpões afastados do centro. Em um momento posterior, a partir de debates no fórum de catadores sobre o sistema, a prefeitura negocia com eles um perímetro na região central da cidade no qual fosse possível trabalhar regularmente.

A experiência de São Paulo, durante o governo de Luiza Erundina, restringe-se a uma organização de catadores e um programa de coleta seletiva em proporções modestas de atuação, atingindo apenas os bairros Pinheiros e Vila Mariana. Já as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte se estendem por um perímetro mais amplo, com maior quantidade de galpões destinados às organizações de catadores. Curitiba também amplia seu programa de coleta seletiva para 100% da cidade, atingindo níveis ainda mais altos de recuperação de materiais recicláveis, embora sem envolver a incorporação de organizações de catadores ao sistema.

Apesar das especificidades das quatro cidades, suas experiências com soluções inovadoras no manejo integrado de resíduos sólidos urbanos são marcadas pela ação de atores com proximidade a organizações da sociedade civil e partidos políticos, especialmente ao PT e ao PC do B, no caso de São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte. Em Curitiba, a mediação é capitaneada por Jaime Lerner, Rafael Greca e Cássio Taniguchi, atores ligados ao IPUC e ao PDT que posteriormente, em 1997, se filiam ao Partido da Frente Liberal (PFL). Dez anos

depois, em 2007, Taniguchi se torna Secretário de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Governo do Distrito Federal, para onde leva o esforço de replicar o modelo implantado em Curitiba<sup>12</sup>. De maneira diferente, Olívio Dutra e Patrus Ananias, cujas trajetórias ligadas ao sindicalismo urbano e à militância católica e socioambientalista, levam suas experiências municipais para o governo federal, a partir de 2003.

### *2.3.1 Circulação de práticas*

O capítulo procurou mostrar como se deu o período inicial do processo de construção institucional do regime brasileiro de políticas de resíduos, focando a circulação do pacote ideacional subjacente às práticas inclusivas de integração desenvolvidas no nível municipal. As seções anteriores narraram como indivíduos e organizações intermediárias operaram como veículos da circulação de ideias sobre gestão integrada de resíduos sólidos no Brasil. A circulação de pessoas entre organizações da sociedade e do Estado propiciou uma virada no entendimento do problema que envolve o manejo integrado de resíduos sólidos urbanos. E se os ativistas que participaram dessas experiências passaram a tratar trabalhadores em situação de rua e em situação de lixão como profissionais da coleta e da triagem de materiais recicláveis, as irmãs oblatas foram pioneiras na organização dos catadores em São Paulo e em Belo Horizonte, enquanto os irmãos maristas foram os primeiros a organizar catadores em Porto Alegre. Inclusive, os três processos organizativos foram incorporados, posteriormente, cada um à sua maneira, pelas administrações petistas de Luiza Erundina, Olívio Dutra e Patrus Ananias.

Em primeiro lugar, destacou-se a mobilização de esforços de diversos atores dedicados a construir uma nova comunidade de políticas no interior do campo de políticas de saneamento básico no Brasil. Nesse sentido, a criação da Câmara Técnica de Resíduos Sólidos na Abes, no início dos anos 1990, foi fundamental para o estabelecimento de um nicho de ação renovador no qual ativistas passaram a defender o modelo inclusivo de gestão integrada de resíduos em detrimento da opção mais tecnicista, ação que impulsionou a circulação do modelo inclusivo no país (CAMPANI, 2016). A proposta era advogar em favor da disseminação do modelo inclusivo experimentado principalmente em Belo Horizonte e Porto Alegre (Entrevistas 8; 21; 66; 67; 70; 81; 85). Simultaneamente, em diversas cidades

---

<sup>12</sup> No capítulo 6, torna-se a discutir esse tema ao tratar do caso da mudança de rota da Política Distrital de Resíduos Sólidos.

brasileiras, apoiadores das organizações de catadores promovem a construção de parcerias com organizações ligadas ao fomento da gestão integrada de resíduos no Brasil, como o Instituto Pólis e o Cempre; e também no exterior, como a GTZ da Alemanha (ABREU, 2002; GARCIA, 1990; EIGENHEERT, 1993; 1998; GRIMBERG, 1994; DIAS, 2002; 2009).

Assim, uma nova comunidade de políticas de resíduos se forma, com características municipalistas e em defesa de um modelo inclusivo alternativo ao modelo exclusivamente empresarial estabelecido até então. Enquanto a proposta inclusiva guarda um papel importante para o serviço público na administração dos sistemas municipais, principalmente no investimento em infraestrutura e na incorporação de associações e cooperativas de catadores, a opção tecnicista preza pela terceirização do investimento em infraestrutura e dos serviços de manejo de resíduos para a iniciativa privada. Em meados da década de 1990, portanto, uma intensa troca de informações entre pessoas envolvidas na gestão municipal de resíduos em todo o país passa a ocorrer.

Nesse período, atores como Marcos Montenegro, em especial aqueles ligados à gestão municipal do Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André e à Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto – Assemae, começam a organizar um setorial de saneamento no PT, com o intuito de mapear as experiências municipais exitosas capitaneadas pelo partido. Em seguida, parte desses atores especialistas assumem posições em outras prefeituras comandadas pela legenda, a partir de 1993, como em Belo Horizonte, Brasília, Rio de Janeiro, Guarulhos e Itabuna, na Bahia (BITTAR, 1992; Entrevistas 8; 14; 21; 39; 66; 67; 70; 81; 85).

É notório que o PT, a OAF, a Cáritas, as Pastorais de Rua, a Abes, o Instituto Pólis, a Assemae e o Ibam serviram como veículos promotores da circulação de pessoas e de práticas inclusivas no setor de resíduos, contribuindo para a construção de um novo modelo de manejo no país. Funcionários do DMLU de Porto Alegre, como, por exemplo, Darci Campani, circularam por congressos da Abes e por eventos da Assemae, divulgando nesses espaços o experimento de Porto Alegre. Assim também o fizeram funcionárias do Cetec, de Minas Gerais e da SLU, de Belo Horizonte, como, por exemplo, Heliana Kátia Campos, Maria de Fátima Abreu e Sônia Dias; do Instituto Pólis, de São Paulo, como, por exemplo, Elisabeth Grimberg; do Centro de Estudos em Saneamento Ambiental - Água e Vida, como, por exemplo, Teia Magalhães; e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam, como Victor Zveibil, participando de seminários técnicos sobre saneamento básico e encontros sobre coleta seletiva e gestão de resíduos nos quais difundiram suas experiências em contato com outros gestores. A partir de então, servidores de outras prefeituras espalhadas pelo país

experimentaram soluções que também combinaram elementos do modelo inclusivo e do modelo tecnicista, apresentando-as nos espaços de troca e discussão.

Em suma, analisou-se neste capítulo a forma como ativistas atuantes em organizações da sociedade civil e do Estado, ligados aos campos do saneamento básico e da assistência social, desempenharam papéis importantes tanto na mediação das relações entre burocracias municipais e organizações de catadores, em prefeituras lideradas pelo Partido dos Trabalhadores, quanto na circulação de ideias favoráveis à integração de catadores aos sistemas municipais de gestão de resíduos, entre 1989 e 1996. Destacou-se o papel desses ativistas em relação a dois aspectos fundamentais da construção da autoridade prática do regime de políticas de resíduos brasileiro: a *experimentação*, implementando um novo modelo de integração de atores ao manejo de resíduos sólidos municipal, por meio da incorporação de organizações de catadores ao sistema; e a *circulação* do pacote ideacional que dá sentido normativo ao novo modelo inclusivo, por meio de sua divulgação em congressos, seminários e documentos como “O modo petista de governar nas cidades”.

No próximo capítulo, analisa-se a mobilização dessa rede de atores em defesa de uma proposta de política nacional de resíduos sólidos em torno da qual se aglutinou a coalizão discursiva Lixo e Cidadania, avançando articulações em prol da construção do que veio a se tornar na década seguinte o regime brasileiro de políticas de resíduos.

### 3 A COALIZÃO LIXO E CIDADANIA NA CIRCULAÇÃO DE IDEIAS

Este capítulo analisa como ativistas mobilizaram recursos variados em suporte à difusão do modelo inclusivo de manejo integrado de resíduos sólidos no país, por meio do engajamento de burocracias federais na circulação do pacote ideacional aberto que vinculava a gestão municipal de resíduos à inclusão de catadores. Argumenta-se que a comunidade de políticas formada da união entre atores atuantes nos campos do saneamento básico e da assistência social, constituiu uma coalizão discursiva heterogênea em torno de uma proposta de política nacional de resíduos elaborada pelo Fórum Nacional Lixo e Cidadania - FNLC. O objetivo é mostrar como temas da agenda municipal podem ser levados ao conhecimento de burocracias federais, e também como a construção de propostas de solução para problemas públicos pode favorecer a aglutinação de coalizões discursivas em favor da mudança de políticas públicas. Neste caso, a emergência da comunidade de políticas e a articulação de seus atores numa coalizão discursiva multiescalar abriram espaço para a elaboração de um novo regime de políticas de resíduos no país.

Quando o Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef contratou Heliana Kátia Campos para liderar uma campanha nacional pela “erradicação do trabalho infantil com o lixo”, com o objetivo de sensibilizar a sociedade brasileira e convencer autoridades federais a atuarem em prol dessa causa, diversos atores da sociedade civil se reuniram com burocratas federais, em Brasília, para discutir o desenho de uma pesquisa dedicada a dimensionar a extensão do problema. Nesses encontros, atores estatais e não estatais fundam o Fórum Nacional Lixo e Cidadania – FNLC, que, com mais de cinquenta instituições públicas e privadas envolvidas, a partir de 1998, passam a impulsionar uma proposta específica de Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, baseada nos experimentos municipais abordados no capítulo 2. Nas páginas seguintes, narra-se o processo de articulação da coalizão Lixo e Cidadania e seu papel na circulação das ideias e práticas associadas a sua proposta inclusiva.

Em primeiro lugar, narra-se o processo de articulação da coalizão discursiva em suporte da proposta do Programa Nacional Lixo e Cidadania, cuja ênfase se concentra na erradicação do trabalho infantil com o lixo. Em seguida, dimensionam-se as estratégias de mobilização da coalizão para institucionalizar sua proposta de Política Nacional de Resíduos Sólidos, preconizando a implantação de sistemas integrados inclusivos, que erradiquem o trabalho infantil com o lixo, eliminem lixões a céu aberto, administrem aterros sanitários de maneira consorciada, contratem organizações de catadores para a prestação de serviços ambientais e,

por fim, responsabilizem grandes geradores da indústria e do comércio pela gestão pós-consumo de parte dos resíduos produzidos nas cidades<sup>1</sup> (ABREU, 2007; GRIMBERG, 2007). Em terceiro, analisa-se como a coalizão discursiva Lixo e Cidadania atuou na construção de uma proposta adaptada ao contexto local, em São Paulo, processo que, posteriormente, vai influenciar também as dinâmicas nacionais em torno do tema. Destaca-se o papel fundamental da coalizão para fazer circular um pacote ideacional específico sobre a gestão de resíduos, perpassando distintos níveis do federalismo brasileiro.

### **3.1 A articulação da coalizão discursiva Lixo e Cidadania**

Desde o fim do regime militar, diversos fóruns se reuniram para discutir propostas e articular atores em torno de uma agenda ampla visando a implementação de direitos à cidadania instituídos pela Constituição de 1988. Sob tal perspectiva, os papéis da sociedade civil, do Estado e do mercado passaram a adquirir centralidade em espaços como os estabelecidos pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNUR, criado em 1987; pelo Fórum Nacional de Estudos sobre a População de Rua – FNPR, criado em 1993; pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil – FNPETI, criado em 1994; pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental – FNSA, criada em 1997; e pelo já mencionado FNLC, criado em 1998 (SCHERER-WARREN, 2007).

Essas redes uniram pessoas cujas trajetórias profissionais se associam à defesa de causas públicas – principalmente aquelas voltadas à justiça social e à defesa do meio ambiente –, seja em organizações estatais ou da sociedade civil, nacionais e internacionais. Além dos congressos e seminários de especialistas promovidos por entidades como a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - Abes e o Instituto Pólis, prefeituras lideradas pelo PT passam a promover ainda a circulação de gestores entre cidades do país. Por exemplo, quando governa o Distrito Federal, entre 1995 e 1998, Cristovam Buarque (PT) nomeia atores ligados ao setorial de saneamento do seu partido para dirigir a Companhia de Saneamento Básico do Distrito Federal – Caesb. Entre estes, destacam-se Marcos Montenegro e Silvano da Costa, que haviam participado de outras gestões municipais – como em Santo André – e se articulam à FNSA, junto a diversas pessoas e entidades, contra a proposta federal de privatização das empresas públicas estaduais de saneamento no país (Entrevistas 14; 39).

Um gatilho importante para a circulação de ideias associadas à gestão integrada de resíduos sólidos com inclusão de catadores ocorreu quando a Superintendência de Limpeza

---

<sup>1</sup> Ver Seminário Lixo e Cidadania – Região do Grande ABC (Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, 2001).



Urbana de Belo Horizonte – SLU-BH recebe o Prêmio Gestão Pública e Cidadania, em 1996, concedido pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, em parceria com a Escola de Governo John F. Kennedy, de Harvard, pelo êxito na implementação do sistema de manejo de resíduos na cidade. Era a vez de o modelo implantado na capital mineira repercutir nacional e internacionalmente (Entrevistas 8; 21; 66; 67; 81). Um dos membros do júri que concedeu o prêmio fora Agop Kayan, diretor do Unicef no Brasil, foi o mesmo que convidaria Kátia Campos, então diretora da SLU-BH, a participar da equipe do órgão internacional a liderar a ação nacional em favor da erradicação do trabalho infantil com o lixo no país. À época, o Unicef dava suporte também ao FNPETI, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho – OIT e a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – Contag, inclusive financiando uma ação no Lixão de Aguazinha, em Olinda (DIAS, 2009; PNPETI, 1998).

Depois de visitar lixões em municípios brasileiros, a consultora do órgão internacional convidou atores vinculados a organizações da sociedade civil e às prefeituras de Porto Alegre e Belo Horizonte a participar da elaboração de proposta de solução inclusiva para o manejo dos resíduos urbanos brasileiros, com foco na erradicação do trabalho infantil com o lixo. Pessoas ligadas a tais experimentos municipais também foram contratadas pelo Unicef para trabalhar como consultores do projeto, como: José Aparecido de Oliveira, líder da Pastoral de Rua de Belo Horizonte, e Maria de Fátima Abreu, servidora do Cetec-MG cedida à SLU-BH durante a gestão de Kátia Campos. Entre as organizações participantes, estão a Abes, a Associação dos Serviços Municipais de Saneamento – Assemae, o Instituto Pólis, o Centro de Estudos e Saneamento Ambiental Água e Vida, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam, a Cáritas Brasileira e a Organização Auxílio Fraternal – OAF. Uma das questões centrais que se estabeleceu na luta pela erradicação pelo trabalho infantil com o lixo nesse momento foi a necessidade de uma legislação nacional que, por um lado, regulasse a responsabilidade pós-consumo de grandes geradores e, por outro, permitisse que os municípios implantassem instrumentos de políticas públicas que lhes permitissem reunir recursos para desestimular o descarte ambientalmente inadequado de resíduos nas cidades e implantando a coleta seletiva (ABREU, 2007; DIAS, 2009; Entrevistas 8; 21; 67; 70; 81; 85).

Municípios do país enfrentavam dificuldades financeiras para construir e administrar aterros sanitários ao longo dos anos 1990. Inclusive, aqueles financiados com recursos federais se tornam lixões em seguida, principalmente pela ausência de investimento das prefeituras em sua manutenção. Porém, contrariando essa “tendência”, municípios em algumas regiões metropolitanas encontram soluções para administrar aterros sanitários de maneira consorciada, otimizando seus custos de manutenção, entretanto, sofrem com os altos

custos cobrados por empresas privadas que prestam serviços de coleta seletiva, o que limita sua possibilidade de oferecê-los à população (BESEN, 2012; Entrevista 14).

Na mesma época, já como desdobramento da articulação promovida pela coalizão Lixo e Cidadania, pesquisa realizada pelo Centro de Estudos em Saneamento Ambiental – Água e Vida concluiu que a questão do trabalho infantil no lixo era consequência da precariedade dos sistemas municipais de manejo dos resíduos. Assim, em uma das reuniões iniciais do grupo arregimentado pelo Unicef em Brasília, Elisabeth Grimberg, ativista ligada ao Instituto Pólis, sugeriu a criação de um fórum nacional para debater a questão do trabalho infantil no lixo e articular ações de atores governamentais e não governamentais em torno do tema (DIAS, 2009; Entrevista 67). Essa foi a gênese do FNLC. Na visão de um ex-integrante da equipe da SLU-BH, que participara dessas reuniões:

O fórum, lançado em 1998, foi uma iniciativa do Unicef. Ele que provocou. Essa história de provocar os órgãos governamentais quando tem situação de ofensa a direitos das crianças. Era esse o caso. Até então, o trabalho no lixo não era considerado trabalho infantil. Com a pesquisa e a quantidade enorme de crianças trabalhando nos lixões, o Unicef capitaneou essa ação pelo Programa Lixo e Cidadania e a campanha Criança no Lixo, Nunca Mais (Entrevista 81).

Percebe-se na fala do interlocutor que o pacote ideacional emergente dos experimentos municipais, no período pós-1988, passou por uma modificação durante o processo liderado e patrocinado pelo Unicef. O novo enquadramento para o problema da gestão dos resíduos no país enfatizava a barbárie do trabalho infantil nos lixões, mas ia além, com consultores do órgão internacional chegando mesmo a denunciar a ausência de saneamento ambiental nesses lugares e suas consequências. Para o mesmo interlocutor, inclusive, essa foi a abordagem necessária para alavancar o modelo inclusivo de manejo integrado de resíduos sólidos em nível nacional:

A Kátia, eu falo para ela: “Minha filha, você enxerga janela de oportunidades com lentes microscópicas!” Conseguir fazer com que o Unicef liderasse o Programa Nacional Lixo e Cidadania é realmente uma coisa que hoje a gente acha que é óbvio, é natural, mas era absolutamente visionário. Você não enxergava o lixo... Os catadores nem se fala. Quando a gente fez o primeiro plano de Paracatu, na prefeitura do PT, a gente falava assim: “O edital do fundo dá ponto se tiver catador no lixo.” E disseram: “Não, lá não tem.” Nós não colocamos no projeto, mas eles ganharam. Quando chegamos lá com o Cetec para apoiar, a primeira coisa que vimos foi (sic) catadores no lixão. Ou a prefeitura não enxergava os catadores ou não queria falar que eles existem (Entrevista 81).

Nesse enquadramento discursivo, a erradicação do trabalho infantil com o lixo dependeria da implementação de sistemas municipais integrados de gerenciamento de resíduos sólidos, do encerramento de lixões, da construção de aterros sanitários compartilhados por municípios vizinhos e da contratação de organizações de catadores para a prestação de serviços de recuperação dos materiais recicláveis.

Outra iniciativa do Unicef foi contratar a Água e Vida para exercer, também, a secretaria executiva do FNLC. A organização surgiu quando engenheiros sanitaristas se desligaram do consórcio do ABC paulista, em 1993. De acordo com interlocutor participante desse processo, a equipe tinha dificuldades para mobilizar recursos e realizar um levantamento nacional sobre a gestão de resíduos sólidos nos municípios do país:

A primeira vez que lidei com resíduos sólidos foi quando trabalhei, em 1991, no Consórcio Municipal do ABC. Eu era subcoordenador lá e tínhamos que contratar um plano de gestão integrada para os sete municípios do consórcio. Saindo do consórcio, em 1993, eu e outros amigos fundamos uma ONG chamada Água e Vida, dedicada ao estudo do saneamento ambiental. A partir de um levantamento dos Serviços Municipais de Água e Esgoto no Brasil, surgiu o interesse de algumas amigas para fazer algo semelhante na área de resíduos sólidos. Não vingou no começo. Era uma vontade que não encontrava financiamento. Até que, no começo de 1998, o Unicef pediu para a Água e Vida fazer um levantamento sobre os catadores e as crianças que trabalhavam com o lixo. Uma avaliação quantitativa e qualitativa (Entrevista 85).

Pode-se depreender que a estratégia da coalizão Lixo e Cidadania fora impulsionada pela ação da ONG Água e Vida, patrocinada pelo Unicef, no sentido de articular uma arena nacional habitada por pessoas vinculadas a entidades governamentais e não governamentais, com o objetivo de discutir soluções possíveis para enfrentar o problema e implementar ações coordenadas em estados e municípios. Além de financiar a coleta de dados sobre a situação do trabalho infantil no setor, coube ao Unicef patrocinar a assessoria técnica a projetos piloto de encerramento de lixões no país por meio do Programa Lixo e Cidadania. Entre as experiências pioneiras está o encerramento do Lixão do Alvarenga, fruto de parceria entre a prefeitura de São Bernardo do Campo, o Unicef e o Instituto Pólis (Entrevista 67).

O papel designado à Água e Vida no Fórum Nacional Lixo e Cidadania consumou-se em fornecer suporte organizacional à articulação de seus atores e pôr em circulação as ideias associadas ao programa adjacente em veículos de comunicação pelo país. As ações se desenvolveram em duas escalas: em primeiro lugar, sensibilizar as burocracias federais sobre a importância de destinar recursos para a implementação de seus objetivos, condicionando seu repasse à adesão da proposta pelos municípios; em segundo lugar, atrair a atenção de prefeitos de todo o país sobre a necessidade de adesão dos municípios, mobilizando-os a conseguir recursos federais para a construção de aterros e para o desenvolvimento de planos de gestão integrada inclusivos. Ademais, o Programa Lixo e Cidadania incentivou prefeituras a estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil com o intuito de proverem assessoramento técnico à organização de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis (ABREU, 2007; DIAS, 2009; Entrevista 8; 66; 67; 79; 81; 85).

Uma tática da coalizão foi mobilizar consultores para visitar parlamentares e burocratas de médio escalão em órgãos federais envolvidos com a gestão de resíduos, por exemplo, o Ministério do Meio Ambiente – MMA, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência – Sedu-PR, a Caixa Econômica Federal e a Fundação Nacional de Saúde – Funasa, ligada ao Ministério da Saúde. O objetivo era torná-los receptivos, especialmente à eliminação do trabalho infantil e a uma regulamentação nacional acerca do pós-consumo, bem como convencê-los à destinar recursos da União aos municípios, garantindo a viabilização do programa. Da mesma maneira, diretores do Unicef no Brasil visitam burocratas de alto escalão e membros de distintos setores do Estado em Brasília, com o intuito de persuadi-los sobre a importância de condicionar o repasse de recursos à adesão dos municípios ao Programa Lixo e Cidadania. A tática vigorou, inclusive, conquistando apoio do MPF à causa, além de ter garantido a presença de membros dessas organizações nas discussões e seu apoio nas ações destinadas a avaliar a situação do trabalho infantil nos lixões do país empreendidas pela Água e Vida (DIAS, 2009; Entrevistas 8; 21; 66; 67; 79, 85).

Uma das consequências dessa mobilização foi a criação da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente – SQA-MMA, no início de 1999<sup>2</sup>, que passou a atuar de maneira mais ativa em temas relacionados à “agenda marrom”, por exemplo, financiando projetos de capacitação e elaboração de planos de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos em diferentes regiões do país. No mesmo período, a Sedu-PR e a Caixa também financiaram projetos semelhantes, executados por organizações da sociedade civil<sup>3</sup> (Entrevistas 14; 90).

A coalizão lançou ainda a campanha Criança no Lixo, Nunca Mais, promovendo uma exposição de arte a céu aberto, produzida com sucatas pelo carnavalesco Joãozinho Trinta, no Rio de Janeiro, e também com aparições de Renato Aragão na programação da TV Globo. O nome da campanha fez alusão ao famoso livro de Dom Paulo Evaristo Arns sobre a tortura promovida pelas forças de segurança do regime militar brasileiro. Concomitantemente, entidades como a Assemæ e a Abes se articularam à FNSA, em defesa da gestão pública do saneamento básico no país e contra a privatização das companhias estaduais de água e esgoto. Esse contexto favoreceu a articulação de uma rede mais ampla de atores com diversas filiações organizacionais (Entrevistas 14; 39; 79; 81; ZVEIBIL, 2003).

---

<sup>2</sup> Informação corroborada por declaração do Ministro do Meio Ambiente à época, Sarney Filho, durante audiência pública na Câmara Federal acerca da PNRS sob relatoria de Emerson Kapaz (2001-2002).

<sup>3</sup> Informações corroboradas pelo Portal da Transparência do Governo Federal.

A mobilização em torno da campanha Criança No Lixo, Nunca Mais resultou também na organização do I Encontro Nacional de Catadores, Técnicos e Agentes, promovido pela Asmare, em conjunto com a Federação das Associações de Recicladores do Rio Grande do Sul – Farrgs e a Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de São Paulo – Coopamare, com apoio do Fórum Nacional dos Estudos sobre a População de Rua – FNEPR (ABREU et al, 2001; DIAS, 2002). No capítulo 5, voltaremos a esse episódio ao discutir a política da proximidade entre o MNCR e as burocracias federais.

Alguns projetos de lei com o objetivo de regulamentar o gerenciamento de resíduos hospitalares e sua incineração tramitavam no Congresso Nacional nessa época (ARAÚJO, 2013). No entanto, atores que participaram de experiências inclusivas em municípios brasileiros atestam os limites dos instrumentos de política existentes à época para a implementação do Programa Lixo e Cidadania. Um ex-gestor de órgão ambiental na prefeitura de Embu das Artes, na grande São Paulo, argumenta que não havia sequer

[...] arcabouço legal para montar cooperativa de catador. Teve que construir. Mas, quando eu montei a cooperativa, eu nem achei que isso ia virar um modo de vida. Eu achei que as pessoas iam tirar documentos, que a maioria não tinha, e iam se inserir no mercado de trabalho. Então eu via como um espaço de transição, não como um espaço onde as pessoas ficariam. Aqui você tem já uma ação, um modelo e uma ação não governamental, que não foi só não governamental, porque aqui muitos técnicos municipais já participavam (Entrevista 66).

A fala revela não somente a escassez de instrumentos para implementar uma das partes do pacote ideacional que deu suporte ao Programa Lixo e Cidadania naquele momento, mas também uma perspectiva específica sobre a incorporação de organizações de catadores aos sistemas municipais de manejo dos resíduos. Ainda de acordo com o interlocutor, a organização do trabalho de catadores serviria para construir vínculos sociais e satisfazer direitos básicos de cidadania aos associados, como uma etapa de transição para outras atividades produtivas, amparando-os durante o processo de encerramento de lixões.

Ao longo de 1999, representantes do Unicef, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério Público Federal, da Sedu-PR, da Caixa, da Funasa e da ONG Missão Criança assumem de forma colegiada a coordenação do Programa Nacional Lixo e Cidadania. A ONG Missão Criança tinha sido fundada por Cristovam Buarque e passara a promover a continuidade do programa Bolsa Escola após o fim de seu governo no Distrito Federal. Essas organizações, em parceria com o Instituto Pólis, produziram cinco manuais de orientação a prefeitos, servidores públicos e membros de organizações da sociedade civil para que pudessem atuar na implementação do Programa Lixo e Cidadania (ABREU, 2002; 2007; BUARQUE, 2016; Entrevistas 21; 67; 19; 79).

A partir desse momento, procuradores do MPF elaboram o *Manual do Promotor*, propondo um modelo de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC entre os MPs estaduais e prefeituras, além de fornecer esclarecimentos sobre a legislação ambiental, trabalhista e de promoção aos direitos da criança e do adolescente, com o apoio do Procurador Geral da República, Geraldo Brindeiro. A publicação também incentiva o cumprimento da legislação vigente pelas prefeituras, de maneira negociada com promotores no nível local (idem).

Iniciativas similares ocorrem em seguida: consultores da OAF são contratados pelo Compromisso Empresarial pela Reciclagem – Cempre para elaborar o *Manual do Catador*, contendo instruções a prefeituras e a organizações da sociedade civil acerca de como capacitar catadores para a formação de cooperativas de trabalho – as ideias da economia solidária começam a ser incluídas na proposta do FNLC. O Unicef, por sua vez, produz o *Manual do Prefeito*, que descreve experiências de implementação do manejo integrado inclusivo no país, apresentando exemplos de “erros e acertos” de gestão na área (ibidem).

Na mesma linha, o MMA cria o *Manual de Financiamento*, ensinando gestores municipais a acessar recursos federais e internacionais para a implementação do programa e capacitando outros gestores e catadores no nível local para formar cooperativas de trabalho. O Instituto Pólis realiza o *Manual da Coleta Seletiva*, descrevendo 22 experiências de coleta seletiva municipais implantadas e continuadas em cidades brasileiras, mesmo depois de mudanças de gestão, enfatizando a importância de reduzir a geração de resíduos na fonte. A ONG Missão Criança, por fim, elabora o *Manual da Bolsa Escola Cidadã*, compilando 100 perguntas e respostas sobre a implementação desse programa nos municípios, orientando prefeitos a buscar parcerias com organizações internacionais, para captar recursos, e com organizações nacionais para implementá-lo (ibid.).

Outra tática da coalizão Lixo e Cidadania operava da seguinte maneira: a Água e Vida enviava questionários a prefeituras de cidades brasileiras, explicando seus objetivos e convocando-as a aderir ao programa. Depois, às prefeituras que respondessem positivamente o questionário, eram enviados manuais com instruções para implementá-lo. Ao mesmo tempo, consultores do Unicef mapeavam, com a colaboração de burocratas federais, os recursos da União disponíveis e negociavam de que forma os municípios poderiam participar. A articulação dessas burocracias produziu a padronização de procedimentos administrativos e, decisivamente, facilitou o acesso às verbas que possibilitaram a execução do programa. Sua implementação teve relação direta com o levantamento de dados sobre o trabalho infantil nos lixões, pois permitiu identificar e enquadrar o problema público do manejo integrado de resíduos sólidos nacionalmente (Entrevistas 8; 21; 79; 81; 85).

O estímulo à organização de fóruns municipais e estaduais nos mesmos moldes do FNLC surge também como tática destinada a promover a coordenação de ações entre organizações estatais e não estatais nas localidades, facilitando a integração de iniciativas entre atores envolvidos nas ações de encerramento de lixões, por exemplo. Para ilustrar o encadeamento prático, recorre-se à fala de um interlocutor que vislumbrou no processo um tipo de experimentação:

A primeira ideia foi criar o Fórum Nacional. Como fazer foi surgindo depois. O depois, inclusive, foi a ideia de que era preciso reproduzir [a experiência] no nível dos estados e municípios para que o programa, preconizado por essa equipe, pudesse ser implementado. O Governo Federal [até] poderia financiar projetos, mas não executá-los (sic) na ponta (Entrevista 85).

A partir da constatação de que o encerramento de lixões, com a inclusão de catadores e a inauguração de aterros gerenciados de maneira compartilhada entre municípios, envolvia inúmeros atores estatais e não estatais, a coalizão passou a incentivar a criação de Fóruns Lixo e Cidadania municipais e estaduais para coordenar sua implementação. Com isso, vários estados e municípios passam a desenvolver trabalhos próximos aos catadores, integrando ações de organizações governamentais e não governamentais e promovendo a sensibilização de legisladores locais sobre o tema. Constituem-se experiências nos estados do Paraná, Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná e Distrito Federal, entre outros, e em cidades como São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre (DIAS, 2009).

Em alguns lugares, como no município de São Paulo, organizações da sociedade civil como o Instituto Pólis se engajam mais na coordenação de ações que os próprios órgãos estatais. Em outros lugares, como no Paraná, o Ministério Público do Trabalho é proativo, inclusive motivando a criação de uma entidade da sociedade civil para apoiar o processo, com a criação do Instituto Lixo e Cidadania, organização da sociedade civil cujo apoio e assessoria técnica foram cruciais para a implementação do programa no Estado do Paraná (Entrevistas 8; 19; 66; 70).

Em Minas Gerais, de outra maneira, a mobilização em torno da criação dos Fóruns Estadual e Municipal Lixo e Cidadania, por atores ligados à Pastoral de Rua, à Cáritas e ao Cetec, resulta na criação do Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável – Insea. No Rio Grande do Sul, surgem nesse período os primeiros conflitos entre catadores do MNCR, da Farrgs e técnicos de organizações de assessoramento. Na sua origem, os primeiros criticam as lideranças da Farrgs, por exemplo, devido à sua “excessiva” proximidade com a prefeitura

de Porto Alegre e com o governo do Rio Grande do Sul durante a gestão de Olívio Dutra (DIAS, 2002; MARTINS, 2003; MICHELOTTI, 2006; Entrevistas 8; 67; 70; 81; 88).

Em 2001, no entanto, o Unicef retira seu suporte institucional e financeiro ao FNLC, que continua a atuar, porém agora com apoio da Organização Alemã para a Cooperação Técnica – GTZ e por meio de um convênio estabelecido entre a Água e Vida e a SQA-MMA, com recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente, produzindo ao final um relatório de avaliação e balanço de suas ações, apontando os avanços conquistados e os passos futuros para consolidar o modelo inclusivo de gestão de resíduos emergente no país. A expectativa dos atores nesse momento é a de que o governo Lula, recém-eleito, passe a adotar o Programa Lixo e Cidadania, expandindo suas ações em todo o território brasileiro (ABREU, 2002; Entrevistas 79; 81; 85).

Nesta seção, foi possível perceber que, ao se articularem por meio do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, com o patrocínio do Unicef, atores estatais e não estatais conformaram uma comunidade epistêmica que aglutinou outros atores numa coalizão discursiva atuante em três direções: difundindo suas práticas no interior do campo de políticas de saneamento básico do país; introduzindo o manejo inclusivo de resíduos sólidos na agenda de burocracias federais; disseminando o novo modelo de gestão entre os distintos níveis da federação. Além disso, a mobilização surgida no FNLC contribuiu para fomentar debates, tanto no Conama como no Congresso Nacional, em favor da aprovação de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos focada no encerramento de lixões, na regulamentação da responsabilidade pós-consumo e na inclusão social de catadores. A ação produziu uma rede de agentes vinculados a diferentes organizações da sociedade e do Estado, constituída em torno da proposta do FNLC, cujo enquadramento principal era erradicar o trabalho infantil com o lixo. O passo seguinte foi a luta pela construção de instrumentos de políticas federais que viabilizem a implantação do modelo no nível local.

### **3.2 Uma proposta de Política Nacional de Resíduos Sólidos**

Temas relacionados ao meio ambiente urbano ganharam força no Brasil durante a década de 1990, principalmente após a Conferência de Ambiente Urbano da ONU, realizada em Istambul, em 1996. A mobilização gerada pelo FNLC pôs em evidência, concomitantemente, a poluição ambiental e a propagação de vetores associados ao descarte inadequado de pneus no país. No final da década, inclusive, o Conama se reúne para deliberar



acerca de uma PNRS e do descarte de pneus. Na mesma ocasião, se discute sobre a responsabilidade pós-consumo das indústrias de pilhas e baterias. O colegiado aprova então três resoluções, sendo que a primeira, autorizando municípios a cobrar taxas sobre a grande geração de resíduos nas cidades<sup>4</sup>, sequer chega a ser promulgada por recomendação da Consultoria Jurídica do MMA (ARAÚJO, 2013; Entrevistas 6; 12).

A aplicação de resoluções que regulam a responsabilidade pós-consumo da indústria e do comércio sobre seus produtos sofria forte resistência de entidades representantes dos setores industrial e comercial. Segundo o entendimento jurídico vigente, o Conama não teria jurisdição constitucional para estabelecer uma regulamentação sobre o manejo de resíduos sólidos em estados e municípios. Na mesma linha, manifestam-se a Confederação Nacional da Indústria – CNI e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp, bem como de entidades ligadas ao comércio, como a Confederação Nacional do Comércio – CNC (ARAÚJO, 2015; Entrevistas 65; 68).

É nesse momento que atores ligados ao Fórum Nacional Lixo e Cidadania se dão conta de que uma lei federal específica seria necessária para endereçar o problema do manejo de resíduos nos municípios do país, pois uma resolução do Conama, estabelecendo os termos de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, teria pouca eficácia na prática, mesmo se promulgada oficialmente pelo MMA. A solução encontrada fora negociar com deputados federais a apresentação de um projeto de lei estabelecendo as diretrizes da PNRS. Em maio de 2000, a Câmara Federal institui uma Comissão Especial para analisar projetos de lei sobre o tema, e se propõe a elaborar uma síntese das propostas apresentadas na casa na última década<sup>5</sup>. Em meados do mesmo ano, os fóruns Lixo e Cidadania da cidade de São Paulo e Recicla São Paulo se organizam para sensibilizar a população em geral e os candidatos à prefeitura da cidade a aderir à sua plataforma (Entrevistas 6; 66; 67; 70; 81).

Entre 1998 e 2002, período de maior atividade da coalizão Lixo e Cidadania, Olívio Dutra (PT) governava o Rio Grande do Sul e ali desenvolve políticas de fomento à Economia Popular Solidária<sup>6</sup>. No I Fórum Social Mundial, realizado na capital gaúcha, em janeiro de

---

<sup>4</sup> Por exemplo: “Art. 23. Os Municípios e Distrito Federal poderão cobrar taxas e tarifas diferenciadas por serviços especiais de coleta, transporte, armazenamento, tratamento ou disposição final dos resíduos provenientes de domicílios de atividades de comércio e serviços que: I - contenham substâncias ou componentes potencialmente perigosos à saúde pública ou ao meio ambiente; II - por seu volume, peso ou características, causem dificuldade à operação do serviço público de coleta, transporte, armazenamento, tratamento ou disposição final dos resíduos urbanos”.

<sup>5</sup> Projetos sobre inúmeros aspectos do gerenciamento de resíduos sólidos tramitavam na Câmara Federal desde 1991. Ver análise mais detalhada da tramitação dos projetos em Araújo (2013).

<sup>6</sup> Segundo a Cáritas Brasileira, “Economia Popular Solidária (EPS) é uma estratégia de desenvolvimento sustentável e solidário fundamentada na organização coletiva de trabalhadores e trabalhadoras com interesse de melhorar a qualidade de vida por meio do trabalho associado, cooperativado ou mesmo em grupos informais. É

2001, entidades da sociedade civil ligadas ao cooperativismo e à autogestão fundam o Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES, efeito do esforço de entidades como a Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão – Anteag, a Cáritas Brasileira, a Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – ITCPs, a Fundação Unitrabalho, o Movimento dos Sem Terra – MST, a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil – Concrab, o Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas – Ibase, a Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores – ADS - CUT e a Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito – Abcred. Da mesma maneira, entidades como a Cáritas, a OAF e o Instituto Pólis participam de fóruns como o FNPETI, o FNEPR e o FNRU, fortalecendo a luta pela erradicação do trabalho infantil, pelo reconhecimento de direitos da população em situação de rua e pela reforma urbana (BERTUCCI; SILVA, 2003; CUNHA, 2012; MANETTI, 2003; NAGEM; SILVA, 2013).

A propagação da agenda defendida pela coalizão Lixo e Cidadania abrange, também, seminários de entidades técnicas ligadas ao saneamento, como a Abes e a Assemae, e eventos internacionais como o Fórum Social Mundial. As negociações da coalizão com deputados federais na Câmara resultam na apresentação de um projeto de lei pelo deputado Ronaldo Vasconcellos (PFL-MG), cujo texto reproduz integralmente a resolução aprovada pelo Conama no ano anterior. Com a mesma finalidade, é costurada uma articulação com a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara Federal para realizar a II Conferência das Cidades – com o objetivo de discutir exclusivamente o tema do manejo dos resíduos sólidos no país –, sensibilizando os deputados da casa quanto à importância de uma Política Nacional de Resíduos inclusiva (ARAÚJO, 2013; Entrevista 81).

Os trabalhos em torno de um projeto de lei sobre a PNRS, porém, se iniciam apenas no ano seguinte, após as eleições municipais de São Paulo, quando o deputado federal paulistano Emerson Kapaz (PPS-SP) é indicado para exercer a relatoria. À época, Kapaz era sócio da Elka Plásticos e um dos fundadores do Instituto Ethos, voltado à propagação da responsabilidade socioambiental empresarial, em parceria com a fundação Abrinq. Eleito pelo PSDB em 1998, ele se desfilia do partido para disputar as eleições à vice prefeitura de São Paulo, em 2000, na chapa liderada por Luiza Erundina (PPS). Durante a campanha, os dois

---

ainda uma maneira de combater as desigualdades do atual sistema e de construção de outro modo de produzir, consumir e de pensar as relações entre as pessoas.” Disponível em: <<http://caritas.org.br/programas-caritas/economia-popular-solidaria>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

assinam um termo de compromisso com a Plataforma elaborada pelo Fórum Lixo e Cidadania da cidade de São Paulo, mas não são eleitos (Entrevistas 6; 65; 66; 67; 68).

Assim, quando assume a relatoria do projeto na Comissão encarregada de elaborar o projeto, Emerson Kapaz apresenta uma primeira proposta a partir dos projetos que tramitavam na casa. Kapaz realiza, então, 16 audiências públicas oficiais para discutir sua proposta, e participa também de inúmeros seminários para debater o projeto com especialistas vinculados a universidades, órgãos públicos e organizações da sociedade civil associadas à coalizão Lixo e Cidadania e a diferentes setores da indústria e do comércio. Ele participa também de uma oficina organizada pelo Fórum Lixo e Cidadania do Rio Grande do Sul, durante o II Fórum Social Mundial – FSM, ocorrido no início de 2002. Atores do FBES ligados à coalizão Lixo e Cidadania realizam várias atividades durante o evento, entre elas uma oficina de capacitação para a triagem de resíduos sólidos, baseada na experiência implantada com pacientes reabilitados do Hospital Psiquiátrico de São Pedro, em Porto Alegre (Entrevistas 67; 70).

Ao mesmo tempo, atores ligados à Fiesp e à CNI se mobilizam para discutir entre si uma proposta avalizada pelo setor industrial brasileiro e apresentá-la ao relator do projeto. Nela, se reconhece a necessidade de uma legislação nacional com patamares mínimos, em função dos custos gerados ao setor pela falta de padronização das leis estaduais, sem a imposição de mecanismos de regulação comando-controle para operacionalizar o princípio do poluidor-pagador em estados e municípios. O setor passava a defender, nesse contexto, tanto a ideia da responsabilidade compartilhada entre os agentes econômicos – desde a produção de produtos, passando pelo comércio e indo até os consumidores – como a introdução de instrumentos de metarregulação distintos (Entrevista 68).

O projeto relatado por Kapaz, no entanto, sofre inúmeras críticas por não incorporar demandas de diversos setores. De um lado, o setor empresarial o critica por detalhar sobremaneira a regulamentação do manejo de resíduos no âmbito local, invadindo competências dos entes federativos, e também por não aderir à proposta de responsabilidade compartilhada da indústria com outros agentes públicos e privados, deixando pouca manobra para estados e municípios estabelecerem normas adaptadas a seus contextos locais. De outro lado, a coalizão Lixo e Cidadania critica a proposta por duas razões. Primeiro, porque ela abordaria a responsabilidade pós-consumo dos geradores de forma a excluir os catadores do manejo. Depois, porque ela preconizaria a incineração como método de redução do volume de resíduos enviado ao aterramento nas cidades, o que também prejudicaria a incorporação de catadores aos sistemas municipais (Entrevistas 8; 66; 67; 68).

A coalizão organiza ainda o I Festival Lixo e Cidadania, na capital mineira em meados de 2002. Assim como no encontro realizado em 1999, reuniram-se ali catadores, técnicos governamentais e apoiadores não governamentais do modelo inclusivo em diversas partes do país, com o objetivo de sensibilizar a sociedade para a importância do manejo inclusivo dos resíduos, fortalecendo a identidade dos catadores organizados (DIAS, 2009).

Em resposta às críticas e com o intuito de viabilizar a votação do projeto antes do fim daquela legislatura, o relator emite novo parecer. Em dezembro daquele ano, atores de vários estados se reúnem no V Encontro do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, em Brasília, para impedir a votação do projeto e realizar uma oficina de planejamento, com avaliação de ações realizadas, elaboração de estratégias de longo prazo e o estabelecimento de diretrizes de ação para o exercício seguinte. Devido à insatisfação de setores diversos com a proposta, o ano de 2002 se encerra na Câmara sem que o projeto de lei relatado por Kapaz seja apreciado pelo Plenário (ARAÚJO, 2013; Entrevistas 68; 79; 81).

### **3.3 Do engajamento de burocracias federais para a mobilização de atores locais**

Além da ampla mobilização produzida pela coalizão Lixo e Cidadania, como vimos nas seções anteriores, as disputas no campo do saneamento brasileiro durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso são marcadas pelas mobilizações da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental – FNSA, em favor do fortalecimento dos serviços públicos no setor (ZVEIBIL, 2003; REZENDE; HELLER, 2008; ARAÚJO, 2013). A coalizão conta também com o apoio de atores ligados a três outros fóruns ativos nesse período: o FNRU, o FNPETI e o FNEPR. Dessa mobilização, resulta que a SQA-MMA e a Sedu-PR financiam projetos relacionados ao manejo integrado de resíduos sólidos em distintas regiões do país, como na Amazônia e na região dos municípios da Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro. Parte deles é realizada em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam, a Cáritas e o Centro de Estudos e Saneamento Ambiental Água e Vida, responsável pela secretaria-executiva do Fórum Nacional Lixo e Cidadania<sup>7</sup> (Entrevistas 14; 39; 79; 85; 90).

O Fórum Estadual Lixo e Cidadania de Pernambuco é um dos primeiros a se reunir no âmbito local, em 1999. No ano seguinte, o Fórum Lixo e Cidadania da cidade de São Paulo começa suas atividades, com a coordenação do Instituto Pólis. Em 2001, fóruns estaduais se organizam também em Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Nesses estados, a mobilização ocorre por atores vinculados à Abes, a Universidades, como a UFRGS, a USP e a

---

<sup>7</sup> Informações corroboradas pelo Portal da Transparência do Governo Federal.

UFMG, e a distintos órgãos públicos ligados à área de meio ambiente, saneamento e tecnologia (DIAS, 2009; Entrevistas 8; 66; 67; 70; 81; 85).

Parte dos atores que organizam o programa de coleta seletiva em Belo Horizonte, entre 1993 e 2000, funda no mesmo período o Insea, com o objetivo de assessorar municípios mineiros a planejar sistemas inclusivos, além de orientar catadores a se organizarem em associações e cooperativas de trabalho. O nome da organização homenageia a irmã católica Nenuca, uruguaia vinculada à Fraternidade das Oblatas de São Paulo, que militara na OAF, nos anos 1970, trabalhando com a organização da população em situação de rua até meados da década de 1980 (cf. ALTEMEYER JR., 2006; Entrevistas 8; 81; 88).

Dois tipos de ações de atores ligados à coalizão Lixo e Cidadania passam a conectar burocracias federais a organizações da sociedade civil no nível local: primeiro, ao se contratar entidades de assessoramento técnico na área de saneamento ambiental, como o Ibam e a Água e Vida, para realizar estudos, cursos de formação e material didático para a capacitação de gestores municipais acerca do manejo integrado de resíduos sólidos; depois, ao se contratar organizações da sociedade civil como a Cáritas e o Centro de Estudos e Assessoria – CEA, para assessorar tecnicamente a organização de associações e cooperativas de catadores no país, com o intuito de promover sua incorporação aos sistemas integrados municipais de manejo de resíduos.

Como dito anteriormente, o Instituto Pólis passa a assessorar a prefeitura de São Bernardo do Campo na erradicação do Lixão do Alvarenga, situado às margens da represa Billings, na divisa com o município de Diadema. A mesma entidade organiza em seguida dois eventos para possibilitar a criação de uma rede de atores interessados em participar do Fórum Lixo e Cidadania da cidade de São Paulo. Um ator importante nesse processo é a Fundação Friedrich Ebert, que participa desses encontros exercendo a mediação da comunicação entre os atores, por meio de ferramentas de trabalho que facilitam o registro de consensos e dissensos, valorizando as intervenções dos interlocutores sem hierarquizá-las (Entrevista 67; GRIMBERG, 2007).

A primeira oficina, ocorrida em março de 2000, define os objetivos de um encontro mais amplo e pactua a lista preliminar de instituições convidadas a participar do Fórum municipal. O encontro conta com a participação de profissionais vinculados ao Unicef, à Coopamare, à Fundação Abrinq, ao Greenpeace, à OAF, à Água e Vida, ao Cempre e ao Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente – Sintaema. Técnicos ligados à prefeitura de São Bernardo do Campo e ao programa de coleta seletiva, implementado na gestão de Luiza Erundina em São Paulo, também participam (*idem*).

Como resultado dessa oficina, grupos de catadores atuantes na região metropolitana de São Paulo fundam, em parceria com assessores técnicos da USP e de um projeto financiado por instituição canadense, o Fórum Recicla São Paulo – FRSP, que articula mais de 70 grupos de catadores e carrinheiros responsáveis pela coleta seletiva em todas as regiões do município de São Paulo e na região Metropolitana. O objetivo do FRSP é promover a troca de experiências para a qualificação desse trabalho e estruturação da venda coletiva de materiais recicláveis seguindo os princípios da autogestão. Em junho de 2000, grupos ligados ao FRSP criam o Comitê Metropolitano dos Catadores, que passa a congregar as organizações de catadores da região, inclusive, contribuindo para a organização do MNCR no estado de São Paulo no período (BAEDER, 2009; GRIMBERG, 2007).

A segunda oficina é realizada pelo Instituto Pólis, em parceria com a Fundação Friedrich Ebert. Sessenta organizações participaram do “Encontro Lixo e Cidadania: compartilhando a gestão do lixo em São Paulo”, cujos representantes se dividiram em grupos de trabalho focados em elaborar a Plataforma Lixo e Cidadania para a cidade de São Paulo. A Plataforma abrigou cinco grandes conjuntos de propostas, focadas em: fomentar processos de manejo social e ambientalmente adequados, baseados na *cogestão*; incorporar a participação dos catadores por meio de um Conselho Lixo e Cidadania, cedendo áreas e provendo *infraestrutura* adequada de trabalho aos catadores por meio da contratação de suas organizações; erradicar o trabalho infanto-juvenil na catação do lixo urbano por meio de uma política integrada de *inclusão socioeconômica dos catadores*, composta por programas educacionais, habitacionais e de geração de trabalho e renda; reduzir a geração de resíduos na cidade por meio de programas de *educação ambiental* e do *envolvimento dos geradores* de resíduos em ações integradas com os municípios; e, por fim, regular a *segregação dos resíduos perigosos* nas fontes geradoras (GRIMBERG, 2007).

Com isso, torna-se possível perceber o caráter aberto do pacote ideacional elaborado pela coalizão Lixo e Cidadania, afinal, uma de suas prerrogativas era permitir que atores adaptassem as propostas a seus contextos locais como resultado da negociação entre os atores envolvidos. Nesse sentido, durante a campanha para a prefeitura de São Paulo, o FLC do município realiza ato público para provocar o comprometimento dos candidatos com sua Plataforma. No evento, oito candidatos se comprometem com sua implementação, além de 16 candidatos a vereador. Entre eles, assinam o termo de compromisso Marta Suplicy (PT), cujo vice é o jurista Hélio Bicudo (PT), e Luiza Erundina (PSB), cujo vice é o empresário Emerson Kapaz (PPS) (Entrevista 66; 67; GRIMBERG, 2007).

Nessa seção, é possível perceber como a mobilização nacional da coalizão Lixo e Cidadania estimulou a mobilização de atores em torno de seu pacote de ideias também no nível local. Além disso, constata-se o conteúdo aberto desse pacote ideacional quando é capaz de moldar-se à dinâmica de interação entre os atores locais. A seguir, procura-se narrar como o coalizão discursiva Lixo e Cidadania se mobilizou em torno de uma proposta que adapta o pacote ideacional às negociações entre atores no município e no estado de São Paulo.

### *3.3.1 As ações da coalizão Lixo e Cidadania em São Paulo<sup>8</sup>*

Com a eleição da candidata petista à prefeitura, sua equipe implementa ações ambíguas na gestão de resíduos de São Paulo, entre 2001 e 2004. O processo gera inúmeras tensões entre o poder municipal, integrantes dos fóruns Lixo e Cidadania e Recicla São Paulo: o novo modelo não permite que o fundo público seja controlado socialmente por organizações da sociedade civil, além disso, aventa-se a possibilidade de a taxa, ao ser cobrada pelas empresas prestadoras do serviço sem o controle social do fundo de limpeza urbana, gerar duas distorções – o aumento abusivo da taxa e a destinação do montante arrecadado para o pagamento dos serviços, em vez de investir os recursos em infraestrutura e assessoramento técnico para as organizações de catadores.

Nesse ínterim, o FLC solicita audiência com a nova prefeita para negociar a implementação da coleta seletiva na cidade. Em resposta, o Departamento de Limpeza Urbana – Limpurb, vinculado à Secretaria de Serviços e Obras, realiza audiência pública e anuncia o lançamento do processo licitatório para contratação dos serviços municipais de limpeza. A proposta da prefeitura prevê um programa piloto de coleta seletiva em três bairros da cidade – Pinheiros, Lapa e Butantã –, beneficiando apenas 14 associações e cooperativas de catadores, das cerca de 70 existentes na cidade à época.

Durante a audiência, atores ligados ao Comitê Metropolitano de Catadores, ao Fórum Recicla São Paulo e ao Fórum Lixo e Cidadania questionam a contratação de empresas para a implementação do programa piloto, posicionando-se contrariamente à proposta, a não ser que se definisse com clareza o papel das organizações de catadores e das empreiteiras prestadoras de serviços de coleta à prefeitura no novo modelo. Já os empresários indagam acerca da

---

<sup>8</sup> Esta subseção é fundamentalmente baseada em Grimberg (2007), Jardim (2012) e Góes e Costa e Silva (2012), e nas entrevistas 64, 65, 66, 67 e 68.

capacidade técnica das organizações de catadores para realizar a coleta seletiva na cidade, desafiando as lideranças e apoiadores presentes a provar sua eficiência.

A incerteza em relação à capacidade dos catadores prestarem tais serviços à prefeitura, principalmente da coleta seletiva, passa a ser a tônica dos debates sobre o sistema de manejo de resíduos do município a partir de então, tornando-se mesmo um dos maiores desafios para a difusão do modelo inclusivo nos municípios brasileiros. A partir dali, muitas prefeituras se negam a contratar associações e cooperativas de catadores, entretanto, muitas também se negam a prestar assessoramento técnico e investir em infraestrutura para o funcionamento do modelo inclusivo.

Em seguida, a prefeitura de São Paulo lança edital para a contratação da coleta convencional de resíduos, postergando a discussão da coleta seletiva com a sociedade. O Limpurb se posiciona favorável à participação dos catadores no sistema, mas declara não ter encontrado forma jurídica adequada para legalizar a relação com as organizações de catadores. Encampano a demanda, é o Fórum Lixo e Cidadania que busca subsídios técnicos para contribuir com o poder público na elaboração de um caminho legal para a contratação dos catadores. Diante da indefinição do Limpurb, o Fórum Lixo e Cidadania, o Fórum Recicla São Paulo, o Comitê Metropolitano de Catadores e o Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste solicitam uma audiência com a prefeita Marta Suplicy, que ocorre em 26 de abril de 2001 e resulta na criação de um Grupo de Trabalho Intersecretarial – GTI, composto por 10 secretarias<sup>9</sup> municipais e representantes das entidades, e no início de um processo compartilhado de elaboração e implantação da coleta seletiva incluindo os catadores.

O GTI estabelece três objetivos: elaborar a concepção política do modelo de coleta seletiva da cidade; estruturar sua logística; e construir estratégias de capacitação e educação ambiental para a população. Em seguida, o Instituto Pólis organiza sessões de planejamento de ações para que as propostas contidas na Plataforma Lixo e Cidadania ganhem concretude em São Paulo. A Fundação Friederich Ebert novamente apoia a iniciativa, enviando um especialista para mediar a discussão em torno do desenho do Modelo de Gestão Socioambiental Compartilhado de Resíduos Sólidos para São Paulo.

Dois eixos estruturam o modelo proposto: reconhecer a coleta seletiva executada pelos catadores como parte do processo de recuperação de resíduos do município e apoiar ações de educação ambiental voltadas à disseminação dos 3Rs – reduzir, reusar e reciclar. O primeiro eixo sugere que os catadores devem ser incorporados como profissionais do sistema de

---

<sup>9</sup> Serviços e Obras (coordenadora); Verde e Meio Ambiente; Trabalho e Desenvolvimento Social; Saúde; Educação; Assistência Social; Habitação; Negócios Jurídicos; Finanças e Implementação de Subprefeituras.



manejo dos resíduos, não apenas na perspectiva de “projeto social”, e não fiquem restritos aos galpões de triagem da prefeitura. A proposta se baseia no princípio de que é por meio da integração de catadores adultos às atividades de coleta, triagem, comercialização e beneficiamento que se atingirá o resultado esperado pela coalizão Lixo e Cidadania com as crianças.

Nesse contexto, é possível perceber mais uma adaptação ao pacote ideacional elaborado nos experimentos municipais pioneiros e no Fórum Nacional Lixo e Cidadania, refletindo a ideia de que catadores devem ser contratados como prestadores de serviço de coleta, não estando restritos à triagem nem sujeitos à intermediação de convênios com organizações de assistência social, uma opção que se associada às ideias preconizadas na economia solidária e afeita à autogestão.

Outro aspecto vinculado ao primeiro eixo é a importância de promover diálogo entre os núcleos de catadores, formados por associações e cooperativas, e os catadores autônomos, promovendo sua integração às organizações existentes. O conjunto de núcleos, por sua vez, se articula em unidades de comercialização dedicadas a promover o armazenamento e a oferta coletiva dos materiais recicláveis, o que garante aumento da escala e melhores condições de beneficiamento, cabendo às unidades de comercialização oferecer suporte técnico às associações e cooperativas participantes e garantindo uma melhor estruturação às organizações, além de um patamar mais sustentável de negociação para com a indústria da reciclagem. As unidades de comercialização, na prática, são associações e cooperativas formalizadas que realizam convênios com organizações estatais responsáveis pela gestão de resíduos na cidade, pela cessão de galpões de triagem e equipamentos aos núcleos não necessariamente formalizados. Os núcleos e unidades de comercialização responsabilizam-se pela capacitação dos catadores autônomos e por sua integração às organizações, captando recursos públicos e privados de diversas fontes. Essa estruturação visa garantir processos de compartilhamento de estruturas físicas e máquinas e processos de recuperação, triagem, classificação, prensagem e comercialização.

O segundo eixo do modelo busca desenvolver ações para promover a separação adequada dos resíduos, doando-os aos núcleos de catadores por meio de coleta seletiva oficial ou diretamente aos catadores autônomos. Tais ideias têm relação com o cooperativismo e com o princípio da autogestão impulsionado pela economia solidária, que nesse momento estão em ascensão no país (NAGEM; SILVA, 2013).

Em meio às discussões mencionadas, órgãos da prefeitura se contradizem mais uma vez sobre a viabilidade técnica de operar em parceria com organizações de catadores. Como

resposta, integrantes do Fórum Lixo e Cidadania, do Fórum Recicla São Paulo e do Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste promovem várias reuniões com os representantes municipais tentando convencê-los sobre a viabilidade do modelo, demonstrando a capacidade técnica dos catadores para prestar o serviço de coleta e triagem de resíduos. Reiterando esse esforço de convencimento, o Fórum Lixo e Cidadania de São Paulo organiza a oficina Cooperativismo, Autogestão e Economia Solidária, com a presença do professor Paul Singer, representando a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão – Anteag; de representantes da Central Única dos Trabalhadores – CUT; e da Verso Cooperativa de Psicologia.

O FLC e seus parceiros apresentam a partir daí o Modelo de Gestão Socioambiental Compartilhada de Resíduos Sólidos de São Paulo ao GTI instaurado pela prefeitura. Dando continuidade ao arranjo, representantes de ambos os segmentos realizam a oficina Gestão socioambiental compartilhada de resíduos sólidos, visando esclarecer atribuições de diferentes órgãos e identificar ações que cada secretaria poderia cumprir na implementação do modelo. Nesse momento, surgem problemas de coordenação no interior da prefeitura, e também ocorre adesão do empresariado paulistano, pois a ausência de uma legislação nacional sobre a responsabilidade pós-consumo era benéfica aos seus interesses

Em resposta, a prefeitura da cidade institui o Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável, por meio do Decreto nº 42.290/2002. A norma acolhe a plataforma elaborada pelo FLC e seus parceiros, passando a ser identificada como Coleta Seletiva Solidária. O Instituto Pólis realiza então um debate preparatório para o I Encontro de Educação Socioambiental do Programa Coleta Seletiva Solidária, com o intuito de incluir ações de educação ambiental ao projeto. Além de integrantes do Fórum Lixo e Cidadania da cidade de São Paulo, do Comitê Metropolitano de Catadores, do Fórum para o Desenvolvimento da Zona Leste e do Fórum Recicla São Paulo, nove representantes de secretarias municipais participam do evento. O principal desafio assumido é mudar a cultura política de gestão empresarial para gestão participativa, voltada à recuperação e minimização da geração de resíduos e tendo a educação ambiental como eixo estruturante.

Na sequência, a prefeitura envia um projeto de lei com a proposta da Política Municipal de Resíduos à Câmara dos Vereadores, por meio do PL nº 685/02, contudo, sequer comunica a ação aos fóruns e atores que haviam desenvolvido o modelo de coleta seletiva solidária. A viabilização de um programa de educação ambiental concomitante esbarra na rápida tramitação do projeto de lei, “atropelando” a negociação com os atores participantes da construção da plataforma educativa. Em seguida, membros do Instituto Pólis e do Fórum

Nacional pela Reforma Urbana (FNUR) se reúnem com vereadores da bancada do PT para tentar barrar a tramitação do projeto. Apesar dos esforços, vereadores aprovam a Lei nº 13.478/02, na madrugada de 30 de dezembro de 2002.

Segundo Grimberg (2007), a lei altera três pontos principais do sistema de manejo dos resíduos da cidade de São Paulo: estabelece contratos de prestação de serviços de coleta de resíduos por empreiteiras, com o prazo de até 20 anos, prorrogáveis por igual período; institui a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares – TRSD à população e autoriza as empresas concessionárias a cobrar tarifa; e cria o Fundo Municipal de Limpeza Urbana, controlado por um Conselho Consultivo nomeado pelo Secretário de Serviços e Obras. A ideia da taxa era incentivar a redução da geração de resíduos por domicílios familiares e grandes geradores, assim como promover a separação de materiais orgânicos e recicláveis na fonte, produzindo melhora na qualidade da coleta. No entanto, o desenho da lei leva os atores ligados à coalizão Lixo e Cidadania a interpretá-la como uma estratégia para privatizar o sistema de manejo da cidade, impedindo a implementação do modelo baseado no cooperativismo, pois as taxas poderiam ser revertidas diretamente às concessionárias. A expectativa do FLC e do FRSP, de outra maneira, era de que as taxas fossem investidas na estruturação de cooperativas e na implementação de campanhas de educação ambiental.

No início de 2003, a prefeitura começa a implantar tanto a nova lei quanto o decreto da Coleta Seletiva Solidária, oferecendo galpões de triagem para algumas organizações de catadores, mas, por outro lado, estabelecendo parcerias público-privadas (PPPs) com empresas a fim de realizar tanto a coleta convencional quanto a coleta seletiva. O sistema começa a operar, porém sem uma campanha de educação ambiental comunicando suas mudanças à população. Em 2004, as empresas concessionárias desses serviços sobem o valor da TRSD, o que gera bastante insatisfação de setores ligados ao comércio e à população em geral. Além disso, as empresas usavam caminhões compactadores para realizar a coleta seletiva, o que degradava o material reciclável e diminuía seu valor de troca, prejudicando as organizações de catadores ocupantes dos galpões cedidos pela prefeitura.

Dois fatores contribuem para o fracasso dessa estratégia durante o mandato de Marta Suplicy: por um lado, como a implementação da coleta seletiva solidária ocorre sem a promoção de uma campanha continuada de educação ambiental, em parceria com os catadores, a adesão do público mais amplo ao programa acabou prejudicada, contribuindo para a má qualidade da separação de resíduos pelos cidadãos. Por outro, a taxa sobre a geração de resíduos domiciliares, em virtude da escassa divulgação sobre o novo sistema, provoca a reação negativa de grandes geradores do comércio e, com isso, incentiva o descarte

irregular ambientalmente inadequado de resíduos pela população em geral, desacreditando o projeto municipal.

A concessão dos serviços de coleta a empresas privadas por um longo período e a permissão dos serviços de triagem a poucas organizações de catadores, em condições precárias, gera protestos de diversos atores ligados ao FLC, ao FRSP e ao MNCR. Em resposta às mobilizações, Marta Suplicy se compromete de novo e publicamente com a Plataforma Lixo e Cidadania – no sentido de revisar o sistema implantado na cidade –, inclusive acompanhada do então presidente Lula, em sua campanha à reeleição para a prefeitura, em 2004. O candidato de oposição José Serra (PSDB), no entanto, não assina o termo de compromisso. Apoiadores do tucano passam a usar o termo “Martaxa”, ao se referir à candidata petista que implantou a TRSD na cidade. Serra, inclusive, promete extinguir a taxa criada pela adversária. Ao assumir a prefeitura, em 2005, Serra realmente suspende a cobrança da taxa, no entanto, o fundo municipal para a gestão integrada de resíduos fica sem fonte de recursos. Desde então, associações e cooperativas de catadores têm pouca participação no sistema formal de gestão integrada do município de São Paulo.

O processo de negociação e aprovação do novo sistema de manejo de resíduos, conduzido por Marta Suplicy na cidade de São Paulo, gera grande frustração de ativistas ligados ao Fórum Lixo e Cidadania e ao MNCR local, principalmente quando José Serra extingue a TRSD, em vez investir os recursos arrecadados no modelo de coleta seletiva baseado no cooperativismo. A alegação é de que a maior parte dos materiais recicláveis recuperados na cidade provém de coletas realizadas informalmente por catadores, carrinheiros e carroceiros em situação de rua, e por pequenos empreendedores do mercado informal que usam veículos motorizados de variados portes para armazená-los e comercializá-los com a indústria da reciclagem. Concretamente, toda essa cadeia de atores presta serviços ambientais à prefeitura e a empresários sem necessariamente receber remuneração do município.

Como tática alternativa, a coalizão Lixo e Cidadania já se articulava também com atores no sentido de aprovar uma legislação sobre a gestão inclusiva de resíduos sólidos no âmbito estadual em São Paulo. A Assembleia Estadual de São Paulo – Alesp havia instalado anos antes o Fórum São Paulo – Século XXI, com o objetivo de debater um novo plano de desenvolvimento para o estado. A iniciativa criara 16 Grupos Temáticos – GTs e realizara mais de 100 seminários durante um ano, abordando políticas públicas de setores variados que afetam o meio ambiente. O deputado Arnaldo Jardim (PPS) havia coordenado os trabalhos do Fórum até o fim de 2000, quando apresentou um relatório final sobre suas atividades.

A programação do Fórum São Paulo – Século XXI envolvia muitas ações. Por exemplo, o deputado Rodolfo Costa e Silva (PSDB), engenheiro sanitário vinculado à Abes de São Paulo – Abes-SP, coordena o GT Recursos Naturais e Meio Ambiente, que promove um seminário com o tema “O lixo nas cidades – a questão social”. A consultora do Unicef Heliana Kátia Campos, palestrante do evento, expõe naquela oportunidade dados alarmantes sobre o trabalho infantil nos lixões do Brasil, coletados pelo Centro de Estudos e Saneamento Ambiental Água e Vida.

Na mesma ocasião, a coalizão Lixo e Cidadania começa a articular com o deputado Costa e Silva, por meio da Abes-SP, a formação de uma Frente Parlamentar em Apoio à Instalação do Fórum Lixo e Cidadania do estado de São Paulo<sup>10</sup>. Seu lançamento conta com a participação de membros da Abes-SP e do Instituto Pólis<sup>11</sup>. A Abes-SP realiza nesse sentido o encontro “Lixo e Cidadania: construindo compromissos para a gestão compartilhada do lixo do Estado de São Paulo”, juntamente com o Unicef, o Instituto Pólis e a Frente Parlamentar Lixo e Cidadania. O FLC do Estado de São Paulo se constitui assim, passando a promover sua plataforma estadual.

Vários projetos de lei sobre a regulação do manejo de resíduos sólidos tramitavam na Assembleia Legislativa do estado de São Paulo nesse período. Atores da coalizão Lixo e Cidadania, como o Unicef, o Instituto Pólis, e a OAF, juntamente à Secretaria do Emprego e do Trabalho do Estado de São Paulo – SERT e à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente do Município – SVMA, promovem o I Encontro Estadual dos Catadores de Materiais Recicláveis. O evento reúne trabalhadores da região metropolitana e do estado de São Paulo e entidades também apoiadoras do primeiro encontro nacional da categoria.

Nesse contexto, atores paulistas ligados a diversos setores da sociedade civil e do empresariado passam a participar mais ativamente do debate nacional existente sobre o tema, como visto nas seções anteriores. A interface entre as mobilizações local e nacional fica ainda mais explícita durante o ano de 2001, com a escolha do empresário Emerson Kapaz para relatar o projeto da PNRS na Câmara Federal. Ao longo de 2002, no entanto, atores ligados ao Fórum Lixo e Cidadania se frustram tanto no contexto nacional, pelo conteúdo do projeto apresentado por Kapaz na Câmara Federal, quanto no contexto local, pelo conteúdo da Política Municipal de Resíduos aprovada pela gestão de Marta Suplicy.

No início de 2003, a Frente Parlamentar em Apoio ao Fórum Estadual Lixo e Cidadania de São Paulo articula, então, uma alteração do regimento interno da Alesp para permitir a

---

<sup>10</sup> Informações coletadas no *site* da Alesp.

<sup>11</sup> Informação coletada no *site* da Alesp.

tramitação de projetos de lei de autoria coletiva, por meio de um projeto de resolução proposto pelo deputado Rodolfo Costa e Silva. A partir dali, deputados de diferentes partidos formam um GT – coordenado pelo deputado Arnaldo Jardim (PPS) e com relatoria do deputado Rodolfo Costa e Silva (PSDB) – com o intuito de elaborar a lei sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos de São Paulo. Os trabalhos se iniciam com um ciclo de palestras constituído por nove eventos públicos e 11 reuniões de trabalho, com o objetivo de sedimentar o conhecimento em torno dos temas objetos da política e de divulgar um texto-síntese que contemple as ideias de todos os projetos de lei que tramitam na Assembleia Estadual de São Paulo naquele momento. O GT também cria um regimento interno autorizando entidades interessadas a cooperar com o grupo por meio de emendas à redação do projeto de lei e, em seguida, realiza reuniões públicas para discutir as contribuições de cada setor ao projeto (GÓES; COSTA e SILVA, 2012).

Em junho de 2005, o GT comandado por Arnaldo Jardim e Rodolfo Costa e Silva consolida o novo projeto de lei. Nos encontros promovidos pelo GT sobre a nova lei de resíduos paulista, integrantes do FLC e representantes do setor industrial ligados à Fiesp se desentendem sobre a implantação da responsabilidade pós-consumo no estado. Os deputados estaduais Jardim (PPS) e Costa e Silva (PSDB) se comprometem a não onerar o empresariado paulista na legislação estadual durante audiência pública realizada na Fiesp.

O projeto nº 326/2005, relatado por Costa e Silva, adere à proposição dos 3R's – reduza, reúse e recicle – e contempla o princípio do poluidor-pagador, bem como se baseia na ideia de gestão integrada e compartilhada dos resíduos sólidos, por meio do estímulo à articulação entre Poder Público, iniciativa privada e demais segmentos da sociedade civil, e também da responsabilidade compartilhada entre os inúmeros atores envolvidos nas cadeias produtivas que geram e administram produtos e resíduos no estado de São Paulo. Sua tramitação ocorre em regime de urgência até ser aprovado e sancionado, entre fevereiro e março de 2006, na forma da Lei Estadual nº 12.300. A lei defende a inclusão dos catadores nos sistemas de manejo de resíduos urbanos e autoriza a cobrança de taxas municipais sobre a grande geração de resíduos, também estabelecendo seus critérios de cálculo e um fundo estadual para financiar a política estadual da área. No entanto, o governador Geraldo Alckmin veta esse artigo da lei, alegando que o estado já possuía um fundo ambiental<sup>12</sup>.

A interface entre atores atuantes no nível federal, estadual e municipal mostram as muitas conexões entre organizações estatais e não estatais na construção de políticas públicas

---

<sup>12</sup> Informação corroborada pela justificativa de veto oficial do governador.

em múltiplas escalas. Por um lado, a organização do FNLC impulsiona a articulação de atores tanto na cidade quanto no estado de São Paulo e, por outro, o processo organizativo no município e no estado acaba por refletir-se no debate nacional, principalmente pela participação de atores ligados à coalizão discursiva Lixo e Cidadania e a setores da indústria e do comércio em ambos os níveis da federação. Não é surpreendente que atores com o poder econômico da Fiesp e da CNI, por exemplo, influenciem o debate legislativo tanto em São Paulo quanto em Brasília. No entanto, não é óbvio que a comunidade de políticas participante da coalizão discursiva Lixo e Cidadania conseguisse influenciar os debates sem uma articulação em torno de proposta como aquela criada por seus atores.

### **3.4 Discussão**

As sessões anteriores mostraram que a proposta defendida pela coalizão discursiva Lixo e Cidadania se fundamenta em vários elementos, como: combater o trabalho de crianças nos lixões, por meio da concessão de bolsas-escola a suas famílias; encerrar lixões e construir aterros sanitários geridos de maneira associada entre municípios vizinhos; contratar associações e cooperativas de catadores, incorporando-as aos sistemas integrados de gestão municipal de resíduos; e taxar a geração de resíduos como meio de viabilizar a responsabilidade pós-consumo. Nesse sentido, seu objetivo foi sensibilizar organizações da sociedade civil, empresários e prefeituras a estabelecerem parcerias e ações integradas no intuito de erradicar o trabalho infantil nos lixões brasileiros. Entretanto, seria impossível cumprir a tarefa sem que o poder público, nos três níveis da federação, dedicasse atenção e recursos à implementação da proposta. A maneira pela qual o poder público poderia mobilizar recursos para essa tarefa seria instaurando taxas que incentivassem a redução do volume de resíduos transportado e aterrado.

A circulação de pessoas nas atividades fomentadas pela coalizão Lixo e Cidadania, com patrocínio do Unicef, favoreceu a articulação de uma rede de organizações estatais e não estatais em torno de seu programa. Já o trânsito de atores entre organizações estatais e da sociedade civil também viabilizou o início de uma articulação de organizações de catadores de distintas regiões do país. Por exemplo: após o I Encontro Nacional de Catadores, Técnicos e Agentes, em 1999, os FLC passam a se reunir em diversas cidades, contribuindo para a organização do I Congresso Nacional dos Catadores em Brasília, em 2001, marco de

fundação do Movimento Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis – MNCR.

A coalizão discursiva Lixo e Cidadania envolveu também participantes de outros fóruns e frentes ativos na década de 1990, como o FNRU, o FNEPR, o FNPETI e a FNSA, favorecendo o intercâmbio de experiências entre gestores e técnicos vinculados a organizações como a Abes, o Ibam, o Pólis, a OAF e a Cáritas, além de catadores de diferentes cidades que haviam implantado programas inclusivos de coleta seletiva nesse período, como Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte. Assim, as experiências de encerramento de lixões no país e as discussões entre os membros do Fórum resultaram na formulação do Programa Lixo e Cidadania, que passa a ser divulgado por meio da campanha Criança no Lixo, Nunca Mais, em junho de 1999.

Táticas de propaganda e persuasão foram mobilizadas com o intuito de introduzir um tema de competência municipal na agenda do Governo Federal, enquadrando a questão do gerenciamento integrado de resíduos sólidos em uma narrativa sobre a erradicação do trabalho infantil. Em outras palavras, o objetivo da coalizão Lixo e Cidadania foi associar a resolução do problema do “trabalho infantil no lixo” à questão mais ampla do saneamento no país. Assim, o Governo Federal e os governos estaduais são instados a participar do processo, investindo e regulamentando a geração e a disposição final de resíduos no país.

Ao longo do processo, a coalizão Lixo e Cidadania passa a defender mais veementemente, nesse sentido, a regulamentação da responsabilidade pós-consumo de agentes do mercado, em nível nacional, para que municípios possam utilizar instrumentos de políticas que disciplinem a cobrança de taxas sobre a grande geração de resíduos nas cidades, que é um instrumento financiador do sistema cujo êxito faz diminuir os custos com transporte e aterramento. Dessa maneira, a coalizão discursiva advoga por uma proposta de Política Nacional de Resíduos Sólidos, baseada nos princípios do Programa Lixo e Cidadania.

As mudanças das políticas municipal e estadual de resíduos de São Paulo mostraram como operou a circulação de ideias promovida pela coalizão Lixo e Cidadania: por um lado, a coalizão empreendeu o trânsito de experiências do nível municipal para o nível federal; por outro lado, também foi responsável pela volta do pacote ideacional aberto para o nível municipal. Após as desventuras na implementação do modelo de fomento ao cooperativismo dos catadores durante a gestão de Marta Suplicy, o Fórum Lixo e Cidadania do estado de São Paulo passou a coordenar suas ações com os atores ligados ao debate municipal e também com deputados estaduais, com o intuito de avançar a incorporação de seu pacote ideacional à legislação estadual. Nesse sentido, foi possível perceber a combinação de duas estratégias de



ação identificadas por Abers e Keck (2017): a mudança de escala de ação e a diluição de riscos, ocorridas de maneira similar também ao que Baumgartner e Jones (1995) chamam de *venue shopping*.

Na verdade, a influência de atores ligados às regiões Sul e Sudeste são marcantes nos processos em nível nacional que se seguem principalmente porque alguns articuladores provenientes dali passam a ocupar posições no interior das burocracias federais e também mandatos no parlamento federal. Em São Paulo, Rodolfo Costa e Silva (PSDB-SP) fízeram o papel de apoio ao pacote ideacional inclusivo durante os debates coordenados por Arnaldo Jardim na Alesp. A experiência de Arnaldo Jardim e de seus assessores nesse processo, por exemplo, vão ser levadas aos debates da lei da PNRS, entre 2008 e 2010. Ali, Paulo Teixeira (PT-SP), que exercera cargo na prefeitura de Marta Suplicy, passa a atuar em favor da proposta da coalizão Lixo e Cidadania. O entrelaçamento de escalas de ação também pode ser percebido nas dinâmicas de negociação de ativistas dos FLC paulistas com o deputado federal Emerson Kapaz, então candidato à vice-prefeito.

A participação de atores em debates municipais, estaduais e federais mostra a intensa mobilização promovida pela coalizão Lixo e Cidadania em torno da construção de um novo regime de políticas de resíduos no país. Essa dinâmica mostra também como campos de políticas públicas entrelaçam escalas de ação e níveis de governo, colocando barreiras aos atores, mas também gerando a eles diferentes matérias-primas para a ação criativa. Nos capítulos seguintes, se ampliará a análise do entrelaçamento dos processos de construção de políticas entre diferentes escalas de ação, mostrando como atores ligados à coalizão Lixo e Cidadania agiram estrategicamente para promover o novo regime.

#### 4 INCLUSÃO DE CATADORES NOS GOVERNOS LULA E ROUSSEFF

Este capítulo analisa como os governos liderados por Lula da Silva e Dilma Rousseff incorporaram parcialmente a proposta da coalizão discursiva Lixo e Cidadania a seus programas. O objetivo é mostrar como o enquadramento discursivo sobre o pacote ideacional criado pela comunidade de políticas ligada ao FLC fora modificado pelos governos petistas ao longo do tempo, em sintonia com outras agendas mais centrais para o Governo Federal. Em 2003, por exemplo, o governo substituiu a “erradicação do trabalho infantil no lixo” pela ênfase à “inclusão social dos catadores”, incorporando-a ao Programa Fome Zero. A partir de 2006, paulatinamente, esse enquadramento se altera novamente para as noções de inclusão “produtiva” ou “no mundo do trabalho”.

A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República nutriu expectativas positivas em inúmeros atores políticos sobre a possibilidade de democratização das políticas públicas federais. Durante a campanha de 2002, Lula publicara a “Carta ao povo brasileiro”, na qual prometia promover o crescimento econômico com justiça social, por meio de investimentos públicos em infraestrutura, no agronegócio e na agricultura familiar. Defender o desenvolvimento com responsabilidade social, mantendo contratos e a inflação sob controle, foi uma das marcas da mudança de discurso do então candidato petista em relação às disputas presidenciais anteriores. Recém-eleito, ele destacou a importância do vice-presidente, o empresário José Alencar (PL-SP), para o êxito eleitoral da coligação liderada por seu partido. É nesse contexto que atores ligados à coalizão discursiva Lixo e Cidadania vão ocupar cargos em burocracias federais e dali impulsionar a inclusão de catadores nas políticas de resíduos federais.

Outro foco do capítulo está no papel de tais atores ligados à coalizão discursiva Lixo e Cidadania nesse processo, principalmente por meio da ocupação de cargos em burocracias federais e de sua política de proximidade com a equipe de articulação do MNCR. Primeiramente, tais atores atuam no Ministério das Cidades – MCidades, no Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, no Ministério do Meio Ambiente – MMA, e no Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, de onde influenciam a aprovação da Lei Federal nº 11.445, da Política Nacional de Saneamento até 2007. Depois, parte desse grupo migra para o MMA e, entre 2008 e 2012, atuando nos bastidores pela aprovação da Lei Federal nº 12.305, da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.

Em primeiro lugar, analisam-se as mudanças ocorridas nas burocracias federais entre 2003 e 2015, especialmente no que se referem à agenda da inclusão de catadores. Depois,

discutem-se os papéis de burocratas e quase-burocratas nas negociações acerca do tema nas leis federais da PNSB e da PNRS. Em seguida, apresentam-se as dinâmicas de implementação da PNRS no nível intermediário da burocracia federal. Por fim, destacam-se três aspectos fundamentais para o processo de construção institucional do regime brasileiro de políticas de resíduos: as mudanças no enquadramento discursivo das propostas que aglutinaram atores em favor da nova legislação inclusiva sobre saneamento e resíduos; a ação de burocratas intermediários nas dinâmicas de mudança desses enquadramentos; e as tensões geradoras de fricção entre atores políticos no contexto de implementação dessa nova institucionalidade.

#### **4.1 Transformações das burocracias federais entre 2003 e 2015**

As transformações das burocracias federais que lidam com a inclusão de catadores são exploradas nesta seção com o intuito de evidenciar como elas afetaram a construção institucional do regime brasileiro de políticas de resíduos, facilitando a circulação de atores entre espaços de interlocução, esferas de poder e níveis de governo. Além de carregar ideias e experiências práticas consigo ao longo de suas trajetórias, tais atores se mobilizaram para defendê-las em diversas situações, às vezes em contraposição e às vezes em adaptação às agendas dos governos liderados pelo PT.

Duas mudanças organizacionais da burocracia federal marcaram a chegada de Lula ao poder. Em primeiro lugar, a transformação de estruturas administrativas federais – por meio da criação de novas estruturas administrativas e pela alteração da funcionalidade de algumas delas. Em segundo lugar, a renovação dos quadros de profissionais atuantes nessas burocracias, por meio da contratação de pessoas com experiências de trabalho associadas tanto a organizações de movimentos sociais quanto às gestões lideradas pelo PT em estados e municípios até 2002 (ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2009; LOPEZ et al, 2014; CARDOSO JR; BARBOSA, 2017).

Essas modificações tanto respondem à necessidade de acomodar as forças internas às coalizões governativas<sup>1</sup> quanto derivam da escolha de adaptar a estrutura administrativa das burocracias federais aos programas dos governos Lula e, mais à frente, Dilma Rousseff. O principal vetor discursivo mobilizado por suas lideranças para promovê-las foi a implementação de políticas sociais: especialmente o Programa Fome Zero, em 2003; o

---

<sup>1</sup> A coalizão de governo liderada pelo PT, em 2003, envolve os seguintes partidos: PC do B, PV, PL, PSB, PPS, PTB, PDT. Cada qual assume um ministério no início do mandato, em 2003. Entretanto, a coalizão começa a se dilatar, no final do mesmo ano, com a chegada de outros partidos, como o PMDB, o PP e o PSC.

Programa Bolsa Família, a partir de 2004; o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, a partir de 2007; e o Plano Brasil Sem Miséria, a partir de 2011; além do ajuste fiscal, em 2015. Em relação à inclusão de catadores, as ações de tais programas se pulverizaram entre o MCidades, o MMA, o MDS, o MTE, a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Algumas dessas atividades, inclusive, são executadas em parceria com a Fundação Banco do Brasil – FBB, com a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e com a Caixa Econômica Federal (Entrevistas 4; 11; 29; 79).

O principal sinal de que o enquadramento discursivo do governo sobre o tema mudaria, de fato, ocorreu quando Lula, Olívio Dutra e José Graziano criaram o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo – CIISC<sup>2</sup>, que passou a ser uma arena de coordenação de esforços entre burocratas intermediários e de integração de suas ações, bem como um dos canais de interlocução com o MNCR. Mesmo assim, a opção do governo em promover o protagonismo dos catadores não tardou a gerar tensões entre atores que fizeram parte da coalizão Lixo e Cidadania (Entrevistas 4; 8; 14; 21; 25; 37; 39; 79; 81; 83; 85; 88; 90).

#### *4.1.1 O nascimento e a morte do Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores – CIISC*

Diante do fracasso do projeto de lei sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, em 2002, como visto no capítulo anterior, o FNLC produz um documento avaliando as conquistas e desafios enfrentados pelo Programa Lixo e Cidadania. Apesar do êxito em agendar a o problema do trabalho infantil com o lixo nacionalmente, a retirada do Unicef da coalizão provocara uma escassez de recursos para manter o programa e avançar no encerramento de lixões com a inclusão social dos catadores. Pouco tempo depois, durante o III Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em janeiro de 2003, Beth Grimberg e Darci Campani, atores da coalizão discursiva Lixo e Cidadania em São Paulo e no Rio Grande do Sul, organizam um seminário para discutir estratégias de articulação em favor da aprovação de um novo projeto de lei sobre a PNRS. Em Brasília, outros atores ligados à coalizão, como Teia Magalhães e Kátia Campos entregam o documento de avaliação ao Gabinete da Presidência da República. A expectativa dessa comunidade de políticas era a de que o novo governo adotasse o programa oficialmente e o ampliasse (Entrevistas 4; 21; 79; 81; 85).

---

<sup>2</sup> Ver Decreto s/n de 11 de setembro de 2003.

Em resposta a essa movimentação, em setembro daquele ano, é promulgado o decreto de criação do CIISC, atribuindo-lhe três funções: *implementar* o Projeto Interministerial Lixo e Cidadania: Combate à Fome Associado à Inclusão de Catadores e à Erradicação de Lixões; *articular* as políticas setoriais e monitorar os programas voltados à “população catadora de lixo”; e *definir* mecanismos de monitoramento e avaliação dessas ações integradas nas localidades. A partir de então, o enquadramento discursivo que destacava a proposta de “erradicação do trabalho infantil no lixo” passa a enfatizar a inclusão social, no contexto de “combate à fome associado à erradicação de lixões”. Assim, embora atores ligados à coalizão Lixo e Cidadania passem a assumir posições em diversas burocracias federais, trabalhando ali também como consultores, tensões relativas aos desafios de coordenação de ações voltadas à inclusão de catadores passam a ocorrer entre estes e membros de organizações da sociedade civil ligadas ao MNCR. Ao longo do tempo, no entanto, essas dinâmicas de interação vão envolver aspectos não somente contenciosos, mas também colaborativos (Entrevistas 13; 14; 15; 34; 39; 37; 40; 43; 48; 52; 54; 64; 67; 83; 84; 86; 88; 89).

O ciclo de vida do CIISC pode ser dividido em seis fases<sup>3</sup>, que se sucedem de acordo com as mudanças na estrutura administrativa das burocracias federais nas quais ele se hospeda e também dos atores que ocuparam cargos nelas. A primeira fase vai de setembro de 2003 ao início de 2004, marcada pela coordenação de Marcos Montenegro (SNSA-MCidades) e Maya Takagi (Mesa). Nela, o CIISC atua de maneira incipiente, promovendo a assinatura de alguns convênios com organizações da sociedade civil e participando do lançamento do Programa Petrobras Fome Zero, em apoio a projetos de fomento à formação de redes de associações e cooperativas de catadores no Rio Grande do Sul, em São Paulo e na Bahia, por exemplo. Essa fase é marcada pela sobreposição de ações e pessoas atuantes no CIISC no FNLC. Dias (2009) argumenta que esse período marcou a desmobilização do FNLC, em função da migração de atores do FNLC para as burocracias federais.

Na segunda fase, meados de 2004 e 2007, a coordenação do comitê é compartilhada por Marcos Montenegro (SNAS-MCidades) e Heliana Kátia Campos (SAIP-MDS), em parceria com Fátima Abreu (SAIP-MDS) e Luciene Vélez (SAIP-MDS). Durante sua vigência, novos convênios são assinados e articulações entre burocratas intermediários e quase-burocratas são construídas para executá-los. Nessa fase, a dispensa de licitação para contratação de organizações de catadores por prefeituras é incluída na Lei da PNSB e outras três ações importantes ocorrem: o desenvolvimento de um estudo sobre o custo da geração de

---

<sup>3</sup> Essa divisão foi estabelecida a partir da interpretação de documentos e entrevistas indicados no miolo, na bibliografia e no anexo 1.

postos de trabalho para catadores no mercado da reciclagem; a aprovação do decreto da coleta seletiva solidária nos órgãos da administração pública federal; e a destinação de uma linha de investimento do Fundo Social do BNDES para o fortalecimento de organizações de catadores. Todas elas serão exploradas adiante.

Na terceira fase, entre meados de 2008 e 2009, a coordenação do CIISC é compartilhada por Fábio Cidrin (SAIP-MDS), Dione Manetti (Senaes-MTE) e Silvano da Costa (SRHAU/MMA), e o comitê passa a ter uma secretaria-executiva, exercida então pelo primeiro. Esse período é marcado por turbulências no interior da burocracia federal resultantes do recrudescimento dos controles procedimentais sobre a transferência de recursos públicos para organizações da sociedade civil e pela mudança de regras sobre sua execução. É nesse período que burocratas intermediários negociam intensamente o desenho e a implementação da primeira etapa do projeto Cataforte, tema que será discutido no capítulo seguinte. Nessa época também se dão os principais debates sobre o conteúdo do projeto que vai culminar, posteriormente, na Lei da PNRS.

A quarta fase, entre 2010 e 2012, ocorre sob coordenação de Jaira Puppim (SNAS-MDS) e Thais Oliveira (SRHAU/MMA), com a secretaria-executiva exercida pela primeira. O período é marcado por tensões entre o MNCR e o Governo Federal, principalmente nas negociações sobre a regulamentação e a implementação da PNRS, do decreto Pró-Catador e do Cataforte II. Isso também porque o CIISC acaba perdendo espaço no interior do MDS enquanto o foco do governo centra-se na construção do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, liderado pelo MMA.

A quinta fase – que vai do final de 2012 até o início de 2015, tem coordenação de Diogo Santa’na e Gilberto Carvalho, na Secretaria Geral da Presidência da República – SG-PR, com a secretaria-executiva sendo exercida por Daniela Metello (ex-Senaes-MTE) – é marcada pelas negociações do desenho do Programa Cataforte 3 e por tensões sobre a implementação da PNRS e do Programa Pró-Catador. A sexta fase ocorre do início ao fim de 2015, quando Miguel Rossetto assume a SG-PR e a secretaria-executiva do comitê passa a ser exercida por Ary Pereira (ex-Senaes-MTE), com o apoio de Francisco Nascimento.

A morte do CIISC se dá quando Dilma Rousseff realiza uma reforma ministerial baseada no discurso do ajuste fiscal e incorpora a SG/PR à nova Secretaria de Governo, junto com as pastas de Relações Institucionais, Microempresas e Segurança Institucional. Seu desaparecimento da estrutura administrativa da burocracia federal acontece justamente após a negociação do Acordo Setorial de Embalagens, em novembro daquele ano, quando Ary

Pereira é exonerado e Francisco Nascimento (ex-SAIP-MDS) nomeado para trabalhar em outro setor.

A seguir, narra-se o contexto mais amplo de transformação da burocracia federal em que se deu essa trajetória do CIISC, com o objetivo de situar seus principais atores nele.

#### *4.1.2 O primeiro mandato de Lula (2003-2006)*

O Programa Fome Zero é o carro-chefe discursivo do governo Lula em 2003. Seu objetivo é “[...] garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros e brasileiras”, por meio de três frentes de ação: a articulação de um conjunto de políticas públicas; a construção participativa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e a realização de um grande mutirão contra a fome. A fim de implementá-las, é criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Nutricional – Mesa, ligado ao Gabinete da Presidência da República – GPR (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Além da criação do Mesa, outras mudanças são promovidas na burocracia federal: a transformação da Secretaria de Governo em Secretaria Geral da Presidência da República, com o intuito de mediar o acesso dos movimentos sociais ao Palácio do Planalto; da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – Sedu-PR em Ministério das Cidades, para implementar políticas urbanas ligadas à habitação, ao saneamento e à mobilidade; o desmembramento da Secretaria de Estado e Assistência Social do Ministério da Previdência Social e sua transformação em Secretaria Especial da Assistência e Promoção Social – SEAPS, com *status* de ministério, para gerir as políticas de transferência de renda; e a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária – Senaes--MTE, no interior do próprio Ministério da Educação, para criar políticas públicas nacionais de economia solidária, que até então se restringiam ao âmbito local, principalmente ao Rio Grande do Sul (CUNHA, 2012; MENDOSA, 2012; ROCHA, 2013; SERAFIM, 2013).

Ativistas e acadêmicos progressistas celebram essa nova estrutura administrativa porque representa a mudança de prioridades do Governo Federal em relação a diversos setores de políticas. O papel de outras organizações já existentes na estrutura da administração indireta também se transforma para adaptar-se às novas prioridades. Destacam-se as atuações da FBB, da Petrobras, do BNDES, da Funasa e da Caixa Econômica Federal. A lógica hierárquica dessas organizações contempla, além de seus próprios servidores de carreira, a relação de pessoas com partidos e movimentos sociais ligados à coalizão de governo. Alguns atores,

inclusive, assumem cargos na estrutura administrativa do Estado enquanto outros são contratados como consultores (Entrevistas 8; 29; 83; 85; 86 89; 90).

Olívio Dutra (PT), sindicalista, ex-prefeito de Porto Alegre e ex-governador do Rio Grande do Sul, por exemplo, lidera o MCidades, enquanto Marina Silva (PT), socioambientalista e ex-senadora pelo estado do Acre, lidera o Ministério do Meio Ambiente. Jaques Wagner (PT), sindicalista e ex-deputado federal pelo estado da Bahia, lidera o MTE, enquanto Benedita da Silva (PT), assistente social e anteriormente vice-governadora do Rio de Janeiro, lidera a SEAPS. Jaques Pena (PT), ex-presidente do sindicato dos bancários de Brasília e ex-administrador de Samambaia, no Distrito Federal, ocupa a presidência da Fundação Banco do Brasil (ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2009). O perfil desse grupo revela as características das lideranças com as quais burocratas intermediários tiveram que negociar a incorporação da agenda Lixo e Cidadania ao Programa Fome Zero.

No MCidades, Dutra nomeia quadros do setorial de saneamento do PT ligados à Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, com experiência de gestão pública em estados e municípios, como Abelardo Oliveira Filho, Clóvis Nascimento e Marcos Montenegro, para cargos na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA-MCidades. Embora especialistas em abastecimento de água e tratamento de esgoto, ambos conhecem a experiência do manejo de resíduos em Porto Alegre e em outras cidades já governadas pelo PT, como Belo Horizonte, Brasília, Santo André e São Paulo, ou porque participaram diretamente dessas gestões ou porque atuaram na elaboração das obras *Modo Petista de Governar nas cidades e nos estados*<sup>4</sup>. Ativistas mais diretamente ligadas ao FNLC e à ONG Água e Vida, como Sônia Dias e Teia Magalhães, passam também a trabalhar SNSA, além de pessoas egressas da antiga Sedu-PR. Esses e outros atores coabitam o CIISC e o FNLC, entre 2003 e 2005 (Entrevistas 8, 21; 39, 79; 81; 85).

No MMA, a ministra Marina Silva nomeia quadros ligados ao setorial de meio ambiente do PT e a organizações ambientalistas da sociedade civil para a Secretaria-executiva e para Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos – SQA-MMA, como Claudio Langone, ex-secretário de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul na gestão Olívio Dutra<sup>5</sup>. Jacques Wagner, por sua vez, nomeia Paul Singer – professor da USP filiado ao PT e ligado ao FBES – para liderar a recém-criada Senaes no MTE, que passa a ser habitada por

---

<sup>4</sup> O Instituto Pólis e a Fundação Perseu Abramo contribuíram para a produção de dois livros que compilam experiências de gestão pública consideradas exitosas pelo PT em municípios e governos de estados brasileiros, lançados em 1992 e em 1998.

<sup>5</sup> Ver Oliveira (2016) para um estudo aprofundado sobre as trajetórias de ocupantes de cargos no MMA durante o governo Lula.



quadros ligados a organizações constituintes do FBES, como Dione Manetti (PT-RS) e Roberto Marinho da Silva (PT-RN), ligados, respectivamente, à Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão – Anteag e à Cáritas Brasileira. A última estivera ligada também às atividades realizadas pelo FNLC junto aos catadores. Na FBB, Jacques Pena nomeia servidores do Banco do Brasil cuja trajetória se vincula ao sindicalismo, como Jorge Streit (PT-AC). Essas pessoas serão responsáveis pelas negociações em torno do reenquadramento da agenda Lixo e Cidadania nas ações das burocracias federais (Entrevistas 11; 23; 28; 45; 90).

Durante o primeiro semestre de 2003, dentro do escopo de ação de suas organizações, esses e outros atores discutem, para o período 2004-2007, o Plano Plurianual – PPA, que é um instrumento de planejamento orçamentário dedicado a traçar as grandes diretrizes e prioridades do governo, em termos de programas e ações distribuídas entre temas e setores da burocracia federal (Entrevistas 11; 14; 39; GARCIA, 2000). Em agosto de 2003, o Executivo encaminha sua proposta de PPA ao Congresso, focada em três objetivos: I) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; II) Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; e III) Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia (BRASIL, 2003).

Embora recursos para ações voltadas à gestão de resíduos sólidos tenham sido repassados a entes federativos e organizações da sociedade civil anteriormente, o primeiro programa orçamentário especificamente destinado ao tema, com ações voltadas à inclusão de catadores, aparece no PPA 2004-2007. Nesse contexto, o governo enfrenta dificuldades para aprovar uma emenda constitucional de reforma da previdência<sup>6</sup>, mas, para aprová-la, negocia a adesão de novos partidos à sua base, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Progressista (PP) e o Partido Socialista Cristão (PSC). Nesse passo, com o aumento da coalizão, as burocracias responsáveis pelas políticas sociais do governo Lula enfrentam novos desafios para coordenar a ação pública necessária à sua implementação (Entrevistas 6; 39; 85; 90).

Outras ações, no sentido de centralizar a autoridade sobre a coordenação de burocracias na administração de políticas sociais, marcam o segundo semestre de 2003. Três delas, ocorridas em setembro, ilustram o esforço empreendido pelo governo nesse sentido. Em primeiro lugar, um GTI se reúne sob a coordenação do MCidades<sup>7</sup> para realizar estudos e

---

<sup>6</sup> A PEC 67 foi promulgada em 19 de dezembro de 2003.

<sup>7</sup> Os outros membros do grupo são: II - Casa Civil da Presidência da República; III - Ministério da Fazenda; IV - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; V - Ministério do Planejamento, Orçamento e

elaborar propostas visando integrar as ações federais na área de saneamento ambiental. Em segundo lugar, o governo cria o CIISC – como visto anteriormente - para monitorar a inclusão de catadores à implantação do programa de resíduos sólidos urbanos. Em terceiro, unifica as políticas de transferência de renda no Programa Bolsa Família, que passa a ser gerido por uma secretaria-executiva vinculada ao Gabinete da Presidência da República (Entrevistas 14; 21; 39; 79; 81; 83; 85).

A partir dos trabalhos do GTI, a SNSA-MCidades e a SQA-MMA se concentram na elaboração de duas propostas de lei federal que abrangem o pacote ideacional defendido pelo FNLC: uma sobre a política nacional de saneamento básico e outra sobre a política nacional de resíduos sólidos. As organizações do Governo Federal ligadas ao saneamento ambiental presentes no GTI passam a dialogar, também, com as organizações ligadas à política social do governo Lula, por meio do CIISC, que se constitui de representantes de burocracias da administração direta e indireta ligadas às áreas social, de planejamento e de fomento, como visto na subseção anterior (Entrevistas 6; 39; 69; 90).

No final de 2003, entretanto, o governo prioriza a implementação do Programa Bolsa Família, em detrimento do Programa Fome Zero (TOMAZINI; LEITE, 2016). Enquanto o desenho do Fome Zero promove a transferência de recursos para seus beneficiários com o intuito de fortalecer a sociedade civil – por meio de um cadastro gerido por organizações sociais, atuantes em uma estrutura de conselhos participativos do nível federal ao nível municipal –, o desenho do Programa Bolsa Família promove a transferência de recursos da União para seus beneficiários – por meio de um cadastro único administrado pelos municípios – para fortalecer o pacto federativo. Por um lado, o aumento da coalizão de governo ao longo do primeiro ano de governo resulta em problemas de coordenação horizontal entre as burocracias federais, responsáveis por implementar a política social do governo. Por outro, a priorização do Bolsa Família, ao final, resulta em problemas de coordenação vertical para implementá-lo em cooperação com os municípios (Entrevistas 45; 78; 81; 85; 86).

Uma grande transformação na estrutura administrativa das burocracias federais acompanha o aumento da coalizão de governo liderada pelo PT e a concomitante perda de centralidade do Programa Fome Zero ao longo do primeiro ano de governo. Em janeiro de 2004, Lula cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS para centralizar as ações até então comandadas pelo Mesa, pela Secretaria-Executiva do Bolsa

Família e pela Secretaria Especial de Assistência e Promoção Social<sup>8</sup>, sob a liderança de Patrus Ananias (PT-MG). Também como consequência desse processo, Guido Mantega (PT-SP) assume a presidência do BNDES, no lugar de Carlos Lessa. Ananias, ex-prefeito de Belo Horizonte e deputado federal mais bem votado da Câmara Federal naquele momento, nomeia sua então chefe de gabinete, Heliana Kátia Campos, para a Secretaria-Executiva Adjunta do MDS. Ela, por sua vez, traz Maria de Fátima Abreu para a recém-criada Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias – SAIP. Porém, em virtude de acomodações da coalizão de governo no interior do ministério, Campos assume a SAIP em seguida e Abreu passa a liderar uma de suas diretorias de articulação. Ambas haviam liderado as mobilizações em torno da organização do FNLC e do FLC do estado de Minas Gerais, assim como tinham trabalhado juntas na Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte, durante a gestão de Patrus Ananias, e no Cetec-MG anteriormente (Entrevistas 8; 21; 79; 81).

A SAIP-MDS atua na mediação de conflitos internos entre as diferentes secretarias do MDS, buscando coordenar e integrar suas ações em torno do Programa Fome Zero. O principal conflito interno no ministério, então, girava em torno da divisão entre atores favoráveis ao fortalecimento do pacto federativo, por meio do aprimoramento do Bolsa Família, e grupos que defendiam o fortalecimento da participação social de organizações da sociedade civil nas políticas públicas, por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, do Conselho Nacional de Assistência Social e de seus análogos nas unidades subnacionais. A secretaria também promove a integração de ações entre as outras secretarias do ministério com burocracias federais nas ações voltadas à inclusão de catadores, por meio do CIISC, além de negociar parcerias com organizações da sociedade civil para a captação de recursos privados, com o objetivo de implementar programas do MDS. As inúmeras atribuições da SAIP, no entanto, desviam a atenção de Campos e Abreu para outras atividades além da agenda do FNLC, o que gera animosidades entre seus atores (Entrevistas 8; 78; 81).

Nesse contexto, ainda em 2004, o MMA prioriza as agendas de resíduos sólidos e mudanças climáticas. Por tal razão, Marina Silva nomeia Victor Zveibil – especialista em saneamento ambiental e doutor em saúde pública pela Fundação Osvaldo Cruz – para liderar a SQA. Ele participara do FNLC e do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, como técnico vinculado ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam, e também colaborou

---

<sup>8</sup> Além de fundir as três organizações já existentes na burocracia federal, o MDS cria duas estruturas administrativas novas: a SAIP e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, que passa a desenvolver estudos e produzir avaliações sobre as políticas do ministério, enquanto a primeira atua na promoção da coordenação intra e interburocrática do MDS, bem como na busca por parcerias com organizações da sociedade civil para financiar parte das políticas do ministério.

com uma publicação financiada pela Sedu-PR, em 2001, sobre experiências de gestão integrada inclusiva baseadas no Programa Lixo e Cidadania. Além disso, Zveibil trabalhara anteriormente como consultor do Ibam junto ao governo de Olívio Dutra no Rio Grande do Sul, em um projeto de descentralização da gestão ambiental. Fundado em 1959, o Ibam é uma das primeiras organizações da sociedade civil brasileira a atuar em trabalhos de consultoria para órgãos públicos na área de políticas urbanas e ambientais (Entrevistas 67; 90).

Como é amplamente perceptível, a trajetória do secretário de qualidade ambiental o possibilitou circular por diversas experiências municipais e fóruns de debate sobre políticas de saneamento, assim como transitar por administrações de partidos diferentes no espectro político. Apesar de não ser filiado ao partido, pôde estabelecer relacionamentos com pessoas que haviam passado por administrações locais do PT e agora ocupavam cargos no MCidades, no MDS, no MMA e no MTE. Zveibil fora reconhecido por suas competências técnicas e tinha bom trânsito, em virtude de sua trajetória, com pessoas que já ocupavam cargos federais, como Marcos Montenegro (SNSA-MCidades), Heliana Kátia Campos (SAIP-MDS), Dione Manetti (Senaes-MTE) e Cláudio Langone (SE-MMA) (Entrevista 90).

Em meados de 2005, entretanto, a coalizão de governo liderada pelo PT sofre novas alterações quando José Dirceu (PT-SP) renuncia ao cargo de ministro da Casa Civil e retorna à Câmara Federal, sendo substituído por Dilma Rousseff<sup>9</sup> (PT-RS), que, até então, fora ministra de Minas e Energia. Para lidar com a crise gerada pelo “escândalo do mensalão”, Lula substitui o ministro Olívio Dutra por Márcio Fortes, indicado pelo então presidente da Câmara Federal, Severino Cavalcanti (PP-RN). Em resposta à crise política instalada durante o processo que pedia a cassação de Dirceu na Câmara, o governo regulamenta o artigo da Constituição Federal que estipula patamares mínimos para a ocupação de cargos na administração pública federal por servidores públicos estatutários. O período marca, ainda, o início da aproximação do governo Lula às políticas neodesenvolvimentistas e o fortalecimento das políticas de economia solidária nas burocracias federais (Entrevistas 11; 28; 39; 90).

A tendência de renovação dos quadros das burocracias federais continua, em 2006, mas diversifica-se quanto ao modo de recrutamento de seus funcionários. Até então, essa renovação se dava predominantemente via cargos comissionados e consultorias. Nesse sentido, o PT mantém quadros na SNSA até 2007, quando o presidente sanciona a Lei Federal nº 11.445, da Política Nacional de Saneamento Básico. Após essa aprovação, alguns atores

---

<sup>9</sup> Rousseff havia sido fundadora do Partido Democrático Trabalhista (PDT) no Rio Grande do Sul e se filiara ao PT, em 2001, quando Secretária de Minas, Energia e Comunicações no governo de Olívio Dutra.

ligados ao FNLC saem de ministérios, como o MCidades e o MDS, e se vinculam em seguida ao MMA como consultores (Entrevistas 21; 39; 81; 86; 85; 90). Mais adiante, será analisado o processo pelo qual se deu a aprovação de um artigo específico da PNSB que contribui para a inclusão dos catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos, bem como o papel desses atores na negociação da PNRS.

#### *4.1.3 O segundo mandato de Lula (2007-2010)*

O Programa de Aceleração do Crescimento é o carro-chefe do Governo Federal no segundo mandato de Lula (PIRES, 2015). Dilma Rousseff, à frente da Casa Civil, torna-se a principal responsável por sua gestão nesse período. O PAC promove um conjunto de ações com o objetivo de gerar empregos e desenvolvimento social por meio do investimento da União em obras de infraestrutura. Ainda em abril de 2007, o PT expande sua coalizão de governo para abarcar dez partidos<sup>10</sup>, o que gera maiores desafios tanto para a coordenação horizontal quanto para a integração de ações de diferentes ministérios e secretarias.

Estruturas administrativas federais passam por transformações adaptativas a diferentes demandas políticas, administrativas e jurídicas a partir de 2007. Por um lado, elas se associam à implementação de um termo de ajuste de conduta do governo com o Ministério Público Federal, referente à aplicação do decreto que regulamenta o patamar mínimo de cargos comissionados ocupados por servidores de carreira nas burocracias federais. Por outro lado, resultam de exigências por eficiência e transparência na implementação de políticas públicas, associadas ao fortalecimento das burocracias de órgãos de controle interno e externo, como a Controladoria Geral da União<sup>11</sup> – CGU e o Tribunal de Contas da União – TCU (OLIVIERI, 2010; OLIVIERI et al, 2013; PIRES; CARDOSO JR., 2011).

A tendência de renovação dos quadros burocráticos federais, iniciada em 2003, se intensifica. O Governo Federal aprofunda, assim, sua política de recrutamento de servidores via concursos públicos<sup>12</sup> para diferentes organizações da administração direta e indireta – como para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, o MCidades, o MMA, o BNDES e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, recrutando-os

---

<sup>10</sup> Em janeiro de 2007, a base do PT na Câmara era composta por PC do B; PSB; PTB; PP; PMDB; e PDT. Em abril, a coalizão se expande para incluir PV; PRB e PR.

<sup>11</sup> Ver Lei Federal nº 10.683; e Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006.

<sup>12</sup> Decreto nº 5.707/2006, sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, que extingue o Decreto nº 2.794/1998.

também para os órgãos de controle externo e interno (IPEA, 2017). Diversos ministérios transformam suas estruturas administrativas em função das novas prioridades. O MDS, por exemplo, muda a função da SAIP, que passa a atuar na *Articulação para a Inclusão Produtiva*, priorizando a entrada de públicos prioritários do Bolsa Família, como os catadores, no mundo do trabalho (Entrevista 77; 79).

Patrus Ananias continua a liderar o MDS, mas Kátia Campos e Fátima Abreu saem da SAIP. Abreu volta ao Cetec, em Belo Horizonte, enquanto Campos passa a trabalhar como consultora do MMA no desenvolvimento de estudos sobre a regionalização da gestão de resíduos nos estados brasileiros. Ananias nomeia, então, Arlete Sampaio (PT-DF), ex-vice-governadora do Distrito Federal para comandar a Secretaria-Executiva do MDS. Ela nomeia Ronaldo Coutinho Garcia, técnico de planejamento do IPEA, especialista em desenvolvimento rural e segurança alimentar, líder da nova SAIP. A trajetória de Coutinho evidencia longa experiência no planejamento de políticas públicas no interior da administração pública federal, tendo passado pela Casa Civil e pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência, entre 2003 e 2006. Sua missão nesse momento é articular uma política nacional de inclusão produtiva/ no mundo do trabalho de públicos prioritários do Bolsa Família (Entrevistas 21; 77; 79; 81).

À época, o MMA funde a SQA à Secretaria de Recursos Hídricos e cria uma nova estrutura em seu organograma: a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano – SRHAU, sendo que Marina Silva convida Luciano Zica (PT-SP) para assumi-la e o orienta a priorizar a aprovação de um projeto de lei do Executivo sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. Zica, que havia sido sindicalista da Petrobras, exercera mandatos de vereador em Campinas e de deputado federal, durante os debates acerca do projeto de lei para instituir a PNRS relatado por Emerson Kapaz (PPS-SP), foi a vice-liderança do PT durante esse período, quando se aproximou das pautas ambientais, tendo atuado, inclusive, na instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a contaminação ambiental por pesticidas ocorrida em uma antiga unidade da petrolífera Shell (Entrevista 14; 28; 39; 69; 90).

Para auxiliá-lo, o ex-deputado convida Marcos Montenegro a ocupar a Diretoria de Ambiente Urbano de sua secretaria, mas ele recusa o convite e indica Silvano Silvério da Costa para o cargo. Costa deixa seu cargo no Serviço de Água e Esgoto da prefeitura de Guarulhos e assume a DAU-SRHAU/MMA. Montenegro e Costa haviam militado na Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental e trabalhado em gestões do PT em Santo André e em Brasília. A partir de então, Montenegro, Kátia Campos e Teia Magalhães trabalham como

consultores do MMA na produção de estudos sobre a regionalização do manejo de resíduos sólidos em estados do Brasil. A DAU passa a contar nesse período, também, com analistas de infraestrutura e de meio ambiente recrutados por concurso público. Inclusive, os atores que coabitam a DAU e o CIISC estabelecem pontes entre o MDS, o MTE e a Casa Civil, na promoção da Política Nacional de Resíduos Sólidos (*idem*).

A Senaes-MTE é outra burocracia federal que passa por mudanças em seu quadro de pessoal (CUNHA, 2012). Roberto da Silva, até então coordenador de estudos, e Maurício de Faria, ambos com doutorado em economia solidária, assumem a Diretoria e a Coordenação de Formação, respectivamente. Silva, ex-seminarista com trajetória associada à Cáritas no semiárido nordestino, assumira a coordenação de estudos da Senaes em 2003, após terminar seu doutorado na Universidade de Brasília. Outra mudança na Senaes nesse período é a chegada de Daniela Metello – especialista em políticas públicas e gestão governamental, mestre pela Unicamp, que havia trabalhado com economia solidária no Ministério da Pesca e com a avaliação de projetos do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC) –, para coordenar a área de estudos e formação, mas em seguida torna-se chefe de gabinete de Paul Singer. Tais atores vão exercer papéis importantes de negociação em torno do projeto Cataforte, como poderá ser visto no capítulo 5 (Entrevistas 9; 11; 45).

Outro aspecto que movimentou as burocracias federais nesse período foi a saída de alguns ocupantes de posições no alto-escalão para concorrer a cargos eletivos em 2010. Patrus Ananias, por exemplo, deixa o MDS e se candidata ao governo de Minas Gerais. A assistente social Márcia Lopes, ex-secretária executiva do MDS, assume a liderança do ministério interinamente. A Senaes também passa por alterações no período pré-eleitoral, quando Dione Manetti deixa a Diretoria de Fomento, que passa a ser exercida por Roberto da Silva. Após as eleições, Manetti se torna assessor técnico do MNCR e segue assessorando o movimento de catadores até o fim desse estudo (Entrevistas 11; 37; 40; 45; 48; 64; 77; 79).

Como fora dito anteriormente, a tendência de renovação se consolida em torno do recrutamento via concursos públicos, mas também pelo papel que os órgãos de controle exercem na produção de políticas federais, pressionando distintas burocracias pelo cumprimento de regras e metas com mais transparência e eficiência no emprego do orçamento público (OLIVIERI, 2010; PIRES; CARDOSO JR., 2011). Essa nova dinâmica estabelecida pelos órgãos de controle gera fricções com lideranças da coalizão de governo e também com burocratas intermediários atuantes na construção de políticas voltadas à inclusão de catadores (Entrevistas 9; 11; 23; 25; 45). No capítulo 5, essa fricção entre órgãos de controle e burocracias federais aparece com mais detalhes no processo de gênese do programa Cataforte.

#### *4.1.4 O mandato de Dilma Rousseff (2011-2015)*

O êxito relativo do PAC favorece o apoio de Lula à candidatura de Rousseff à presidência, em 2010. Sua eleição garante a continuidade da coalizão liderada pelo PT no comando do Governo Federal e a meta, em 2011, passa a ser fazer cumprir o Plano Brasil Sem Miséria. Tal proposta tem quatro eixos temáticos de implementação – Erradicação da pobreza; Infraestrutura; Desenvolvimento econômico; e Direitos e cidadania –, prevendo ações agrupadas por temas semelhantes no interior dos mais de 30 ministérios existentes naquele momento. Cada eixo conta com um fórum de discussão constituído por representantes de burocracias da administração direta e indireta. A finalidade é obter políticas mais integradas, com melhor coordenação e melhores resultados (BICHIR, 2011; LOTTA; FAVARETO, 2016; Entrevistas 11; 25).

Rousseff nomeia a economista Teresa Campello – que havia passado pela Casa Civil durante o governo Lula e pelas gestões municipais de Tarso Genro e Raul Pont, em Porto Alegre, assim como pelo governo de Olívio Dutra no Rio Grande do Sul – para liderar o MDS. Campello, então, extingue a SAIP e apoia inicialmente a permanência do CIISC na SNAS, sob a liderança de Jaira Puppim, que articula com a ministra a aprovação do novo regimento interno do comitê, formalizando sua coordenação conjunta com o MMA. Pouco tempo depois, no entanto, devido às tensões geradas pelo processo de formulação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, Puppim negocia com burocratas da presidência e com a equipe de articulação do MNCR a transferência do CIISC para a SG-PR (Entrevistas 10; 25; 37; 40; 48; 58; 77; 79).

Gilberto Carvalho (PT-SP), um dos principais apoiadores da inclusão dos catadores, como chefe de gabinete de Lula, é nomeado para liderar o eixo Direitos e Cidadania na SG-PR. Ele leva para sua nova equipe Diogo Sant’ana, doutor em direito econômico pela USP, que assessorara a presidência durante o segundo mandato do PT. Ambos vão exercer papel central nas negociações com a equipe de articulação do MNCR, junto com Jaira Puppim (MDS) e Daniela Metello (MTE), transferindo a secretaria-executiva do CIISC para a SG-PR e montando uma nova equipe de trabalho ali. (Entrevista 9; 10; 11; 25).

O MMA passa a ser liderado por Isabela Teixeira - servidora de carreira do Ibama que havia sido secretaria-executiva do MMA na gestão de Carlos Minc (PV-RJ), após a saída de Marina Silva, em 2008 (OLIVEIRA, 2016). Francisco Gaetani – especialista em políticas



públicas e gestão governamental, com longa carreira na burocracia federal – é nomeado então para a secretaria-executiva do MMA; e Nabil Bonduki (PT-SP) – urbanista ligado ao Fórum Nacional pela Reforma Urbana, professor da USP e ex-vereador de São Paulo pelo PT – para dirigir a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, encarregada de implementar a Política Nacional de Resíduos Sólidos, especialmente o Plano Nacional (Entrevistas 12; 14; 20; 31; 35; 38; 39; 58; 66).

Duas novas instâncias administrativas são estabelecidas no MMA, por força da nova legislação da PNRS: o Comitê Orientador da Logística Reversa – CORI e o Comitê Interministerial para a Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos – CPNRS (ARAÚJO, 2013). Enquanto o CORI é chefiado por Gaetani e se volta à negociação de acordos setoriais com diversos setores da indústria, com o intuito de estabelecer os termos de cumprimento da responsabilidade pós-consumo, o CPNRS se dedica a viabilizar a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, comandado pela Diretoria de Ambiente Urbano, que segue sob a liderança de Silvano Silvério da Costa (*idem*).

Entretanto, após as eleições de Fernando Haddad para a prefeitura de São Paulo, em 2013, Costa deixa a Diretoria de Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente e assume a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – Amlurb, da capital paulista; e Bonduki assume mandato de vereador na Câmara Municipal. A ministra do meio ambiente nomeia então Ney Maranhão e Zilda Veloso, para as posições antes ocupadas por Bonduki e Costa, respectivamente. Maranhão, engenheiro com larga experiência na área de consultoria em recursos hídricos, fora até então Superintendente da Agência Nacional de Águas. Veloso, especialista em resíduos perigosos, era servidora de carreira do Ibama, com larga experiência na Câmara Técnica de Qualidade Ambiental do Conama. Assim, ambos passam a liderar, ao lado de Gaetani, as negociações do MMA com entidades representantes da indústria e do comércio, os termos dos acordos setoriais da logística reversa, principalmente com a Coalizão Empresarial e o MNCR, sobre as embalagens em geral. Estas mudanças marcam a saída de atores ligados ao FLC do MMA, o fracasso da promulgação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o avanço das negociações acerca do acordo setorial de embalagens (Entrevistas 6; 14; 20; 58; 62).

Após as desventuras da formulação do Plano, Dilma Rousseff se reelegeria, em 2014, em uma conjuntura político-econômica mais turbulenta do que quando assumira a presidência. No início de 2015, a presidenta nomeia Miguel Rossetto (PT-RS) – que fora vice-governador do Rio Grande do Sul durante a gestão de Olívio Dutra e liderara o Ministério do Desenvolvimento Agrário em dois momentos: no primeiro mandato de Lula e no primeiro

mandato de Dilma Rousseff – para a posição ocupada até então por Gilberto Carvalho na Secretaria Geral da Presidência da República. Sob a liderança de Rossetto, no entanto, a equipe da secretaria-executiva do CIISC se esvazia, ficando apenas com duas pessoas: Francisco Nascimento e Ary Moraes. Esse esvaziamento marca o desaparecimento do CIISC como instância de coordenação e integração das ações voltadas aos catadores no interior do governo federal (Entrevistas 7; 9; 11; 16; 25; 27; 37; 40; 55).

Nas últimas subseções, os atores e os lugares de onde eles protagonizaram as negociações em torno da inclusão de catadores nas políticas federais entre 2003 e 2015 foram apresentados. Na próxima seção, analisa-se o papel de alguns deles na promoção da inclusão de catadores nas PNSB e PNRS.

#### **4.2 A ação dos negociadores da inclusão de catadores na legislação federal**

Após apresentar as transformações administrativas das burocracias federais envolvidas com a inclusão dos catadores durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, enfoca-se como seus habitantes, circulando entre tais organizações, negociaram a incorporação dos catadores nas PNSB na PNRS.

Durante o primeiro ano do governo Lula, os debates nacionais sobre tais leis são influenciados pelas discussões em torno do novo modelo de manejo de resíduos implantado pela equipe de Marta Suplicy no município de São Paulo, bem como pelo debate travado na Assembleia Legislativa paulista (Alesp) sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Isso porque, como vimos nos capítulos anteriores, diversos atores se envolveram nas dinâmicas em torno dos processos ocorridos nos três níveis da federação (ARAÚJO, 2013; CAMPOS, 2014; DIAS, 2009; GÓES; COSTA E SILVA, 2012; BESEN, 2012; MNCR, 2012; PEREIRA; TEIXEIRA, 2011).

No final de 2003, o GTI, liderado por Marcos Montenegro na SNSA/Mcidades, envia seu projeto de lei sobre a PNSB à Casa Civil, mas assessores jurídicos da presidência pedem que seja reformulado, especialmente por problemas quanto à constitucionalidade de artigos referentes à jurisdição da União sobre os serviços de saneamento básico estaduais e municipais. A secretaria contrata, então, o consultor jurídico Wladimir Ribeiro – que participara do Fórum Nacional pela Reforma Urbana durante os anos 1990 e havia passado também pelas prefeituras de São José dos Campos e Mauá, entre 1994 e 1997 – para assessorar a elaboração de um novo projeto de lei (Entrevistas 14; 21; 39; 69).

Durante parte desse período, mais precisamente entre 2004 e 2005, a equipe da SNSA-MCidades realiza audiências públicas com o intuito de debater o projeto de lei sobre a PNSB com entidades ligadas ao setor. Dois pontos polarizam a discussão: a retomada do investimento público federal na infraestrutura e no desenvolvimento institucional das companhias públicas de saneamento básico para a prestação de serviços no país e questões acerca da jurisdição constitucional sobre a prestação de serviços de saneamento básico em regiões metropolitanas. Disputas sobre a privatização das companhias estaduais de saneamento e sobre a titularidade de serviços de saneamento municipais e estaduais são estabelecidas (Entrevistas 39; 69).

Após tais debates, a SNSA-MCidades envia o projeto de lei sobre a Política Nacional de Saneamento Básico negociado com a Casa Civil para o Congresso Nacional, em junho de 2006, determinando sua tramitação com urgência. Uma Comissão Mista, formada por deputados e senadores, o reformula e envia para o Plenário da Câmara, onde ficou até tomar a forma da Lei nº 11.445, em 12 de julho do mesmo ano. A solução negociada para sua aprovação foi dividir a lei em duas partes, sem tocar nas questões constitucionais sobre a jurisdição dos serviços estaduais e municipais de saneamento. Assim, a primeira parte trata das diretrizes gerais para o saneamento e a segunda, dos critérios exigidos pelo Governo Federal às unidades subnacionais para realizar seus investimentos em saneamento básico (idem).

Ainda em 2004, a SQA do MMA prioriza questões relacionadas à agenda de resíduos sólidos e mudanças climáticas, já sob liderança de Victor Zveibil, e o Conama promove um Seminário Nacional para coletar contribuições ao novo projeto de lei sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Atores ligados a diversos setores participam defendendo visões divergentes, entre eles, Beth Grimberg, do Instituto Pólis, e Ricardo Garcia, da Fiesp. O Pólis e a Fiesp também debatem intensamente as políticas municipal e estadual de resíduos de São Paulo à época. Enquanto concordam, por razões distintas, sobre a necessidade de incluir catadores na legislação, tais atores divergem sobre quem deve sofrer o ônus sobre a gestão ambientalmente adequada dos resíduos nas cidades (Entrevistas 6; 67; 68; 90).

Inspirados pela legislação europeia, ativistas do FNLC defendem a incorporação do princípio do poluidor-pagador à legislação, por meio da concretização da responsabilidade pós-consumo das indústria e do comércio, de modo a responsabilizar grandes geradores por parte dos custos do manejo municipal dos resíduos e arrecadar fundos para que os municípios invistam na infraestrutura e na assessoria técnica necessárias para contratar e remunerar as organizações de catadores pelo manejo dos resíduos municipais. As indústrias, de outro lado,

defendem a responsabilidade compartilhada entre si e outros entes da cadeia produtiva, inclusive o comércio e os consumidores, estabelecida por instrumentos voluntários, como os acordos setoriais, sem detalhamento das regras a nível nacional. (Entrevista 6; 21; 66; 67; 68; 70; 90).

Durante um novo debate organizado por Beth Grimberg, pelo Instituto Pólis, e Darci Campani, pela Abes-RS, sobre a PNRS, em Porto Alegre, Zveibil se compromete a incorporar suas demandas ao projeto de lei do governo. Nos meses seguintes, a SQA-MMA reúne um GT com distintas burocracias federais para consolidar o novo projeto de lei do Executivo, considerando também as contribuições coletadas no seminário realizado pelo Conama no ano anterior. Em meados de 2005, esse GT consolida o projeto de lei e o envia para análise da Casa Civil. Demarcando sua posição perante o governo, em reunião do CIISC, o MNCR solicita a retirada de um artigo do projeto de lei que autoriza empresas prestadoras de serviços de manejo de resíduos a contratar associações e cooperativas de catadores com dispensa de licitação<sup>13</sup>, argumentando que esse artigo estimularia a disseminação de *coopergatos*<sup>14</sup> pelo país (Entrevistas 28; 64; 66; 67; 86; 90).

Em resposta às ações da SQA--MMA sobre o manejo de resíduos sólidos, a Câmara Federal instala uma Comissão Especial para analisar projetos similares que tramitam na casa. Também nesse período, a SQA-MMA elabora outro projeto de lei para instituir o Sistema de Gestão Ambientalmente Sustentável de Pneus – SGASP, proibindo a importação de pneus usados no território nacional e o envia à Câmara. Ainda em 2005, Lula, Marina e membros do CIISC participam do IV Festival Lixo e Cidadania, em Belo Horizonte, quando atores ligados à SNSA-MCidades, à SAIP-MDS, à SQA-MMA e à Senaes-MTE articulam a escolha do deputado Luciano Zica (PT-SP) para a relatoria do projeto de lei sobre a PNRS na Câmara. No entanto, o presidente da Comissão Especial, Benjamim Maranhão (PMDB-PB), designa para a função o deputado federal Ivo José (PT-MG) (ARAÚJO, 2013; Entrevistas 28; 68; 81; 90).

A decisão contraria a posição dos atores ligados ao FNLC e gera enorme tensão no interior do Poder Executivo. Zica, entretanto, assume a relatoria do projeto outro projeto de lei mais restrito, acerca do sistema de gestão de pneus, que passa a tramitar com urgência a pedido da ministra Marina Silva. Nesse contexto, a Casa Civil envia o projeto sobre a PNRS,

---

<sup>13</sup> Informação coletada em ata de reunião do CIISC.

<sup>14</sup> Cooperativas que não funcionam segundo os princípios da economia solidária e geralmente são criadas por empresas ou municípios para se esquivar do cumprimento da legislação trabalhista. Segundo o MNCR, as *coopergatos* tendem a gerar mais precarização do trabalho, em vez de mais autonomia por meio do fortalecimento de vínculos identitários entre os catadores.

elaborado pela SQA-MMA, diretamente a Ivo José, sem realizar a retirada do artigo como solicitado pelo MNCR<sup>15</sup> (Entrevistas 6; 28; 81; 90).

No final daquele ano, o MMA realiza a II Conferência Nacional de Meio Ambiente, cujo tema é Gestão Integrada das Políticas Ambientais e Uso dos Recursos Naturais. Assim como na I Conferência Nacional de Meio Ambiente, realizada em 2003, deliberações reforçam o apoio do MMA ao fortalecimento do modelo inclusivo de gestão integrada de resíduos no país. Uma delas, por exemplo, manifesta o objetivo de “[...] criar um selo de qualidade ambiental federal para as cooperativas e associações de catadores, no intuito de combater e fiscalizar as cooperativas falsas” (BRASIL, 2005)

O deputado Ivo José, no entanto, apresenta seu relatório final à Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos Sólidos na Câmara, com voto favorável à permissão de importação de pneus usados. O conteúdo do documento contrapõe-se ao outro projeto de lei sobre pneus, enviado à Câmara por Marina Silva, e dá início à “guerra dos pneus”, liderada pelo deputado Luciano Zica contra o texto do projeto relatado por José. A mesma comissão promove, então, audiências públicas com a presença de especialistas em saneamento ambiental de distintos setores, da academia, de entidades representantes da indústria, do comércio e dos municípios, bem como da SNSA-MCidades, da SQA-MMA, e de organizações ligadas ao FNLC e ao MNCR. Sem incorporar as contribuições dos diversos setores ao projeto, o deputado Ivo José apresenta novo voto com teor bastante semelhante ao anterior, no início de 2006 (ARAÚJO, 2013; Entrevista 6; 28; 67; 68; 70).

Em resposta às ações de José, Zica e atores ligados ao FNLC iniciam uma mobilização interna no Poder Executivo para impedir sua aprovação. Nesse período, Montenegro lidera o processo de formulação do projeto de lei da PNSB pelo MCidades. Integrantes da Secretaria de Qualidade Ambiental do MMA, da Secretaria de Articulação Institucional e parcerias do MDS e da Secretaria Nacional de Economia Solidária do MTE negociam com a SNSA a inclusão de um artigo no projeto, autorizando prefeituras a contratar organizações de catadores diretamente, com dispensa de licitação, para prestação de serviços de triagem e coleta de resíduos. Prefeitos em todo o país se recusavam a contratar organizações de catadores até então, alegando ausência de instrumentos legislativos que os autorizassem a fazê-lo (Entrevistas 6; 11; 21; 25; 28; 39; 45; 67; 70; 79; 81; 90).

A mobilização de atores ligados à SNSA-MCidades, à SQA-MMA, à SAIP-MMA e à Senaes-MTE, em aliança com o deputado Luciano Zica e contra o relatório de Ivo José,

---

<sup>15</sup> Informação coletada em ata de reunião do CIISC.

resulta na destituição do segundo da relatoria do projeto durante uma reunião da Comissão Especial da PNRS. Nessa ocasião, o líder do PT na Câmara, deputado Henrique Fontana (PT-RS), indica o deputado Fernando Ferro (PT-PE) ao posto. Entretanto, o presidente da Comissão se nega a atender a liderança petista e designa o deputado Feu Rosa (PP-ES) (*idem*).

Feu Rosa (PP-ES), por sua vez, apresenta o voto no mesmo dia, reproduzindo integralmente o relatório anterior. A Comissão Especial da PNRS o aprova em seguida, mas Zica solicita a anulação do voto de Rosa por questões regimentais no dia seguinte à sua aprovação. Em resposta à questão de ordem interposta, o presidente da Câmara Federal, deputado Aldo Rebelo (PC do B-SP), anula o voto do relator. Poucos dias depois, o presidente da Comissão Especial nomeia novo relator para o projeto, o deputado César Silvestri (PPS-PR), que também reproduz o parecer de Ivo José integralmente, possibilitando nova aprovação. Concomitantemente, atores ligados ao Fórum Lixo e Cidadania e ao PT se mobilizam no interior do Poder Executivo, com o apoio do MNCR, para impedir que o projeto de lei aprovado na Comissão Especial da PNRS chegue ao plenário da casa. Essa mobilização, liderada por Luciano Zica, se mostra efetiva porque a legislatura foi encerrada, em 2006, sem que a proposta chegasse à pauta. Embora outros atores também se opusessem a pontos do projeto, a coalizão discursiva em torno da agenda Lixo e Cidadania tem papel importante no bloqueio da proposta (*ibidem*).

Da mesma maneira que Kapaz em 2002, Zica não consegue se reeleger nas eleições de 2006, mas assume a SRHAU—MMA à convite de Marina em 2007 – como visto anteriormente. No mesmo ano, o deputado estadual Arnaldo Jardim (PPS-SP), coordenador do GT responsável por elaborar a Lei da Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo, se elege como deputado federal para exercer mandato até 2010. Àquela altura, Jardim possuía tanta experiência no tema quanto seu principal assessor jurídico, o advogado especialista em direito ambiental José Valverde. Assim, ambos passaram a trabalhar intensamente nas negociações com a DAU—SRHAU--MMA sobre o novo projeto (Entrevistas 6; 25; 28; 65; 67; 68; 70).

#### *4.2.1 A ação de burocratas da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano*

Na primeira semana de seu segundo mandato, Lula sanciona a PNSB<sup>16</sup>, autorizando a contratação de organizações de catadores por prefeituras, com dispensa de licitação. A SRHAU do MMA se reestrutura nesse período, ainda sob a liderança de Marina Silva, e passa a atuar mais ativamente para a aprovação da lei federal da PNRS. Sua Diretoria de Ambiente Urbano - DAU articula a incorporação de parte dos princípios da agenda Lixo e Cidadania a um novo projeto de lei do Poder Executivo. Sob as lideranças de Luciano Zica e Silvano da Costa, a DAU--SRHAU-MMA se encarrega de formulá-lo junto a outras burocracias a partir do resultado de debates anteriores sobre o tema no Conama e no Congresso Nacional (Entrevistas 9; 11; 14; 21; 28; 39; 67; 66; 69; 70; 79; 81).

Costa coordena, então, o grupo de trabalho interministerial coabitado por atores dos ministérios do Meio Ambiente, das Cidades, da Saúde, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Fazenda e da Casa Civil. A consultoria jurídica fica a cargo de Wladimir Ribeiro, que havia trabalhado também na confecção da Lei da PNSB. As negociações em torno da proposta se consolidam reunindo as contribuições dos debates anteriores – como dito anteriormente. Assim, a equipe da DAU-SRHAU envia o novo projeto de lei diretamente ao Congresso, em setembro de 2007, com a anuência da Casa Civil. Em resposta, deputados paulistas que acabaram de tomar posse articulam a formação de um GT na Câmara para apreciá-lo e negociar com diversos setores seu conteúdo. Arnaldo Jardim (PPS-SP) e Paulo Teixeira (PT-SP) estão entre eles. Nesse período, entretanto, Luciano Zica deixa a SRHAU, em função da saída de Marina Silva do MMA (*idem*).

Fica a cargo então de Silvano Costa a liderança nas negociações do Executivo com diferentes setores sobre a nomeação de Arnaldo Jardim para coordenar os trabalhos do GT. Costa também articula com atores ligados ao FLC a participação de Paulo Teixeira no grupo de trabalho, exercendo a função de *watch dog* dos trabalhos do coordenador, com o intuito de evitar que o projeto se desfigure, como havia ocorrido nas relatorias de Emerson Kapaz e Ivo José. Com isso, Jardim tem a oportunidade de replicar a experiência acumulada durante o processo de discussão da Política Estadual de Resíduos Sólidos de São Paulo, contando com o apoio de consultoras legislativas da Câmara e de assessores como José Valverde, que havia participado da confecção da lei paulista. O GT realiza audiências públicas e reuniões técnicas com atores interessados na questão até chegar a uma nova proposta, apresentada em 16 de junho de 2009, com o nome de Minuta de Subemenda Substitutiva Global de Plenário ao PL

---

<sup>16</sup> Lei Federal nº 11.445/2007.

203/1991 e seus apensos (ARAÚJO, 2013; Entrevistas 9; 11; 14; 21; 25; 28; 39; 66; 67; 69; 70; 79; 81).

O papel da Diretoria de Ambiente Urbano da SRHAU-MMA na negociação com o setor industrial, municípios, catadores e atores ligados ao FLC, nesse sentido, é fundamental para viabilizar a aprovação da nova lei. Silvano da Costa e membros da SRHAU discutem o conteúdo do projeto também com atores de outras burocracias participantes do CIISC, como a Senaes-MTE, a SAIP-MDS e a FBB. O plenário da Câmara aprova a proposta, em 10 de março de 2010, com apoio do MNCR, dos municípios e da indústria. O Senado, por outro lado, também aprova a proposta, em 7 de julho. O Presidente da República sanciona a Lei nº 12.305, da PNRS, enfim, no dia 2 de agosto de 2010 (idem).

As negociações da DAU com outras burocracias federais, na elaboração de dois decretos antes do fim do mandato de Lula, também se mostra fundamental nesse período. De um lado, Costa e sua equipe elaboram o Decreto nº 7.404, regulamentando a PNRS, e negociam seus termos com a Casa Civil. De outro, outra parte da equipe de Costa se articula com a secretaria-executiva do CIISC, no MDS, para elaborar o Decreto nº 7.405, do Programa Pró-Catador. Nessa mesma época, um acordo com pesquisadores do IPEA subsidia decreto sobre o pagamento pelos serviços ambientais prestados pelos catadores. Embora essa última iniciativa não tenha sido exitosa, Lula promulga os outros dois decretos federais durante o II Encontro Internacional Reviravolta Expocatadores, em São Paulo, no dia 23 de dezembro de 2010. O evento organizado pelo MNCR tem apoio de burocracias federais, como a Funasa, e do Compromisso Empresarial pela Reciclagem – Cempre (ibidem).

As articulações para viabilizar a aprovação da lei da PNRS contam com uma atuação intensa de diferentes burocracias federais. Por um lado, a Diretoria de Ambiente Urbano do MMA trabalha junto ao GT parlamentar responsável pela escrita do projeto de substitutivo global. Por outro, MDS, MTE e FBB trabalham na viabilização de soluções para promover a mobilização do MNCR em favor da aprovação da lei, por meio do Projeto Cataforte, como poderá ser visto no próximo capítulo. Na próxima seção, discutem-se aspectos caros à implementação dessa legislação federal.

### **4.3 A implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em nível federal**

A promulgação de quatro peças normativas que incluem formalmente os catadores de materiais recicláveis no regime brasileiro de políticas de resíduos marca o ano de 2010. São



elas o Decreto nº 7.217, que regulamenta a Política Nacional de Saneamento Básico; a Lei Federal nº 12.305, que estabelece os termos da Política Nacional de Resíduos Sólidos; o Decreto nº 7.404, que regulamenta a PNRS; e o Decreto nº 7.405, do Programa Pró-Catador, que reestrutura o CIISC<sup>17</sup> e regulamenta as ações do Governo Federal voltadas à inclusão de catadores na PNRS. A assinatura dos dois últimos pelo presidente ocorre, inclusive, na Exprocatores, o principal evento internacional promovido pelo MNCR desde 2009 (Entrevistas 11; 14; 25; 58; 79).

A PNRS e sua regulamentação estipularam dois prazos, pressionando as burocracias federais a implementar suas determinações. Primeiro, estabeleceu-se o ano de 2012 para o Governo Federal, estados e municípios elaborarem planos de manejo integrado de resíduos. O cumprimento da determinação pelas unidades subnacionais, inclusive, condicionava o repasse de recursos federais para o setor. Depois, a nova regulamentação estabelece que municípios brasileiros ficam proibidos de enviar materiais recicláveis para aterros sanitários a partir de agosto 2014. Esse prazo passa a ser interpretado por diversos setores como a data estipulada pela legislação para que os municípios encerrem seus lixões (Entrevistas 17; 30; 33; 36; 57; 64; 68; 75; 76; 79).

O ano de 2010, portanto, concretiza a aprovação de instrumentos legais pelos quais atores ligados ao FLC e ao MNCR lutaram desde o final da década de 1990. No entanto, embora a articulação em prol da lei tenha contado com o apoio de pessoas e entidades historicamente envolvidas com a causa, sua regulamentação gerou tensões entre o grupo de ativistas implicado e o Governo Federal por duas razões. Primeiramente, o Decreto nº 7.404 incorpora a posição da indústria sobre a possibilidade de a regulamentação da responsabilidade pós-consumo ser desenhada por meio de acordos setoriais, permitindo também que prefeituras adotem a incineração de rejeitos, contanto que as soluções assumidas estejam em consonância com o princípio dos 3R's (BESEN, 2012; MNCR, 2012; Entrevistas 4; 6; 37; 64; 68; 69).

Embora o Decreto nº 7.404 também preveja a possibilidade de que a responsabilidade pós-consumo seja estabelecida por meio de decreto, ao estilo comando-controle, a opção do governo Dilma é priorizar os acordos setoriais, ao estilo meta-regulação, pelos quais os atores responsáveis por cumprir a lei negociam com o governo um contrato sobre os termos de seu cumprimento, restando às burocracias federais seu monitoramento. Atores ligados à coalizão

---

<sup>17</sup> O CIISC passa a se chamar Comitê Interministerial para a Inclusão Social e Econômica dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis, mantendo-se como uma estrutura administrativa de coordenação e integração de ações entre burocracias federais da administração direta e indireta, contando com organizações da sociedade civil como convidadas.

discursiva Lixo e Cidadania analisam essa opção como uma maneira de a indústria se esquivar de assumir sua responsabilidade perante os custos do manejo municipal de resíduos, dificultando que prefeituras possam reunir fundos para investir em infraestrutura, no assessoramento técnico e na remuneração de organizações de catadores (Entrevista 4; 6; 21; 39; 66; 67; 79; 81; 83; 85).

Já o decreto do Programa Pró-Catador confirma o CIISC como uma arena de coordenação interburocrática, com a possibilidade de participação de organizações da sociedade civil apenas como convidadas, além de estabelecer que os recursos federais para sua implementação sejam repassados tanto para organizações da sociedade civil quanto para as unidades subnacionais. Essa possibilidade desagradou o MNCR porque suas relações com autoridades municipais muitas vezes se deterioraram quando os gestores locais se recusam a contratar organizações de catadores para realizar os serviços de triagem e coleta de materiais recicláveis, em geral alegando falta de capacidade técnica das cooperativas e associações para realizar os serviços, como visto no caso de São Paulo, no capítulo 3. O MNCR passa a defender, por essa razão, o repasse de recursos para a implementação do Programa Pró-Catador diretamente da União para suas organizações, com o objetivo de habilitá-las a cumprir contratos de prestação de serviços com os municípios. A intermediação municipal de recursos destinados à inclusão de catadores é vista com desconfiança por eles, uma vez que prefeituras podem acabar não repassando-os a suas organizações, inclusive contribuindo para a criação de organizações vistas como *coopergatos* pelo MNCR, como veremos no capítulo 6. Esses temas vão se constituir como principais fontes de fricção entre atores na implementação da PNRS, especialmente o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, o Pró-Catador e o Acordo Setorial de Embalagens (Entrevistas 13; 15; 37; 40; 48; 64).

#### 4.3.1 O Plano Nacional de Resíduos Sólidos

Três meses após a regulamentação da PNRS, já no governo Rousseff, burocratas da DAU—SRHAU-MMA instalam o Comitê Interministerial para o Acompanhamento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (CI), estabelecendo cinco GTs para acompanhar a implementação de aspectos específicos da lei 12.305. O GT 01<sup>18</sup> fica responsável pela

---

<sup>18</sup> Como a Lei da PNRS estabeleceu o ano de 2012 como prazo para a elaboração de Planos de Gestão de Resíduos, e o ano de 2014 para sua implementação, os trabalhos do GT01 foram priorizados pelo governo em 2011. Os outros grupos criados foram os seguintes: GT 02 – Recuperação Energética dos Resíduos Sólidos

elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o governo prioriza sua elaboração com o intuito de permitir que municípios e estados tenham um parâmetro para elaborar seus próprios planos. Nesse sentido, o MMA se articula com o IPEA, ainda no primeiro semestre de 2011, para realizar o Diagnóstico da Situação Atual dos Resíduos Sólidos no Brasil. Burocratas de ambas as instituições já vinham trabalhando na produção de estudos sobre a situação social dos catadores no país, como meio de subsidiar uma possível Política Nacional de Pagamento pelos Serviços Ambientais prestados por eles. O IPEA apresenta os resultados do diagnóstico ainda no primeiro semestre. Baseado nesse estudo, o MMA publica orientações gerais iniciais para municípios e estados elaborarem seus planos (Entrevista 9; 10; 11; 12; 14; 20; 27; 31; 38; 58; 61; 73; 81).

Após publicar uma versão preliminar do Plano em 1º de setembro de 2011, com apoio de técnicos de pesquisa do IPEA, burocratas do MMA a enviam para apreciação de cinco conselhos nacionais<sup>19</sup>. O documento circula por cinco audiências públicas regionais oficiais – em Campo Grande, Curitiba, Recife, São Paulo e Belém –, em duas extraordinárias – no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte – e em uma nacional, em Brasília. A proposta passa também por um processo de consulta pública pela internet durante 60 dias. Depois disso, o documento é apreciado pelos Conselhos Nacionais de Meio Ambiente, das Cidades, de Recursos Hídricos e de Saúde, entre março e julho de 2012. No entanto, o Conselho Nacional de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - CONAPA não se reúne para avaliá-lo. Negociações se iniciam para viabilizar tal apreciação (idem).

Além disso, burocratas do MMA, do MTE, do MDS e da Secretaria-Geral da Presidência da República, juntamente a outras burocracias participantes do CIISC, propõem dois eixos de implementação da PNRS e do Programa Pró-Catador para o PPA 2012-2015: o Programa Brasil Sem Lixões e o Programa Recicla Brasil. No entanto, a Presidência decide não incluir os programas no PPA, mantendo ações do Programa Resíduos Sólidos Urbanos (2007) e criando um novo programa chamado Resíduos Sólidos (2016) (ibidem).

Os recursos destinados aos programas, no entanto, caem substancialmente em 2012 (ver Gráfico 1, no capítulo 5). No mesmo período, o MMA publica a segunda versão preliminar do Plano, reunindo contribuições das sete audiências públicas e da consulta pública *on-line*

---

Urbanos; GT 03 – Linhas de financiamento, creditícias e desoneração tributária de produtos recicláveis e reutilizáveis; GT 04 – Resíduos Perigosos – Plano de Gerenciamento de Resíduos Perigosos e descontaminação de Áreas Órfãs; GT 05 – Educação Ambiental.

<sup>19</sup> O Decreto nº 7.405/2010, que regulamenta a Lei nº 12.305, da Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabeleceu que o processo de participação e mobilização para a construção do Plano Nacional de Resíduos Sólidos deveria submetê-lo à apreciação dos Conselhos Nacionais de Meio Ambiente – Conama, das Cidades – Concidades, de Recursos Hídricos – CNRH, de Saúde – CNS e de Política Agrícola – CNPA.

realizadas, após sua apreciação por quatro conselhos nacionais. O processo de elaboração do Plano Nacional, entretanto, produz tensões entre o MNCR e o Governo Federal<sup>20</sup>, principalmente no que se refere à abertura dada pelo plano à adoção da incineração pelos municípios em alguns casos. Por outro lado, elas também surgem no interior do próprio governo, resultado das barreiras impostas pela burocracia do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA à sua aprovação. Embora previsto em lei, o CONAPA nunca se reuniu até então. Assim, a SRHAU tenta negociar com o MAPA a apreciação do Plano, porém sugerindo uma alternativa jurídica de avaliá-lo sem ter de instituir a primeira reunião oficial do Conselho (Entrevistas 9; 11; 12; 13; 14; 15; 20; 27; 31; 37; 38; 40; 48; 58; 61; 64; 73; 81; 90).

Mesmo diante da recusa de se examinar o plano, o MMA decide publicá-lo na internet, mas sua eficácia fica prejudicada porque antes da federação e atores ligados ao agronegócio sentem-se desobrigados a cumprir as metas estabelecidas ali por não ter havido sua aprovação oficial. Metas e cenários previstos nele tornam-se obsoletos em 2014, resultando no fracasso da meta de a maioria dos municípios encerrarem seus lixões. Por tal razão, à época, o MMA contratou uma consultoria para revisá-lo (12; 14; 20; 27; 31; 38; 58; 62).

O processo de construção do Plano Nacional mostra como a implementação de uma nova legislação envolve diferentes tipos de negociação entre atores dentro e fora do Estado, mesmo antes de que a política atinja o nível da rua nos municípios. Assim, é possível perceber como atores aliados na etapa de formulação da legislação podem se tornar adversários durante sua implementação. Esse parece ter sido o caso de atores ligados ao MNCR, à Assemae, à Abes e a burocracias do governo federal, como a SRHAU e a Senaes. Da mesma maneira, percebe-se como atores de uma única burocracia governamental, como foi o caso do MAPA, podem interferir negativamente nas negociações realizadas por inúmeros outros atores governamentais e não governamentais em torno da formulação do Plano Nacional.

#### *4.3.2 O Programa Pró-Catador*

Diferentemente dos programas orçamentários do PPA, o decreto do Programa Pró-catador não vincula suas regras a recursos específicos. De outra maneira, estabelece diretrizes

---

<sup>20</sup> Conforme comunicado publicado em 24 de outubro de 2011, o MNCR adiou o III Encontro Internacional Reviravolta Expcatadores para as datas da Audiência Pública Nacional do PNRS. O movimento acabou não realizando o evento naquele ano.

gerais para a articulação de ações voltadas à inclusão social e econômica dos catadores como um “guarda-chuva” ordenador, vinculando-as à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Entrevistas 7; 9; 11; 16; 27; 58; 81).

O decreto formaliza alterações de nome e composição do CIISC que já vinham sendo implementadas informalmente desde 2004. Ações formuladas antes de sua promulgação, como o Cataforte II, continuam a ser implementadas dentro do planejamento do PPA 2008-2011. No entanto, as ações do PPA 2012-2015, como as que destinam recursos para o Cataforte III, passam a figurar dentro do “guarda-chuva” do Pró-catador. Além disso, com as novas prioridades da coalizão de governo liderada por Dilma Rousseff, a PNRS passa a ser implementada segundo as prioridades do Plano Brasil Sem Miséria (idem).

Dessa forma, é possível perceber que o CIISC perdeu espaço no interior do MDS assim que a ministra Teresa Campello passou a priorizar o fortalecimento do pacto federativo em detrimento das relações com organizações da sociedade civil. A coordenação do CIISC, então, passa a negociar com ela o repasse de recursos do MDS para a Senaes, com o “carimbo” do Brasil Sem Miséria, para viabilizar a implementação do decreto Pró-Catador. Com isso, Jaira Puppim, secretária-executiva do comitê no MDS articula com Roberto Silva e Daniela Metello, da Senaes, o lançamento de editais públicos para financiar projetos voltados aos estados, municípios e organizações da sociedade civil, fornecendo apoio à inclusão de catadores nos processos de encerramento de lixões segundo o eixo Direitos e Cidadania do Plano Brasil Sem Miséria (Entrevistas 9; 10; 11; 25; 77; 78; 79).

O vencimento dos prazos para produzir, em todos os níveis federativos, os planos de gestão integrada de resíduos sólidos, em 2012, e a aproximação do prazo para encerramento de lixões, em 2014, pressiona as burocracias federais a implementar ações envolvendo tanto organizações da sociedade civil quanto os estados para atingir os territórios de todo o país. É nessa época que Puppim sai do governo federal, com o objetivo de implantar a PNRS no âmbito local, assumindo um cargo no governo de Agnelo Queiroz (PT-DF). A partir de então, ela elabora um projeto para captar recursos dos editais lançados pela Senaes e implementar o programa Pró-Catador no Distrito Federal. Porém, vários desafios de coordenação surgem nesse momento: como burocracia distrital não possuía corpo técnico em número suficiente para executar o programa no nível local, foi necessário buscar organizações da sociedade civil dispostas a se candidatar a um edital público para executar o programa. Dessa maneira, ele passa a ser implementado com a contratação de uma organização da sociedade civil, passando por três níveis: o MTE, no nível federal; a Subsecretaria de Fomento a Parcerias, da Secretaria de Desenvolvimento Social - Sedest, no nível distrital; e o Inesc, no nível territorial

(Entrevistas 9; 11; 79). No capítulo 6, volta-se à análise desse processo no contexto de mudança de rota da política de resíduos sólidos local.

A incorporação do Pró-catador ao Plano Brasil Sem Miséria provoca uma tensão de burocratas intermediários do MDS e da Senaes com a equipe de articulação do MNCR, porque as metas do plano induzem o fortalecimento do pacto federativo. Isso significa que a União prioriza o repasse de recursos para entidades subnacionais -- o que, na prática, pode significar uma competição por recursos entre prefeituras e organizações de catadores -- com o intuito de promover a aplicação da legislação federal sem invadir a autonomia constitucional de jurisdição dos estados e municípios sobre políticas como as de saneamento ambiental. Por esse motivo, prefeituras e governos de estado que não reconhecem o modelo inclusivo de gestão de resíduos preferem implementar modelos mais tecnicistas, tendendo a não utilizar os recursos federais para a incorporação de organizações exclusivamente geridas por catadores em seus sistemas municipais. Ou, de maneira precária, acabam por induzir empresas prestadoras de serviços de manejo a criar *coopergatos*, com a justificativa de garantir a eficiência do gasto. Por essa razão, a equipe de articulação do MNCR defende que os recursos sejam repassados diretamente às suas associações e cooperativas, tanto para evitar seu desvio de finalidade por prefeitos e governadores quanto para aumentar a autonomia dos catadores (Entrevistas 7; 9; 11; 15; 17; 26; 37; 48; 64; 77; 78; 79).

A implementação do Pró-Catador, por meio de editais públicos, por estados e municípios, articulada entre a Senaes e o MDS, no contexto do Brasil Sem Miséria, provocou novas tensões entre atores até então aliados. Percebe-se, assim, que os esforços de coordenação para implementar políticas públicas não estão garantidos após a aprovação de uma nova legislação que fora apoiada por tais atores. Neste caso, atores aliados na fase de formulação da nova legislação entram em conflitos sobre os termos da operacionalização de recursos para viabilizar a ação pública no período imediatamente posterior a sua promulgação.

#### 4.3.3 O Acordo Setorial de Embalagens

Concomitantemente ao processo de elaboração do Plano Nacional, o MMA e outras burocracias federais negociam acordos setoriais com diferentes setores da indústria e do comércio por meio do CORI, que se constitui de uma secretaria-executiva, exercida pela SRHAU, e de um Grupo Técnico de Assessoramento – GTA,

composto por servidores do MMA, do MS, do MDIC, do MF e do MAPA, que se reúnem a cada quatro meses. O GTA, por sua vez, se divide em Grupos de Trabalho Temáticos – GTT, com capacidade de analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias específicas, elaborando termos de referência para a contratação de Estudos de Viabilidade Técnica – EVT acerca da implantação de cadeias de logística reversa como meio de subsidiar as negociações dos acordos setoriais com representantes de cada cadeia produtiva. As reuniões deliberativas se dão entre os secretários-executivos dos ministérios, utilizando relatórios técnicos produzidos pelos GTT e GTA para definir suas ações (Entrevistas 12; 20; 31; 32; 38; 62).

No início, fora priorizada a assinatura de acordos setoriais com cinco cadeias produtivas: Embalagens de Óleo Lubrificante, Lâmpadas, Embalagens em Geral, Eletroeletrônicos e Medicamentos. Essas são as cadeias produtivas que ainda não possuíam regulamentação específica do Conama. O processo de negociação dos acordos obedece a um rito burocrático que passa pela elaboração de estudos de viabilidade técnica e por consulta pública para o recebimento de propostas oficiais dos representantes de cada cadeia produtiva pelo MMA. Ao longo de 2011, o CORI delibera sobre as regras do processo de negociação dos acordos, estabelecendo, por exemplo, os critérios e o conteúdo para aprovação dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTE. E cada GTT contrata, a partir de então, um estudo sobre a viabilidade do sistema de logística reversa para a cadeia sobre a qual se dedica. Porém, é o CORI que aprecia e aprova tais estudos. Depois, o MMA realiza um processo de consulta pública para que o comitê receba as propostas das diferentes cadeias produtivas. Por fim, a Diretoria de Ambiente Urbano da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do MMA, com auxílio de dois assessores, emite uma resposta aos proponentes, solicitando modificações que adequem a proposta de acordo feita pelos representantes do setor à legislação (*idem*).

Depois dessa etapa é que as reuniões com os proponentes são realizadas, possibilitando negociar diferentes elementos do contrato, como metas e participação de atores intervenientes. No caso do acordo setorial de *embalagens em geral*, enquanto atores da indústria, do comércio e dos municípios são responsáveis por gerir partes distintas dos resíduos sólidos que geram, aos catadores cabe o papel de intervenientes no processo, dependendo dos contratos firmados, preferencialmente, para realizar os serviços de coleta. Essa *cadeia* envolve um grande número de atores, dentre os quais encontram-se os maiores fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de alimentos, bebidas, cosméticos e produtos de limpeza do país, nacionais e internacionais (*ibidem*).

No início de 2011, várias empresas do setor se associam em uma entidade informal autodenominada Coalizão Empresarial, com a proposta de negociar seu acordo setorial com o MMA, estabelecendo metas e responsabilidades de seus membros sobre o cumprimento da regulamentação da PNRS. A liderança do grupo é exercida pelo Compromisso Empresarial pela Reciclagem – Cempre, cujo presidente é Victor Bicca, diretor de relações governamentais da Coca-Cola no Brasil. O GTT responsável pelo acordo setorial de embalagens apresenta seu EVTE – realizado pelo Ibam, com apoio da Fundação Avina, do MMA, do BID e da Coca-Cola – ao CORI, que o aprecia e o aprova. Em seguida, o MMA publica chamada pública para receber propostas de acordo setorial para as cadeias de embalagens em geral, com metas ajustadas ao PNRS, visando a redução da quantidade produzida pela indústria e distribuída pelo comércio encontradas em aterros sanitários. Com isso, uma longa negociação entre a Coalizão Empresarial, o MMA e o MNCR, em torno dos termos de uma proposta de acordo, acontece (ibid.).

Em seguida, a ministra do Meio Ambiente abre o processo de consulta pública sobre a minuta do acordo setorial de embalagens proposto pela Coalizão Empresarial, que ocorre entre 15 de setembro e 15 de outubro, enquanto o CORI estipula que a proposta deve cumprir uma meta concreta até o final de 2015. O MMA prorroga o prazo para a consulta pública por mais um mês, considerando válidas as propostas encaminhadas com atraso. Nesse período, entidades municipalistas e atores ligados à coalizão discursiva Lixo e Cidadania ainda em atividade nos estados e municípios se manifestam de forma crítica contra os termos do acordo, baseado em ações que se estendem às 12 capitais brasileiras que foram sede dos jogos da Copa do Mundo. Sua implementação e os critérios que a Ancat utiliza para distribuir os recursos entre as associações e cooperativas vinculadas ao MNCR têm sido questionados pelo Ministério Público de São Paulo na Justiça. Catadores e assessores técnicos do MNCR, entretanto, defendem a autonomia de sua organização para negociar os termos do acordo diretamente com as empresas, principalmente para que o fluxo de recursos entre elas não passe necessariamente pelos municípios. Entre os próprios catadores não há consenso sobre as vantagens do acordo para o movimento. Essa controvérsia até provocou a saída de uma de suas lideranças, no Rio de Janeiro – Tião Santos rompe com o MNCR e funda uma nova organização chamada Movimento Eu Sou Catador (ibid.).

Após a reeleição de Dilma Rousseff, em 2015, Miguel Rossetto assume a SG-PR e nomeia, com a anuência do MNCR, Ary Moraes, proveniente da diretoria de fomento da Senaes, novo coordenador da secretaria-executiva do CIISC. A partir de então, ele passa a negociar o acordo setorial de embalagens em parceria com o MNCR, Ancat e o CEMPRE,



representados por Severino Jr., Dione Manetti e Victor Bicca, respectivamente. Nesse momento, a Coalizão Empresarial negocia o cumprimento das metas estabelecidas em sua proposta de acordo setorial e apresenta nova proposta ao MMA. Após outra rodada de negociações, as partes mencionadas, juntamente a inúmeras entidades do setor industrial, do comércio e da reciclagem, assinam o acordo setorial de embalagens, em 25 de novembro de 2015 (Entrevistas 7; 9; 11; 12; 16; 20; 25; 31; 37; 38; 48; 64).

A V Reviravolta Expocatadores, realizada em dezembro de 2015, é a primeira edição do evento internacional organizado pelo MNCR que não contou com a participação da Presidência da República desde seu princípio, em 2009. Nela, lideranças do MNCR e assessores técnicos da Ancat, como Dione Manetti, apresentam o acordo setorial de embalagens como uma conquista do MNCR, em conjunto com diretores do Cempre, da Coca-Cola e da Nestlé<sup>21</sup>. O processo de negociação do acordo setorial, no entanto, é carregado de críticas por parte de atores vinculados a organizações, como a Assemae e a Abes, e de ativistas ligados à coalizão discursiva Lixo e Cidadania, tendo inclusive enfrentado problemas em relação ao seu estabelecimento e ao cumprimento de metas concretas de recuperação de embalagens. O Cempre e o MNCR, de outro lado, celebram a possibilidade de executar a PNRS sem a intermediação dos municípios (Entrevistas 13; 15; 17; 21; 26; 30; 37; 48; 79; 81 83; 85).

O processo de negociação e implementação do acordo setorial de embalagens mostra a complexidade dos esforços de coordenação entre atores estatais e não estatais na tecitura da ação pública. Da mesma maneira, suas dinâmicas revelam as diferentes capacidades de incidência destes atores sobre o desenho de instrumentos de políticas metarregulatórios, como os acordos setoriais. Percebe-se como atores ligados à Coalizão Empresarial tiveram mais incidência sobre o instrumento, gerando insatisfações em atores ligados ao MNCR, aos Fóruns Lixo e Cidadania ainda ativos e a atores municipalistas ligados à Assemae e à Abes.

#### **4.4 Discussão**

As seções anteriores apresentaram três aspectos fundamentais do processo de construção institucional do regime brasileiro de políticas de resíduos, observados entre 2003 e 2015. Em primeiro lugar, o período foi marcado pelas mudanças de enquadramento sobre o

---

<sup>21</sup> Reunião presenciada pelo autor.

pacote ideacional elaborado pela coalizão Lixo e Cidadania. Entre 2003 e 2007, o governo Lula abandona o enquadramento anterior, focado na “erradicação do trabalho infantil”, cria o CIISC e foca seu discurso na ideia de “inclusão social de catadores”, incorporando-a à narrativa mais ampla da garantia da segurança alimentar promovida pelo Programa Fome Zero. Depois, como ficará mais claro no próximo capítulo, o governo reelabora a proposta, associando-a às ideias de inclusão “produtiva” ou “no mundo do trabalho”. É durante essa transição entre um enquadramento e outro que se dá a negociação do artigo que autoriza a contratação de catadores por prefeituras, com dispensa de licitação, no texto da PNSB, como ficará mais claro no capítulo 5.

Diferentemente dos conselhos participativos setoriais, institucionalizados em diversas áreas de políticas públicas no país, o CIISC surge como uma instância de coordenação horizontal das burocracias federais cujas ações envolvem a inclusão dos catadores. O comitê não destina cadeiras específicas para organizações da sociedade civil em sua composição. De outra maneira, reserva a seus coordenadores a prerrogativa de convidar organizações da sociedade civil para suas reuniões. Assim, seu decreto de criação estabelece o compartilhamento da coordenação entre o MCidades e o Mesa, mas garante ao primeiro a prerrogativa de nomear os membros indicados pelas burocracias participantes.

O CIISC cumpriu um papel importante na promoção da inclusão de catadores no regime de políticas de resíduos emergente no Brasil, embora sua trajetória errática tenha oscilado entre períodos de atuação mais ou menos intensos, associados a problemas de coordenação que prejudicaram os fluxos de informação entre os atores envolvidos nele. Durante o período estudado, seu funcionamento se baseou em um decreto desatualizado sobre a situação organizacional da burocracia federal, principalmente depois da inauguração do MDS, em 2004. A norma não acompanha as transformações da burocracia federal e da legislação aprovadas até o final de 2010. Seu primeiro regimento interno, por exemplo, só foi aprovado em 2011, já no primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Embora essa situação informal possa ter afetado negativamente a coordenação de suas ações e o comprometimento de distintas burocracias com a agenda da inclusão dos catadores, tal fator permitiu certa flexibilidade para a interação da equipe de articulação nacional do MNCR e de assessores técnicos de organizações da sociedade civil com burocratas intermediários comprometidos com sua causa. No próximo capítulo, esmiúçam-se alguns momentos dessa interação, ocorridos entre 2004 e 2015.

Em segundo lugar, o período também foi marcado pela atuação de burocratas intermediários, em diversos ministérios e em negociações para dentro do Estado e para fora

dele, na negociação da inclusão de catadores na nova legislação sobre o saneamento ambiental no país, principalmente nos decretos Pró-Catador e nas leis da PNSB e da PNRS. Nas negociações para dentro do Estado, esses burocratas assumiram o protagonismo nas negociações com a Casa Civil e com o Congresso Nacional, especialmente durante os trabalhos do GT liderado pelo deputado Arnaldo Jardim, com a colaboração de Paulo Teixeira. Nas negociações para fora do Estado, eles negociaram com atores ligados à coalizão Lixo e Cidadania, mais próximos dos interesses municipalistas da Assemae e da Abes; com o MNCR, mais próximos dos interesses dos catadores; e também com os setores mais ligados aos interesses da indústria e do comércio.

Nesse sentido, o papel dos burocratas intermediários foi fundamental para negociar em prol da aprovação da PNRS, dentro do enquadramento da inclusão “socioproductiva” ou “no mundo do trabalho”. Dessa maneira, os integrantes do MMA, do MDS e do MTE conseguiram o apoio tanto de catadores e de entidades técnicas municipalistas e do saneamento quanto de setores empresariais. Essa atuação mostra o estabelecimento de fluxos de informações e recursos para coordenar ações entre burocracias intermediárias no mesmo nível de governo e também com organizações da sociedade. O suporte à inclusão de catadores na PNRS, nesse sentido, reuniu catadores, municipalistas, sanitaristas e até empresários. Cada um deles, entretanto, deu suporte à coalizão discursiva Lixo e Cidadania por razões diferentes.

Os catadores apoiaram a proposta porque ela aumentaria suas possibilidades de mobilizar recursos tanto de municípios e da União quanto de empresas, fortalecendo suas organizações e o modelo cooperativista. Os municípios apoiaram a proposta porque poderiam contratar catadores com dispensa de licitação, podendo aumentar a eficiência do sistema de três maneiras: terceirizando a administração dos direitos trabalhistas dos catadores para suas organizações; aumentando a qualidade da coleta e da recuperação de recicláveis; e escapando de parte dos processos licitatórios disputados por empresas cujos serviços oneram sobremaneira o orçamento municipal. Os empresários da indústria, por sua vez, apoiaram a proposta porque poderiam aumentar seus índices de recuperação de embalagens sem necessariamente assumir os custos trabalhistas da contratação dos catadores. Dessa maneira, atores com crenças e interesses bastante heterogêneos apoiaram a proposta negociada pela DAU com o GT da Câmara, em sintonia com a proposta que a coalizão Lixo e Cidadania impulsionara anos antes.

Em terceiro lugar, o capítulo destacou as tensões e frustrações geradas pela implementação da PNRS no nível intermediário. Essa dimensão é importante porque mostrou como as políticas públicas começam a ser implementadas antes de tocar o nível da rua, muito

próximas da formulação, e que, apesar dos esforços de coordenação anteriores à aprovação da nova legislação, tensões e frustrações começam a ocorrer no momento imediatamente posterior à aprovação de leis e decretos. Nesse sentido, destacaram-se os desafios da implementação no nível intermediário em três momentos específicos: quando, no desenho e na implementação do decreto Pró-Catador, os quase-burocratas da equipe de articulação do MNCR e de organizações da sociedade civil apoiadoras questionaram duas escolhas do governo em relação ao desenho e à implementação do decreto – por um lado, ao questionar a opção do governo de manter o CIISC como uma arena de coordenação interburocrática, em vez de torná-la uma arena participativa; e por outro, ao problematizar a opção do governo de autorizar, por meio do decreto Pró-catador, a transferência de recursos da União também para estados e municípios. Essa tensão se agravou no contexto do Plano Brasil Sem Miséria, durante a gestão de Rousseff, quando o MDS e a Senaes abriram editais para apoiar a inclusão de catadores nos processos de encerramento dos lixões, por meio da transferência de recursos também para estados e municípios.

O segundo momento de tensão derivou das negociações em torno da regulamentação e da implementação da PNRS, especialmente na formulação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. A expectativa da equipe de articulação do MNCR e de atores ligados à coalizão Lixo e Cidadania era a de que a regulamentação da política nacional vedasse a incineração no país, mas isso não aconteceu – tanto o decreto quanto a lei autorizam os municípios a recorrer à incineração quando todas as outras alternativas de tratamento estejam esgotadas, respeitando a hierarquia estabelecida pelo princípio dos 3R's. Isso implica na possibilidade de incinerar apenas rejeitos. No entanto, a precariedade da fiscalização da atividade no país levou catadores e seus apoiadores a acreditar que materiais recicláveis podem vir a ser incinerados também. Além disso, o decreto estabelece que o Plano Nacional deva ser aprovado por cinco conselhos, gerando duas grandes tensões: do lado dos quase burocratas, há novamente uma frustração durante o processo de elaboração do plano, quando a incineração novamente não é vedada; do lado dos burocratas intermediários, há um enorme esforço de negociar alternativas com o MAPA em seu conselho, que também acaba frustrado. Assim, o plano não se torna decreto porque sua apreciação pelo Conselho do MAPA não ocorre, apesar de intensas negociações nesse sentido.

O terceiro momento de tensão ocorreu na regulamentação e na implementação da logística reversa de embalagens. Atores ligados ao MNCR e à coalizão Lixo e Cidadania esperavam que o *decreto* de regulamentação da PNRS trouxesse os termos e metas para que a indústria e o comércio de embalagens se responsabilizassem pela organização de um sistema

privado que atuasse para esse fim – assim como já ocorre com a cadeia de embalagens de agrotóxicos no Brasil e com outros setores em países como Portugal, por exemplo. No entanto, a regulamentação previu a possibilidade de implementá-la por meio de *acordos voluntários*, atendendo à reivindicação do setor empresarial. No momento seguinte, de implementação, o acordo assinado entre a Coalizão Empresarial e o MMA, com a interveniência do MNCR, gerou ainda mais tensões entre os atores envolvidos, principalmente entre aqueles ligados à coalizão discursiva Lixo e Cidadania mais próximos às entidades técnicas e municipalistas, como a Abes e a Assemae.

Enquanto os experimentos municipais, discutidos no capítulo 2, resultaram na emergência de uma comunidade de políticas que promoveu a incorporação de catadores aos sistemas municipais dentro de um pacote ideacional aberto, o enquadramento discursivo dado a ele pela coalizão Lixo e Cidadania patrocinou uma proposta focada na erradicação do trabalho infantil nos lixões, como visto no capítulo 3. Como foi visto neste capítulo, e ficará mais explícito ao longo da tese, a agenda da inclusão de catadores se afasta, durante os governos do PT, gradualmente, dos atores mais ligados ao FLC e se aproxima do grupo vinculado ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES.

## 5 A POLÍTICA DA PROXIMIDADE DO MNCR COM BUROCRACIAS FEDERAIS

Este capítulo mostra como as dinâmicas de interação entre burocratas federais, assessores técnicos e lideranças do MNCR promoveram o reenquadramento discursivo da proposta do Governo Federal para a inclusão dos catadores ao longo dos dois mandatos de Lula. No período, as políticas públicas para o setor foram moldadas pela confluência entre ideias e atores associados ao neodesenvolvimentismo e à economia solidária. Nesse sentido, analisam-se os papéis de negociação exercidos por burocratas e quase-burocratas ao longo do processo de reconfiguração do projeto Cataforte, como uma janela empírica para evidenciar seu envolvimento na construção de pontes para mediar fluxos de informações e recursos entre organizações do Estado e da sociedade civil. Argumenta-se que tais conexões produziram inovações e aprendizado, essenciais para a construção da autoridade prática do regime.

Como a *política da proximidade* entre burocratas intermediários do Governo Federal e quase-burocratas de organizações da sociedade civil afetou a construção do regime brasileiro de políticas de resíduos? No capítulo 4, argumentou-se que o governo Lula incorporou parcialmente a proposta da coalizão discursiva Lixo e Cidadania - antes focada na erradicação do trabalho infantil com o lixo -, deslocando seu enquadramento para a inclusão social dos catadores. Na prática, o governo incorporou a inclusão social de catadores, primeiramente, à narrativa da segurança alimentar, associando-a ao Programa Fome Zero. A partir de 2006, porém, essa ideia de inclusão social passa a ser enquadrada paulatinamente como inclusão “produtiva” ou “no mundo do trabalho”, sendo, finalmente, incorporada à narrativa do Plano de Aceleração do Crescimento, em 2007.

O capítulo é organizado da seguinte maneira. Na primeira seção, apresenta-se o processo de reenquadramento discursivo da proposta do governo federal para a inclusão de catadores. Na segunda, narra-se o processo de gênese e reconfiguração do projeto Cataforte. Na terceira, analisa-se a política da proximidade do MNCR com burocracias federais nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Na quarta, discutem-se as práticas de articulação e experimentação para combinar instrumentos nos arranjos institucionais de cada etapa do projeto Cataforte. Por fim, conclui-se que as políticas federais fortaleceram o MNCR como ator político que, por sua vez, mobilizou a política da proximidade para demandar a inclusão de catadores em um modelo específico, voltado ao fomento do trabalho coletivo em associações, cooperativas e empreendimentos de economia solidária. Mostra-se, assim, que as políticas federais provocaram um feedback positivo no regime, ao criar um ator que depois passou a demandar ações específicas de fomento à inclusão de catadores.

### **5.1 Da inclusão social à inclusão “produtiva” ou “no mundo do trabalho”**

Embora muitos (as) catadores (as) estejam em situação de rua, nem toda a população em situação de rua trabalha com a catação de materiais recicláveis (SILVA et al, 2013; SILVA, 2017). Por essa razão, catadores de materiais recicláveis e a população de rua do Brasil se juntaram, historicamente, em duas organizações: o Movimento Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis – MNCR e o Movimento Nacional da População de Rua – MNPR (ANDRADE et al, 2008; FREITAS; NEVES, 2008; FERRO, 2011).

Durante a primeira celebração de Natal do presidente Lula com catadores da Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis - Coopamare e parte da população em situação de rua, tradição iniciada em 2003, o catador Sérgio Bispo narra sua jornada à pé, de Salvador à capital paulista, após perder sua renda em função do encerramento do lixão de Canabrava, em 1997. A Organização Auxílio Fraternal – OAF promovera o evento, mas o convite à presidência viera de Júlio Lancellotti, padre líder da Pastoral de Rua de São Paulo. A partir dali, Lula e seu chefe de gabinete, Gilberto Carvalho, se comprometem a mobilizar o apoio de burocracias federais a políticas de inclusão social dos catadores, esforço que culmina na promulgação de decretos, programas e leis federais, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, em 2010 (Entrevistas 9; 11; 25; 67).

De início, tanto burocracias da administração pública direta quanto da indireta são instadas pelo governo a desenhar ações que contemplem as diferentes diretrizes do Programa Fome Zero. Contemplar a “população que vive dos e nos lixões” figura entre os atos prioritários<sup>1</sup>, inclusive de organizações da administração indireta como a FBB. Com esse objetivo, é criado o Programa Petrobras Fome Zero, destinando recursos de outra organização da administração indireta para projetos de fomento à formação de redes de organizações de catadores, implementados por organizações da sociedade civil como o Pangea – Centro de Estudos Socioambientais e o Centro de Estudos e Apoio ao Desenvolvimento, Emprego e Cidadania – Ceadec. Da mesma maneira, a FBB começa a investir em pequenos projetos de apoio a associações e cooperativas de catadores, fornecendo-lhes equipamentos como prensas,

---

<sup>1</sup> Outros públicos prioritários são os municípios do semiárido nordestino e do Vale do Jequitinhonha-MG, de acampamentos e assentamentos rurais, de áreas remanescentes de quilombos e de aldeias indígenas em situação de risco nutricional.

balanças e esteiras. A Senaes-MTE, por sua vez, desenvolve programas de formação e capacitação de agentes de desenvolvimento local, entre os quais catadores de materiais recicláveis (Entrevistas 11; 29; 45; 52; 83; 89).

Mesmo com a perda de centralidade do Fome Zero ao longo do primeiro mandato de Lula, como visto no capítulo 4, os catadores seguem sendo público-alvo de políticas desenhadas por diversas burocracias federais, principalmente o MDS, a Senaes-MTE, a FBB, a Petrobras, o BNDES e a Funasa. Até mesmo a equipe de articulação do MNCR passa a frequentar reuniões e grupos de trabalho com burocratas federais para negociar tais demandas em Brasília. Lula e Gilberto Carvalho atuam como seus aliados, assim como outros burocratas intermediários comprometidos com a justiça social e a preservação do meio ambiente.

O CIISC, principalmente por meio da SAIP-MDS, da Senaes-MTE e da SRHAU, até 2012, e da SG/PR até 2015, passa a ser o lugar de encontro desses burocratas e quase-burocratas, servindo como arena para promover a coordenação e a integração de ações, a maioria delas executadas por meio de convênios com organizações da sociedade civil. A SAIP-MDS, nesse sentido, articula também ações com organizações ligadas ao setor empresarial e organismos internacionais, como a Fundação Avina, a Coca-Cola e o BID/Fumin, com o intuito de captar recursos para a formação e capacitação de lideranças de associações e cooperativas vinculadas ao MNCR<sup>2</sup> (Entrevistas 21; 78; 79; 81; 86; PEREIRA; TEIXEIRA, 2011).

### *5.1.1 A mobilização de recursos para a mudança de enquadramento discursivo*

A inclusão de catadores à agenda do governo Lula se materializa em seus programas orçamentários e na assinatura de convênios com organizações da sociedade civil dedicadas a implementá-los. As primeiras ações orçamentárias específicas voltadas ao manejo dos resíduos sólidos urbanos e à inclusão de catadores aparecem na proposta de projeto de lei do PPA enviada ao Congresso Nacional, em agosto de 2003. O Programa Resíduos Sólidos Urbanos – PRSU-8007 é introduzido então, com ações voltadas às diversas dimensões da

---

<sup>2</sup> Informações corroboradas por atas de reuniões do CIISC entre 2005 e 2015.



agenda defendida pela coalizão Lixo e Cidadania, e segue no orçamento federal nos PPAs seguintes<sup>3</sup>.

A alocação desses recursos entre burocracias do Poder Executivo e entre organizações da sociedade civil e unidades subnacionais, especialmente os municípios, está no centro das articulações promovidas por ativistas institucionais durante os mandatos de Lula e Dilma Rousseff. A transferência de recursos para organizações da sociedade civil contribui, inclusive, para a coordenação de ações do Poder Executivo e do MNCR em favor da aprovação da PNRS e de sua regulamentação, entre 2007 e 2010.

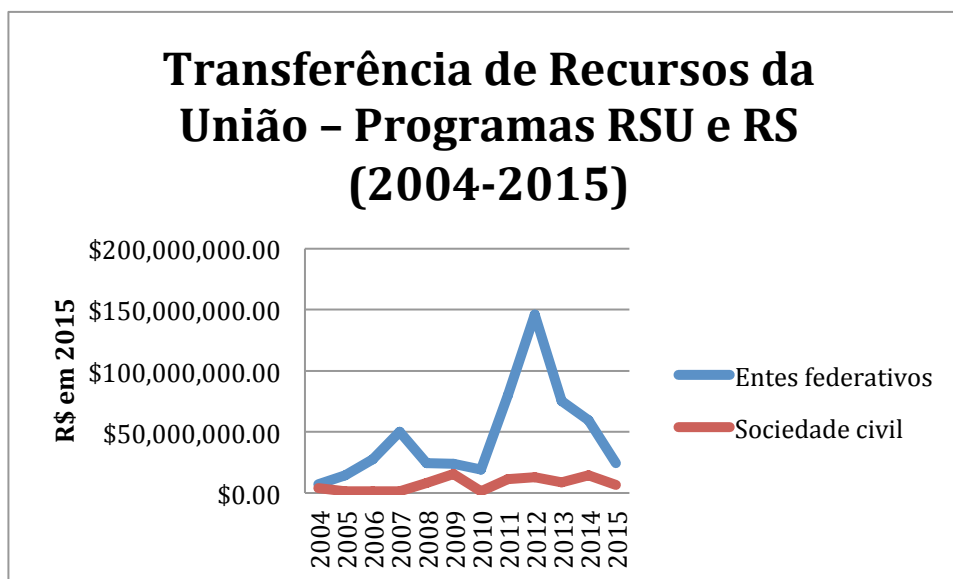
Além dos convênios com a União, a partir de 2004, organizações da sociedade civil captam recursos do Programa Petrobras Fome Zero para implementar projetos de assessoramento técnico voltados à formação de redes de cooperativas de catadores em estados, como Bahia, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. A execução fica a cargo de organizações como a Cáritas, o Pangea, o Ceadec, a Fundação Unitrabalho, a Fundação Luterana, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Tecnológico, Educacional e Associativo – Ibraes, e o Instituto Lixo e Cidadania – ILIX, entre outros (Entrevistas 83; 89; SOTO, 2011).

O gráfico 1 mostra o volume de recursos transferidos para entes federativos e organizações da sociedade civil, com valores corrigidos pelo IPCA<sup>4</sup>. Quatro informações chamam a atenção: o volume relativo de recursos destinado às ações dos programas de manejo de resíduos sólidos durante todo o período, representando 0,02% do total transferido, em média, para unidades subnacionais e organizações da sociedade civil; o predomínio de recursos transferidos para unidades subnacionais em detrimento de organizações da sociedade civil durante toda a série, com aproximação apenas durante o segundo governo Lula; a realocação de recursos de entes federativos para organizações da sociedade civil, entre 2007 e 2010 – o período coincide com a implementação do Cataforte I, com o processo de discussão e aprovação do novo projeto de lei da PNRS e do decreto Pró-Catador; e, por fim, o aumento nas transferências de recursos para entes federativos no período imediatamente posterior à aprovação da nova legislação, em atendimento ao prazo estabelecido pela nova legislação para municípios e estados elaborarem seus planos de gestão de resíduos sólidos – até agosto de 2012.

---

<sup>3</sup> O Governo Federal introduz outro programa orçamentário voltado ao setor de resíduos sólidos após a aprovação da PNRS, chamado Programa Resíduos Sólidos – PRS-2067, no PPA 2012-2015.

<sup>4</sup> Índice de Preços ao Consumidor, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.



**Gráfico 1**

**Fonte:** Portal da Transparência do Governo Federal

Segundo os dados do Portal da Transparência da União, distintas burocracias da administração pública federal executam ações dos programas voltados ao manejo de resíduos sólidos desde 2004, principalmente a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA-MCidades, a Secretaria de Qualidade Ambiental<sup>5</sup> – SQA - MMA, a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS-MDS, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sesan-MDS e a Secretaria Nacional de Economia Solidária – Senaes-MTE. Na prática, as ações do PRSU-8007 e do PRS-2061 contemplam o financiamento de infraestrutura para a gestão de resíduos, para a contratação de planos de manejo integrado e para o assessoramento técnico à estruturação de associações e cooperativas de catadores no país.

Para executar tais ações, as burocracias da administração pública direta se articulam com organizações da administração indireta, como a FBB, a Funasa, a Petrobras, o BNDES e a Caixa Econômica Federal, com o objetivo de executar suas ações de maneira coordenada, em busca de integrá-las na entrega. Assim, diferentes convênios são executados com o intuito de fortalecer as associações e cooperativas de catadores vinculadas ao MNCR, promover encontros nacionais, oferecer cursos de formação de lideranças para sua atuação em empreendimentos de economia solidária e patrocinar estudos que consolidem políticas voltadas ao fortalecimento de vínculos identitários entre os catadores<sup>6</sup> (Entrevistas 11; 13; 15;

<sup>5</sup> A SQA-MMA se transforma em Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano – SRHAU, em 2007.

<sup>6</sup> Informações corroboradas por inúmeros editais de fomento.

16; 21; 25; 29; 30; 31; 37; 39; 40; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 52; 55; 56; 60; 79; 81; 83; 85; 88; 89).

Em 2003, o Mesa contrata duas organizações da sociedade civil para implementar o Projeto Interministerial Lixo e Cidadania. Enquanto o Pangea fica encarregado de realizar ações integradas de organização social, capacitação, assistência social e geração de trabalho e renda junto aos catadores de materiais recicláveis nos lixões, a Fundação Zerbini fica encarregada de implementar projetos piloto de inclusão de catadores nas cidades de Belford Roxo-RJ, Aracaju-SE, Natal-RN e São Paulo-SP. O Mesa também assina um convênio com a Associação dos Catadores de Material Reciclável de Belo Horizonte – Asmare, para apoiar a realização do II Festival Lixo e Cidadania, realizado em outubro daquele ano. A partir de então, a Asmare é apoiada pelo governo federal anualmente para realizar o evento até 2008. Concomitantemente, o Pangea implementa outro projeto, financiado pela Petrobras, para a organização da rede CataBahia, em Salvador. Já o Ministério das Cidades contrata o Centro de Estudos em Saneamento Ambiental Água e Vida para implementar ações no âmbito do Fome Zero (cf. BRASIL, 2005). A SQA-MMA, por sua vez, financia a publicação de um manual com instruções a prefeitos sobre como implantar os FLC nos municípios. No manual, Heliana Kátia Campos e Teia Magalhães apresentam os elementos-chave para a organização de fóruns e processos participativos de planejamento para o manejo inclusivo de resíduos adaptáveis ao nível local (CAMPOS, 2003).

Entre 2004 e 2007, Campos assume, primeiramente, a secretaria-executiva adjunta do MDS e, depois, a SAIP, passando a compartilhar dali a coordenação do CIISC com Marcos Montenegro (SNSA-Mcidades), contando com apoio de Fátima Abreu e Nina Vélez (SAIP-MDS). Nesse período, a SAIP-MDS desfaz o convênio firmado anteriormente pelo Mesa com a Fundação Zerbini e articula novas ações, por meio de outros pactos com organizações da sociedade civil mais próximas ao Fórum Lixo e Cidadania, como a OAF e a Cáritas. A partir de então, a OAF e o Pangea se articulam com o MNCR para elaborar um estudo sobre a situação das organizações vinculadas ao movimento, em parceria com o Grupo de Estudos de Relações Intersetoriais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia – GERI-FCE-UFBA (DAMÁSIO et al, 2006; Entrevistas 21; 29; 64; 79; 81; 83). Nesse período, o MMA, o MCTI e o MTE também assinam convênios com organizações da sociedade civil, para promover o assessoramento a associações e cooperativas de catadores

vinculadas ao MNCR, e apoiam municípios no desenvolvimento de planos integrados de manejo de resíduos<sup>7</sup>.

Os recursos do PRSU-8007 financiam ainda infraestrutura e equipamentos para organizações de catadores, além de planos municipais de manejo integrado que promovam a incorporação de catadores no nível local. Os convênios com municípios e organizações da sociedade civil com expertise na área são a maneira encontrada pelas burocracias federais para operacionalizar essas ações. Inclusive, os contratos com a OAF e com a Cáritas Brasileira promovem cursos de capacitação de lideranças no MNCR e implementam um projeto piloto de coleta seletiva, em parceria com organizações de catadores, nas burocracias da Esplanada dos Ministérios. Grupos de trabalho com participação de catadores da Equipe de Articulação Nacional do MNCR no interior do CIISC discutem maneiras de coordenar e integrar as ações implementadas nos convênios todos, buscando promover o atendimento das demandas do movimento e evitar sobreposições de ações<sup>8</sup> (Entrevistas 43; 54; 79; 81; 86; PEREIRA; TEIXEIRA, 2011).

O Ministro Patrus Ananias e alguns burocratas do MDS chegam a participar do III Festival Lixo e Cidadania, realizado pela Asmare, em setembro de 2004. No ano seguinte, o Ministro participa da IV edição do evento, acompanhado pelo presidente Lula e pela Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, além de burocratas participantes do CIISC. Nessa ocasião aliás, a FBB apresenta os investimentos feitos em indústria de reciclagem para a rede Cataunidos (MG) e a Itaipu Binacional lança carrinhos elétricos como solução tecnológica para facilitar o trabalho de catadores em todo o país. Em agosto de 2006, a Asmare e o Insea organizam o V Festival Lixo e Cidadania. Como parte da programação, o Instituto Pólis e a Fundação Avina promovem o ‘Encontro Nacional Construindo Políticas Públicas para a Recuperação e a Reciclagem de Resíduos Sólidos com Inclusão dos Catadores’ (PÓLIS, 2006). Durante o evento, novamente com a presença de Lula, Marina Silva, Patrus Ananias e burocratas intermediários, catadores e técnicos de organizações da sociedade civil reivindicam a alteração do projeto de lei relatado por Ivo José (PT-MG) na Comissão Especial da PNRS na Câmara, como visto no capítulo anterior (Entrevistas 21; 29; 39; 67; 79; 81; 86; 90).

---

<sup>7</sup> Organizações como a Cáritas Brasileira, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes-RJ), o Centro de Estudos e Assessoria (CEA-DF), a Fundação Banco do Brasil (FBB), a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão (Anteag), o Instituto GEA e a Organização Auxílio Fraternal executam ações nesse sentido também.

<sup>8</sup> Informações corroboradas por atas de reuniões do CIISC entre 2005 e 2010.

A implementação de convênios e projetos de fomento por organizações da sociedade civil apoiadoras do MNCR resulta na criação de algumas redes de cooperativas e associações de catadores e de estudo sobre o custo da geração de empregos para catadores, intitulado “Análise do Custo de Geração de Postos de Trabalho na Economia Urbana para o Segmento dos Catadores de Materiais Recicláveis” (DAMÁSIO et al, 2006; SOTO, 2011). Ainda em 2006, o MNCR e seus apoiadores realizam uma marcha em Brasília, com a presença de 700 lideranças de organizações vinculadas ao movimento. Durante o encontro, os membros da equipe de articulação nacional se encontram com Lula e Gilberto Carvalho no Palácio do Planalto. Eles entregam ao presidente o estudo que mostra a heterogeneidade da situação dos empreendimentos de catadores no país e apresenta dados sobre os custos da geração de postos de trabalho na cadeia da reciclagem. Na ocasião, lhes são cobradas ações mais robustas de construção de infraestrutura para suas associações e cooperativas (Entrevistas 25; 29; 64; 81; 86).

No mesmo período, atores da Diretoria de Formação da Senaes se articulam com outras burocracias federais, como a Enap e o BNDES, para promover cursos de formação em economia solidária para burocratas federais, com o intuito de ampliar o conhecimento sobre suas políticas no interior do Estado brasileiro. Em outubro de 2006, burocratas intermediários do CIISC se reúnem no Palácio do Planalto, onde Lula e Patrus Ananias promulgam o Decreto nº 5.940, pela implementação da Coleta Seletiva Solidária nos órgãos da administração pública federal. Na ocasião, o BNDES anuncia uma linha de apoio específica do seu Fundo Social para fortalecimento de organizações de catadores. Em seguida, é a vez da Câmara Federal aprovar o texto final da Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB, que autoriza a contratação de organizações de catadores por prefeituras com dispensa de licitação, como visto no capítulo 4. Em sua celebração de Natal com os catadores naquele ano, Lula reafirma o compromisso de destinar recursos para projetos de construção de infraestrutura de organizações do MNCR no país (Entrevistas 21; 29; 37; 39; 45; 79; 81; 86).

Burocratas se articulam nos GTs do CIISC, desde então, para negociar o desenho de ações voltadas à geração de postos de trabalho para catadores em cooperativas atuantes no mercado da reciclagem. É nesse contexto que o MNCR formaliza a Ancat como seu braço jurídico, com o objetivo de mobilizar recursos para promover seu assessoramento técnico e executar projetos de fomento voltados à organização política e produtiva dos catadores no país. Em meados de 2007, O BNDES lança editais de fomento a organizações de catadores com recursos de seu Fundo Social. Muitas associações e cooperativas já estabelecidas conseguem acessar tais recursos, inclusive algumas não vinculadas ao MNCR. Em junho

daquele ano, Lula, Patrus Ananias, Marina Silva e o sociólogo Boaventura de Sousa Santos participam do VI Festival Lixo e Cidadania. Durante o evento, o presidente conclama prefeitos de todo país a contratar associações e cooperativas de catadores por meio da recém-sancionada PNSB, em resposta às demandas sobre a falta de recursos para a estruturação de suas organizações (*idem*).

A partir de 2009, convênios da Ancat com a Funasa financiam, também, a realização do evento internacional Reviravolta Expocatadores<sup>9</sup>. Nesses encontros, burocratas, técnicos, catadores e apoiadores do MNCR procuram discutir diferentes dimensões das políticas inclusivas de manejo de resíduos nas cidades. A presença de burocratas de alto e médio escalão nesses eventos, onde são inclusive cobrados a prestar contas sobre suas ações, não somente estimula a circulação de ideias, mas permite que se estabeleçam vínculos e compromissos com a pauta do MNCR.

Na próxima seção, narra-se como o MNCR mobiliza recursos de políticas públicas como o Cataforte e conquista aliados nas burocracias federais para se fortalecer como ator coletivo e, assim, influenciar a elaboração do regime brasileiro de políticas de resíduos. Sua equipe de articulação desempenha papel fundamental no fortalecimento da capacidade de negociação e estabelece um fluxo de informações e recursos fundamental para a geração da autoridade prática do programa, que constitui parte importante do regime brasileiro. Percebe-se que o movimento mantém seu repertório de interação diversificado no nível dos municípios, no nível nacional ele se especializa na política da proximidade.

## **5.2 As bases da política da proximidade**

Entre 2003 e 2015, a equipe de articulação nacional do MNCR garantiu seu acesso às burocracias federais, principalmente, por meio da política proximidade com burocratas intermediários e com aliados no alto escalão, como Gilberto Carvalho e o próprio presidente Lula, conforme a definição apresentada no capítulo 1 (cf. ABERS et al, 2014). Como visto nos capítulos anteriores, os catadores brasileiros começaram a se organizar nacionalmente em 1999, por uma articulação da Asmare (MG) com a Federação das Associações de Recicladores do Rio Grande do Sul – FARRGS e com a Coopamare (SP), a partir de encontro realizado em Belo Horizonte. Esta articulação é apoiada por atores ligados ao Fórum Nacional de Estudos sobre a População de Rua (FNLC), ao Fórum Nacional pela Erradicação do

---

<sup>9</sup> Informações corroboradas pelo Portal da Transparência da União e pelo Siconv.

Trabalho Infantil – FNPETI e ao FNLC. Durante sua realização, catadores, apoiadores, burocratas e assessores técnicos de organizações da sociedade civil se organizam para realizar o primeiro congresso nacional de catadores no Brasil. Informações sobre as lutas locais de organizações de catadores em todo o país começam a circular de maneira mais intensa em eventos regionais e nacionais a partir de então (ABREU et al, 2001; DIAS, 2009; MICHELOTTI, 2006).

Dessa articulação inicial, surge o marco fundador do MNCR, durante a I Marcha Nacional da População de Rua, realizada em Brasília pelo Fórum Nacional de Estudos sobre a População de Rua – FNEPR, em 2001. Ali se celebra o I Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, que resultou na publicação da Carta de Brasília. Além da regulamentação da profissão, o documento reivindica ações de fomento do Governo Federal para prover assistência técnica às organizações de catadores, demandando também uma política nacional de coleta seletiva inclusiva, combinada com uma política de saneamento estatal que assegure sua dimensão pública. Suas reivindicações passam ainda pela realização de projetos públicos para remunerar o trabalho ambiental dos catadores, ações voltadas à erradicação de lixões e, ainda, por reclamar moradias dignas a seus habitantes<sup>10</sup> (MNCR, 2012; SANTOS et al, 2011).

O MNCR organiza-se a partir de então em associações e cooperativas – as “bases orgânicas”, comitês regionais, comissões estaduais, uma comissão nacional e uma equipe de articulação nacional<sup>11</sup>. Suas “bases orgânicas” são formadas exclusivamente por catadores. Cada comitê indica dois representantes para exercer a coordenação estadual da organização e cada coordenação estadual, por sua vez, indica dois delegados para participar da Comissão Nacional. A Equipe de Articulação Nacional executa tarefas e agiliza articulações entre suas bases no território nacional. Formalmente, essa equipe é composta por cinco homens, representantes de cada região do país. Na prática, porém, tem operado de maneira ampliada, com mais membros que se revezam na execução de tarefas do movimento, como viajar a Brasília para negociar projetos de fomento e a eventos internacionais para representar a o MNCR. Os principais negociadores da equipe com o Governo Federal até 2016 foram Roberto Laureano da Rocha (SP), Luiz Henrique da Silva (MG), Severino Lima Jr. (RN), Carlos Alencastro Cavalcanti (PR) e Alexandre Cardoso (RS) (Entrevistas 4; 7; 9; 11; 16; 25; 29; 45; 13; 15; 37; 40; 48; 55; 58; 64; 83; 84).

---

<sup>10</sup> A Carta de Brasília está disponível no seguinte endereço: <[www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia](http://www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

<sup>11</sup> A estrutura formal (organização interna) do MNCR está disponível em: <[www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/estruturas-regionais](http://www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/estruturas-regionais)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

Os Festivais Lixo e Cidadania reuniram catadores, assessores técnicos e burocratas anualmente em Belo Horizonte desde 2002. Os eventos se dedicam a fortalecer a identidade dos catadores, com apresentações culturais, compartilhamento de experiências e debates sobre políticas inclusivas de gestão de resíduos. As Reviravoltas Expocatadores, posteriormente, reuniram catadores brasileiros e estrangeiros, burocratas, empresários e assessores técnicos em São Paulo, promovendo debates sobre o manejo inclusivo de resíduos sólidos e sobre a negociação de máquinas voltadas a esse nicho do saneamento ambiental.

O MNCR reúne seus integrantes nesses encontros tanto para se articular nacionalmente, compartilhando suas experiências locais e traçando estratégias de ação, quanto para negociar o compromisso de burocratas federais com suas pautas. Ativistas institucionais do Estado e de organizações da sociedade civil mobilizam recursos federais para apoiar a realização de ambos os eventos do MNCR. O surgimento da Reviravolta Expocatadores, por exemplo, evidencia um dos resultados da política da proximidade do MNCR com o Estado e organizações da sociedade civil que lhe assessoram. A articulação nacional do MNCR nesse período lhe permite promover e participar de encontros nacionais e internacionais, como os Fóruns Sociais Mundiais, os Festivais Lixo e Cidadania e as Reviravoltas Expocatadores. O movimento se internacionaliza e se articula até mesmo com organizações de outros países, como Estados Unidos, Colômbia, Argentina, Índia e França (Entrevistas 8; 13; 15; 16; 25; 37; 40; 48; 64; 79; 81; 83; 84; 86).

Os Fóruns Sociais Mundiais contribuem também para que organizações ligadas ao fomento da economia solidária no Brasil se reúnam numa rede chamada Fórum Brasileiro de Economia Solidária –FBES. Algumas dessas entidades, como a Cáritas, participam também dos Fóruns Lixo e Cidadania e prestam assessoria técnica a organizações de catadores vinculadas ao MNCR. A partir de 2003, quadros ligados ao FBES ocupam cargos na Senaes-MTE, de onde contribuem para o reenquadramento discursivo da proposta do Governo Federal para políticas públicas de inclusão dos catadores (CUNHA, 2012; NAGEM; SILVA, 2013; SILVA; OLIVEIRA, 2011).

Às vésperas do III Fórum Social Mundial – FSM de Porto Alegre, em 2003, por exemplo, o MNCR promove o I Encontro Latino-americano de Catadores, em Caxias do Sul, reunindo catadores argentinos, brasileiros e uruguaios. Após três dias de debates, publicou-se a Carta de Caxias do Sul<sup>12</sup>, na qual a organização defende a identidade dos catadores como “agentes ambientais” dentro de um “novo modelo de desenvolvimento para as cidades”. O

---

<sup>12</sup> A Carta de Caxias do Sul está disponível em: <[www.mnccr.org.br/sobre-o-mnccr/principios-e-objetivos/carta-de-caxias-do-sul](http://www.mnccr.org.br/sobre-o-mnccr/principios-e-objetivos/carta-de-caxias-do-sul)>. Acesso em: 11 abr. 2018.



documento conclama “pessoas e povos” a se comprometerem com 18 pontos, dos quais se destacam: a organização de catadores e catadoras em associações e cooperativas; o domínio da cadeia produtiva da reciclagem pelos próprios catadores; a resistência à privatização do manejo municipal dos resíduos; a luta por uma legislação sobre a responsabilidade pós-consumo; por políticas de fomento e incentivo à formação e capacitação, com autonomia pedagógica; e pela integração da categoria na política de saneamento ambiental (Entrevistas 37; 40; 48; 64).

Anos depois, durante o Natal de Lula com os catadores, em 2007, o MNCR lhe entrega a Carta de São Paulo, pela qual solicita ações do Governo Federal em favor da aplicação participativa de recursos do PAC na cidade. O presidente então declara que “[...] caso os catadores não consigam apontar soluções para a execução das políticas junto com os ministérios, eles devem procurá-lo diretamente”. A entidade negocia com prefeituras em todo o país a contratação de suas organizações para prestação de serviços de manejo de resíduos com dispensa de licitação, em respeito à Lei da Política Nacional de Saneamento Básico. Em algumas cidades como Brasília e Porto Alegre, no entanto, as administrações proíbem a circulação de carroceiros e carrinheiros nas vias públicas (Entrevistas 13; 15; 29; 34; 37; 40; 43; 64; 83; 84).

Nesse período, burocratas da Senaes, da FBB, da Petrobras e do BNDES se articulam para negociar o desenho e a implementação do Projeto Cataforte. Como será visto em detalhes na seção seguinte, o projeto visa fomentar a estruturação e a capacitação de organizações de catadores no país, com o intuito de promover a inclusão de catadores autônomos no mundo do trabalho por meio de cooperativas e empreendimentos de economia solidária. O proposta é negociada a equipe de articulação do MNCR e seus assessores técnicos, entre 2006 e 2007, quando a Senaes e a FBB assinam um convênio entre si, mas, por problemas jurídicos, começa a ser implementado apenas no início de 2009 (Entrevistas 11; 13; 15; 25; 29; 34; 37; 40; 43; 47; 45; 46; 64; 83; 84).

O processo de tramitação do projeto de lei da PNRS chega ao fim durante a implementação do Cataforte, com forte apoio do MNCR. Apesar do apoio dado à aprovação da lei federal, a organização reivindicava que a incineração fosse vedada na regulamentação da lei, mas o Decreto nº 7.404 acabou não acolhendo essa demanda integralmente. Em compensação, o governo promulgou junto com ele o Decreto nº 7.405, que instituiu o Programa Pró-Catador, como um guarda-chuva das ações voltadas aos catadores no âmbito da PNRS. Apesar disso, como se viu no capítulo anterior, o MNCR questiona parte do conteúdo

do decreto, por permitir repasse de recursos aos municípios e não transformar o CIISC em uma arena participativa de fato (idem).

Insatisfações acerca do processo de formulação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, em 2011, levam o MNCR não realizar seu III Encontro Internacional Reviravolta Expocatadores e protestar contra o conteúdo do Plano em audiência pública realizada pelo MMA em Brasília. Outra contrariedade nesse momento é o fato de *coopergatos*, segundo o movimento, passarem a acessar editais de fomento federais destinados às organizações de catadores, às vezes até mesmo excluindo-as do processo de implementação. Catadores se queixam ainda da perda de espaço do CIISC no interior da burocracia federal durante o início do governo Rousseff. É nesse período que negociações da equipe de articulação do MNCR com burocratas federais viabilizam a transferência do CIISC da SNAS-MDS para a Secretaria-Geral da Presidência da República, de onde é lançado, em seguida, o Programa Cataforte III, com o objetivo de aumentar a escala dos investimentos nas redes de organizações de catadores. (Entrevistas 7; 9; 10; 11; 13; 15; 16; 25; 29; 34; 37; 40; 43; 45; 46; 47; 48; 50; 64; 66; 67; 83; 84).

O MNCR se manifesta criticamente à implementação da PNRS e do Cataforte III em diversas ocasiões, em 2014, destacando principalmente as dificuldades impostas pelas burocracias federais à apresentação de certidões e de relatórios de prestação de contas para a liberação de recursos para as entidades. Em 2015, a equipe de articulação do MNCR negocia com o Compromisso Empresarial pela Reciclagem – Cempre e o MMA o acordo setorial de embalagens em geral, pelo qual grandes empresas investem em cooperativas de catadores para que realizem a logística reversa de suas embalagens. O processo de negociação gera inúmeras tensões internas e também com alguns de seus apoiadores. Em protesto à negociação do acordo, Tião Santos, uma das lideranças no Rio de Janeiro, funda uma nova organização dissidente chamada Movimento Eu Sou Catador, para abrigar catadores descontentes com as negociações protagonizadas pelo MNCR (idem).

Embora o MNCR se refira às *coopergatos* como sendo organizações de fachada, por não serem autogeridas por catadores, é difícil identificar na prática as diferenças substantivas entre algumas organizações ligadas ao MNCR e as chamadas *coopergatos* pelo movimento. A Ancat, ademais, passa a se defender judicialmente junto com o Cempre de uma ação movida pelo Ministério Público de São Paulo contra o Ministério do Meio Ambiente e os signatários do acordo setorial de embalagens. Atores ligados à coalizão Lixo e Cidadania, por exemplo, argumentam que o acordo foi assinado de maneira pouco transparente e que, na verdade, não contempla a grande massa de catadores existente no país, ao mesmo tempo que isenta grandes

empresas da maior parte da responsabilidade pós-consumo sobre seus produtos (Entrevistas 21; 39; 66; 67; 69; 79; 81; 83; 84; 85).

Assim como foi visto no final do capítulo anterior, a política da proximidade envolve relações de cooperação e de conflito entre atores ligados ao MNCR, à coalizão Lixo e Cidadania e à burocracia federal. Adiante, veremos como tais relações se deram ao longo da implementação do projeto Cataforte. Na próxima seção, apresenta-se o processo de gênese e reconfiguração do projeto como uma marca da mudança de enquadramento discursivo promovida pelo governo Lula sobre o tema da inclusão de catadores a partir de 2006, deslocando sua ênfase da inclusão social, para uma noção mais ambígua de inclusão “socioproductiva”, “produtiva” ou no “mundo do trabalho”.

## 5.2 Os projetos Cataforte I, II e III<sup>13</sup>

O Cataforte é um projeto de fomento à estruturação de empreendimentos de economia solidária habitados por catadores, financiado pelo governo federal (BRANDÃO, 2017b). Seus principais articuladores são burocratas da Senaes-MTE, da FBB, e lideranças da equipe de articulação nacional do MNCR. Sua origem está em um convênio<sup>14</sup> assinado entre a Senaes-MTE e a FBB, sendo que a primeira iniciara a execução de suas políticas em parceria com a segunda ainda em 2004, muito em função da capilaridade e expertise do Banco do Brasil, mas também para proporcionar maior flexibilidade ao manejo de recursos públicos concedida até então pelos órgãos de controle a organizações da administração pública indireta. O projeto é uma primeira tentativa de burocracias federais integrarem ações e coordenarem esforços para atender a demanda por fomento proveniente do MNCR.

O convênio estabelece que a Senaes repassa recursos do PRSU-8007 para a FBB, que tem a incumbência de contratar organizações da sociedade civil para diversas funções, desde o fornecimento de assessoria técnica, passando por cursos de capacitação e realização de eventos do MNCR, até a compra de equipamentos de proteção individual (EPI), caminhões, prensas e empilhadeiras para associações e cooperativas de catadores estabelecerem-se em

---

<sup>13</sup> Esta seção é baseada na triangulação de dados coletadas em convênios, contratos, editais e termos de referência do Cataforte com informações coletadas nas entrevistas 7; 9; 10; 11; 15; 16; 22; 23; 24; 25; 26; 27; 29; 34; 37; 40; 43; 45; 46; 47; 48; 50; 52; 60; 64; 79; 83; 88; 89.

<sup>14</sup> Convênio MTE/SENAES nº 03/2007 – FBB, de 31.12.2007. O documento apresenta como seu objetivo “[...] o desenvolvimento de ações voltadas para a estruturação de unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização de materiais recicláveis, para subsidiar políticas públicas de trabalho e economia solidária.” (BRASIL, p. 1). Por meio dele, a Senaes transfere 5 milhões de reais para a FBB, em 2007, e 10 milhões de reais em 2008. Como contrapartida, a FBB aloca R\$ 1.874.355,46 nas despesas para a realização do projeto.

redes de comercialização e de compartilhamento de equipamentos. Redes são o agrupamento de cooperativas ou associações constituídas legalmente, ou articuladas a partir de uma única entidade de referência, para atuação conjunta na articulação política e na comercialização de materiais recicláveis.

O Cataforte ganha densidade ao longo de sua trajetória, principalmente durante o processo de discussão da PNRS, entre 2008 e 2010. Burocratas da FBB nomeiam o projeto durante seu processo de implementação, mas o nome só se oficializa em setembro de 2010, em um de seus termos de referência. Sua segunda etapa, desenhada em 2010 e executada entre 2011 e 2012, ganha *status* de programa apenas em 2013, quando se inicia sua terceira fase. Cada etapa se dedica a fomentar com mais ênfase um aspecto diferente da economia solidária.

O convênio entre Senaes e FBB origina seis documentos<sup>15</sup>, que regulamentam a primeira etapa. O projeto Cataforte I – *Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo* começa a ser implementado em março de 2009, mas seu último edital é publicado em setembro de 2010. A justificativa para os últimos termos de referência são as “[...] dificuldades encontradas no processo de contratação e execução das ações constantes nas propostas apresentadas em 2009” por entidades da sociedade civil de seis estados: AM, DF, MS, AL, RN e PE. Seu principal objetivo é formalizar grupos já constituídos e estimular o estabelecimento de redes de organizações de catadores favoráveis a comercializar seus materiais recicláveis de maneira conjunta. Junto com editais da Petrobras, do BNDES e da Funasa, lançados no mesmo período, a primeira etapa do projeto investe cerca de 25 milhões de reais.

Os termos de referência do Cataforte I preveem a contratação de entidades para realizar duas modalidades de fomento. A “Modalidade A” prioriza a formação/qualificação social e profissional de catadores organizados em empreendimentos coletivos solidários, bem como a disponibilização de assessoria técnica para a ampliação de sua capacidade de produção,

---

<sup>15</sup> Quatro deles são publicados em 2009, sendo três termos de referência e um manual de orientações. Em março, são publicados os termos de referência “Fortalecimento do associativismo e do cooperativismo dos catadores de materiais recicláveis: formação para a autogestão, assistência técnica e mobilização” e “Suporte técnico e Acompanhamento das atividades do Projeto para o Desenvolvimento de Ações Voltadas para a Estruturação de Unidades de Coleta, Triagem, Processamento e Comercialização de Materiais Recicláveis”. Em abril, é publicado o termo de referência “Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis: Formação para a Autogestão, Assistência Técnica e Mobilização (Modalidade A – PE, RN, MS, SC e SP; e Modalidade B)”. Em maio, é publicado o “Manual de Orientações às Entidades Proponentes”. Em setembro de 2010, mais dois documentos compõem o regulamento do Cataforte I: o termo de referência “Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis: formação para a autogestão e assistência técnica”; e um segundo documento com o mesmo nome estabelecendo “Especificações Complementares”.

comercialização e autogestão. A “Modalidade B” prevê a realização de um processo nacional de mobilização com vistas à divulgação e ao debate sobre uma Política Nacional de Fomento aos Catadores de Resíduos Sólidos<sup>16</sup>.

Enquanto a “Modalidade A” sugere a contratação de assessoria pedagógica e apoio técnico-administrativo às organizações de catadores voltadas à formação e à capacitação em economia solidária, em algumas regiões do país, a “Modalidade B” propõe uma equipe técnica multidisciplinar constituída por seis técnicos e dois auxiliares para a realização das seguintes atividades de mobilização: um Encontro Internacional dos Catadores de Materiais Recicláveis; um Encontro Nacional; 24 encontros estaduais; cinco encontros regionais; passagens aéreas e rodoviárias para o deslocamento da equipe técnica a reuniões de gestão do projeto; material de consumo; colaboradores eventuais e despesas administrativa por oito meses. A organização selecionada e contratada para implementar a primeira é a Fundação Unitrabalho e, para a segunda, o Pangea.

O desenvolvimento do projeto gera novos desafios, culminando na percepção da necessidade de destravar os investimentos federais em equipamentos e infraestrutura. Razões administrativas, referentes às regras federais para o controle do repasse de recursos a entidades da sociedade civil, impõem aos burocratas da Senaes e da FBB o aditamento do convênio existente entre si, incentivando-os também a articular a realização de uma segunda etapa do projeto em parceria com burocratas da Petrobras e do BNDES. Essa nova articulação passa a focar na distribuição de caminhões e na capacitação dos catadores para seu compartilhamento em redes solidárias.

De tal forma, o Projeto Cataforte II<sup>17</sup> – *Logística Solidária* é desenhado por burocratas intermediários da Senaes, da FBB, do BNDES e da Petrobras, em negociação com quase-burocratas do MNCR, ao longo da implementação do Cataforte I, entre março de 2009 e março de 2011. Uma parte dos recursos é proveniente do aditamento do Convênio nº 003/2007 – Senaes/MTE/FBB, enquanto outra parte se origina de convênio entre Petrobras e

---

<sup>16</sup> Nesse período, ou seja, no início de 2010, o novo projeto de Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PL 1991/2007) acabara de ser enviado pelo MMA à Câmara Federal.

<sup>17</sup> Além do Convênio MTE-SENAES nº 03/2007 – FBB de 31.12.2007 e de seu Manual de Orientações às Entidades, cinco documentos constituem o regulamento do Cataforte II. O “Edital de Chamamento Público nº 01/2011 – Modalidades A, B e C – FBB/Petrobras/BNDES/MTE-Senaes”, publicado em março de 2011; o “Edital de Chamamento Público nº 03/2011 – Modalidades A, B e C – FBB/Petrobras/BNDES/MTE-Senaes”; o “Termo de Referência – Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis: formação para a autogestão e assessoria técnica – Modalidades A, B e C”; e o “Modelo de Proposta para a FBB”, publicados em novembro de 2011; a “Retificação nº 1 do Edital de Chamamento Público nº 03/2011 – Modalidades A, B e C – MTE-Senaes/FBB”; e o “Edital de Chamamento Público nº 001/2012 – FBB/Petrobras/BNDES/MTE--Senaes”, publicado em junho de 2012.

FBB<sup>18</sup> e de contrato firmado entre a última e o BNDES<sup>19</sup>. Sua realização se dá por meio de três editais, publicados entre março de 2011 e junho de 2012.

O primeiro<sup>20</sup> se destina a selecionar propostas por convênios com a FBB, por meio dos quais a Petrobras e o BNDES dividem o investimento de 14 milhões de reais em despesas relativas à aquisição de caminhões sua preparação para o uso. Despesas com elaboração de propostas, consultoria, assistência técnica e custeio não são custeadas pelo edital. Como contrapartida, as cooperativas devem pagar o licenciamento anual e o seguro obrigatório dos veículos coincidente com o segundo ano de projeto.

O segundo edital e seu termo de referência<sup>21</sup> são lançados para selecionar entidades que executem três modalidades de fomento, com o intuito de dar continuidade às ações iniciadas pelo Cataforte I e pelo primeiro edital do Cataforte II, incluindo novas ações de assessoramento técnico e capacitação para grupos de catadores de estados que não participaram da primeira etapa. O edital distribui R\$ 3.011.762,80<sup>22</sup> provenientes do Convênio nº 003/2007. A “Modalidade A” se destina ao custeio de processos de formação/qualificação social e profissional; de assistência técnica para o fortalecimento da organização social, produtiva e autogestionária de empreendimentos de catadores; à elaboração de Planos de Atuação em Rede; e à aquisição de Equipamentos de Proteção Individual – EPI. A abrangência se restringe aos estados de Mato Grosso e Rio de Janeiro, com recursos destinados à capacitação de 400 catadores no Rio de Janeiro e de 200, no Mato Grosso e também à viabilização de assistência técnica, oficinas, EPIs, Planos de Atuação em Rede e Seminários Estaduais.

A “Modalidade B” prevê a formação de 1200 catadores para a atuação em logística na utilização de caminhões e na atuação em rede, com módulos de formação de 20 horas; a formação de 168 lideranças dos empreendimentos contemplados pelo primeiro edital; e a realização de dois Encontros Estaduais com representantes dos empreendimentos contemplados para debater logística e potenciais oportunidades da PNRs. As atividades

---

<sup>18</sup> Convênio nº 6000.0063847.10.4, entre a Petróleo Brasileiro S.A – Petrobras e a Fundação Banco do Brasil – FBB, para a Implementação do Projeto Fortalecimento da Infraestrutura de Cooperativas de Catadores para Coleta, Transporte e Comercialização de Materiais Recicláveis, no valor de 7 milhões de reais, transferidos da Petrobrás à FBB, realizado em 21 de dezembro de 2010.

<sup>19</sup> Contrato de Concessão de Colaboração Financeira Não-Reembolsável nº 10.2.2029.1 entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e a Fundação Banco do Brasil – FBB, no valor de 7 milhões de reais transferidos do BNDES à FBB, realizado em 23 de dezembro de 2010.

<sup>20</sup> Edital de Chamamento Público nº 001/2011 – FBB/Petrobras/BNDES/MTE-Senaes, publicado em 30/03/2011.

<sup>21</sup> Edital de Chamamento Público nº 003/2011 – Modalidades A, B e C – FBB/Petrobras/BNDES/MTE-Senaes, publicado no *Diário Oficial* em 30/03/2011, de 29 de novembro de 2011.

<sup>22</sup> Valores nominais constantes no termo de referência.

formativas e de assessoramento técnico da modalidade B se restringem ao estado de Minas Gerais.

A “Modalidade C” se destina à assistência técnica a redes, sejam elas formais ou informais, bem como a cooperativas singulares e empreendimentos econômicos solidários contemplados no primeiro edital, com foco na logística e na atuação em rede, voltada às atividades de coleta, transporte e comercialização. Ela se restringe a redes existentes nos estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal, Rondônia, Bahia e Ceará. O edital prevê também que apenas uma entidade, com atuação em pelo menos cinco desses estados, seja contratada para executá-la.

O terceiro edital<sup>23</sup> é lançado em 2012, nos moldes do primeiro, e distribui R\$ 3.878.818,47<sup>24</sup> provenientes da Petrobras a cooperativas de catadores nos 17 estados<sup>25</sup> não contemplados pelos editais anteriores. A ideia dos editais dessa segunda etapa é equipar a estrutura física das organizações de catadores com os recursos do BNDES e da Petrobras, enquanto os recursos da Senaes e da FBB fornecem assessoria técnico-administrativa e pedagógica às entidades, configurando-se em um experimento de integração de ações entre distintas burocracias federais no setor de economia solidária, ao mesmo tempo que se dá em negociação com o MNCR, a Ancat e organizações da sociedade civil parceiras do movimento.

Sua implementação gera novos desafios de coordenação entre as burocracias participantes do programa na entrega da política às organizações de catadores. Muitos dos problemas associam-se às diferentes culturas organizacionais de organizações como a FBB, a Senaes, o BNDES e a Petrobras, e também às distintas regras de prestação de contas exigidas das entidades executoras, o que amplia o custo de aprendizagem das entidades da sociedade civil acerca dos procedimentos de prestação de contas exigidos por cada uma das organizações financiadoras de seus projetos.

É no contexto de implementação do Cataforte II que a secretaria-executiva do CIISC se transfere da Secretaria Nacional de Assistência Social, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SNAS-MDS, para a Diretoria de Diálogos Sociais da Secretaria Nacional de Articulação Social, na Secretaria Geral da Presidência da República – DDS/SNAS/SG-PR, no final de 2012 (cf. CAYRES, 2015). Então o Cataforte III passa a ser desenhado ali. Daniela Metello migra nesse momento da chefia de gabinete do Secretário de

---

<sup>23</sup> Edital de Chamamento Público nº 001/2012 – FBB/Petrobras/BNDES/MTE-Senaes, publicado em 13 jun. 2012.

<sup>24</sup> Valor nominal constante no edital.

<sup>25</sup> Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia, Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Goiás, Mato Grosso do Sul, Tocantins.

Economia Solidária do MTE, Paul Singer, para a secretaria-executiva do CIISC, em substituição a Jaira Puppim, que sai do Governo Federal para assumir o cargo de Subsecretária de Fomento a Parcerias da Sedest-GDF. Metello passa a trabalhar de perto com Gilberto Carvalho, Secretário-Geral da Presidência, e Diogo Sant’ana, seu assessor direto. Carvalho mediara as relações do MNCR com Lula e outras burocracias federais desde 2003 e negociara diversas vezes com as lideranças do movimento nesse período.

O passo seguinte é promover o Programa Cataforte III – *Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias*, articulado com burocratas intermediários da Senaes, da FBB, do BB, da Funasa, do BNDES, do MMA e da Petrobras. A partir dali, as burocracias federais que não haviam participado diretamente das negociações das etapas I e III tornam-se colaboradoras – a Funasa e o Ministério do Meio Ambiente –, integrando-se ao grupo de organizações participantes. Assim, o Cataforte deixa o *status* de projeto de fomento para tornar-se programa. E, como nas etapas anteriores, sua operacionalização acontece por meio de termos de referência e editais públicos<sup>26</sup> de seleção de entidades para executá-lo.

Nesse sentido, Senaes e FBB assinam um novo convênio<sup>27</sup> entre si no valor de R\$ 30.739.792,08, para viabilizar a transferência de recursos da primeira para a segunda, sendo R\$ 9.000.000 em 2013, R\$ 4.739.792,08 em 2014 e R\$ 15.000.000 em 2015<sup>28</sup>. A FBB destina 2 milhões de reais de seus próprios recursos como contrapartida para a execução do projeto. Assim como nas etapas anteriores do programa, a FBB se encarrega de estabelecer outros contratos e convênios com as entidades selecionadas para executá-lo.

Uma inovação em seu desenho é a criação do Comitê Estratégico para monitorar suas ações. Os participantes do CIISC que destinam recursos ao Cataforte III acompanham sua

---

<sup>26</sup> Dois documentos principais e um conjunto de anexos de cada um compõem o regulamento do Cataforte III. Em primeiro lugar, o “Edital de Seleção Pública nº 001/2013 – Secretaria Geral da Presidência da República”, publicado em 31 de julho de 2013. Em seguida, o “Edital nº 2014/013 – Fundação Banco do Brasil”, realizado “em virtude do não preenchimento da quantidade preenchida na ‘Modalidade B’” do edital nº 001/2013, publicado em julho de 2014. O primeiro edital é composto dos seguintes anexos: a) Termo de Referência do Cataforte – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias; b) Modelo de Proposta; c) Modelo de Declaração de Parceria com Condomínios Residenciais, Comerciais, Escolas, Autarquias, órgãos da Administração Pública, grandes geradores e Associações Comunitárias; d) Modelo de Declaração de Participação em Redes de Cooperação de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores de Materiais Recicláveis; e) Modelo de Declaração de Constituição Exclusiva da Entidade Proponente por Catadores de Materiais Recicláveis; f) Modelo de Termo de Declaração de Compromisso de Rede; g) Decreto nº 7.405/2010, que institui o Programa Pró-Catador. O segundo edital é composto dos seguintes anexos: a) Termo de Referência do Cataforte – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias; b) Detalhamento dos Custos por Rede de Cooperação; c) Relação de Empreendimentos por Rede de Cooperação; d) Formulário para Apresentação de Proposta; e) Critérios de Seleção; f) Minuta do Termo de Contrato; g) Declarações de Habilitação; h) Declaração de Anuência da Rede de Cooperação.

<sup>27</sup> Convênio MTE-SENAES nº 00064/2013 – Siconv nº 795775/2013, “objetivando a estruturação de negócios sustentáveis em redes solidárias de cooperativas de catadores e catadoras materiais recicláveis”, de 31.12.2013.

<sup>28</sup> Valores nominais constantes no convênio.



implementação<sup>29</sup> nas reuniões do Comitê Estratégico, prometendo adicionar cerca de R\$ 170.000.000 ao montante investido. Seu direcionamento se volta às redes solidárias de catadores formalizadas em cooperativas ou ainda em fase de formalização que indiquem uma cooperativa de referência formalizada. Caso sejam redes contempladas pelo Cataforte I ou Cataforte II, os valores previstos só podem ser repassados se os projetos anteriores terminarem.

O objetivo do Cataforte III é fornecer Planos de Negócios para as redes de organizações de catadores, com o intuito de nortear os investimentos que receberão futuramente, reforçando o processo autogestionário e o estímulo a ações que abranjam oportunidades negociais, tais como: comercialização conjunta em rede; prestação de serviços contratados por prefeituras ou entes privados; logística reversa; e verticalização da produção no sentido de agregar atividades de beneficiamento de materiais. O escopo do projeto abrange, ainda, a estruturação de negócios sustentáveis em rede e o aprimoramento de experiências de referência, além de prever assistência técnica, formação, capacitação e infraestrutura.

Os principais aspectos constantes nos planos de negócios contemplam: avaliação do ambiente em que a rede solidária se insere; levantamento da situação dos empreendimentos da rede, com cálculos de custos de produção e de investimento; identificação de oportunidades de negócios sustentáveis para as redes, com análise de sua viabilidade e impactos; execução de um plano de ação e autogestão; proposição de indicadores para o acompanhamento de sua execução; previsão de incorporação de novas organizações em fase de formação; mobilização de políticas públicas de outras áreas.

Já o seu desenho prevê o seguinte fluxo operacional<sup>30</sup>: a) o Comitê Estratégico desenvolve quatro atividades – lançamento do edital de seleção para o programa; elaboração de diagnóstico prévio de nivelamento interno da estrutura das associações e cooperativas das redes de catadores pelos consultores; contratação de um Escritório de Projetos; e recebimento de propostas, visando avaliá-las, classificá-las, validá-las e publicá-las na lista de redes habilitadas a participar do programa; b) a Funasa possibilita a aquisição de equipamentos para o nivelamento imediato da estrutura dos empreendimentos participantes das redes solidárias; c) as redes habilitadas, juntamente ao Escritório de Projetos, contratam Bases de Serviços constituídas por um consultor gerencial, mobilizadores, catadores e um assessor regional; d) as redes solidárias, juntamente ao Escritório de Projetos e às bases de serviços, elaboram os

---

<sup>29</sup> Composto por burocratas intermediários da Senaes-MTE, da FBB, da Petrobras, do BNDES, da Funasa e do Ministério do Meio Ambiente.

<sup>30</sup> Informações corroboradas pelos editais e termos de referência do Programa.

Planos de Negócios; e) o Comitê Estratégico avalia e aprova os Planos de Negócios das redes; f) o Comitê Estratégico analisa, define valores, aprova projetos e os encaminha para contratar as ações dos Planos de Negócios; g) as redes iniciam a execução do Plano de Negócios; h) o Escritório de Projetos acompanha a execução dos projetos, com apoio técnico para orientações e ajustes, e subsidia as reuniões do Comitê Estratégico, emitindo parecer sobre a regularidade técnica de andamento dos projetos para a FBB e o próprio Comitê Estratégico; i) o Comitê Estratégico recebe as informações de monitoramento do Escritório de Projetos, define ajustes e promove articulações para resolver problemas emergentes.

Tal desenho é planejado para ser implementado em 42 meses, sendo três meses para atividades do projeto, contratação de equipe técnica e seleção das redes solidárias; 36 meses para implementação de ações junto às redes solidárias; e três meses para elaboração dos relatórios finais. Seu público-alvo são as redes solidárias de empreendimentos de catadores voltadas à coleta, processamento e comercialização de materiais recicláveis.

O primeiro edital do Cataforte III, lançado pela SG-PR em julho de 2013, visa habilitar 35 redes a receber ações do programa. A ideia é que as redes habilitadas passem primeiramente por um processo de nivelamento interno de seus grupos participantes, o qual prevê a aquisição de equipamentos básicos, mapeados por um diagnóstico prévio realizado por consultores, antes do início da elaboração do Plano de Negócios. O edital contempla duas modalidades: a “Modalidade A”, destinada às beneficiárias; e a “Modalidade B”, destinada às executoras do programa. Só podem ser executoras da “Modalidade B” as entidades habilitadas a concorrer à “Modalidade A”.

Dois tipos de entidades proponentes podem concorrer ao edital como “cabeças de rede”:

- I) cooperativas de 2º grau ou central de cooperativas/associações, constituídas formalmente há mais de três anos por empreendimentos solidários de catadores;
- II) cooperativas singulares ou associações de catadores constituídas há mais de três anos, representando um conjunto de empreendimentos solidários de catadores.

Caso as cooperativas de 2º grau ou centrais de cooperativas/associações não estejam constituídas formalmente, ou constituídas formalmente a menos de três anos, as proponentes podem apresentar sua proposta por meio de uma cooperativa ou associação singular de referência, desde que apresente declarações de participação na rede assinadas pelos representantes legais das cooperativas.

As redes selecionadas pelo programa se habilitam a receber as seguintes ações: a) elaboração participativa de planos de negócios; b) capacitação e formação de integrantes do corpo diretivo de cada um dos empreendimentos que compõem a rede; c) capacitação e formação de catadores de cada um dos empreendimentos; d) contratação de uma base de

serviços de apoio e assistência técnica composta por Consultor Gerencial, Mobilizadores Sociais e Agentes Jovens de Desenvolvimento Econômico; e) assessoramento técnico<sup>31</sup>; f) aquisição de equipamentos e de infraestrutura<sup>32</sup>; f) aquisição de equipamentos necessários ao nivelamento<sup>33</sup> da estrutura que poderão ser adquiridos antes da aprovação do Plano de Negócios; g) acesso a pesquisas e diagnósticos que aprimorem o processo de verticalização da cadeia produtiva dos resíduos sólidos; h) outros itens considerados indispensáveis pelo Comitê Estratégico do Cataforte III.

Concretamente, o termo de referência do programa tem o objetivo de promover a capacitação e a formação de três integrantes do corpo diretivo de cada empreendimento participante das redes e um número estimado de 2 mil catadores, em 250 empreendimentos; a realização de um seminário nacional por ano, totalizando três, com vistas a promover o diálogo, integrar e disseminar experiências entre as redes participantes do projeto; e também cinco seminários regionais por ano.

Entre as etapas I e III do Cataforte, inúmeras mudanças institucionais ocorrem, como, por exemplo, a aprovação da PNRS, do Decreto Pró-Catador e a transferência do CIISC para a SG/PR. Além disso, atores envolvidos nelas circularam entre diferentes organizações da burocracia federal. Esse fluxo de atores, visto com mais clareza no capítulo 3, é fundamental para a reconfiguração do Cataforte. Na próxima seção, analisa-se o papel de burocratas intermediários e quase-burocratas nesse processo.

#### 5.4 Burocratas e quase-burocratas na coordenação da ação pública<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Envolvendo formalização dos empreendimentos, gestão da produção e da comercialização, prestação de serviços, processos de logística reversa e verticalização produtiva, organização de processos de produção de trabalho em empreendimentos econômicos solidários, contabilidade e finanças para autogestão, tecnologia social para a reciclagem de materiais e para a gestão de empreendimentos e redes de cooperação, relações interpessoais, licenciamento ambiental, elaboração de projetos de galpão, elaboração e implementação de projetos para prevenção de incêndio e segurança e tecnologias de gestão para empreendimentos autogestionários.

<sup>32</sup> Envolvendo a construção e ampliação de galpões de triagem, seguro dos galpões construídos, reformas de galpões – incluindo as relacionadas à estrutura, rede elétrica, segurança e pintura – e adequações para atender a exigências de licenciamentos ambientais e a prevenção contra acidentes e incêndios; elaboração de projetos de engenharia e arquitetura; aquisição de equipamentos de informática e *software* necessário à gestão dos processos de negócios; projetos para obter licenciamento ambiental e outros; aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI) e equipamentos de proteção coletiva (EPC); aquisição de uniformes e *big bags*; máquinas e equipamentos para a verticalização da produção nas cadeias produtivas de materiais recicláveis.

<sup>33</sup> Por exemplo, prensas hidráulicas; balança do tipo plataforma digital; carrinhos de plataforma; mesas de separação ou esteiras; empilhadeiras e elevadores de carga.

<sup>34</sup> Assim como a seção anterior, esta se baseia na triangulação entre dados coletados em convênios, contratos, editais e termos de referência do Cataforte e nas entrevistas 7; 9; 10; 11; 15; 16; 22; 23; 24; 25; 26; 27; 29; 34; 37; 40; 43; 45; 46; 47; 48; 50; 52; 60; 64; 79; 83; 88; 89.

O MNCR passa a protagonizar as negociações das políticas federais que afetam os catadores no país durante o governo Lula (MNCR, 2012). Como visto na seção anterior, a política da proximidade é uma das rotinas mais salientes do repertório de interação Estado-sociedade mobilizado pela organização no nível federal. Embora alguns de seus membros participem também de conselhos nacionais de políticas públicas como o de Economia Solidária e o de Meio Ambiente, sua equipe de articulação nacional navega melhor por meio de interações com burocratas federais, nos grupos de trabalho do CIISC e em reuniões de avaliação e monitoramento de projetos de fomento, em busca de aliados. A proximidade entre tais burocratas e quase-burocratas, porém, não impede que o MNCR apresente críticas às ações governamentais publicamente. Essa estratégia lhe permite desenvolver competências técnicas e políticas ao mesmo tempo em que possibilita a burocracias federais se beneficiarem de capacidades externas ao Estado brasileiro, principalmente no campo da catação e do manejo inclusivo de resíduos.

Sua equipe de articulação nacional desenvolve relações de proximidade com o próprio presidente Lula, o que facilita o acesso a seus assessores diretos e a burocratas de médio-escalão. Inclusive, durante seu primeiro governo, associações e cooperativas vinculadas ao MNCR se organizam em redes de comercialização e compartilhamento, como resultado da implementação de projetos de fomento e capacitação financiados por organizações estatais e executados por organizações da sociedade civil. A organização de catadores passa ainda a participar ativamente de debates sobre a Lei da PNRS, até mesmo influenciando a elaboração do projeto enviado pelo governo à Câmara Federal.

O processo de fortalecimento do MNCR nos estados leva a organização a formalizar a Ancat como seu braço jurídico, em 2007, com o objetivo de captar recursos e desenvolver ações para promover seu assessoramento técnico e a capacitação de suas bases, por meio da execução mais autônoma de projetos de fomento voltados à organização política e produtiva dos catadores. O movimento demanda assim que os convênios do Governo Federal voltados à inclusão de catadores sejam assinados diretamente com suas entidades, reduzindo a intermediação feita por prefeituras e organizações da sociedade civil não alinhadas ao MNCR.

Três períodos marcam o processo de gênese do Cataforte. O primeiro é mesmo anterior ao surgimento do projeto, entre 2003 e 2007. O segundo vai da assinatura do convênio entre Senaes-MTE e FBB até a implementação do Cataforte II, entre 2008 e 2012. Burocratas da Saip-MDS e da Senaes-MTE exercem papéis importantes na promoção da coordenação de burocracias e na integração de suas ações nesse processo, por meio de grupos de trabalho do CIISC. O terceiro se inicia durante a primeira gestão de Dilma Rousseff, quando a PNRS e o

Pró-Catador são incorporados ao Plano Brasil Sem Miséria, entre 2012 e 2015. O Cataforte então passa a ser uma das ações dentro do “guarda-chuva” Pró-Catador. Nesse período, a Secretaria-Geral da Presidência exerce o protagonismo na coordenação e na integração de ações no desenho e na implementação do Cataforte III.

O primeiro período é marcado por dois tipos de esforço. Primeiro, o governo Lula estimula órgãos da administração direta e indireta a incorporar suas ações à narrativa do Programa Fome Zero. Depois, burocratas intermediários de organizações da administração direta negociam a incorporação de ações voltadas à inclusão social de catadores ao Programa Resíduos Sólidos Urbanos no PPA 2004-2007; e burocratas intermediários de organizações da administração indireta negociam a incorporação de ações voltadas à inclusão social de catadores às suas carteiras de investimentos. Concretamente, esses esforços resultam na transferência de recursos da União para organizações da sociedade civil, por meio de editais, termos de referência e convênios, com o objetivo de implementar projetos de fomento a cooperativas de trabalho voltadas à reciclagem.

Por um lado, Petrobras e a FBB contratam consultores e organizações da sociedade civil para executar projetos esparsos de fomento à assessoria técnica para a constituição de centrais de cooperativas e redes de comercialização constituídas por organizações de catadores, principalmente na Bahia, no Distrito Federal, em Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Por outro lado, o MDS contrata organizações da sociedade civil para realizar estudos e assessoria técnica para a execução de um projeto-piloto de coleta seletiva solidária na Esplanada dos Ministérios, em Brasília. As experiências na implementação desses convênios e as negociações entre burocratas e quase-burocratas evoluem para a criação do Programa Cataforte. Esse processo marca a transição do enquadramento da “inclusão social” para o da “inclusão produtiva” ou “no mundo do trabalho”.

Ainda no primeiro período, a implementação dos projetos da Petrobras, da FBB e do BNDES constitui seis redes de associações e cooperativas de catadores no país, entre 2003 e 2007<sup>35</sup> (SOTO, 2011). Por meio de uma delas, o MDS realiza estudo sobre a situação desse tipo de organização no país e sobre o custo da geração de postos de trabalho para catadores no mercado da reciclagem e no projeto-piloto da coleta seletiva solidária nas burocracias federais. Além disso, quase-burocratas de organizações da sociedade civil como o Insea, o Ceadec, o Pangea, a Fundação Unitrabalho e o Instituto GEA encarregam-se do

---

<sup>35</sup> A Cata-Vida (Ceadec-Petrobras), a Cata-Unidos (Insea-Petrobras/FBB/BNDES), a CataBahia (Pangea-Petrobras), a Cata-Sampa (Pangea-Petrobras), a Centcoop-DF (UnB-FBB), a Centcoop-ABC (Instituto GEA-Petrobras).

assessoramento das redes e passam a negociar a realização das ações previstas tanto com catadores do MNCR quanto com burocratas das organizações estatais financiadoras. O processo é marcado pela experimentação e pela negociação de soluções para problemas concretos que emergem das práticas.

As ações do MDS energizam a interação entre burocratas federais intermediários e organizações da sociedade civil envolvidas de duas maneiras. Em primeiro lugar, o projeto-piloto de coleta seletiva na Esplanada resulta em uma criativa interlocução entre assessores técnicos da Cáritas e da Centcoop-DF com atores da SAIP-MDS e da SNAS-MDS, porém dois tipos de dificuldade surgem: por um lado, poucas burocracias federais em Brasília manifestam interesse em aderir ao projeto; por outro, as organizações de catadores entram em conflito sobre os critérios de acesso aos materiais produzidos. A partir desse diagnóstico, os burocratas da SAIP-MDS negociam com seus superiores e com os catadores duas soluções: promulgar um decreto federal, em 2006, condicionando as burocracias federais a aderirem ao programa; e promover um acordo cooperativo entre as lideranças das organizações vinculadas à Centcoop-DF, estipulando termos e critérios de participação de cada uma delas no rodízio da coleta, como será visto com mais detalhes no capítulo seguinte.

Em segundo lugar, o estudo realizado sobre o custo da geração de postos de trabalho no setor produz outro processo criativo de interlocução, entre burocratas intermediários federais, a equipe de articulação nacional do MCNR, assessores técnicos do Pangea, da OAF e acadêmicos da Universidade Federal da Bahia. Nesse momento, o Pangea também executa projetos da Petrobras com o objetivo de constituir a Rede Catabahia, em Salvador, e a Rede CataSampa, em São Paulo. Além disso, o estudo revela que o gargalo das associações e cooperativas de catadores ocorre por falta de infraestrutura e equipamentos para realizar o trabalho de triagem e comercialização coletiva dos materiais coletados. Assim, em março de 2006, parte do MNCR e seus assessores técnicos realizam uma marcha em Brasília que culmina com a entrega do estudo a Lula. A partir de então, burocratas intermediários negociam a abertura de uma linha de investimento do Fundo Social do BNDES às cooperativas. Somando-se a esse o esforço, a Senaes articula com a Enap cursos sobre economia solidária para servidores de vários órgãos da administração pública federal, entre eles o BNDES. Concomitantemente a isso, há dois processos mais amplos: a economia solidária ganhando espaço no interior do Governo Federal e este se aproximando do neodesenvolvimentismo para justificar a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Assim se inicia o segundo período do processo de gênese do Cataforte. Ao longo de 2007, o BNDES lança editais para o fomento de organizações de catadores, no entanto, três efeitos inesperados emergem como problemas à sua implementação. Primeiro, organizações consideradas *coopergatos* pelo MNCR conseguem atender aos critérios do edital e passam a receber recursos do banco. Depois, apenas as organizações mais fortes vinculadas ao MNCR conseguem acessar os recursos prometidos, gerando assim uma concentração de investimentos naquelas organizações já estruturadas há mais tempo, principalmente nas regiões Sul e Sudeste do país. Por último, algumas organizações contempladas não conseguem viabilizar a transferência de recursos para a construção de galpões, por exemplo, porque não possuem terrenos próprios onde construir.

É nesse contexto que quase-burocratas de organizações de catadores e burocratas do CIISC convidam para as reuniões do comitê outros burocratas da Secretaria de Patrimônio da União – SPU, com o intuito de viabilizar a cessão de terrenos para as cooperativas; e que burocratas da Diretoria de Fomento da Senaes-MTE e a Diretoria de Trabalho e Renda da FBB negociam os termos do convênio que dá origem ao Cataforte, cujo objetivo é estabelecer parcerias para apoiar projetos que gerem postos de trabalho e elevem a renda dos catadores, priorizando a formação e o fortalecimento de redes com a implantação de centros de triagem.

A ideia inicial era que o Cataforte oferecesse capacitação e formação em economia solidária, enquanto o BNDES financiasse a infraestrutura para as cooperativas de catadores. A expectativa era que o projeto fosse implementado no início de 2008, porém o primeiro termo de referência só é publicado em março de 2009, após intensas negociações entre burocratas intermediários da Senaes-MTE, da FBB e suas consultorias jurídicas. O atraso se deve a dois elementos do contexto institucional mais amplo: a mudança de entendimento dos órgãos de controle sobre os critérios para a execução de recursos do orçamento da União e a introdução do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv. Ambas as mudanças geram um custo de aprendizagem aos atores envolvidos e um grande esforço de entendimento, o que atrasa o andamento do processo.

Resolvidos tais problemas de adaptação às novas regras, com a implementação do projeto Cataforte I, dois outros problemas surgem. Por um lado, nenhuma organização da sociedade civil se candidata aos editais em vários estados do país. Por outro, algumas das organizações selecionadas para executar o projeto desistem de implementá-lo logo depois do processo de seleção, alegando, por exemplo, a impossibilidade de cumprir suas metas. Por essa razão, a Senaes e a FBB articulam o lançamento de novos editais em 2010, com o intuito

de contemplar as regiões do país ainda não alcançadas, calibrando também as metas para as regiões em que as executoras haviam desistido de fazê-lo.

Uma das articulações mais importantes foi feita com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, para permitir a introdução de um artigo na Lei de Diretrizes Orçamentárias autorizando o repasse direto de recursos para organizações de catadores como exceção às novas regras. Assim, os novos termos de referência são lançados em setembro de 2010, e o projeto segue sendo implementado até meados de 2011. Inclusive, nesse ínterim, burocratas intermediários da Senaes e da FBB realizam reuniões de avaliação e monitoramento com quase-burocratas de organizações da sociedade civil e lideranças do MNCR. A avaliação é de que processos de formação e capacitação em economia solidária não eram suficientes para que as centrais de cooperativas e as redes constituídas durante a primeira etapa do projeto conseguissem de fato operar em rede – organizações de catadores demandam caminhões e equipamentos para viabilizar a comercialização coletiva e avançar no processo de organização produtiva.

É então que burocratas da FBB e da Senaes negociam com atores do BNDES e da Petrobras o Projeto Cataforte II, focado na elaboração de Planos de Atuação em Rede e o fornecimento de caminhões para as organizações participantes da etapa anterior. O esforço se deu no sentido de coordenar as ações das quatro organizações dentro das regras estipuladas pelos órgãos de controle e integrá-las. Ficou definido que o BNDES e a Petrobras investiriam nos equipamentos, a Senaes na capacitação e na assessoria técnica, enquanto a FBB realizaria a seleção das redes contempladas, contratando as organizações da sociedade civil encarregadas da execução.

A implementação, no entanto, esbarrou em problemas de coordenação entre as partes envolvidas, o que prejudicou a integração da entrega de suas ações. Em alguns lugares, os investimentos simplesmente não aconteceram, mesmo com a realização da cessão de uso de terrenos da SPU para as cooperativas. A principal alegação é que as organizações de catadores não conseguiam apresentar os documentos exigidos para o repasse de recursos fosse liberado. Por exemplo, o licenciamento ambiental das áreas. Nesses casos, o plano de atuação em rede e a capacitação para o compartilhamento de caminhões acabam sendo executados antes do recebimento da infraestrutura, o que prejudica a qualificação de algumas redes na prática.

Duas questões centrais emergem então: por um lado, evidencia-se o distanciamento entre as organizações de catadores mais e menos estruturadas, revelando a necessidade de manter os esforços destinados à oferta de assistência técnica; por outro, manifesta-se a



necessidade de aumentar os recursos para investimento na infraestrutura das organizações que conseguiram se estruturar durante as etapas anteriores do projeto. Isso porque os recursos em capacitação e equipamentos – prensas, esteiras, empilhadeiras e caminhões –, que proporcionam aumento da escala de materiais comercializados, já não são suficientes para fazê-las avançar um degrau na cadeia produtiva da reciclagem. A demanda que surge é em relação à construção das condições para que as redes possam também beneficiar os materiais recicláveis que comercializam, aumentando seu valor agregado.

Nesse contexto, burocratas intermediários das organizações envolvidas nas etapas 1 e 2 do projeto começam a negociar a próxima, a partir de reuniões de avaliação e monitoramento – é nesse momento que outros burocratas intermediários negociam a transferência do CIISC do MDS para a Secretaria-Geral da Presidência da República e a renovação de sua equipe. A expectativa é que tanto a coordenação quanto a integração das ações melhore com a supervisão de um órgão diretamente ligado à presidência, em virtude de sua posição de autoridade na estrutura hierárquica da burocracia federal. Assim, a equipe da secretaria-executiva do CIISC lidera a negociação da terceira etapa do programa, promovendo uma nova articulação com as organizações que já participam do projeto e com outras que também desenvolviam ações em benefício dos catadores, como a Funasa e o Ministério do Meio Ambiente.

O Cataforte III é planejado para atender tanto as organizações menos estruturadas quanto aquelas que já conseguiam estruturar-se em redes. Algumas alterações no desenho do programa são negociadas entre as burocracias intermediárias envolvidas, com o objetivo de promover tanto a coordenação entre si quanto a integração de suas ações na entrega da política. Primeiro, articula-se um Comitê Estratégico habitado por atores das organizações financiadoras para monitorar a implementação e encontrar soluções mais ágeis para problemas emergentes. Segundo, cria-se um Escritório Nacional de Projetos do Cataforte III, para assessorar a elaboração dos planos de negócio em rede, elaborados pelas organizações da sociedade civil que assessoram tecnicamente as cooperativas de catadores. Sua função é mediar as relações entre as bases de serviço do programa e as organizações contratantes, por exemplo, no acompanhamento da produção que compõe os planos de negócios. Terceiro, o estabelecimento de uma etapa inicial de nivelamento da estrutura das organizações que constituem as redes já formadas, sob responsabilidade da Funasa.

Mais uma vez a implementação gerou desafios práticos que demandaram negociação e improviso dos burocratas. Isso porque problemas exógenos à própria execução também passam a afetá-la, como mudanças de liderança nas equipes da FBB, em 2013, e da SG-PR,

em 2015, além de outros, como o adiamento da etapa de nivelamento da estrutura das redes selecionadas – que postergou as fases seguintes. Em vistorias realizadas por burocratas da Funasa nas instalações das associações e cooperativas que receberiam equipamentos, muitas delas apresentam condições muito diferentes das relatadas nos projetos apresentados anteriormente, por exemplo, sem infraestrutura adequada para receber determinadas máquinas.

Outro desafio surgido foi que os produtos incluídos nos termos de referência como parte dos planos de negócio das redes começavam a se acumular na FBB, esperando por análise, enquanto outros eram recusados. Catadores alegam que conteúdos similares eram aceitos ou recusados de acordo com o burocrata que o analisava. Esse cenário gera a revolta de assessores técnicos e integrantes do MNCR. Como consequência, há um bloqueio do fluxo de recursos entre a FBB e as bases de serviço, o que provoca a paralisação dos trabalhos das bases. Esse cenário deriva da mudança de liderança na FBB, como mencionado anteriormente, em um contexto de mudança das regras e entendimentos dos órgãos de controle sobre o repasse de recursos da União para organizações da sociedade civil.

Com isso, burocratas intermediários da Senaes e da FBB, juntamente com quase-burocratas do Ceadec – administradora do Escritório Nacional do Cataforte III – do MNCR e das bases de serviço, promovem uma nova rodada de negociações, focadas no estabelecimento de critérios objetivos para a aprovação dos relatórios de prestação de contas sobre os produtos que compõem os planos de negócios. Os representantes das burocracias federais articulam saídas para padronizar a análise dos relatórios e, a partir de então, uma força-tarefa se estabelece na FBB tanto para atuar nesse sentido como para agilizar os processos, liberando os fluxos de recursos às bases de serviços. Ademais, o Ceadec passa a trabalhar mais de perto no acompanhamento da produção dos relatórios, evitando que cheguem à FBB sem condições de serem aceitos.

## **5.5 Discussão**

As seções anteriores mostraram que pessoas podem atuar de maneira proativa em defesa de causas, tanto desde organizações do Estado quanto da sociedade civil, quando produzem a ação pública, muitas vezes exercendo papéis similares de mediação. Após as elaborações da coalizão Lixo e Cidadania sobre os caminhos para a erradicação do trabalho infantil com o lixo, enfatizando o papel do aporte financeiro federal junto aos municípios, atores ligados ao

FBES promoveram uma releitura da agenda da inclusão de catadores no interior do Governo Federal. Estes atores ligados à economia solidária, em interlocução com o MNCR, criticaram os limites da ideia de inclusão social como algo “assistencialista” e passaram a defender a ideia de inclusão “produtiva” ou “no mundo do trabalho”. Assim, catadores da Equipe de Articulação do MNCR desenvolveram funções semelhantes àquelas assumidas por burocratas intermediários e assistentes técnicos de organizações da sociedade civil. Parte dessas ações envolveram realizar funções administrativas que demandam competências analíticas, gerenciais e políticas, que acabam por habilitar esses quase-burocratas a agir criativamente na solução de problemas concretos surgidos durante a implementação de pacotes ideacionais abstratos como a inclusão “produtiva” ou “no mundo do trabalho”.

Sob a liderança de Lula e Gilberto Carvalho, burocratas intermediários viabilizaram convênios e negociaram ações cujas experimentações afetaram a construção do regime em duas direções. Primeiro, promoveram o fortalecimento das bases do MNCR tanto ao fomentar a organização de associações e cooperativas em redes de cooperação em alguns estados quanto ao apoiar a realização de eventos para que elas se organizassem nacionalmente. Depois, aproximaram a equipe de articulação do MNCR a quase-burocratas na produção de um estudo técnico que justificou a mudança de enquadramento da proposta do Governo Federal sobre suas políticas de inclusão de catadores, no contexto de convergência entre a economia solidária e o neodesenvolvimentismo. Aliás, as negociações entre atores estatais e não estatais acerca do Projeto Cataforte, prepararam atores do MNCR para protagonizar mobilizações em torno da aprovação da PNRS e do Decreto Pró-Catador. Destacam-se nesse processo lideranças da Equipe de Articulação Nacional e seus assessores técnicos, vinculados diversas organizações da sociedade civil; e burocratas de organizações como a Secretaria Nacional de Economia Solidária – Senaes-MTE, a Fundação Banco do Brasil – FBB, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e a Petrobras.

Essa *política da proximidade* do MNCR com aliados no Governo Federal permitiu o fortalecimento das competências gerenciais e políticas de suas lideranças, ao mesmo tempo em que compartilhou com o Estado sua expertise na catação, não existente entre os burocratas. Assim, suas experiências com a avaliação de projetos de fomento concorreram para o estabelecimento de relações, fluxos de recursos e informações entre burocracias intermediárias e quase-burocracias, importantes para a construção da autoridade prática do regime. A equipe de articulação do MNCR, nesse sentido, mediou as diversas interações entre suas bases e assessores técnicos contratados por convênios com burocracias federais.

O processo de ganho de capacidades do MNCR e o fortalecimento da nova proposta discursiva do governo se dá, em parte, pela mobilização de recursos empreendida por burocratas federais. Essa dinâmica relacional produz um *efeito de reforço* no regime de políticas de resíduos brasileiro, pois os atores envolvidos contam com a expertise da equipe de articulação do movimento, relatando em que condições os projetos se desenvolvem no nível da rua e a situação das organizações de catadores no nível local. A ação desses ativistas – burocratas e quase-burocratas – opera também no sentido de pressionar parlamentares em favor da aprovação da PNRS. Dessa maneira, se destacam processos interativos pelos quais a implementação e a formulação de políticas retroalimentam-se.

Quando Pressman e Wildavsky (1973) apontaram as grandes frustrações sobre os resultados de um projeto de desenvolvimento desenhado em Washington e implementado em Oakland, nos Estados Unidos, sua conclusão foi que a execução de políticas por meio de cadeias decisórias com múltiplos atores, entre distintos níveis de governo e agências públicas, geram problemas graves de coordenação. A partir de uma perspectiva “de cima para baixo”, os autores apontaram vários aspectos do desenho que prejudicaram a coordenação de atores durante a implementação da política e destacaram como seus resultados acabaram por distanciar-se das intenções originais.

Uma das críticas a essas conclusões se direciona à ingênua expectativa que os autores tinham de que as políticas, na prática, ocorressem como escritas no papel. Mais do que isso, é fundamental salientar que as frustrações diante das expectativas construídas no nível intermediário afetam também sua legitimidade na cadeia decisória que segue até o nível da rua, independentemente do juízo que se emita sobre as razões da distância entre as “cartas de intenção” e sua implementação. Na verdade, se as “cartas de intenção” são compromissos assumidos por meio de negociações entre burocratas e quase-burocratas, a possibilidade de frustração de alguns desses atores é grande quando os resultados fogem ao que fora acordado.

Sem desprezar o valor da inovação e das dinâmicas de resolução de problemas que emergem desse processo, uma questão relevante à evolução do Cataforte é que as expectativas em relação aos resultados de um programa aumentam quando ele é negociado com seus beneficiários. Nesse sentido, sua legitimidade pode ser prejudicada caso tais negociações não se mantenham até a implementação, já que, como ensina a literatura sobre implementação “de baixo para cima”, “cartas de intenção” não necessariamente se realizam na prática (cf. ELMORE, 1979; LIPSKY, 1980).

Três conclusões gerais podem ser extraídas dessa discussão. Em primeiro lugar, o estabelecimento de fluxos de recursos e informações entre burocracias federais e quase-

burocracias resultaram no fortalecimento do MNCR e de sua atuação no processo de construção da autoridade prática do novo regime, ao mesmo tempo que atores fora do Estado compartilharam suas capacidades com ele, como argumentaram Abers e Keck (2013). Em segundo lugar, os fluxos e interações que constituem a geração dessa autoridade prática se sobrepõem e são influenciados por dois outros processos que ocorreram no interior do Governo Federal durante o mesmo período: por um lado, as políticas de economia solidária ganharam espaço no interior de burocracias federais como o MTE, o MDS e o MMA; por outro, o PAC marcou a opção do segundo governo Lula por políticas neodesenvolvimentistas, sendo o Cataforte um exemplo desse processo. Em terceiro lugar, ressalta-se que as dinâmicas inclusivas de negociação em torno do desenho e da implementação de programas federais de fomento às organizações de catadores podem promover efeitos excludentes, pois tensões e frustrações permeiam todo o processo, principalmente quando instrumentos desenhados para incluir grupos de catadores, carrinheiros e carroceiros históricos, acabam por excluí-los, mesmo quando incluem outros grupos de desempregados.

A formalização da Ancat, e a política da proximidade do MNCR com burocratas federais no apoio à nova legislação, suas críticas à implementação do plano nacional e do decreto Pró-catador, bem como sua participação na negociação do acordo setorial de embalagens – como visto no capítulo 4 -, mostram o ganho de competências da equipe de articulação da organização. Sua participação ativa nessas negociações, em contato direto com burocratas intermediários, principalmente durante a implementação do Cataforte, mostra como fluxos de recursos e informações também ocorrem na direção da sociedade para o Estado, processo fundamental para a construção da autoridade prática.

Nesse contexto, mesmo com grande esforço de negociação sobre os termos e critérios dos editais, sua implementação provoca um efeito excludente com três consequências (BRANDÃO, 2017a). A primeira faz com que editais de fomento como os do Cataforte incluam organizações vistas pelo MNCR como *coopergatos*. A segunda é que esses editais também passam a excluir as organizações mais frágeis vinculadas ao MNCR. E a terceira é que tais recursos tampouco conseguem chegar até a maior parte dos catadores autônomos do país – não vinculados a associações e cooperativas. Três elementos ajudam a explicar esse fenômeno: em primeiro lugar, em diversas situações se torna difícil distinguir na prática uma cooperativa “de verdade” de uma *coopergato*; em segundo lugar, muitas *coopergatos* conseguem se estruturar formalmente de maneira a atender os critérios previstos nos editais públicos, enquanto muitas “cooperativas de verdade”, mais frágeis, não conseguem. A falta de estruturação dessas organizações, muitas vezes, está ligada a problemas na situação fundiária

de terrenos destinados à construção de seus galpões. Em terceiro lugar, a inclusão excludente, nesses termos, é estimulada pelos prazos dados pela nova legislação e pelos objetivos do Plano Brasil Sem Miséria, que propõem a inclusão no mundo do trabalho por meio do fortalecimento do pacto federativo. O repasse de recursos a entes federativos e a *coopergatos* se tornam maneiras mais exequíveis de cumprir tanto as metas de inclusão do Cataforte quanto as metas da PNRS, mesmo que isso signifique excluir uma parte do público-alvo da política. Ao incluir as cooperativas mais bem estruturadas do MNCR e as outras, ilegítimas da perspectiva dos movimentos sociais, consolida-se tanto a exclusão das organizações de catadores mais vulneráveis institucionalmente quanto dos catadores autônomos não vinculados a associações e cooperativas.

Por fim, o papel de negociação entre quase-burocratas e burocratas intermediários na implementação do Cataforte revela a fricção existente nas relações com os órgãos de controle, o que também mostra-se importante no processo de construção da autoridade prática do regime. Enquanto sua implementação por meio de um instrumento restrito como os editais públicos promove a exclusão de grupos, a negociação em torno desses problemas promove inovações no desenho do programa, como a introdução da figura das “cabeças de rede”, a partir da etapa 2, e das bases de serviço, na etapa 3. Da mesma maneira, os produtos que compõem o plano de negócios do Cataforte III são pensados para permitir o fluxo de recursos entre a FBB e as organizações da sociedade civil de modo a não interromper os trabalhos das bases de serviço. Esse papel de negociação e improviso dos atores revela a experimentação de novas soluções e o aprendizado dos atores envolvidos na soluções para problemas emergentes de implementação, de maneira muito semelhante à interpretação da literatura “de baixo para cima” acerca dos papéis desempenhados pelos burocratas “no nível da rua”.

Em suma, o capítulo analisou como fluxos de recursos e informações entre burocracias e quase-burocracias podem coordenar a ação pública e capacitar atores a agir de maneira criativa nas fronteiras do Estado e da sociedade, favorecendo a geração de autoridade prática. No próximo, avalia-se a forma como as trajetórias profissionais de atores específicos podem afetar a mudança de políticas públicas, especialmente no nível local.

## 6 A MUDANÇA DE ROTA DA POLÍTICA DE RESÍDUOS DO DISTRITO FEDERAL

O Distrito Federal - DF<sup>1</sup> mudou sua política de resíduos sólidos substancialmente no período entre 2015 e 2018. Algumas das ações que deram forma a essa mudança foram: a inauguração de seu primeiro aterro sanitário, a contratação de associações e cooperativas de catadores para realizar parte da coleta seletiva e da triagem de materiais recicláveis da cidade, a regulamentação da grande geração de resíduos e o encerramento do maior lixão à céu aberto da América Latina. Este capítulo analisa essa mudança de rota com o objetivo de dar um *zoom* no caso de Brasília, analisando-o como um microcosmo do processo de construção institucional mais amplo estudado nesta tese.

Historicamente, Brasília reúne condições institucionais e socioeconômicas semelhantes a cidades cujos sistemas de manejo integrado de resíduos sólidos podem ser considerados relativamente exitosos no Brasil. No entanto, mesmo após a aprovação da PNSB e da PNRS, o DF sediou um dos maiores lixões do mundo até janeiro de 2018, onde milhares de catadores exerciam seu trabalho de maneira precária. O cenário anterior era espantoso porque a capital federal, ao contrário de grande parte dos municípios brasileiros, nunca careceu cronicamente de recursos nem de espaço físico para construir e administrar um aterro sanitário. Além disso, sua jurisdição sobre as políticas de saneamento - que no restante do país é dividida entre estados e municípios - tende a mitigar problemas de coordenação federativa na implementação de tais ações em seu território.

Se tais condições favoráveis à reforma de sua política de resíduos já estavam dadas anteriormente, como se explica essa mudança de rota tardia? Como o efeito *ping-pong* afetou esse processo? Argumenta-se que a mobilização de uma coalizão discursiva contrária à “PPP do Lixo” - proposta de Parceria Público-Privada apresentada pelo ex-governador Agnelo Queiroz (PT) como solução para o setor de resíduos sólidos do DF, entre 2012 e 2014 - foi o marco inicial do processo de mudança narrado aqui. Ademais, argumenta-se que a priorização do encerramento do Lixão da Estrutural pelo governador Rodrigo Rollemberg e as trajetórias de ativistas institucionais situados em diferentes burocracias públicas foram fundamentais para a mudança. Isso porque atores da campanha contra a “PPP do Lixo” protagonizaram também, posteriormente, as ações que levaram à mudança da política de resíduos local, entre 2015 e 2018.

---

<sup>1</sup> Distrito Federal e Brasília são usados de maneira intercambiável neste capítulo.

O capítulo está organizado da seguinte maneira. Em primeiro lugar, apresenta-se a evolução do sistema distrital de manejo dos resíduos nos últimos vinte anos. Em segundo, narra-se o processo de organização dos catadores locais em duas redes de associações e cooperativas, desde meados dos anos 2000. Em terceiro, apresenta-se o papel de distintos atores na mobilização contrária à “PPP do lixo”, entre 2012 e 2014. Em quarto, analisa-se o papel desses atores na mudança de rota da política de resíduos local, entre 2015 e 2018. Em quinto, delineiam-se as trajetórias profissionais de alguns dos atores que coordenaram ações para liderar o processo de mudança na prática. Por fim, discute-se como o efeito *ping-pong* afetou a mudança da política de resíduos sólidos de Brasília.

### **6.1 A evolução do manejo dos resíduos sólidos no Distrito Federal<sup>2</sup>**

O Distrito Federal é uma unidade subnacional indivisível e autônoma politicamente no federalismo brasileiro. Em termos políticos, Brasília tem uma Câmara de Deputados Distritais – CLDF e um Governador eleitos diretamente para exercer mandatos de quatro anos. Assim como os estados brasileiros, tem representantes no Senado e na Câmara Federal. No entanto, só promoveu eleições diretas para mandatos locais a partir de 1990. Em termos administrativos, acumula atribuições e concentra a arrecadação de impostos municipais e estaduais, como o IPTU e o ICMS. Geograficamente, está dividida em 31 Regiões Administrativas, cujos administradores são nomeados pelo governador. Enquanto as burocracias dos Poderes Executivo Legislativo vinculam-se ao Governo do Distrito Federal, as burocracias do Poder Judiciário – TJDFT e do Ministério Público – MPDFT mantêm-se vinculadas à União. Parte da heterogeneidade das burocracias atuantes no nível distrital se deve a esta assimetria institucional. Se, por um lado, sua dupla jurisdição multiplica suas fontes de recursos, produzindo uma situação de vantagem econômica sobre os demais municípios do país, internamente, por outro lado, a autonomia do judiciário e do MPDFT compete para estabelecer maiores custos à implementação de políticas públicas.

Diferentes organizações estatais vinculadas ao Poder Executivo do Distrito Federal têm atribuições na área da gestão de resíduos. Entre elas estão organizações vinculadas à administração direta, como a Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos – Sinesp, a

---

<sup>2</sup> Esta seção é baseada na triangulação de dados e informações extraídos de Distrito Federal (2008; 2009; 2014; 2015a; 2015b; 2016a; 2016b; 2017b); de Dubois (1999), Streit (2006), Silva 2007, Silva et al (2013), Campos (2013; 14) e Abreu (2015; 2016); e das entrevistas 4; 13; 14; 15; 19; 21; 22; 23; 24; 33; 34; 35; 36; 39; 41; 43; 51; 54; 57; 59; 69; 71; 74; 75; 76; 79; 80; 81; 82.



Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Semarh, a Secretaria de Desenvolvimento Social, Transferência de Renda, Mulheres, Inclusão Racial e Direitos Humanos – Sedestmidh; e à administração indireta, como o Serviço de Limpeza Urbana - SLU, a Agência Reguladora de Águas e Saneamento – Adasa e o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – Ibram. As atribuições dessas organizações têm variado conforme as diretrizes das coalizões de governo eleitas desde os anos 1990. Em 2018, o SLU é responsável pela gestão dos resíduos sólidos urbanos enquanto a Adasa, por regular sua atuação. O órgão de limpeza urbana passou a ser vinculado à Sinesp em 2015, quando foi desvinculado da Semarh. Esta e o Ibram fiscalizam o manejo de outros tipos de resíduos, como os industriais, da saúde e da construção civil. A Sedestmidh, por sua vez, se responsabiliza pelas políticas sociais voltadas aos catadores. Na prática, essas atribuições se misturam em função das prioridades do governador e da proatividade de burocratas que ocupam posições nessas organizações.

Os resíduos sólidos da população brasiliense são destinados de maneira ambientalmente inadequada desde 1960. Data dessa época a origem do “Aterro do Jóquei Club” – hoje conhecido como Lixão da Estrutural – e de outros depósitos informais distribuídos pelo território local. A infraestrutura para o tratamento de resíduos da cidade começa a ser construída em meados da década de 1960, com uma usina de tratamento na Asa Sul, e se expande em meados da década de 1980, com a construção de duas usinas em Ceilândia, uma de incineração de resíduos hospitalares e outra de tratamento, voltada ao atendimento das regiões administrativas de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia.

No início dos anos 1990, inaugura-se uma usina de compostagem na região administrativa de Brazlândia, durante a segunda gestão do governador Joaquim Roriz (PMDB/1991-1994). Já durante o governo de Cristovam Buarque (PT/1995-1998), inaugura-se uma unidade de triagem na Asa Sul e uma experiência de coleta seletiva no Plano Piloto. Além disso, o GDF elabora o “Plano de Recuperação da Área Degradada do Aterro do Jóquei Club”, visando a recuperação ambiental de sua área, a construção de um aterro sanitário no mesmo local e a construção de moradia para as família ocupantes. Porém, suas ações são inviabilizadas pela Operação Tornado, uma violenta tentativa de desocupação da “Vila Estrutural” realizada pela Polícia Militar durante o ano eleitoral de 1998.

Roriz reassume então o governo do DF, em 1999, e altera a estrutura administrativa de sua burocracia. O governador extingue algumas organizações da burocracia local – como o Instituto de Planejamento do Distrito Federal – IPDF, o Instituto de Ecologia e Meio Ambiente – IEMA e a Fundação Zoobotânica – FZDF – e transforma as funções de outras

organizações, como da Secretaria de Meio Ambiente e Tecnologia – Sematec e do SLU. Enquanto o SLU passa a se chamar Serviço de Ajardinamento e Limpeza Urbana – Belacap, e focar sua atuação na varrição de ruas e na poda de árvores, a Sematec torna-se a Semarh, dedicada à gestão da política ambiental local. Nesse período, órgãos de meio ambiente em todo o país se adaptam à promulgação da lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, aprovada em 1997. A reforma se alinhava às diretrizes federais, retirando a ação estatal da entrega direta de políticas e direcionando seu esforço para a regulação da prestação de serviços públicos e para a fiscalização do uso de recursos naturais, como da água, por atores públicos e privados (RAVENA, 2012).

Dessa forma, a Belacap transfere algumas de suas principais funções para a iniciativa privada, como a realização da coleta e da disposição final dos resíduos sólidos urbanos, além da administração das usinas de tratamento. A autarquia contrata ainda a empreiteira Enterpa para realizar a recuperação ambiental do Lixão da Estrutural e também a construção de um novo aterro sanitário no local, em 2000. A mesma empresa passa a gerir o manejo dos resíduos da capital federal, responsabilizando-se inclusive pela manutenção da infraestrutura do SLU para a gestão de resíduos. Roriz é reeleito em 2002 e segue como governador até 2006. Com ele, a Enterpa tem seu contrato renovado, contudo, sem realizar a recuperação ambiental da área do lixão nem a construção de um novo aterro sanitário no local.

É durante a gestão de Roriz que o Fórum Lixo e Cidadania do Distrito Federal vai influenciar a CLDF a aprovar a Lei da Política Distrital de Resíduos Sólidos, em 2003, com apoio da vice-governadora Maria de Lourdes Abadia (PSDB). Entre outras atribuições, a lei visa incentivar a criação e o desenvolvimento de associações ou cooperativas de catadores e classificadores de resíduos sólidos, bem como promover a responsabilidade pós-consumo de quem produz e oferece serviços, por meio de apoio a programas de coleta seletiva e educação ambiental. Abadia vai coordenar, durante esse período, o Programa de Desenvolvimento Social, que se caracteriza pela doação de alimentos à população de baixa renda e pela transferência de renda condicionada à realização de cursos de capacitação e trabalhos voluntários em projetos do governo.

Em 2004, a CLDF aprova outra lei que institui a coleta seletiva nos órgãos do Poder Público local. Nessa época, o promotor Roberto Carlos Batista e assessores técnicos do Fórum Lixo e Cidadania do Distrito Federal medeiam a realização de uma reunião da vice-governadora com catadores e atores da área, com o objetivo de promover a implementação inclusiva da Política Distrital de Resíduos Sólidos. As negociações construídas a partir da referida reunião resultam na instituição do Programa Lixo Limpo, instituído em outubro de

2005, com a finalidade de associar o tratamento de resíduos sólidos à inclusão social e à emancipação econômica dos catadores, por meio da criação de Centros de Triagem operados por cooperativas e associações de catadores. A ideia era que o programa fosse executado por meio de convênios firmados com o Governo do Distrito Federal – GDF, cabendo ao último ceder terrenos e destinar o material reciclável coletado na cidade às organizações de catadores.

Ainda em 2005, o governo do Distrito Federal negocia um empréstimo com o Banco Mundial para viabilizar o Programa Brasília Sustentável, voltado ao saneamento ambiental e à gestão territorial, novamente com o intuito de financiar a construção de um aterro sanitário na cidade. Nesse período, duas cooperativas de catadores recebem galpões, construídos em parceria com o Ministério das Cidades, o BNDES e a Fundação Banco do Brasil – FBB, em terrenos concedidos pelo GDF e pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU. No entanto, o mandato de Roriz e Maria de Lourdes Abadia termina sem que os Programas Lixo Limpo e Brasília Sustentável tenham sido implementados efetivamente.

Em 2006, José Roberto Arruda (DEM) se elege governador do Distrito Federal e promove outra reforma administrativa, com o objetivo de arquitetar as condições para a implementação de seu programa “modernizante”. A partir dali, a empresa Qualix – novo nome da Enterpa - assume a prestação de serviços públicos no setor de resíduos. Arruda então mobiliza a retórica gerencialista para fundir a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, e nomeia Cássio Taniguchi (DEM-PR) para dirigi-la<sup>3</sup>. Taniguchi e Arruda são, nesse período, quadros nacionais do Partido Democratas<sup>4</sup>. O primeiro fora prefeito de Curitiba pelo PFL, de 1997 a 2004, mas liderara também as áreas de planejamento e obras nas gestões de Jaime Lerner e Rafael Greca, entre 1989 e 1996. Nesse período, como visto no capítulo 2, Curitiba havia ganhado reconhecimento internacional por suas políticas urbanas e ambientais, por exemplo, na área de mobilidade e resíduos sólidos.

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Seduma surge, assim, dessa fusão administrativa com o compromisso de gerir os recursos captados pelo governo anterior para a implementação do Programa Brasília Sustentável, cujo objetivo oficial era “[...] assegurar a qualidade dos recursos hídricos do DF e Região Metropolitana de Brasília, promovendo a melhoria das condições de vida da população e a gestão sustentável do

---

<sup>3</sup> Nomeação publicada no diário oficial em fevereiro de 2007. Disponível em: <[www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2007/02\\_Fevereiro/DODF%20027%2006-02-2007/Seção02-20027.pdf](http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2007/02_Fevereiro/DODF%20027%2006-02-2007/Seção02-20027.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2018.

<sup>4</sup> O PFL muda o nome de sua legenda para Democratas após seu fraco desempenho nas eleições majoritárias de 2006.

território” (GDF, 2008). Nesse contexto, Arruda funda o Ibram e reestrutura a Adasa como parte do acordo de empréstimo com a instituição internacional financiadora. No arranjo firmado, caberia ao Ibram executar a política ambiental formulada pela Seduma, enquanto à Adasa restava a incumbência de regular a implementação da política de saneamento básico em nível local.

Ao assumirem a gestão do Programa Brasília Sustentável, Taniguchi e a Seduma ganham centralidade no governo distrital. Nesse período, uma sentença do TJDFT condena o GDF a cumprir o encerramento do lixão, garantindo moradias dignas para os moradores de seu entorno, e a recuperar ambientalmente a área, como solicitado na ação movida pelo MPDFT ainda em 1996. Por isso, entre as metas Brasília Sustentável, além do encerramento do lixão, estão a construção de um centro de triagem para os catadores egressos dele, na própria Estrutural, e a construção de um novo aterro sanitário na área da Estação de Tratamento de Esgoto Melchior, em Samambaia. Esta era a terceira vez que se anunciava o encerramento do Lixão da Estrutural. Em 2008, a Seduma elabora o Plano Físico e Social de Relocação e Reassentamento das Famílias Beneficiárias do Projeto Integrado Vila Estrutural. O projeto apresenta metas voltadas ao cumprimento da sentença do TJDFT, mas nenhuma das ações relacionadas ao encerramento do lixão, à construção de galpões para a Central de Cooperativas de Catadores do Distrito Federal – Centcoop-DF e à recuperação ambiental da área do lixão chega a ser concluída<sup>5</sup>. Inclusive, auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF nesse período constata a degradação da estrutura física e das condições de trabalho nas associações atuantes nas usinas de tratamento e triagem de resíduos do SLU administradas pela Qualix – ex-Enterpa.

O SLU, por sua vez, estabelece um Grupo de Trabalho consultivo para discutir os termos da coleta seletiva solidária a ser implantada pelo GDF. O GT é coordenado pelo SLU, mas conta com representantes da Centcoop-DF, da Rede de Recicladores Independentes<sup>6</sup>; do Arranjo Produtivo Local de Resíduos Sólidos Reciclados e Recicláveis do Distrito Federal; do Programa de Integração de Atores Sociais para gestão de Resíduos Sólidos – Proatos; da Organização das Cooperativas do Distrito Federal – OCDF; e da FBB. Nesse momento, assessores técnicos da Centcoop-DF negociam com o BNDES o financiamento de um plano de coleta seletiva protagonizado pelos próprios catadores, por intermédio da ADS-CUT. Os

---

<sup>5</sup> Ver documentário *Cata(dores)* (Brasília, 2014, 23 min.), direção de Webson Dias. Disponível em: <[www.youtube.com/watch?v=DkVrCasRypc](http://www.youtube.com/watch?v=DkVrCasRypc)>. Acesso em: 14 abr. 2018.

<sup>6</sup> Como será visto adiante, algumas associações e cooperativas saem da Centcoop-DF durante seu primeiro processo eleitoral para a constituição de sua diretoria logo após sua fundação. Outras ainda não são autorizadas a participar da central porque são consideradas *cooperatos* por suas lideranças.

trabalhos do GT evoluem para a criação de um Grupo Executivo coordenado pelo SLU, com a finalidade de consolidar o Plano de Coleta Seletiva Solidária para o Distrito Federal, composto por integrantes da ADS-CUT; da Centcoop-DF; do Centro de Desenvolvimento Tecnológico da Universidade de Brasília – CDT/UnB; da Cooperativa de Serviços e Ideias Ambientais – Ecoideia; e do Proatos.

No decorrer desse processo, entretanto, José Roberto Arruda se torna o primeiro governador brasileiro preso<sup>7</sup> durante o exercício do mandato, no início de 2010. No mês seguinte, o Tribunal Regional Eleitoral – TRE cassa seu mandato e, como três outros governadores passam pelo cargo em poucos meses até o fim daquela legislatura, o Plano de Coleta Seletiva Solidária é abandonado. Durante essa turbulência na política local, a PNRS é promulgada no nível federal, como visto nos capítulos anteriores. Antes de sua regulamentação – que ocorreria em dezembro de 2010 - o governador interino Rogério Rosso (PMDB) ensaia implantar incineradores como solução para a política distrital de resíduos, mas não consegue realizar a contratação. As metas do Programa Brasília Sustentável relativas à construção do novo aterro sanitário e ao encerramento do Lixão da Estrutural igualmente não são cumpridas nesse período.

Na próxima seção, apresenta-se a organização interna do Lixão da Estrutural como um interlúdio para a análise do processo de constituição das duas redes de cooperativas de catadores existentes em Brasília: a Centcoop-DF e a Rede Alternativa.

### *6.1.1 O Lixão da Estrutural*

O GDF e empresas privadas de diversos ramos encaminharam os resíduos produzidos pela população de Brasília para o Lixão da Estrutural até janeiro de 2018. O maior volume de resíduos depositado no local é proveniente da construção civil<sup>8</sup>. O local situa-se a apenas 18 quilômetros da Praça dos Três Poderes, entre o Parque Nacional de Brasília, a Cidade do Automóvel e a Cidade Estrutural. Aquele território é particularmente sensível porque o Parque Nacional de Brasília abriga o reservatório de Santa Maria, uma das fontes de abastecimento de água do Distrito Federal. Já na Cidade Estrutural, com cerca de 40 mil

---

<sup>7</sup> Em novembro de 2009, a Polícia Federal deflagra a operação Caixa de Pandora, para investigar denúncias do ex-Secretário de Relações Institucionais de Arruda, Durval Barbosa, sobre um suposto esquema de corrupção para a compra de votos de deputados distritais para a aprovação de projetos do governador.

<sup>8</sup> Após o encerramento do Lixão para o depósito de material da coleta regular, o local passou a receber exclusivamente resíduos inertes.

peessoas, embora o território venha sendo urbanizado desde 1998, muitas pessoas ainda moram em condições precárias no entorno do lixão.

A origem do lixão remete ao período imediatamente posterior à inauguração de Brasília, mas sua localização atual se consolida na década de 1970, durante o regime militar, quando o governo local inaugura a rodovia DF-095 - a via Estrutural - ligando o Plano Piloto à Ceilândia – surgida como na Campanha de Erradicação de Invasões. Inclusive, durante os anos 1980, o número de famílias que viviam nas imediações do lixão aumenta, contribuindo para a consolidação da “Vila Estrutural” na década seguinte. O espaço abrigava tanto trabalhadores do lixão quanto famílias que buscavam alternativas à escassa oferta de moradia popular na capital federal. Sua ocupação se deu por grupos familiares que teceram redes de relações entre si ao longo da história, principalmente a partir dos anos 1990. Estudos registram cerca de 130 pessoas trabalhando ali na década de 1960, porém, nos últimos anos, pesquisas apontam a existência de mais de 4 mil catadores e carroceiros em todo o DF. Mais recentemente, apenas no Lixão da Estrutural, foi contabilizado cerca de 2 mil catadores. O número oscila sazonalmente, em função da situação macroeconômica do país e da disponibilidade de empregos, por exemplo, na construção civil.

A área interna do lixão se dividia em setores. O “maciço” era o setor em que se depositavam os resíduos comerciais e domiciliares da cidade. A “lixeira seca”, onde se depositavam os resíduos da construção civil. O “carrefa”, a área em que se depositavam alimentos vencidos ou a vencer provenientes de grandes supermercados. O trabalho se dividia, assim, em quatro frentes, e o acesso a cada uma delas era regulado pelas redes de relação existentes entre os grupos constituídos ali ao longo da história. Duas delas se concentravam em diferentes lados do maciço, onde pessoas de grupos rivais triavam materiais trazidos tanto pelos “cucas” quanto pelas “carretas”; a terceira se localizava na “lixeira seca”, onde se triava a sucata e o entulho da construção civil. No “carrefa”, finalmente, outro grupo recuperava alimentos tanto para a própria subsistência quanto para a comercialização com atravessadores.

O comércio no interior do lixão era intermediado por atravessadores de variados portes, além das associações e cooperativas existentes ali. O destino final de todo material separado ali é a empresa Capital Recicláveis, a maior compradora do Distrito Federal, parceira comercial tanto das organizações da Centcoop-DF quanto da Rede Alternativa, ambas com filiais operando no interior do lixão. “Cuca” é o nome dado pelos catadores aos caminhões coletores de materiais recicláveis da coleta seletiva, que circulam da cidade diretamente para o lixão. “Carretas” são os caminhões maiores, que depositam no maciço os resíduos da coleta

comum já triados nas usinas do SLU. Assim, os “cucas” transportam materiais de melhor qualidade, mais leves e em menor quantidade, enquanto as “carretas” transportam maior quantidade de materiais, porém mais pesados, de pior qualidade e com cheiro mais forte, misturados com chorume.

Como visto na seção anterior, as respostas dadas ao problema do lixão pelas administrações de Cristovam Buarque (PT), Joaquim Roriz (PMDB), Maria de Lourdes Abadia (PSDB), José Roberto Arruda (DEM) e Agnelo Queiroz (PT) fracassaram. Nesse período, grupos se organizaram em associações e cooperativas no interior do lixão, contando com o apoio de assessores técnicos vinculados a organizações estatais e não estatais. Algumas delas inclusive passaram a constituir a Centcoop-DF, enquanto outras, a Rede Alternativa. Esse processo ocorreu concomitantemente à emergência do regime brasileiro de políticas de resíduos, narrado nos capítulos anteriores.

## **6.2 O processo de organização dos catadores do DF em redes<sup>9</sup>**

Como visto até aqui, as relações entre burocratas e quase-burocratas perpassa toda a história da inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos sólidos. E no Distrito Federal não foi diferente. Ao longo dos anos 2000, os grupos locais se organizaram formalmente em uma cooperativa de segundo grau e em uma rede de empreendimentos voltados à triagem e à comercialização de materiais recicláveis. De um lado está a Centcoop-DF, formalizada e associada ao MNCR desde 2006, em virtude de um processo organizativo iniciado em meados de 1999. De outro, a Rede Alternativa, formalizada desde 2012, em consequência de um processo iniciado pela Associação Recycle a Vida em 2004.

Parte das organizações que constituem ambas as redes atua no interior do Lixão da Estrutural, nas usinas do SLU e em galpões situados em distintas Regiões Administrativas do Distrito Federal. Enquanto a origem da maioria das organizações que formam a Centcoop-DF está associada a projetos de fomento do cooperativismo e da economia solidária por agências públicas e organizações da sociedade civil, a origem da Recycle a Vida remete a um projeto social financiado pela empresa GHF, prestadora de serviços de manejo de resíduos ao governo local, entre 2004 e 2007.

---

<sup>9</sup> Além das fontes utilizadas na seção anterior, esta seção é baseada na triangulação de dados coletados em fontes primárias e secundárias. Entre as primeiras, estão as entrevistas 4; 9; 11; 13; 14; 15; 19; 21; 22; 23; 24; 26; 27; 29; 33; 34; 35; 36; 39; 41; 43; 46; 49; 50; 51; 54; 57; 59; 60; 69; 71; 74; 75; 76; 79; 80; 81; 82; 86. Entre as segundas, estão os documentos Centcoop (2007); Sebrae (2007); Distrito Federal (2012; 2013); e os trabalhos de Dubois (1999); Streit (2006); Silva (2007); Campos (2014) e Abreu (2015).

A primeira organização de catadores no DF se constitui em 1989. Nessa época, um pequeno lixão surge na área rural de Brazlândia. Técnicos do Instituto de Ciência e Tecnologia do Distrito Federal – ICT-DF implantam ali um programa piloto de coleta seletiva. O agrônomo Jorge Artur de Oliveira é um dos técnicos que dá assistência aos catadores da região e os ajuda a se organizarem na Associação dos Catadores e Recicladores de Resíduos Sólidos de Brazlândia – Acobraz. Pouco tempo depois, o ICT e o SLU estabelecem parceria pela qual a Acobraz empreende a triagem de materiais na recém inaugurada UDBraz.

No início da década de 1990, o número de pessoas vivendo nas imediações do Lixão da Estrutural cresce substancialmente. Cristovam Buarque (PT) vence as eleições para o governo em 1994 e nomeia Jorge Artur de Oliveira para liderar a diretoria técnica do SLU. Nesse período, Marcos Montenegro sai da assessoria à prefeitura de Belo Horizonte para dirigir a Companhia de Água e Esgoto do Distrito Federal – Caesb e convida para sua equipe o engenheiro sanitarista Silvano Silvério da Costa, com quem trabalhara na prefeitura de Santo André. Estes atores vão fazer parte da mudança da política de resíduos local anos depois, como será mostrado adiante.

O SLU implanta um programa piloto de coleta seletiva na cidade nesse período. O programa funciona em parceria com a então Sematec, que contrata estagiários para a promoção de ações de educação ambiental, esclarecendo dúvidas e orientando moradores do Plano Piloto sobre como separar corretamente seus resíduos, enquanto o SLU realiza a coleta residencial dos recicláveis. A autarquia assessora, então, a constituição da Associação Pré-Cooperativista de Brasília – APCORB, formada por antigos catadores do Lixão da Estrutural, que passa a realizar a triagem e a classificação do material numa central de triagem do SLU, na Asa Sul. No ano seguinte, o órgão apoia a criação de outra organização, a Associação Pré-Cooperativista da Ceilândia – APCORC, para realizar a triagem de materiais em outra central de triagem do SLU.

Como visto no capítulo 3, Heliana Kátia Campos liderava a articulação do FNLC como consultora do Unicef entre 1998 e 2002. Nesse período, a ONG Missão Criança, liderada por Cristovam Buarque, se tornava parceira do FNLC, financiando bolsas-escola em um projeto-piloto na cidade de Formosa, em Goiás. O Fórum Lixo e Cidadania do Distrito Federal é criado nessa mesma época, com o esforço de atores vinculados à Cáritas e ao Centro de Estudos e Assessoria – CEA. Criado em 1997, o CEA é uma organização da sociedade civil voltada ao desenvolvimento da economia solidária e dedicada a assessorar movimentos populares na implementação de projetos participativos no Distrito Federal. Um dos trabalhos



desenvolvidos pela entidade fora a organização de associações e cooperativas de catadores em Formosa e no Distrito Federal, em parceria com a Cáritas Brasileira, o Sebrae e a Organização das Cooperativas do Distrito Federal - OCDF. Entre 1999 e 2004, o CEA auxilia grupos de catadores da região com recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA<sup>10</sup>.

Em 1999, a 100 Dimensão – Cooperativa de Coleta Seletiva e Reciclagem de Resíduos Sólidos, formada por um grupo de vizinhos desempregados, moradores do Riacho Fundo II e do Recanto das Emas, constitui-se a partir desse esforço conjunto entre CEA, Cáritas e Fórum Lixo e Cidadania. Sua formalização, porém, ocorre em 2000, quando passa a funcionar em um galpão cedido pela Associação dos Micro e Pequenos Empresários do Riacho Fundo II. Ronei Alves da Silva – que vai se tornar a mais influente liderança do MNCR no DF a partir de 2009 - trabalha como motorista de caminhão da cooperativa, depois de ter sido carroceiro no Recanto das Emas no início dos anos 1990. Em 2001, a 100 Dimensão, o CEA e a Cáritas promovem o primeiro encontro dos catadores do Distrito Federal, na Associação Atlética Banco do Brasil – AABB. Poucos meses depois, assessores técnicos dessas organizações participam, com catadores de todo o país, da fundação oficial do MNCR, durante a Marcha Nacional da População de Rua. Em 2002, Cáritas, CEA, Caixa Econômica Federal, Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, Gaia 21 e catadores de organizações locais estabelecem três grandes projetos prioritários do Fórum Lixo e Cidadania do DF: o Grupo de Pesquisa; o Grupo de Elaboração do Projeto Central de Apoio às Cooperativas; e o Grupo de Articulação Política.

Cabe ao CEA a elaboração do projeto de articulação, mobilização e organização das associações/cooperativas no Distrito Federal. Em 2003, a entidade promove várias atividades com os catadores em parceria com a Cáritas, entre elas, um encontro de formação de cooperativas realizado no Sebrae, com a temática “Sonho da Central dos Catadores e Catadoras no Distrito Federal”; e uma oficina de construção coletiva da Central de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis ligadas ao Fórum Lixo e Cidadania, nos meses de junho e julho. A organização também presta assessoria aos catadores locais na elaboração do estatuto de sua Central de Cooperativas e produz, com apoio do Sebrae, um diagnóstico com o objetivo de coletar dados para a construção do Projeto Central de Comercialização. Em dezembro do mesmo ano, essas ações resultam no Pré-lançamento da Central de Apoio às Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis do Distrito Federal, com a presença de 1000 catadores, também na AABB. É a partir desse processo inicial que

---

<sup>10</sup> Ver informações sobre os projetos executados pelo CEA no *site* da instituição. Disponível em: <<http://centrodeestudoseassessoria.org.br/quem-somos/historico/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

catadores e assessores técnicos começam a negociar apoio para viabilizar sua inclusão na política de resíduos sólidos local, com atores estatais, distritais e federais, como o MPDFT, a vice-governadoria, o MDS, o MCidades e a Funasa.

Ainda em 2003, assessores técnicos do CEA e da Cáritas negociam um terreno da SPU e dois galpões doados pelo Sindicato da Construção Civil de Brasília – Sinduscon à cooperativa 100 Dimensão, que estabelece desde então parcerias com empresas e entidades da sociedade civil para receber resíduos e recursos para a capacitação de seus membros. No ano seguinte, esse processo organizativo começa a se entrelaçar de maneira mais intensa com as dinâmicas de negociação para a implementação de convênios do CEA e da Cáritas com o MDS, com MCidades e com o MMA, para a implementação de um projeto-piloto de coleta seletiva solidária nas burocracias federais em Brasília.

A partir de 2004, centrais de cooperativas e redes solidárias são formadas no país como consequência da execução de projetos de fomento da Petrobras e da FBB, como explorado no capítulo 5. Inclusive, naquele ano, atores ligados ao Fórum Lixo e Cidadania do Distrito Federal articulam com a vice-governadora Maria de Lourdes Abadia e com o promotor Roberto Carlos Batista a aprovação de uma lei na Câmara Legislativa, instituindo que os órgãos públicos do DF destinem seus resíduos recicláveis para organizações de catadores, como visto nas seções anteriores. A regra tem o mesmo perfil do decreto da coleta seletiva solidária instituído pela prefeitura de São Paulo na gestão de Marta Suplicy, como discutido no capítulo 2. Sua implementação no DF, entretanto, não vai adiante como esperado devido a distintas dificuldades operacionais.

Em nível nacional, esse é o momento de criação do MDS, e período em que a SAIP-MDS medeia a contratação da Cáritas pela SNAS-MDS, para assessorar tecnicamente as organizações de catadores do DF, estimulando-as a implantar, juntas, um projeto-piloto de coleta seletiva solidária nos órgãos da Esplanada dos Ministérios. A Cáritas encampa o convênio em parceria com o Centro de Estudos e Assessoria – CEA e participantes do Fórum Lixo e Cidadania do Distrito Federal. A equipe da SAIP-MDS colabora com a implantação do projeto, reunindo-se com a equipe responsável por tocar a Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P no MMA, com o intuito de sensibilizar órgãos da Esplanada a se organizarem internamente para separar e destinar seus resíduos recicláveis às organizações de catadores de Brasília. No entanto, no momento de realização, grupos de catadores autônomos, atravessadores e algumas organizações constituídas localmente já coletavam os materiais informalmente em algumas burocracias.

A implantação do projeto-piloto esbarra em dois desafios. Do lado estatal, busca-se superar o desinteresse dos órgãos públicos em aderir ao projeto, em parte, devido aos custos organizacionais para realizá-lo. Um dos fatores que oneram é a preexistência de acordos informais de comércio entre funcionários terceirizados de algumas burocracias com atravessadores de materiais recicláveis da cidade. Do lado dos catadores, procura-se estabelecer critérios de decisão sobre quais organizações podem ter acesso aos materiais de órgãos públicos, por quanto tempo e em que condições, pois algumas produzem resíduos mais valorizados e em maior quantidade que outras, fator de disputas entre grupos.

Nesse contexto, as professoras Sônia Marise Sales e Christiane Girard fundam a Incubadora Social e Solidária no Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Universidade de Brasília - CDT/UnB, em meados de 2005, com apoio da Secretaria de Inclusão Social do Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, liderada então por Joe Valle (PPS-DF). A missão da incubadora é assessorar empreendimentos solidários em diversos setores da economia no DF, como nas áreas de artesanato, reciclagem e agricultura familiar, por meio de projetos de fomento financiados pelo MCT, pela Senaes e pela FBB. A partir de então, desenvolvem-se projetos em parceria com a FBB, com a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho – Unitrabalho e com o CEA.

Em 2006, assessores técnicos contratados pela FBB, com o apoio da Cáritas e do CEA, formalizam a fundação da Centcoop-DF. O engenheiro agrônomo Odécio Garcia é seu principal assessor técnico até 2012, atuando em parceria com Jorge Artur de Oliveira, engenheiro agrônomo que fundara a Ecoideia ao sair da gestão Cristovam Buarque, e com Pedro Silva, sociólogo coordenador da Incubadora Solidária da UnB. Garcia fora Coordenador de Alimentação e Suprimento da Secretaria de Educação da prefeitura de São Paulo, liderada por Paulo Freire durante a gestão de Luiza Erundina. Ali ele coordenara um programa de incentivo à agricultura familiar por meio da compra de alimentos para as merendas servidas nas escolas da prefeitura. Trabalhara também no cerimonial da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, nomeado por Luiz Gushiken, entre 2003 e 2005.

As trajetórias de Garcia, Oliveira e Silva os habilitam a negociar projetos de fomento para a Centcoop-DF com burocracias federais. O primeiro, principalmente, exerce um papel intenso de negociação com instâncias do Governo Federal e do DF, em parceria com lideranças da entidade, mobilizando sua rede de relações associadas à trajetória de militante do PT de São Paulo. A Centcoop-DF é constituída inicialmente por quatro organizações: a 100 Dimensão, a Cortrap, a Superação e a Fundamental. Como dito anteriormente, a 100

Dimensão funciona em galpão próprio, construído em terreno cedido pela SPU no Riacho Fundo II. A Superação não possui espaço próprio nesse momento, mas funciona no Recanto das Emas e se organiza a partir de uma dissidência da 100 Dimensão, liderada por Ronei Silva. A Cortrap, por sua vez, funciona em galpão construído com recursos da FBB e do BNDES na Região Administrativa do SIA, em um terreno cedido pela SPU. A Fundamental, por fim, funciona em um terreno emprestado em Planaltina.

A melhoria estrutural é uma das principais demandas dessas organizações no período, principalmente no que concerne à propriedade dos terrenos onde realizam suas atividades. Assim, a partir das primeiras avaliações sobre a implantação do projeto-piloto de coleta seletiva na Esplanada com a Cáritas, a equipe da SAIP-MDS avalia que a adesão das burocracias federais aumentaria se um decreto federal o determinasse, o que poderia facilitar a estruturação das cooperativas do DF. Nesse sentido, Nina Vélez, Jorge Artur Oliveira, Fátima Abreu e Heliana Kátia Campos se articulam no CIISC para elaborar um decreto e negociar sua promulgação, com apoio do ministro Patrus Ananias e Gilberto Carvalho, no Gabinete da Presidência da República. Tal ação resulta no Decreto nº 5.940, como visto nos capítulos anteriores. A norma passa a ser conhecida como *decreto da coleta seletiva solidária*, porque institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos da administração pública federal na fonte geradora, bem como destina-os às associações e cooperativas de catadores. Estipula também as organizações habilitadas a receber os materiais dos órgãos públicos, devendo estas serem formalizadas e constituídas exclusivamente por catadores cuja única fonte de renda é a catação; não possuem fins lucrativos; terem infraestrutura para realizar a triagem e a classificação de materiais; e apresentarem sistema de rateio entre os associados e cooperados – resultante do compartilhamento dos resultados da comercialização dos materiais entre os membros das organizações.

O decreto da coleta seletiva solidária surge como meio de estimular a adesão de órgãos públicos ao programa. Após sua promulgação, no entanto, problemas práticos sobre os tipos de resíduos que podem ser descartados e as condições de seu descarte começam a aparecer. Além disso, poucas organizações de catadores no DF, àquele momento, possuem infraestrutura própria, veículos e máquinas para realizar a coleta e a classificação dos recicláveis, o que dificulta a logística de implantação. A ausência de formalização das organizações para assinarem contratos com os órgãos públicos e com o SLU-DF, estabelecendo remuneração pelo serviço prestado, igualmente dificulta a criação de capital de giro nas organizações.

Assessores técnicos quase-burocratas da Centcoop-DF se engajam em iniciativas, articulações e parcerias com entidades públicas e privadas, ao longo de 2006, com o objetivo de promover suas atividades no Distrito Federal. Eles negociam com o governo local, com a FBB e com o BNDES a construção de um galpão para a Cortrap, nas imediações do Lixão da Estrutural. Nesse período, a Coopativa também negocia com o governo local, o MCidades e a Funasa a construção de um galpão de triagem para desenvolver seu trabalho no Setor de Indústria e Abastecimento - SIA. Ao mesmo tempo, assessores técnicos e lideranças da Centcoop-DF articulam, com a Associação das Empresas Coletoras de Entulhos – Ascoles e a Associação dos Recicladores do Distrito Federal – Arecibras, o Plano de Desenvolvimento Preliminar do Arranjo Produtivo de Resíduos Sólidos Recicláveis e Reciclados do DF, financiado pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio – MDIC, em parceria com o Sebrae, visando estruturar a cadeia de comercialização de recicláveis no Distrito Federal.

Enquanto isso, a empresa GHF presta serviços de jardinagem, contratada pelo SLU, durante o governo de Joaquim Roriz (PMDB) e Maria de Lourdes Abadia (PSDB). À época, a empresa construía um galpão, em terreno público cedido pelo GDF por meio do Programa Pró-DF<sup>11</sup>, e ali fundava a Associação Recicle a Vida. A empresa também executava um projeto de responsabilidade social, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social, liderada por Abadia, chamado Limpeza a Galope, cujo objetivo era trocar cestas básicas por materiais recicláveis com carroceiros das Regiões Administrativas da Ceilândia e de Taguatinga.

A partir de 2007, a Centcoop-DF passa a executar projetos de fomento com recursos de organizações federais, em parceria com organizações da sociedade civil, e a negociar seu papel na coleta seletiva local com o SLU, como foi visto na seção sobre a evolução do sistema de manejo de resíduos do Distrito Federal. A entidade ainda estabelece parceria com a Ecoideia para realizar um diagnóstico sobre suas cooperativas. Jorge Artur Oliveira é um dos assessores técnicos responsável pelo projeto, após se desvincular da SAIP-MDS, onde trabalhara junto com a equipe do CIISC durante a gestão de Heliana Kátia Campos. A Ecoideia é uma cooperativa de trabalho sem fins lucrativos criada em fevereiro de 2000, formada por profissionais de diversas especialidades. A organização atua no desenvolvimento de projetos de consultoria a entidades públicas e privadas, em diferentes áreas associadas ao desenvolvimento sustentável, como criação e elaboração de planos de gestão em unidades de

---

<sup>11</sup> Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal.

conservação, relatórios de avaliação de impactos ambientais, análise de sistemas de saneamento e formação de multiplicadores em sistemas agroflorestais localizados em assentamentos rurais.

Um intenso trabalho de negociação liderado por Odécio Garcia e assessores vinculados à Cáritas e ao CEA, junto às lideranças das organizações de catadores do DF, resulta na assinatura do “Acordo Cooperativo da Coleta Seletiva Solidária da Esplanada dos Ministérios”. Com isso, os líderes de 14 organizações vinculadas à Centcoop-DF se comprometem a sensibilizar catadores autônomos para estabelecer vínculo com as organizações afiliadas e a dividir entre si, proporcionalmente, os materiais recicláveis coletados. No entanto, as lideranças das entidades filiadas à central não absorvem a iniciativa, principalmente durante as eleições para a sua nova diretoria, o que provoca um processo de fragmentação interna das quatro entidades fundadoras. Com isso, o número de organizações associadas à Centcoop-DF aumenta para 16, em 2008, e chega a 22, em 2009. Nesse período, algumas de suas lideranças se desligam, e outras chegam até a ser assassinadas. A maioria dessas organizações, no entanto, não possui terreno, galpão nem equipamentos para realizar seus trabalhos, operando tanto no interior do lixão como em logradouros públicos.

Nesse contexto, a Ecoideia, em parceria com a Centcoop-DF, vence o edital para implementar o Projeto Cataforte I, financiado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária – Senaes-MTE e pela FBB, como visto no capítulo 5. A proposta original prevê a capacitação de 1000 catadores, além da prestação de assistência técnica para o fortalecimento da Centcoop-DF. A Ecoideia, no entanto, desiste de executar os recursos do projeto ao constatar a impossibilidade de cumprir sua meta. Diante dessa desistência, a Senaes diminui a meta de capacitação para 400 trabalhadores e lança um novo edital para o DF, em 2010, o qual passa a ser executado pela Incubadora Solidária do Centro de Desenvolvimento Tecnológico da UnB, em parceria com a Centcoop-DF e a Fundação Unitrabalho.

Duas atividades são desenvolvidas no escopo do Cataforte I no DF: a capacitação dos catadores em economia solidária, que ocorre na Fazenda Água Limpa, da UnB, liderada por Pedro Silva e consultores pedagógicos contratados; e o projeto-piloto chamado Cosme e Damião, liderado por Odécio Garcia, pelo qual estudantes universitários e catadores cooperados da Centcoop-DF se reúnem em duplas, durante um semestre, para conjugar formação teórica e prática, baseada nos princípios da pedagogia de Paulo Freire. Nesse contexto, assessores técnicos da Centcoop-DF captam recursos de um edital do BNDES por

meio da ADS-CUT, repassados pela FBB, para a elaboração do Plano Executivo de Coleta Seletiva Solidária para o Distrito Federal – PECSS-DF<sup>12</sup>.

A ADS é uma associação civil, sem fins lucrativos, fundada em 3 de dezembro de 1999 pela CUT, pela Unitrabalho, pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – Fase e pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese. A entidade, composta também por representantes de organizações de empreendimentos autogestionários e solidários no país, estabelece um GT interinstitucional paritário – com técnicos representantes da Centcoop-DF, Ecoideia, CDT-UnB; LACIS/FAU/CDS-UnB; SLU; Seduma; e Sedest – para formular o plano mencionado, que no entanto é cancelado pelo GDF durante a crise política do final do governo Arruda, como visto na seção acima, sobre a evolução do sistema de gestão de resíduos de Brasília.

Concomitantemente, a GHF passa por um processo de falência e deixa de financiar as atividades da Associação Recicle a Vida já durante o governo de José Roberto Arruda e, com isso, acaba se retirando do Programa Limpeza a Galope. Desde então, Mônica Licassali, gestora do projeto social da empresa, passa a administrar a Associação Recicle a Vida, em parceria com Cleusimar Andrade, egresso do sistema penitenciário que buscava emprego com a catação. Ambos passam a buscar recursos públicos para estruturação da associação, por meio de editais de fomento da Funasa, da Senaes e da Sedest-DF. A Recicle a Vida passa então a mobilizar recursos federais de editais da Funasa, inclusive no âmbito do projeto Cataforte<sup>13</sup>. As lideranças da Centcoop-DF vinculadas ao MNCR, entretanto, não permitem que a Recicle a Vida ingresse na central, pois, segundo eles, a associação é uma *coopergato*, por ter sido criada por uma empresa, por comprar material de catadores autônomos e por não funcionar segundo os princípios horizontais da economia solidária.

O fortalecimento da Recicle a Vida e a saída de organizações da Centcoop-DF, no contexto de disputa por recursos de editais públicos destinados a redes de organizações de catadores, culmina na fundação da Rede Alternativa, considerada ilegítima pelo MNCR. O fato de a Rede Alternativa conseguir acessar recursos de editais de fomento federais destinados à organizações de catadores revolta Ronei Silva e catadores da Centcoop-DF, que então solicitam à Funasa, à FBB e à Senaes o cancelamento dos contratos da entidade proponente, mas não são atendidos. Burocratas ligados às burocracias federais argumentam que ela cumpre os critérios dos editais, apresentando todos os certificados exigidos por ele,

---

<sup>12</sup> Informação corroborada pelo Portal da Transparência da União.

<sup>13</sup> Informações corroboradas pelo Portal da Transparência da União e pelo Siconv.

bem como as condições para executar os recursos, o que não os autorizaria a cancelar os contratos.

Durante a implementação do Cataforte no Distrito Federal, Odécio Garcia, Jorge Artur Oliveira, Pedro Silva e Ronei Silva negociam com burocratas da SPU, do GDF, do BNDES e da FBB a doação de terrenos e a destinação de recursos para a Centcoop-DF, onde ela possa construir centros de triagem e um centro de comercialização. As negociações resultam na promessa da concessão de quatro terrenos, anunciada por Alexandra Reschke, então Secretária de Patrimônio da União, durante a I Reviravolta Expocatadores, em dezembro de 2009. Reschke é especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pelo Departamento de Ciência Política da UFMG, onde defendera monografia com o título “O Estatuto da Cidade e o papel da União na democratização do acesso à terra e na democratização do Estado” (cf. RESCKE, 2010). A operacionalização da outorga dos terrenos, entretanto, esbarra em obstáculos jurídicos e fundiários, assim, sua oficialização se dá apenas em dezembro de 2010<sup>14</sup>. Devido à sua localização, em regiões que demandavam obras de infraestrutura para drenagem de águas pluviais, asfaltamento e iluminação pública, a regularização fundiária dos terrenos e sua entrega é postergada ainda mais. Enquanto as obras prometidas não ocorrem, assessores técnicos e catadores da Centcoop-DF ainda mobilizam recursos junto ao Programa Território da Cidadania e da Reciclagem, do MCT, em 2011, viabilizando a construção de tendas provisórias para facilitar o trabalho das organizações no interior do Lixão da Estrutural. Porém, os galpões definitivos não são construídos nos terrenos cedidos pela SPU, em razão dos problemas fundiários. A não realização dessas obras, desde então, é a principal fonte de conflitos entre a Centcoop-DF e os sucessivos governos do Distrito Federal.

Na próxima seção, narra-se como atores, como Jaira Puppim, Heliana Kátia Campos, Marcos Montenegro, Jorge Artur de Oliveira e Ronei Silva, com apoio de uma rede mais ampla de atores, logram construir uma coalizão discursiva em torno de uma proposta específica para barrar a implementação da concessão de serviços públicos de manejo dos resíduos pela gestão do governador Agnelo Queiroz e, em seguida, se posicionam institucionalmente para promover uma alternativa a ela.

---

<sup>14</sup> Ver Portarias da SPU n<sup>os</sup> 30, 31, 32 e 33, de 3 de dezembro de 2010, publicadas no *Diário Oficial da União*, em 6 de dezembro de 2010.



### 6.3 A mobilização contra a “PPPodre”<sup>15</sup>

As expectativas de catadores e assessores técnicos da Centcoop-DF sobre a implementação da PNRS aumentam com a posse do governador Agnelo Queiroz (PT), em 2011. Em seu programa de governo, ele prometera promover a inclusão dos catadores, ação cujo início se dá com duas alterações administrativas. Por um lado, a Seduma é desmembrada na Semarh e na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – Seduh. Por outro, o SLU é vinculado à Semarh e, dentro dela, cria-se a Subsecretaria de Resíduos Sólidos (SSRS). Eduardo Brandão (PV) é nomeado para liderar a Semarh e, por sua vez, contrata o professor da UnB Paulo Celso Reis, engenheiro especialista em saneamento, para comandar a SSRS. Desde o primeiro ano de governo, medidas ambíguas caracterizam as ações do governo Queiroz para implementar a PNRS. Aprovada em 2010, a legislação prevê o mês de agosto de 2012 como prazo limite para que as unidades subnacionais brasileiras elaborem seus planos de gestão integrada de resíduos, como condição para o acesso a recursos federais para o encerramento de lixões até agosto de 2014. Com o argumento de que necessita encerrar seu lixão, o GDF solicita a prorrogação do Programa Brasília Sustentável I junto ao Banco Mundial. O contrato com o banco previa o encerramento do Brasília Sustentável em março de 2011 (GDF, 2014).

O governador institui um Comitê Intersecretarial para a implantação das ações destinadas à execução da nova legislação federal. Funcionando sob coordenação da Secretaria de Governo e reunindo-se semanalmente, com a presença de representantes de 12 secretarias<sup>16</sup>, seus trabalhos resultam na promulgação de duas normativas: um decreto que oficializa o ‘Plano de Intervenção Técnico Político de Gestão dos Resíduos Sólidos no Distrito Federal’; e uma lei distrital que disciplina o manejo de resíduos da construção civil. O Plano de Intervenção prevê 10 ações, de curto (6 meses), médio (12 meses) e longo prazo (18 meses). Entre elas estão a aprovação de uma legislação local em amparo à implantação do plano; a realização de um conjunto de obras de infraestrutura, incluindo o novo aterro

<sup>15</sup> Além das fontes listadas no início das seções anteriores, esta seção é baseada na triangulação de dados coletados nas seguintes fontes: Blog ‘Algo de Podre na PPP do Lixo do DF’. Disponível em: < <https://ppppodre.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2018; Site do atual Instituto Ipês, ex-Instituto Arthur Andrade. Disponível em: < [www.institutoarthurandrade.org.br](http://www.institutoarthurandrade.org.br)>. Acesso em: 14 de abril de 2018; e Distrito Federal (2009; 2012; 2013); Queiroz (2010); e entrevistas 4; 9; 11; 13; 14; 15; 19; 21; 22; 23; 24; 26; 27; 29; 33; 34; 35; 36; 39; 41; 43; 46; 49; 50; 51; 54; 57; 59; 60; 69; 71; 74; 75; 76; 79; 80; 81; 82; 86.

<sup>16</sup> Governo (SEG); Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh); Planejamento e Orçamento (Seplan); Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (Ibram); Microempresa e Empresa de Pequeno Porte; Saúde (SES); Serviço de Limpeza Urbana (SLU); Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap); Entorno; Desenvolvimento Social e Transferência de Renda; Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa); Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb); Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis).

sanitário, dez centros de triagem e sete áreas de transbordo, triagem e reciclagem (ATTR); e a construção de 100 ecopontos espalhados pela cidade, para receber resíduos da construção civil. O plano também prevê a instalação de postos de entrega voluntária (PEV), a revitalização das duas usinas de compostagem existentes na cidade (P Sul e L4 Sul) e a construção de mais duas unidades de tratamento de resíduos. Outro item incluso é a implantação da coleta seletiva, com o objetivo de reduzir a informalidade do setor, inserindo as organizações informais de catadores no sistema. Por fim, institui duas ações específicas na Estrutural: a remediação do lixão e a implantação de um polo de reciclagem, composto por até quatro galpões de triagem, uma ATTR, uma usina de geração de composto e CDR, um polo de indústrias de beneficiamento do material reciclável e um polo de indústrias de produtos a partir do material reciclável, bem como um centro de educação ambiental<sup>17</sup>.

Com a medida, o governo revisa o projeto do novo aterro sanitário licenciado durante o governo de Arruda, em resposta à auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF em 2009. Em seguida, a Secretaria de Governo abre chamada pública com o objetivo de selecionar propostas de parcerias público privadas (PPP) em diversas áreas de políticas. O Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGP estabelece então o manejo de resíduos sólidos como uma das áreas prioritárias do governo para o recebimento de propostas de PPP. O SLU, por sua vez, reúne uma comissão para analisar o projeto de implantação de uma “solução tecnológica” para a gestão da coleta de resíduos sólidos urbanos no Distrito Federal. O CGP autoriza, a partir daí, que a Companhia Paulista de Desenvolvimento – CPD, realize estudos de viabilidade necessários à implementação de uma parceria público-privada na área de resíduos sólidos. A CPD é uma companhia constituída em 1992, para desenvolver estudos de viabilidade e modelagem de projetos de infraestrutura e concessão de serviços públicos à iniciativa privada. O modelo desenhado prevê a concessão dos serviços a uma mesma empresa por 30 anos, prorrogáveis por outros cinco, a um custo total estimado de 12 bilhões de reais, mas a proposta não circula publicamente.

O governo institui seu Programa de Parcerias Público-Privadas no início de 2012 e, a partir de então, vincula seu CGP diretamente ao gabinete do governador. O CGP nomeia uma Comissão Técnica composta por três burocratas de diferentes áreas técnicas (econômica, jurídica e ambiental), com o objetivo de apresentar análises acerca de aspectos do estudo de modelagem do sistema de coleta, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos de Brasília. Os pareceres dessa comissão subsidiariam técnica e politicamente a decisão do

---

<sup>17</sup> Ver íntegra do Plano no Decreto nº 33.445, de 23 de dezembro de 2011.

conselho sobre a continuidade do processo de implementação da proposta apresentada pela CPD. Um dos membros da comissão é o professor Paulo Celso Reis, subsecretário de resíduos sólidos da Sema, que emite parecer contrário à proposta, apontando inconsistências no projeto. Baseado nesses pareceres, o Secretário de Meio Ambiente se posiciona contrário à proposta no Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, mas o governo se apoia nos outros outros dois pareceres para levá-la adiante. A partir de então, burocratas intermediários e quase-burocratas situados em diferentes organizações começam a se movimentar em torno da elaboração de uma crítica pública à proposta do governo, propondo uma alternativa.

Nesse período, diversas iniciativas ocorrem ao mesmo tempo. Em carta consulta enviada ao Banco Mundial nesse período, a Adasa solicita novos recursos para implementar o Programa Brasília Sustentável II. A justificativa é a necessidade de realização das obras e ações programadas para viabilizar o novo aterro e o encerramento do lixão, “[...] em decorrência de problemas de mudança na cúpula do GDF e em sua estrutura, com prejuízos diretos para a coordenação do Programa e consequente tomada de decisões essenciais para o bom êxito” (GDF, 2014, p. 5). Ainda em 2012, o governador assina um protocolo de intenções com a empresa alemã Steag, prevendo a realização de estudos sobre a viabilidade do aproveitamento de resíduos para a produção de energia, por meio da incineração. Em agosto do mesmo ano, Arlete Sampaio (PT), Secretária de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – Sedest, que havia passado pelo MDS durante o segundo mandato de Lula, nomeia Jaira Puppim para a Subsecretaria de Fomento a Parcerias – Supar-Sedest. Puppim viera para a Sedest com a missão de implementar o Decreto Pró-Catador no Distrito Federal. Como secretária-executiva do CIISC no Governo Federal, em 2010, a antiga servidora da Caixa, lotada então no MDS, havia participado intensamente da elaboração do decreto. Trabalhar no GDF significava, assim, uma oportunidade de implementar a política que ela própria desenhara no nível federal.

Concomitantemente, quase-burocratas - assessores técnicos e lideranças - da Centcoop-DF mobilizam o apoio do Instituto Artur Andrade para concorrer a um novo edital de fomento lançado pela FBB, em conjunto com o BNDES e a Petrobras, referente ao Projeto Cataforte II. O Instituto Artur Andrade fora fundado, em maio de 2003, com o objetivo de atuar no desenvolvimento da região administrativa de São Sebastião-DF, com foco nas crianças, jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social. A organização, no entanto, passara a se dedicar à implementação de projetos voltados ao fortalecimento de empreendimentos de

economia solidária desde 2011<sup>18</sup>. Centcoop-DF e Instituto Artur Andrade executam os recursos do projeto Cataforte II, em parceria com o MNCR, na organização do Festival Lixo e Cidadania de 2012, realizado em Brasília.

A implementação do Cataforte II destina sete caminhões para a Centcoop-DF. Ainda no âmbito de esforços para integrar as ações do programa, a Sedest e a Sema se mobilizam no desenvolvimento de um projeto para viabilizar a mobilização de recursos do BNDES para a construção da infraestrutura nos terrenos concedidos pela SPU à Centcoop. São destinados, então, R\$ 21 milhões para a construção das suas unidades de triagem e comercialização da Centcoop-DF. Nesse contexto, Jaira Puppim e Paulo Celso Reis têm o apoio de assessores técnicos e lideranças da entidade para negociar os detalhes do projeto com a equipe técnica da Diretoria de Economia Solidária do BNDES. Desde 2009, atores da Centcoop negociavam recursos do BNDES e da FBB para a construção de sua infraestrutura.

Visões diferentes dentro do governo de Agnelo Queiroz passam a se chocar sobre o modelo mais adequado para implementar o Plano de Intervenção no sistema de manejo dos resíduos elaborado pelo Comitê Intersetorial. De um lado, Sedest e Semarh se alinham à Centcoop-DF no que tange à inclusão dos catadores na política local. De outro, o CGP, liderado pelo governador, inicia o processo de concessão dos serviços de limpeza e manejo de resíduos, por meio de um processo decisório muito pouco transparente, inclusive dentro do próprio governo, sem discussão com a sociedade. Mesmo membros do Comitê Intersetorial para a elaboração dos planos de resíduos do DF têm dificuldades para acessar internamente ao governo a proposta modelada pela CPD.

A articulação entre atores para cobrar do governador mais transparência e participação social na negociação da PPP ganha força quando burocratas vinculados à Sedest, à Semarh e à Adasa se mobilizam no sentido de construir uma proposta alternativa àquela apresentada pelo governo. Puppim pede a minuta da proposta de PPP ao professor Paulo Celso Reis, visando realizar sugestões ao modelo proposto pela CPD, mas, ao tentar falar com um representante da empresa contratada pelo GDF, ela não encontra abertura para sugerir mudanças. A subsecretária de parcerias da Sedest compartilha, então, a minuta com Marcos Montenegro, então analista de regulação em saneamento, que exercia o cargo de superintendente de resíduos sólidos da Adasa. Em conjunto, tais atores circulam a proposta entre uma rede de ativistas da área de saneamento ambiental que haviam participado dos debates sobre as leis da Política Nacional de Saneamento e da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Entre eles,

---

<sup>18</sup> A organização torna-se, então, Instituto Ipês.

encontram-se Heliana Kátia Campos, Silvano Silvério da Costa e Wladimir Ribeiro, além de assessores técnicos e lideranças da Centcoop-DF, como Ronei Silva, Odécio Garcia e Jorge Artur Oliveira. Essa coalizão de atores argumenta que a proposta de PPP fora negociada pela Secretaria de Governo, no âmbito do CGP, sem discussão com a sociedade nem com o próprio Comitê Intersetorial, liderado então por Paulo Celso Reis, encarregado de chefiar o planejamento da política de resíduos local, o que provoca resistências inclusive no interior de burocracias do GDF.

Uma das primeiras ações de mobilização dessa coalizão contra a “PPP do Lixo” é a publicação de um manifesto, assinado por diversas organizações da sociedade civil, como a Abes, a Assemæ, o MNCR, a Centcoop-DF, a Central de Movimentos Populares, o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e o Instituto Pólis. O manifesto levanta vários pontos de ilegalidade contidos na proposta da CPD, criticando seu valor, sua opção pela incineração e a decisão do governo em “[...] colocar todos os ovos na mesma cesta por 30 anos”. Um dos trechos do manifesto diz o seguinte:

A proposta prevê que o parceiro privado assumirá todos os serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, inclusive os que exigem pouquíssimos investimentos, como é o caso da varrição manual e da própria coleta, convencional ou seletiva. Não faz sentido outorgar via PPP esse tipo de serviço por 30 anos, renovável por mais cinco, a um parceiro privado que terá garantido um monopólio econômico não natural. Esta constatação é tão evidente que, nos estudos de viabilidade, foi examinado um cenário alternativo que não incluía a varrição manual (cenário, aliás, descartado na minuta de edital sem maiores justificativas). É pela mesma razão que a Lei Distrital nº 4.285/2008 veda a concessão dos serviços de limpeza de vias e logradouros públicos (varrição) e de coleta, remoção e transporte de resíduos sólidos domiciliares, conforme antes mencionado<sup>19</sup>.

Mesmo sem a divulgação pública da minuta da proposta da CPD pelo GDF, a mobilização gerada em torno da elaboração do manifesto contrário a ela pressiona o governo a realizar uma audiência pública no Teatro Nacional, com o objetivo de apresentar a proposta à população. Na véspera da audiência, Ronei Silva lidera catadores de materiais recicláveis da Centcoop-DF no bloqueio ao acesso de caminhões ao Lixão da Estrutural. Durante 10 dias, o protesto visa dissuadir o governador de autorizar a licitação para a concessão dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Distrito Federal aos moldes da proposta modelada pela CPD. Sem aterros sanitários próximos disponíveis para destinar os resíduos, as empresas Valor Ambiental e Sustentare (antiga Qualix e Enterpa) passam a depositá-los nas usinas de tratamento e triagem do SLU, duas das quais também têm seu acesso bloqueado por manifestantes. A mobilização gera o risco de colapsar o frágil sistema

---

<sup>19</sup> Este e outros documentos podem ser encontrados no blog contra a “PPPodre”.

de manejo da capital federal, gerido por empresas privadas, quase sem regulação, desde o ano 2000.

A coalizão contrária à “PPP do Lixo” conta também com a adesão de promotores do Ministério Público do Distrito Federal, procuradores do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. O promotor Roberto Carlos Batista lidera, então, uma reunião com representantes do GDF para conhecer a proposta do governo e articular, com Valdir Pereira (MPT), Demóstenes Albuquerque (MPTCDF) e Maria Rosinete de Oliveira (MPDFT), uma força tarefa para investigar a concessão dos serviços de limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos local. Batista participou da equipe que peticionara a ação pública contra o governo do Distrito Federal exigindo o encerramento do lixão da Estrutural, em 1996, e também mediou reuniões de assessores técnicos e catadores com a vice-governadora do Distrito Federal, Maria Abadia, as quais culminaram na primeira lei da Política Distrital de Resíduos e da coleta seletiva solidária, em 2003 e 2004. Seguindo sua estratégia, o governo agenda uma nova audiência pública para apresentar a proposta da CPD à sociedade, pouco tempo depois.

Em resposta à mobilização, o governador decreta “[...] situação de emergência no âmbito da limpeza urbana do Distrito Federal”. O bloqueio do lixão marca o início de um ciclo de protestos contra a PPP do Lixo, que atravessa os anos de 2012 e 2013. Inclusive, na audiência pública agendada pelo governo, milhares de catadores e ativistas lotam o auditório do Teatro Nacional, onde manifestam o “Não à PPP do Lixo”. A dinâmica contenciosa que se estabelece na ocasião induz o governo a postergar a apresentação da proposta para uma nova audiência pública, com a promessa de divulgar sua minuta publicamente antes que aconteça. Os atores envolvidos se posicionam de maneira bastante crítica à PPP proposta pelo governo, comparando-a ao modelo implementado por Marta Suplicy na prefeitura de São Paulo 10 anos antes.

Além de buscar o apoio do Ministério Público, a coalizão contrária à PPP do Lixo mobiliza o apoio de burocratas do alto escalão do Governo Federal, vinculados à Secretaria Geral da Presidência da República – SG-PR, como Gilberto Carvalho e Diogo Sant’ana, nesse momento responsáveis por gerenciar a secretaria-executiva do CIISC, junto de Daniela Metello. A iniciativa abre espaço de negociação entre o governo do Distrito Federal e a coalizão de atores contrários à proposta, com a mediação de Jaira Puppim, Marcos Montenegro e Paulo Celso Reis, incluindo a participação de inúmeros atores, que se manifestam também na audiência pública em que finalmente é apresentada a proposta. Nessa

ocasião, o secretário de governo, Gustavo Ponce de Leon, propõe um acordo com o movimento contrário à “PPPodre”, por meio da assinatura de um protocolo de intenções.

Nesse período, inclusive, um debate acalorado no diretório local do PT em Brasília explicita diferentes posições sobre a proposta existentes mesmo no interior do partido do governador. Marcos Montenegro, superintendente de resíduos sólidos da Adasa, e Silvano Silvério da Costa, diretor de ambiente urbano do MMA, protagonizam as críticas ao modelo proposto por Agnelo Queiroz. Entre os diversos argumentos apresentados pela coalizão contrária à “PPP do lixo”, o principal é que o modelo desenhado pela empresa paulista não fora discutido com a sociedade, razão pela qual traz elementos incompatíveis com o interesse público. Inclusive, a coalizão passa a circular um abaixo assinado contra a proposta de PPP do governo em listas de discussão públicas e em seu *blog*. A publicação na internet estabelece um canal de divulgação das ações à população mais ampla. A petição consegue a adesão de mais de 1000 cidadãos.

Sem desistir do projeto, Ponce de Leon se compromete a implementar ações que viabilizariam a inclusão dos catadores no processo: 1) Remunerar as associações e cooperativas de catadores; 2) Garantir a entrega do material seco originado da coleta seletiva às cooperativas, associações ou catadores de baixa renda cadastrados juntos ao GDF; 3) Incentivar parcerias entre grandes geradoras, cooperativas e associações de catadores para coleta e triagem de material reciclável; 4) Construir oito galpões de triagem em áreas cedidas pela União para as associações e cooperativas de catadores; 5) Construir quatro galpões em áreas do GDF; 6) Construir um galpão de triagem em área da Sedest, para os catadores não organizados e/ou organizados mas sem espaço de trabalho; 7) Construir dois centros de triagem pelo SLU; 8) Regularizar os convênios com pelo menos 15 cooperativas pelo Programa Lixo Limpo; e 9) Identificar e definir rotas de coleta seletiva passíveis de prestação de serviços pelas cooperativas de catadores. Apesar do protocolo de intenções negociado por Ponce de Leon com a coalizão contrária à PPP, o Conselho Gestor de PPPs, liderado pelo governador, não suspende suas decisões anteriores, o que gera desconfiança e mantém os atores mobilizados contra a proposta.

A ambiguidade das ações do governo volta a chamar a atenção em 2013. A mobilização iniciada no ano anterior gera tensões entre burocracias de diferentes setores da administração pública distrital. Enquanto a Sema e a Sedest assumem posições favoráveis à pauta do movimento contrário à PPP, o SLU e a Secretaria de Governo estimulam o fortalecimento da Rede Alternativa, constituída por associações e cooperativas de catadores não pertencentes à Centcoop-DF – algumas inclusive atuantes nas usinas do SLU - como uma estratégia para

cumprir a PNRS sem precisar lidar com as demandas central mais antiga. Em março de 2013, a Sedest, a FBB, a Funasa e o CIISC promovem o ‘Evento da Largada’, no Museu da República, com o intuito de divulgar o lançamento dos Programas Cataforte III e Pró-Catador. O segundo, trata-se de um projeto elaborado por Jaira Puppim na Sedest, para mobilizar recursos de edital lançado pela Senaes, voltado ao apoio de municípios, estados e organizações da sociedade civil, na inclusão de catadores em contextos de encerramento de lixões, como discutido nos capítulos 4 e 5.

Pressionado, o GDF institui o Comitê Intersetorial para a Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal – CIISC-DF, coordenado por Puppim, que passa a desenvolver ações que compõem o Plano para a Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal, pelo qual a Super-Sedest propõe que se pague aos catadores do DF por seus serviços prestados. Agnelo Queiroz, no entanto, decide trazer de volta à tona seu projeto de PPP, em maio de 2013, ao autorizar a abertura de processo licitatório e constituir a Comissão Especial de Licitação do Projeto da Área de Resíduos Sólidos Urbanos, para dar andamento à implementação da PPP do Lixo. Em resposta, o deputado Joe Valle (PDT), aliado do movimento contrário à PPP do Lixo no período, reúne então assistentes técnicos e lideranças da Centcoop-DF, bem como membros de organizações da sociedade civil e do Estado para debater a proposta em uma audiência pública realizada na CLDF. A mesa de debate é constituída por representantes da Secretaria de Governo, do MPDFT, da Abes, do MMA, da Sema e da Centcoop. Entre eles, estão o promotor Roberto Carlos Batista, Heliana Kátia Campos e Ronei Silva. Em seguida, Batista instaura inquérito civil ambiental para apurar aspectos da PPP do Lixo que ainda não haviam sido abordados pelo GDF em sua apresentação, como a reciclagem, a compostagem e a elaboração do Plano Integrado Distrital de Resíduos Sólidos, estabelecendo 10 dias para resposta.

Concomitantemente, a Centcoop-DF negocia com a Ecoideia a execução do programa Cataforte III, por meio dos recursos liberados por edital lançado pela Secretaria Geral da Presidência da República. A Rede Alternativa também participa do certame, representada pela Associação Recicle a Vida, e ambas passam a implementar o Cataforte III no Distrito Federal. Como visto no capítulo 5, a primeira etapa do Cataforte III é o nivelamento da estrutura das organizações participantes das redes, realizado pela Funasa, que estava incumbida de destinar recursos para a compra de equipamentos necessários para as associações e cooperativas funcionarem de maneira compartilhada. No entanto, o nivelamento previsto pelo Cataforte III ocorre inicialmente na Rede Alternativa, mas não na Centcoop-DF. Burocratas da Funasa



alegam que a primeira cumpre os requisitos do edital, apresentando documentos e condições físicas para a instalação dos equipamentos, enquanto a segunda não consegue. Lideranças da Centcoop afirmam que os burocratas da Funasa fazem exigências desproporcionais a sua capacidade de cumpri-las, enquanto estes argumentam que não podem autorizar a entrega de equipamentos em lugares cuja infraestrutura não garante o funcionamento das máquinas.

Outras iniciativas ocorrem no mesmo período, como o Projeto Pró-Catador DF. Após tentativas frustradas de contratar uma organização da sociedade civil para implementar o programa Pró-Catador no Distrito Federal, entre 2012 e 2013, Jaira Puppim e a equipe da Supar-Sedest reúnem outras organizações da sociedade civil interessadas em executar o projeto e realizam nova seleção. Em julho de 2014, enfim, a Sedest contrata o Instituto de Estudos Econômicos e Sociais – Inesc – uma organização não governamental sem fins lucrativos, criada em 1979, que atua em estreita parceria com outras organizações nacionais e internacionais, movimentos e coletivos sociais – para executar Pró-Catador. A organização orienta-se no sentido de ampliar a participação social em espaços de deliberação de políticas públicas e na promoção da cidadania e, embora tenha larga experiência na execução de políticas públicas participativas, Ronei Silva critica o resultado pela sua falta de expertise com a inclusão de catadores.

O Inesc se responsabiliza, então, por implementar quatro metas do Programa Pró-Catador no DF: 1) Atuar no mapeamento, cadastramento e realização do diagnóstico situacional dos catadores no DF; 2) Realizar a capacitação de catadores para potencializar a geração de trabalho e renda, com foco na economia solidária; 3) Efetuar assistência técnica especializada para potencializar a capacidade de produção e o fortalecimento de redes de comercialização e produção; e 4) Estimular o desenvolvimento institucional e tecnológico das organizações de catadores por meio de processos de incubação. A organização abre, nesse sentido, editais públicos para a contratação de consultores responsáveis por cada uma das metas do programa. O processo de seleção é liderado por José Moroni, do Inesc, juntamente de Jaira Puppim, da Supar-Sedest. Heliana Kátia Campos é escolhida para realizar a meta 1; Janaína Santos e Higor Santana, ex-assessores técnicos da Centcoop-DF, são escolhidos para realizar, respectivamente, as metas 2; 3 e 4. Santos inclusive fizera parte da equipe de Puppim na Sedest, depois de sair da Centcoop-DF, enquanto Santana trabalhara em projetos de fomento à Centcoop como consultor contratado por organizações da sociedade civil.

No início de 2015, no entanto, Campos se desliga do projeto para assumir a direção do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal. Nesse momento, o Inesc realiza novo processo seletivo para ocupar a vaga. A banca do processo seletivo, novamente liderada por

Moroni, escolhe Júlio Alvarenga para a substituição de Heliana Kátia Campos, sob protestos de Ronei Silva, que reivindicara uma contratação mais alinhada à Centcoop-DF. Alvarenga é geógrafo com mestrado em engenharia civil, especialista em gerenciamento de resíduos sólidos e com experiência de trabalho com organizações de catadores em Minas Gerais (cf. ALVARENGA, 2014). Apesar do ótimo currículo, o geógrafo é parente de Campos, razão da revolta de Ronei Silva, ex-presidente da Centcoop-DF e liderança do MNCR no DF. Além disso, a nova equipe gerente do SLU propõe uma renegociação do protocolo de intenções assinado entre o governo de Agnelo Queiroz e a Centcoop-DF, sob a justificativa de que os recursos conseguidos junto ao BNDES naquela época já não eram suficientes para a construção de 12 galpões.

A partir de então, as relações de Silva com antigos aliados em organizações da sociedade e nas burocracias do GDF muda de significado e passa a se desenvolver sob tensão. Silva inclusive chega a assumir um cargo de assessor especial de Joe Valle na Sedest, em 2015, durante a gestão de Rodrigo Rollemberg, mas se exonera posteriormente, por divergir do andamento da implementação da política de resíduos local<sup>20</sup>. Na próxima seção, discute-se como tais atores se mobilizaram para coordenar a ação pública na mudança de rota da política de resíduos do Distrito Federal, sob a liderança de Heliana Kátia Campos.

#### **6.4 A mudança de rota<sup>21</sup>**

A coalizão discursiva contrária à PPP do Lixo no DF envolve diversos burocratas intermediários e quase-burocratas de organizações da sociedade civil, além de políticos locais e seus assessores. Entre eles, estão o senador Rodrigo Rollemberg (PSB) e o deputado distrital Joe Valle<sup>22</sup> (PSB/PDT). Ambos compõem a coligação vencedora nas eleições para o Poder Executivo do Distrito Federal, em 2014, cujo programa se compromete a realizar uma política de resíduos sólidos inclusiva. Entre as propostas do programa de Rollemberg para o setor, estão racionalizar o arcabouço institucional local para a gestão de resíduos, reestruturar o Serviço de Limpeza Urbana, elaborar um plano de gestão integrada de resíduos, implantar o novo aterro sanitário, encerrar o Lixão da Estrutural e recuperá-lo ambientalmente, implantar

---

<sup>20</sup> Silva anuncia sua exoneração em reunião pública do Fórum Lixo e Cidadania sobre o encerramento do Lixão da Estrutural, realizada na Cidade Estrutural, em agosto de 2016.

<sup>21</sup> Esta seção se baseia nos documentos e entrevistas citados nas seções anteriores. Além disso, triangula tais informações dados e informações do *site* do SLU. <Disponível em [www.slu.df.gov.br](http://www.slu.df.gov.br)>. Acesso em 14 de abril de 2018.

<sup>22</sup> Joe Valle saiu do PSB, em 2013, para fundar a Rede Sustentabilidade no DF, mas acabou se filiando ao PDT, em outubro de 2013, para concorrer à reeleição no ano seguinte.

centros de compostagem e triagem de materiais recicláveis, implantar a coleta seletiva e uma política de incentivo às cooperativas de catadores “[...] não só para a triagem, mas também para a reciclagem” (ROLLEMBERG; SANTANA, 2014, p. 33-4).

Algumas ações do GDF dão início à mudança de rota da política distrital de resíduos sólidos, em 2015. Em primeiro lugar, o governador revoga as resoluções do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas que aprovavam os estudos da CPD e autorizavam a abertura de licitação sobre a “PPP do Lixo”, selando a vitória da coalizão de atores contrários à ela. Em segundo lugar, prioriza o encerramento do Lixão da Estrutural e altera a estrutura administrativa do GDF para permitir maior protagonismo ao SLU nele, desvinculando-o da Semarh e transferindo-o para a Sinesp – encarregada das obras do novo aterro sanitário. Em terceiro lugar, nomeia pessoas com perfil técnico-político e trajetórias reconhecidas no setor de resíduos, que participaram da coalizão discursiva contrária à PPP do Lixo, para ocupar cargos tanto no SLU quanto na Semarh e na Sedest, como Heliana Kátia Campos, Jorge Artur Oliveira e Ronei Silva. Em quarto, cria um “Grupo de Trabalho do Lixão” – composto por burocratas de vários órgãos – para articular ações entre distintas burocracias do próprio Executivo, elaborar e implementar as ações do Plano de Intervenção para o encerramento do Lixão da Estrutural. Por fim, ativa o Conselho de Limpeza Urbana, que não se reunia desde sua fundação, em 1994.

O SLU, a Semarh, a Sedest<sup>23</sup> e a Adasa seguem responsáveis pelas principais ações da política de resíduos sólidos distrital, como o encerramento do lixão, a inclusão dos catadores, a construção do Aterro Sanitário de Brasília e a elaboração do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. A Sedest, por seu turno, segue responsável tanto por gerir o contrato do programa Pró-Catador, implementado pelo Inesc, quanto por viabilizar os auxílios destinados às famílias de catadores egressos do encerramento do Lixão. Já a Subsecretaria de Resíduos Sólidos da Sema gere a aplicação dos recursos, contratados junto ao BNDES, para a construção de um centro de comercialização e de galpões de triagem para a Centcoop-DF. A Adasa se responsabiliza pela contratação do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, no âmbito do Programa Brasília Sustentável II, e pela identificação dos equipamentos adequados para as centrais de triagem, além de regular preços e tarifas dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos.

---

<sup>23</sup> A Sedest, que abrigava até 2014 a Subsecretaria de Fomento a Parcerias, responsável pelo Programa Pró-Catador, em convênio com Inesc e Senaes/MTE, foi transformada em outras três secretarias, mas depois voltou a ser reagrupada sob o comando do deputado distrital Joe Valle, em outubro de 2015, com o nome de Sedestmidh – Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.

A nova estrutura administrativa do GDF permite que o SLU lidere a política de resíduos sólidos de Brasília. Apoiada pelo governador, Heliana Kátia Campos constitui uma equipe que passa a viabilizar tanto a ampliação de sua infraestrutura para o manejo de resíduos quanto a contratação de organizações de catadores para realizar a coleta seletiva e a triagem de materiais recicláveis em algumas regiões da cidade. Em março de 2015, o SLU apresenta um diagnóstico sobre a situação da gestão de resíduos sólidos no Distrito Federal. O documento elenca desafios que ultrapassam as atribuições da autarquia, como estabelecer o passivo ambiental do território, extinguir as condições indignas de trabalho de adultos e crianças na triagem de materiais recicláveis, sem remuneração do poder público, e atuar para coibir a existência de desmanche de carros roubados e de depósito informal de caçambas de entulho no interior do lixão.

Em resposta ao diagnóstico, Rollemberg institui o Grupo de Trabalho do Lixão do Jóquei, no início de abril, reunindo burocratas de 15 organizações do GDF, sendo 10 burocracias da administração direta e cinco da administração indireta<sup>24</sup>, para elaborar um plano de intervenção visando seu encerramento. Ainda no início dos trabalhos desse GT, duas pessoas morrem atropeladas por máquinas operadas no Lixão. Após a segunda morte, o SLU adota medidas emergenciais discutidas no âmbito do GT para transformar o lixão em aterro controlado, admitindo a entrada de pessoas somente pela acesso principal do lixão; efetuando o registro de entrada e saída de todos catadores; proibindo a entrada e circulação de veículos com pessoas “penduradas”; proibindo a disposição de resíduos em local inadequado; vetando a entrada de alimentos vencidos ou a vencer; proporcionando mais segurança às pessoas por meio da implantação de três frentes de trabalho; instalando placas de sinalização; reforçando diariamente a cerca da área; reforçando a proibição da entrada e permanência de crianças, mesmo acompanhadas dos pais.

O GT se reúne durante o ano e publica um novo Plano de Intervenção do Lixão do Jóquei em dezembro. O documento apresenta 41 ações, divididas em 4 subgrupos: Gestão Operacional, a cargo da Sinesp; Ambiental, a cargo da Sema; Delitos, a cargo da Secretaria de Segurança Pública; e Catadores, a cargo da Sedestmidh. Uma das principais ações previstas é a elaboração de um Plano de Transição para os catadores entre o fechamento do Aterro do

---

<sup>24</sup> Entre as burocracias da administração direta estão as Secretarias de Estado de: I – Fazenda (SEF); II – Saúde (SES); III – Segurança Pública (SSP); IV – Infraestrutura e Serviços Públicos (Sinesp); V – Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humano (Sedestmidh); VI – Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag); VII – Agricultura (Seagri); VIII – Criança, Adolescentes e Juventude (Secriança); IX – Meio Ambiente (Sema); X – Território e Habitação (Segeth). Entre as burocracias ligadas à administração indireta estão: XI – Serviço de Limpeza Urbana (SLU); XII – Agência de Fiscalização (Agefis); XIII – Departamento de Trânsito (Detran); XIV – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb).

Jóquei, a inauguração dos Centros de Triagem – CTR e a destinação dos resíduos ao Aterro Sanitário de Brasília, a ocorrer de janeiro de 2017 a dezembro de 2018. Seu objetivo é criar condições para mitigar novos problemas públicos gerados pelo encerramento do Lixão da Estrutural, como a perda de renda de muitas famílias. As ações do Plano de Intervenção são coordenadas inicialmente pela Casa Civil. No entanto, o SLU lidera uma parte delas, como o controle da entrada de veículos e pessoas no Lixão da Estrutural, a contratação da construção do Aterro Sanitário de Brasília, a contratação de organizações de catadores para realizar a coleta seletiva e a triagem de materiais recicláveis, e a implementação da lei de grandes geradores. Essa liderança resulta da reestruturação interna do SLU, que permite o estabelecimento de um intenso fluxo de informações entre distintas burocracias estatais e não estatais, como o Inesc e a Sedestmidh, executores do Programa Pró-Catador, e a Adasa, responsável por contratar o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. A articulação entre Adasa e SLU permite, ainda, a assinatura de um termo de parceria, pelo qual se estabelecem os critérios da regulação da agência de saneamento sobre os serviços prestados pela autarquia de limpeza urbana. Essa articulação entre os órgãos expressa um esforço conjunto entre suas burocracias, resultando na transferência da gestão do programa Brasília Sustentável II para a Sinesp e na regulamentação da lei de grandes geradores de resíduos, que fixa critérios para a cobrança dos serviços de coleta prestados pelo SLU a comerciantes que ultrapassam o limite diário de 120 litros produzidos.

Diante dos desafios para realizar promessas de seu programa de governo em diversas áreas, Rollemberg institui um Escritório de Projetos Especiais – EPE, ligado a seu gabinete, em maio de 2016, com o objetivo de gerir seis projetos prioritários. Entre eles, o desafio de muitos anos: encerrar o lixão promovendo a inclusão dos catadores. Nesse momento, a necessidade de integração das ações do Plano de Intervenção elaborado pelo GT levam o EPE a criar o “Programa de Desativação do Aterro Controlado do Jóquei”. Seu comando é exercido diretamente pelo governador. O escritório identifica os atores governamentais responsáveis pelos componentes menores das grandes entregas. A partir de então, o governador destaca dois assessores especiais para promover a articulação desses atores, sendo que os principais são a Casa Civil, a Sinesp, o SLU, a Sema, a Sedestmidh, a Terracap e a Novacap. Entre os componentes do projeto, destacam-se: o novo modelo de coleta seletiva a ser implantado pelo SLU; os CTR e o centro de comercialização – CC; o Aterro Sanitário de Brasília – ATB; a requalificação do Aterro do Jóquei; as reformas das Áreas de Transbordo e Triagem de Resíduos – ATTR; e a inauguração de Pontos de Entrega Voluntária – PEV.

Parte da articulação promovida pelo EPE trata-se de submeter os documentos iniciais das ações previstas pelo programa à análise dos titulares dos órgãos envolvidos, promovendo a assinatura de um “Termo de Validação do Programa de Desativação do Aterro Controlado do Jóquei” por cada um deles. Ao mesmo tempo, reuniões promovidas pelo Inesc no âmbito do Programa Pró-Catador, junto à rede Nossa Brasília e ao Fórum Lixo e Cidadania do Distrito Federal, promovem a discussão dos desafios associados ao encerramento do Lixão. Essas reuniões ocorrem inicialmente na sede do Inesc, na região central de Brasília, mas, por demanda de famílias de catadores do lixão, as reuniões passam a ocorrer na Cidade Estrutural.

Em resposta às pressões dos catadores sobre a necessidade de sua participação nas decisões sobre o encerramento do lixão, o governo reativa o CIISC-DF, com oito representantes de catadores, sendo quatro da Centcoop-DF e quatro da Rede Alternativa. Nas reuniões, decide-se pela realização de uma eleição de representantes também dos catadores autônomos que trabalham no lixão, para que sejam incluídos na discussão. Após a escolha dos representantes em eleição realizada na Estrutural, tais atores negociam com o GDF as condições para o encerramento do Lixão da Estrutural, como, por exemplo, a disponibilização de auxílio financeiro para catadores que eventualmente terão sua renda afetada.

O Conlurb realiza 19 reuniões, entre agosto de 2015 e julho de 2017<sup>25</sup>. As principais pautas discutidas ali referem-se à prestação de contas das ações implementadas pelo SLU. O conselho, que tem participação de 22 membros, sendo 11 do governo e 11 da sociedade civil, ainda que não seja uma arena deliberativa, permite que se visualize em suas atas os temas mais salientes debatidos durante seus encontros. Entre eles, destacam-se a regulamentação e a implementação da lei de grandes geradores, as contratações do plano distrital de gestão integrada de resíduos, das obras do novo aterro e das novas centrais de triagem e comercialização destinadas aos catadores. Outros temas são a contratação de organizações de catadores para coletar e triar resíduos, bem como o novo modelo de coleta seletiva a ser adotado no DF. Chama a atenção, no entanto, a maior assiduidade de membros do SLU e da Rede Alternativa nas reuniões, em comparação com membros da Semarh e da Centcoop-DF.

Apesar dos limites de sua atuação como instância participativa, o Conlurb propicia a articulação de ações entre o SLU e o Inesc, executor do Programa Pró-catador. A partir desse esforço de coordenação de ações, o SLU contrata quatro organizações de catadores, sendo duas vinculadas à Rede Alternativa e duas vinculadas à Centcoop-DF. Uma equipe técnica do SLU presta assessoria às organizações durante todo o processo de contratação, auxiliando-as a

---

<sup>25</sup> Informações coletadas nas atas do Conselho, acessadas no sítio eletrônico do SLU.

se organizar especificamente para o cumprimento dos contratos com a autarquia. Dez organizações chegam a ser contratadas para realizar a coleta e a triagem de materiais recicláveis em diferentes pontos da cidade. A elaboração do Plano Distrital de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos integra o Plano Distrital de Saneamento, contratado pela Adasa junto à empresa Serenco, que, por sua vez, contrata Jaira Puppim como assessora de mobilização. Puppim se aposentara da Caixa e se desligara do SLU para exercer a função. No entanto, os conflitos entre a Centcoop-DF e o governo dificultam seu trabalho como consultora da Serenco, o que leva a sua demissão antes mesmo da realização do plano de mobilização. A empresa argumenta que promoveu a inclusão de catadores na elaboração de seu produto, por meio da contratação de membros da Centcoop-DF para realizar a triagem de materiais durante os estudos de gravimetria que subsidiam o plano. Entretanto, atores envolvidos no processo alegam que a empresa não se propôs a fazer um plano de mobilização de fato, restringindo-se a apenas copiar o conteúdo de planos realizados anteriormente em outras cidades. Em uma pré-audiência pública de discussão do conteúdo do plano, realizada no Setor Bancário Norte, por exemplo, pessoas se queixavam da data, horário e local da reunião.

Algumas das medidas adotadas pelo SLU para encerrar o lixão, como o término do “Carrefa” e o aumento do controle sobre os fluxos de pessoas e veículos no interior do local, geram novos problemas na relação entre a equipe do SLU, catadores autônomos do lixão e lideranças da Centcoop-DF. Uma das razões é que os alimentos vencidos ou a vencer destinados ao “Carrefa” eram fonte de renda e nutrição de grupos específicos. O descontentamento gerado pelas ações do SLU leva a tensões também no interior do governo, principalmente entre a Semarh e a Sedest, que giram em torno, principalmente, da contratação de organizações de catadores para realizar a coleta e a triagem de materiais recicláveis, do novo modelo de coleta seletiva implantado na cidade e da diminuição do número de centros de triagem e comercialização a serem construídas pelo GDF para a Centcoop-DF. O protocolo de intenções publicado pelo governo anterior, em resposta à mobilização contra a PPP do Lixo, previa a construção de 12 centrais de triagem para a Centcoop-DF, com os recursos liberados pelo BNDES, nos terrenos cedidos à Central pela SPU. No entanto, a nova equipe de governo liderada por Rollemberg diminui esse número para sete galpões, três deles sob responsabilidade da Semarh e quatro sob responsabilidade do SLU. Essa mudança estabelece um cisma entre atores antes aliados na coalizão que se uniu contra a PPP do Lixo.

De um lado, estão o SLU, a Adasa e o núcleo do governo de Rodrigo Rollemberg. De outro, estão a Semarh, a Sedest e a Centcoop-DF. A Semarh e a Sedest passam a questionar as

ações do SLU no interior do governo distrital. A disputa de protagonismo entre as equipes de Jorge Artur Oliveira, na Subsecretaria de Resíduos Sólidos da Semarh, e de Heliana Kátia Campos, no SLU, se mostra concretamente tanto nos debates internos sobre o novo modelo de coleta seletiva a ser implementado quanto em reuniões públicas, como a promovida pela Comissão Justiça e Paz do DF, em 2016. A equipe do SLU alega que as dificuldades em regularizar a situação fundiária dos terrenos cedidos à Centcoop-DF pela SPU, e a depreciação dos recursos contratados junto ao BNDES, em 2013, forçaram a readequação dos projetos prometidos pela gestão Agnelo Queiroz. Além disso, a região em que se encontram os terrenos necessitaria de obras de urbanização antes não previstas, como as relativas à drenagem, asfaltamento e iluminação pública, devendo antecipar a construção dos galpões.

As tensões sobre a construção de novas centrais de triagem e sobre o novo modelo de coleta seletiva a ser implantado na cidade crescem ao longo de 2016. É nesse contexto que as inúmeras dimensões que envolvem o encerramento do Lixão da Estrutural passam a ser monitoradas pelo Escritório de Projetos da governadoria. Os principais descontentamentos dos catadores ligados à Centcoop-DF se referem à diminuição do número de centrais de triagem e comercialização previsto no protocolo de intenções assinado pelo GDF na gestão Queiroz e ao novo modelo de coleta seletiva proposto pelo SLU, sendo que o modelo de coleta seletiva e a divisão de trabalho sobre a construção da infraestrutura para o funcionamento das organizações de catadores passa a ser também um dos pontos de discórdia entre a Semarh e o SLU. É nesse contexto que o Escritório de Projetos da governadoria passa a atuar: mediando os conflitos – o que culmina com a reativação do CIISC-DF. As licitações para as obras dos novos centros de triagem são lançadas, mas o processo é travado por questionamentos do TCDF – há descontentamento dos catadores com o modo como se dá o processo, e isso provoca uma audiência pública na CLDF, no final de 2016.

Em janeiro de 2017, o SLU inaugura parcialmente o Aterro Sanitário de Brasília e publica o documento “compromisso por Brasília”, anunciando seu Plano de Transição para o Encerramento do Lixão. A longo do ano, negociações entre o MNCR e o GDF, com mediação da equipe da Semarh, prorrogam o encerramento definitivo do lixão para janeiro de 2018 – a data prevista anteriormente era outubro de 2017. As negociações asseguram também recursos da Semarh para a Ancat, no apoio à realização da IX Reviravolta Expocatadores, realizada pelo MNCR, em Brasília, em dezembro. Conforme o acordo estabelecido, o Lixão da Estrutural é encerrado parcialmente em 20 de janeiro de 2018. A partir de então, o local passa a receber apenas resíduos da construção civil, cujo volume é o maior entre os depositados no local, mas cuja composição é menos prejudicial ao meio ambiente e à saúde pública.



Na próxima seção, mostra-se como o efeito *ping-pong* pode afetar a mudança de políticas públicas e, nesse sentido, as trajetórias de pessoas podem operar como um dos vetores de construção da autoridade prática de regimes de políticas.

### **6.5 Trajetórias profissionais e a construção da autoridade prática**

Quando o ex-governador Agnelo Queiroz decide implementar uma Parceria Público-Privada para conceder os serviços de limpeza pública e manejo de resíduos do Distrito Federal a um consórcio de empresas privadas por um período de 30 anos, prorrogáveis por mais cinco anos, o núcleo decisório de seu governo contraria as ações de parceria da Semarh e da Sedest com a Centcoop-DF. Entre outras razões, porque a proposta do governo prevê a adoção de incineradores como método de produção de energia em Brasília. A partir de então, Jaira Puppim, Paulo Celso Reis, Heliana Kátia Campos, Marcos Montenegro, Ronei Silva, Odécio Garcia e Jorge Artur Oliveira atuam de diferentes maneiras para aglutinar uma coalizão discursiva contrária à proposta de PPP defendida pela equipe de Queiroz, mobilização que resulta na publicação de um protocolo de intenções pela Secretaria de Governo.

A mobilização contra a PPP do Lixo dissuade momentaneamente o governo de implementar sua proposta de concessão dos serviços de manejo dos resíduos. A CLDF, por outro lado, aprova a Política Distrital de Resíduos Sólidos, proposta pelo deputado distrital Joe Valle (PDT), apoiador da coalizão. A percepção de atores contrários à PPP, entretanto, era a de Queiroz voltaria à tentar implementá-la caso fosse reeleito em 2014. No entanto, o governador perde as eleições para Rodrigo Rollemberg (PSB), candidato apoiado tanto por Joe Valle (PDT) e quanto por parte dos atores que compuseram a coalizão discursiva contrária à PPP. Entretanto, conflitos entre os atores participantes da coalizão discursiva contrária à PPP passam a ocorrer nesse contexto e se aprofundam em seguida. Com visto nas seções anteriores, as relações de cooperação entre assessores técnicos e lideranças da Centcoop-DF com burocratas da Sedest e da Semarh se deterioram por duas razões: primeiro, pela não execução dos recursos destinados pelo BNDES à Semarh, para a construção de galpões para os afiliados da entidade; depois, pela controvérsia acerca do processo de seleção de consultores responsáveis por implementar o Programa Pró-Catador no Distrito Federal.

Nesse contexto, a mudança de rota da política de resíduos de Brasília se inicia principalmente com as nomeações das equipes que lideraram o processo desde o SLU e a

Semarh. Duas pessoas com longa experiência no manejo inclusivo de resíduos sólidos assumem posições no GDF: Heliana Kátia Tavares Campos é nomeada para o cargo de diretora-geral do SLU, enquanto Jorge Artur de Oliveira, para o cargo de Subsecretário de Resíduos Sólidos da Secretaria de Meio Ambiente (SRS-Semarh). Como foi visto ao longo da tese, Campos é uma das pessoas associadas nacionalmente ao Fórum Lixo e Cidadania, com passagem pela SAIP-MDS e pelo MMA durante o Governo Lula, enquanto Oliveira era um dos consultores técnicos que assessorara a Centcoop-DF após ter trabalhado com Campos na SAIP-MDS.

As nomeações de ambos podem ser atribuídas ao reconhecimento de suas trajetórias profissionais no campo da gestão de resíduos sólidos. Quando Campos saiu do comando da Superintendência de Limpeza Urbana (SLU-BH) de Belo Horizonte, em 1996, para liderar a coalizão discursiva Lixo e Cidadania, entre 1998 e 2002, Oliveira era diretor técnico no Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU-DF), durante o governo de Cristovam Buarque (1995-1998). Enquanto Oliveira participava da implantação da coleta seletiva com inclusão de catadores em Brasília, Campos era uma das principais articuladoras do Fórum Nacional Lixo e Cidadania em nível nacional. Antes de compor a equipe do SLU na gestão Buarque, Oliveira participara também da criação da primeira associação de catadores do Distrito Federal, como servidor do Ibama lotado no Instituto de Ciência e Tecnologia do Distrito Federal – ICT-DF), entre 1989 e 1991, durante o primeiro governo de Joaquim Roriz (1988-1994).

No início dos anos 2000, os dois trabalharam também como consultores de projetos financiados pelo Ministério do Meio Ambiente na área de resíduos sólidos, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. No primeiro mandato de Lula, Campos exercera o cargo de chefe de gabinete de Patrus Ananias na Câmara Federal. Já em 2004, ela acompanha Ananias na criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, primeiro assumindo o cargo de Secretária Executiva-Adjunta e depois a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias – SAIP-MDS, até 2007. No mesmo período, Oliveira atuou como um dos consultores contratados pelo MDS para compor a equipe da SAIP nas atividades do CIISC, em apoio à implementação da coleta seletiva solidária na Esplanada dos Ministérios, em parceria com a Cáritas, o CEA e a Centcoop-DF. Quando Campos sai do MDS, para trabalhar como consultora de projetos na área de resíduos sólidos financiados pelo MMA, pela Assemae, pelo GDF e pela Senaes, entre 2008 e 2014, Oliveira assessorava a Centcoop-DF como técnico da Ecoideia, em parceria com Odécio Garcia.

Ao assumir suas posições, respectivamente, no SLU e na SRS-Semarh, em 2015, Campos e Oliveira nomeiam equipes formadas também por pessoas com experiência na área de resíduos sólidos. Campos convida pessoas com diferentes experiências no saneamento ambiental, como Silvano da Costa, Jaira Puppim, Paulo Celso Reis, Andréa Portugal e Sizue Imanishi. Costa é ex-diretor de ambiente urbano do MMA e ex-diretor da Amlurb de São Paulo, durante a gestão de Fernando Haddad; Puppim fora subsecretária de Fomento a Parcerias da Sedest-DF e ex-secretária executiva do CIISC, no MDS e na SG/PR. Ao longo dos anos 2000, ela atuara também como representante da Caixa Econômica Federal no FNLC e no CIISC, antes de ir para o MDS. Paulo Celso Reis é professor da UnB e especialista em saneamento ambiental, com experiência na gestão de projetos financiados pelo BID e com passagem pela Sedu-PR, durante o início dos anos 2000. Também fora subsecretário de Resíduos Sólidos da Semarh-GDF, entre 2011 e 2014. Andréa Portugal é ex-coordenadora de projetos sociais da ONG Comitê para a Democratização da Informática – CDI e trabalhara como consultora dos Projetos Cataforte e Articulação, contratada pela Unitrabalho, além de ter colaborado com lideranças do MNCR em reuniões do Conama, durante as discussões sobre o acordo setorial de eletroeletrônicos. Sizue Imanishi é socióloga com experiência em projetos do Unicef e trabalhara com Kátia Campos em ações ligadas ao Fórum Lixo e Cidadania, em parcerias entre o Unicef e a SAIP-MDS. Imanishi e Portugal lideraram a equipe do SLU encarregada de prestar assessoria técnica para organizações de catadores contratadas para realizar a coleta seletiva em alguns pontos da cidade, em estreita negociação com a Centcoop-DF e a Rede Alternativa.

Na Sema, Jorge Artur Oliveira convida para sua equipe Mirtes Boralli, especialista em resíduos da indústria e ex-funcionária da Diretoria de Ambiente Urbano do MMA, durante a gestão de Silvano da Costa; e Priscila Álvares, mestre na área de manejo de resíduos, ex-assessora da Confederação Nacional dos Municípios. A equipe da subsecretaria conta ainda com o servidor de carreira do Ibram, José Aquiles, e outras duas assessoras com formação na área de resíduos sólidos. Rollemberg nomeia ainda o deputado distrital Joe Valle para liderar a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – Sedest. Valle é engenheiro florestal e produtor rural de orgânicos no Distrito Federal. Durante o governo Lula, liderara a Secretaria de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social, do Ministério da Ciência e Tecnologia, entre 2004 e 2009. Eleito deputado distrital em seguida, fora autor do projeto de lei da nova Política Distrital de Resíduos Sólidos, aprovada em 2014. Este, ao assumir a Sedest, nomeia Ronei Silva como seu assessor especial. Silva é ex-presidente da Centcoop-DF e principal liderança do MNCR em Brasília. No entanto, ele se exonera do

governo em 2016, após divergências com Campos e Rollemberg sobre a maneira como foi conduzido o encerramento do Lixão da Estrutural e o gerenciamento dos recursos concedidos pelo BNDES para a construção de centros de comercialização e triagem para organizações de catadores no DF.

A nomeação de pessoas com trajetórias profissionais específicas para posições no SLU, na Sema e na Sedestmidh promoveu a reconfiguração de relações entre atores situados dentro e fora do Estado no Distrito Federal, estabelecendo fluxos de recursos e informações que contribuíram para a coordenação de ações e para a construção da autoridade prática do regime brasileiro de políticas de resíduos no Distrito Federal. Tal reconfiguração constituiu equipes com pessoas que acumulam competências técnicas, gerenciais e políticas.

## 6.6 Discussão

O capítulo analisou o papel do efeito *ping-pong* na mudança de rota da política de resíduos sólidos do Distrito Federal, que foi marcada por ações associadas à implementação do pacote ideacional inclusivo incorporado ao regime brasileiro de políticas de resíduos: a contratação de organizações de catadores para a realização da triagem e da coleta seletiva em alguns setores da cidade; a inauguração do Aterro Sanitário de Brasília; o encerramento do Lixão da Estrutural; e a regulamentação da grande geração de resíduos. Como foi mostrado na seção anterior, essa mudança de rota foi promovida pela ação de atores cujas trajetórias estão ligadas ao longo processo de construção institucional que deu forma ao regime.

Dois elementos dessa mudança merecem destaque. Em primeiro lugar, é possível perceber que mesmo condições institucionais favoráveis à implementação de políticas podem não ser suficientes em cenários de fragmentação das burocracias estatais, como foi o caso do DF ao passar por recorrentes reformas administrativas entre 1999 e 2010. Em segundo lugar, é possível perceber que a mudança de rota da política local derivou de um enorme esforço de atores para promover a coordenação horizontal entre burocracias intermediárias, às custas inclusive de tensões e frustrações com antigos aliados. Nesse sentido, fica claro o protagonismo de burocratas intermediários na construção dessa coordenação, ocorrida pela mobilização de uma rede de atores no interior do Estado, o que favoreceu a construção da autoridade prática do regime no nível local.

Três ações foram fundamentais para a produção da coordenação de ações entre atores no interior da burocracia do GDF: a priorização da implementação parcial do pacote ideacional do novo regime por parte do governador, especialmente para o encerramento do

Lixão da Estrutural, a inauguração do novo aterro sanitário e para a contratação de organizações de catadores; a mudança da estrutura administrativa da burocracia local para favorecer as ações do SLU na implementação de tais ações; e a nomeação de pessoas cujas trajetórias profissionais estão associadas à gestão inclusiva de resíduos sólidos no país.

Assim, Heliana Kátia Campos, por exemplo, pôde mobilizar uma rede de atores por dentro do poder executivo, inclusive por ter participado antes – de fora do Estado - da coalizão discursiva contrária à “PPP do lixo”, durante o governo de Agnelo Queiroz. Enquanto a priorização do tema pelo governador introduziu um vetor vertical de coordenação das ações entre as burocracias envolvidas, a rede de atores que ocupou posições nas burocracias do GDF introduziu um vetor de coordenação horizontal entre elas. Ambos, por sua vez, permitiram o estabelecimento de negociações exitosas com atores situados tanto dentro quanto fora das burocracias distritais. O SLU, por exemplo, passou a coordenar suas ações em proximidade com o Inesc e a Sedestmidh, com o objetivo de integrar o programa Pró-Catador ao encerramento do lixão. O SLU também coordenou suas ações em proximidade com a Rede Alternativa e com a Centcoop-DF, com o objetivo de integrar as ações do Programa Cataforte III à contratação de organizações de catadores no DF. Por outro lado, a nomeação de Jorge Artur de Oliveira para a Subsecretaria de Resíduos da Semarh e de Ronei Silva para a assessoria especial de Joe Valle na Sedest permitiram ao MNCR e à Centcoop-DF negociar com o governo durante todo o processo de mudança de rota da política. Da mesma maneira, a presença de Oliveira na Semarh lhe permitiu negociar a coordenação de ações da Subsecretaria de Resíduos Sólidos com a Centcoop-DF e a Ecoideia - executora do programa Cataforte III - , bem como canalizar para dentro do Poder Executivo as insatisfações da central e do MNCR com a condução do processo.

O processo de construção de autoridade prática do regime brasileiro em Brasília se materializa na mudança de rota da política de resíduos local. No entanto, ele também traz consigo tensões, fricções e frustrações entre os atores envolvidos, especialmente por duas razões. A primeira foi a diminuição da quantidade de galpões a serem construídos pelo GDF para a Centcoop-DF. A segunda foi a contratação de organizações vinculadas à Rede Alternativa pelo SLU. Nesse sentido, o processo de mudança de rota da política local guarda semelhanças com a “inclusão excludente”, observada na implementação dos editais de fomento do Governo Federal, abordada no capítulo anterior. Enquanto a maioria das organizações vinculadas à Rede Alternativa tem infraestrutura para trabalhar, boa parte das entidades vinculadas à Centcoop-DF não têm. Assim, com a contratação de organizações mais estruturadas para a prestação de serviços e o apoio de editais federais às mesmas no nível

local, as desigualdades entre organizações bem estruturadas e organizações mais vulneráveis parecem aumentar. Da mesma maneira, catadores e catadoras autônomos, que não se adaptam às lógicas de funcionamento de tais associações e cooperativas, ou que simplesmente não desejam trabalhar coletivamente em associações e cooperativas seguem não sendo atingidos pelas políticas do novo regime.

## CONCLUSÃO

Esta tese desenvolveu uma interpretação da incorporação dos catadores ao processo de construção institucional do regime brasileiro de políticas de resíduos sólidos. A abordagem desenvolvida aqui buscou conciliar diferentes níveis de análise do processo e explicitar as conexões entre as etapas de sua produção, indo além da heurística do ciclo das políticas públicas (HUPE; HILL, 2006; JANN; WEGRICH, 2007). O recorte dos capítulos visou cobrir níveis analíticos distintos, auxiliando a dissecar a influência da ação de (quase)burocratas e de suas trajetórias na tecitura da ação pública no Brasil. O longo itinerário de emergência e construção do regime, bem como a transformação da política de manejo de resíduos sólidos do DF foram entradas empíricas para avaliar como agentes navegam no entrelaçamento institucional, entre instâncias de governo e escalas de ação (ABERS; KECK, 2017). A tese contribuiu, assim, para o aprimoramento das teorias sobre a mudança de políticas públicas em contexto de governança, em sintonia com a agenda destacada por Jochim e May (2010) e May e Jochim (2013).

O argumento central foi que ativistas criaram redes e se posicionaram nelas ao circular por espaços institucionais de negociação ao longo de suas trajetórias, ora no Estado, ora na sociedade civil ou no mercado. Nesse caminho, adquiriram múltiplas filiações, desenvolveram novas competências, construíram reputações e difundiram práticas em níveis distintos do federalismo brasileiro, gerando *feedbacks* sobre o regime (cf. CAMPBELL, 2012). Denominou-se esse fenômeno de efeito *ping-pong*, que atua como uma espécie de vetor de construção da autoridade prática de regimes de políticas públicas. Foi compreendido também que tais atores buscam se posicionar de tal forma para influenciar as políticas, elaborando propostas e coordenando ações com o apoio de coalizões discursivas, de maneira semelhante ao que outros autores vêm defendendo desde a virada argumentativa nos estudos de políticas públicas (HAAS, 1992; HAJER, 1993; HAJER; WAGENAAR, 2003; FISCHER, 2003; ZITTOUN, 2014). Por fim, defendeu-se que as habilidades de mediação são competências necessárias para o estabelecimento de fluxos de recursos e informações fundamentais para a geração de capacidades que facilitam a resolução de problemas públicos.

Os achados da tese corroboraram os argumentos de Abers e Keck (2017), para quem a construção de autoridade prática é um contínuo devir em que políticas públicas podem ser inseridas na legislação, por meio de processos pelos quais formulação e implementação se constituem mutuamente, diferentemente do que preconizam modelos de análise *top-down*. Processos de construção institucional como o estudado nesta tese tampouco se restringem à

ação discricionária individual de burocratas governamentais na linha de frente das políticas, como preconizam algumas abordagens *bottom-up*. De outra maneira, o papel de agentes intermediários mostrou-se fundamental para a coordenação da ação pública, seja para conectar subsistemas de políticas e reconfigurar arranjos institucionais, seja para difundir práticas de como enfrentar dilemas e resolver problemas públicos. No caso do regime brasileiro de políticas de resíduos, ativistas institucionais protagonizaram as definições do problema público do manejo integrado inclusivo de resíduos sólidos e contribuíram para a emergência de um ator central na propagação de sua solução: o MNCR. Como a autoridade prática não necessariamente se restringe a burocracias estatais, uma consequência do argumento de Abers e Keck (2017), explorada ao longo deste trabalho, foi a de que as competências para entregar políticas públicas podem ser mobilizadas fora do Estado.

O imprevisto e a experimentação de atores atuantes na implantação de modelos integrados de gestão de resíduos, no período imediatamente posterior à 1988, desvelou como burocratas intermediários podem agir de maneira criativa ao inventar novas soluções para problemas públicos concretos. E a defesa do modelo inclusivo por uma comunidade de políticas no interior do campo do saneamento no Brasil refletiu a mobilização engendrada nas suas redes de relações, transformando-as em recursos para promover a circulação de um pacote ideacional aberto. Esse processo, narrado no capítulo 2, evidenciou o esforço de atores não apenas para a construção de redes, mas para o desenvolvimento de competências políticas utilizadas na mediação e na construção de propostas suportadas por uma coalizão discursiva mais ampla.

As atividades e estratégias usadas para navegar no entrelaçamento institucional foram expostas no capítulo 3 – narra-se que os atores situados em organizações da sociedade mobilizam suas redes para sensibilizar as burocracias federais acerca da importância de atuar em prol de uma questão que é de competência municipal. O passo seguinte constitui-se na proposta do Programa Lixo e Cidadania, em torno da qual se estabeleceu uma coalizão discursiva bastante heterogênea. Assim, após lograr êxito em inserir sua pauta na agenda federal, a coalizão mobilizou atores em nível local, como ocorreu no município e no estado de São Paulo. Esse caminho de volta, do nível federal para o local, demarca a flexibilidade do pacote ideacional aberto em relação às dinâmicas de negociação entre os atores locais. Em consequência disso, ativistas do Fórum Lixo e Cidadania do município e do Fórum Recicla São Paulo solicitaram o compromisso de Marta Suplicy para com sua plataforma e, em seguida, elaboraram uma proposta de gestão integrada mais centrada no modelo cooperativista da economia solidária. No entanto, ao perceber a política municipal



desenvolver-se por um caminho inesperado, os atores passaram a negociar com deputados estaduais a aprovação de seu pacote ideacional na legislação paulista. Concomitantemente, esforços foram mobilizados também para incidir no debate nacional, na Câmara Federal, muito em função de Emerson Kapaz e Arnaldo Jardim serem atores políticos ligados ao contexto paulista. O capítulo 3, nesse sentido, apresentou evidências de como os atores estabeleceram ações estratégicas para lidar com o entrelaçamento institucional brasileiro, de maneira semelhante ao que Abers e Keck (2017) mostraram em relação ao processo de construção da Política Nacional de Recursos Hídricos.

O papel de burocratas intermediários na negociação de propostas para a inclusão de catadores na legislação federal foi o mote do capítulo 4. Demonstrou-se como as transformações da burocracia federal afetaram as negociações sobre as políticas tanto para dentro quanto para fora do Estado. Esse papel pôde ser percebido nas relações da Diretoria de Ambiente Urbano do MMA e da Diretoria de Cooperação Técnica do MCidades com a Casa Civil, com outras burocracias e com deputados federais participantes da Comissão Mista e do Grupo de Trabalho que formularam as propostas das leis da PNSB e da PNRs. Da mesma maneira, burocratas de tais diretorias desempenharam papéis importantes de mediação ao traduzir demandas municipalistas, de catadores e do setor empresarial, e incorporá-las à legislação. O capítulo enfatizou ainda as frustrações e tensões subjacentes a tais negociações, destacando a implementação no nível intermediário: antes mesmo de a política chegar “ao nível da rua”, ocorreram novas rodadas de negociação entre os atores envolvidos.

No capítulo 5, destacou-se a importância da política da proximidade para a investigação do papel de quase-burocratas no estabelecimento de fluxos de informação e recursos entre a equipe de articulação do MNCR, seus assessores técnicos e as burocracias federais. Nesse sentido, evidenciou-se como o movimento se beneficiou do desenvolvimento de capacidades, tanto de sua equipe de articulação como da Ancat, para transformar o desenho e a implementação do Cataforte e da PNRs. Corroborando a mesma ideia, o capítulo 4 havia mostrado que sua participação nas negociações do acordo setorial de embalagens pode ser interpretada como um reflexo desse fortalecimento. As negociações em torno do Cataforte também evidenciaram as dinâmicas de fricção entre burocracias, quase-burocracias e órgãos de controle, pois novas soluções foram articuladas para combinar instrumentos no arranjo do programa, ao mesmo tempo em que efeitos inesperados ocorreram. O capítulo 5 também demonstrou de que forma a implementação de políticas inclusivas, por meio de instrumentos como os editais públicos, aos moldes das exigências dos órgãos de controle, pode resultar na exclusão de parte de seu próprio público-alvo, salientando que a inclusão de “cooperados”

pode gerar a exclusão de organizações formadas por “catadores de verdade”. Da mesma maneira, o capítulo destacou os limites do modelo para incluir catadores autônomos, que por variadas razões não se inserem nas associações, cooperativas ou empreendimentos de economia solidária voltados à triagem de materiais.

A opção por investigar um longo processo de construção institucional aposta em uma visão mais processual da produção de políticas. Enfatiza-se assim seu aspecto *path-shaping* sem, contudo, desconsiderar a possibilidade de existirem traços institucionais dependentes de uma dada trajetória histórica (cf. TORFING, 1999; HAY, 2010). O fato de que o regime brasileiro esteja focado no fomento do trabalho coletivo na recuperação e na triagem de materiais, muitas vezes excluindo catadores autônomos e organizações mais frágeis, mostra como uma dependência de trajetória pode estar influenciando sua implementação. Esta é uma característica do regime brasileiro que ainda merece ser investigada com mais atenção.

A construção da autoridade prática do regime brasileiro de políticas de resíduos é, assim, um bom exemplo para o estudo de processos de elaboração institucional, porque envolveu atores de diferentes subsistemas de políticas ao longo do tempo. A escolha do caso e de suas dimensões de análise, nesse sentido, facilitou uma aproximação mais abrangente das diferentes escalas de ação que constituem um regime de políticas públicas. No mundo das instituições formais (regras e organizações escritas) e das práticas informais (ações, discursos e narrativas), é por meio de suas narrativas que burocratas e quase-burocratas podem expressar suas interpretações sobre como participaram de determinados processos. As entrevistas com eles possibilitaram uma compreensão de como produzem e interpretam as regras, salientam sua discricionariedade individual e as práticas discursivas que justificam propostas e cimentam coalizões. A pesquisa, dessa maneira, mostrou o artesanato institucional como um processo que pode influenciar a produção de políticas, de maneira semelhante a como Berk e Galvan (2009) interpretam as dinâmicas institucionais por meio de sua teoria do sincretismo criativo.

Os achados da pesquisa avançam a compreensão sobre processos de geração de autoridade prática e mudança de políticas no seguinte sentido: certas trajetórias podem gerar uma espécie de “estoque” de competências e recursos fundamentais para a ativação de fluxos de informações e recursos durante sua realização. Essa condição pode habilitar os atores a montar grupos de trabalho capazes de estruturar propostas em torno das quais coalizões discursivas defendem ideias específicas. Por exemplo, quando Darci Campani e sua equipe no Departamento de Limpeza Urbana da Prefeitura de Porto Alegre iniciaram um experimento com a incorporação de organizações de catadores ao sistema municipal de gestão de resíduos

da cidade, a maioria dos atores do campo do saneamento não reconhecia, na prática, o manejo de resíduos como uma área de políticas importante, como discutido nos capítulos 2 e 3. Pelas características do processo de constituição do campo do saneamento básico brasileiro, os profissionais que se dedicaram à gestão de resíduos sólidos nesse momento eram muito poucos e, mesmo entre estes, dominava uma visão tecnicista sobre a integração do manejo de resíduos. Na prática, essa concepção supervalorizava sua eficiência, sem reconhecer a importância de também envolver os catadores no processo. Ou seja: uma comunidade de políticas no interior do campo do saneamento ainda estava por emergir, no início do processo de gênese ou devir institucional do regime.

No período estudado no capítulo 2, evidenciou-se como Heliana Kátia Campos e uma equipe de pesquisadores do Cetec, em Belo Horizonte, enfrentaram dificuldades para elaborar planos inclusivos de gestão de resíduos e experimentá-los em pequenas cidades do interior de Minas Gerais. Ou seja, revela-se sua capacidade de executar soluções inclusivas alternativas ao modelo que estava posto naquele momento, baseado na terceirização dos serviços de limpeza urbana a empresas privadas e sem reconhecer o trabalho dos catadores. Tal expertise levou Campos, por convite de Patrus Ananias, à direção da Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte. Inclusive, quando assumiu a SLU, ela levou consigo integrantes da equipe do Cetec e passou a compartilhar suas experiências com gestores de outras cidades do país que já haviam experimentado soluções alternativas ao modelo, como é o caso de São Paulo. Além disso, Campani, Campos e outros atores ligados ao campo do saneamento ambiental passaram a constituir uma rede de relacionamentos, principalmente por meio da Abes e do PT, que, igualmente, os conectaram com entidades atuantes na área de assistência social, como é o caso da Cáritas Brasileira, das Pastorais de Rua e da Organização Auxílio Fraternal. Imediatamente, outros atores como Beth Grimberg, do Instituto Pólis, e Teia Magalhães, do Centro de Estudos em Saneamento Ambiental – Água e Vida, passaram a constituir uma comunidade de políticas atuante na defesa da gestão de resíduos inclusiva.

Não seria demais atribuir a esse grupo a expansão do entendimento vigente, no campo do saneamento ambiental brasileiro, acerca do que deveria ser uma política nacional de resíduos sólidos. Campos, a partir de então, foi contratada como consultora do Unicef e, juntamente a outros atores, liderou as articulações do Fórum Nacional Lixo e Cidadania. Posteriormente, ela ocupou também posições no Ministério do Desenvolvimento Social, antes de assumir o cargo de diretora-presidente do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, onde encampou o projeto de encerramento de um dos maiores lixões do mundo. Grimberg e Campani também exerceram papéis de liderança por intermédio do Fórum Lixo e Cidadania,

em São Paulo e no Rio Grande do Sul, respectivamente, mobilizando suas redes de relações para construir políticas inclusivas nos níveis local e nacional.

A análise da trajetória dessas pessoas coincide com o que neste trabalho definiu-se como efeito *ping-pong*, um vetor de criação da autoridade prática cuja origem é o caminho percorrido pelos atores ao longo de suas vidas profissionais. A trajetória de Heliana Kátia Campos, por exemplo, pode explicar em parte a mudança de rota da política de resíduos sólidos no Distrito Federal, corroborando o argumento de Abers e Keck (2017) a respeito da criação do *poder na prática*. Inclusive, assim como Campos, outros atores tiveram percursos profissionais dedicados à construção de novas políticas e instituições. Esse é o caso de Silvano Silvério da Costa, que trabalhou na equipe da DAU, no MMA, entre 2007 e 2012, e depois na equipe de Campos, no SLU-DF, entre 2015 e 2018.

Na verdade, circular por distintos espaços institucionais, na sociedade e no Estado, participando de congressos técnicos, encontros e festivais, de reuniões em conselhos de políticas como o Conama, ou em comitês como o CIISC, e ocupando cargos em variadas instâncias de governo, assim como assumindo posições em associações como a Abes e a Assemae, não somente auxilia a propagar ideias e experimentos concretos, mas também a construir vínculos que resultam em outros diálogos e relações profícuos. Nesse processo relacional, constroem-se reputações e desenvolvem-se potenciais que são mobilizados na resolução de problemas públicos, sendo que o reconhecimento é parte da autoridade prática e confere poder aos atores, proporcionando novas oportunidades de desenvolver capacidades. Em suma, os ajudando a conquistar ainda mais reconhecimento, além de muni-los de importantes ferramentas.

Atores com esses perfis muitas vezes são impelidos, mesmo de maneira não intencional, a exercer papéis de *policy brokers*, pois, ao fazer progredir distintos papéis de mediação, têm ainda a possibilidade de desenvolver três tipos de aprendizado: técnico ou cognitivo; político ou social; e institucional. E isso os proporcionam três tipos de competências: analíticas, gerenciais e políticas. É difícil estabelecer qual é a medida suficiente de cada uma delas para a geração de autoridade prática, como é improvável também que um indivíduo as concentre na medida exata para gerá-la, podendo desenvolver uma delas, parcialmente alguma ou mesmo nenhuma ao longo de suas trajetórias.

A evolução de uma dessas competências pode ser suficiente para que um ator acesse em determinados momentos outro ator que tenha as habilidades que não possui, e que, a partir da influência deste novo sujeito, ambos consigam estabelecer pontes com outras equipes com as quais possam construir ações juntos e difundir seus modos de resolver problemas. Indivíduos

cujas atribuições envolvem a nomeação de equipes, por exemplo, mesmo que não tenham competências específicas para exercer integralmente seu mister, podem recrutar pessoas que as têm. Muitas vezes, a possibilidade de nomear pessoas competentes em um determinado setor deriva da construção de redes formadas anteriormente ao momento dessa nomeação, quando elas tiveram a oportunidade de demonstrar determinadas habilidades.

O efeito *ping-pong*, nesse sentido, descreve o processo de criação da autoridade prática, como argumentam Abers e Keck (2017), mas tenta avançar na identificação de dois mecanismos que compõem sua cadeia constitutiva. Entendê-lo é facilitar o aprendizado de competências técnicas, gerenciais e políticas. Assim, algumas trajetórias profissionais contribuem para a construção de novos relacionamentos, que, ao longo do tempo, podem ser mobilizados como uma espécie de *poder na prática*. As habilidades de mediação podem ser entendidas como um tipo de competência política que permite a um ator exercer influência na formação de coalizões discursivas, negociando propostas apresentadas como soluções em determinados momentos. Essas capacidades se assemelham ao que Fligstein (2001) chamou de habilidades sociais, pois possibilitam que atores mobilizem competências de outros atores para montar equipes e elaborar propostas consistentes.

As coalizões discursivas, por sua vez, dão suporte à ação coletiva de atores, aglutinando-os na defesa de certas soluções em detrimento de outras e fornecendo elementos de justificação que, combinados com a prática, geram “pequenas vitórias” (cf. WEICK, 1984; ANSELL, 2011). Quando conseguem coordenar ações por meio de coalizões discursivas que vão além de suas redes de relações, por exemplo, envolvendo atores que apoiam suas propostas, os *brokers* podem ser mais efetivos e, assim, aumentar seu “estoque” de capacidades e reconhecimento, o que lhes permite também ampliar os fluxos de autoridade prática em determinados regimes. Habilidades de mediação são, nesse sentido, competências políticas fundamentais para a construção de coalizões discursivas em torno de ideias e práticas alternativas associadas à resolução de problemas.

A tese mostrou dois exemplos nesse sentido. No capítulo 3, atores envolvidos na construção da proposta defendida pela coalizão Lixo e Cidadania conseguiram agendar a discussão da gestão de resíduos sólidos em nível nacional, por meio de uma narrativa em favor da erradicação do trabalho infantil. No capítulo 6, atores cujas trajetórias se conectam à experiência da coalizão Lixo e Cidadania, ligados a burocracias do Distrito Federal, a organizações da sociedade civil e à Central de Cooperativas de Catadores do DF conseguiram barrar a implantação de uma parceria público-privada para a gestão de resíduos urbanos pelo

governo local. Em seguida, alguns deles assumiram posições na burocracia distrital para promover a mudança de rota da política de resíduos local.

O aprendizado técnico e político dos *policy brokers* também pode ser desenvolvido em trajetórias como as das lideranças da equipe de articulação do MNCR, que, ao participar de debates, reuniões de avaliação e de implementação de projetos de fomento, aprenderam a traduzir termos técnicos para suas bases, por um lado, e a traduzir práticas e resultados de suas experiências práticas para burocratas com quem negociavam, por outro.

Esse mesmo tipo de aprendizado foi desenvolvido por burocratas que não tinham engajamento em movimentos sociais antes de entrar no serviço público. Em consequência, tais atores desenvolveram competências diversas e também compromissos com causas com as quais não mantinham vínculos. Além disso, ao mesmo tempo, desenvolvem um tipo de aprendizado institucional que opera no nível mais sistêmico de um regime de políticas públicas, o que pode gerar compartilhamento de valores e confiança interpessoal.

A exposição a variados contextos e soluções é um dos ingredientes que as trajetórias “ping-pong” fornecem a atores que participam da elaboração de políticas, seja desde organizações públicas ou privadas, em distintos níveis da federação. A experiência com a resolução de problemas em diferentes escalas de ação e em negociação com atores no Estado e na sociedade pode possibilitar o desenvolvimento de conhecimentos acerca da necessária combinação de instrumentos para atingir certos resultados ou conseguir gerenciar equipes e mediar conflitos entre atores em situações nas quais resultados inesperados ocorrem.

As trajetórias profissionais de agentes situados e suas percepções sobre como participam do processo de elaboração do regime permitiu a análise sobre como atores políticos constroem redes de relações. Embora não tenha reproduzido as mesmas técnicas de pesquisa, a abordagem desenvolvida aqui foi inspirada nos trabalhos de Marques (2000), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Feltran (2006), Hochstetler e Keck (2007), Abers e Von Bulow (2011), Silva e Oliveira (2011) e Abers e Keck (2017). De maneiras distintas, esses autores identificaram como o compartilhamento de atributos, interesses e projetos entre atores situados dentro e fora do Estado afetaram a ação pública, analisando o papel da mobilização de redes pessoais e profissionais como recursos para institucionalizar práticas em leis e levar instituições formais do papel à prática.

Buscou-se inspiração também em trabalhos mais recentes, como Abers, Serafim e Tatagiba (2014), Gutierrez (2015), Oliveira (2016) e Penna (2017), que investigaram o papel das trajetórias de atores circulantes entre organizações na sociedade e no Estado para a institucionalização de políticas, movimentos e partidos. Optou-se por não restringir a análise a

organizações estatais únicas, como um ministério ou repartição dentro de uma organização estatal, e sim a uma ecologia organizacional específica, na qual se estabelecem campos de políticas que envolvem o saneamento e a gestão de resíduos no Brasil.

A combinação dessas abordagens, aliada à avaliação da percepção de (quase) burocratas sobre seu próprio trabalho, foi a entrada empírica utilizada para estudar a ação criativa e o imprevisto na produção de políticas. Essa perspectiva se alinha às abordagens de Berk, Galvan e Hattam (2013), para quem mudança e estabilidade institucionais são faces de um processo contínuo em que a ação criativa se situa ao longo do tempo; e Hysing e Olsson (2016; 2018), para quem o ativismo de servidores públicos pode orientar a mudança de políticas e instituições de maneira sustentada. Tais trabalhos se encaixam bem com a investigação das trajetórias profissionais e o uso intensivo de entrevistas aprofundadas, pois sua combinação produz uma ferramenta metodológica que capta a ação criativa no interior das dinâmicas institucionais, como, por exemplo, na mudança de rota da política de resíduos sólidos do Distrito Federal.

A mudança de rota da política de resíduos sólidos do Distrito Federal foi uma entrada empírica para a análise sobre como o efeito *ping-pong* afeta a gestão pública. Nesse sentido, o capítulo 6 evidenciou como a trajetória profissional de atores cria estoques de competências mesmo de maneira não intencional, e que depois eles os mobilizam como recursos políticos, estabelecendo fluxos de informações e recursos para promover a coordenação horizontal entre as burocracias do GDF que lideraram ações de inauguração do aterro sanitário, de contratação de organizações de catadores e de encerramento do Lixão da Estrutural.

A tese inovou ao trazer para o primeiro plano os papéis de burocracias intermediárias e quase-burocracias na produção de políticas para o desenvolvimento sustentável inclusivo. Contribui também para uma discussão teórica multidisciplinar, situada na fronteira das literaturas sobre mudança de políticas públicas e governança. Buscou-se promover o diálogo entre tais narrativas por meio da análise de uma janela empírica específica: a inclusão de catadores no processo de construção do regime brasileiro de políticas de resíduos sólidos.

Apresentaram-se evidências que corroboram os crescentes achados da literatura sobre ativismo em contextos de governança (ABERS, 2018; PENNA, 2017; VERHOEVEN; DUYVENDAK, 2017). Assim como burocratas podem atuar como ativistas em determinados contextos, ativistas de organizações da sociedade civil podem atuar como servidores públicos em diversas situações durante o processo de produção de políticas (BRANDAO, 2017). Além disso, como foi demonstrado, organizações da sociedade civil cujos gestores executam políticas, com recursos e orientações dadas por editais e termos de referência negociados com

burocratas intermediários, podem atuar de maneira muito semelhante a burocracias estatais, principalmente quando ambas prestam contas aos mesmos órgãos de controle. Por essa razão defendeu-se que tais agentes podem ser vistos como quase-burocratas.

Por fim, o trabalho mostrou que a realidade das burocracias públicas muitas vezes escapa às expectativas de seus intérpretes, em pelo menos três situações. Em primeiro, quando o quadro de pessoal da organização estudada não obedece à lógica de estratificação em que se baseia a literatura internacional sobre burocratas gerentes, para a qual tais atores estão isolados do contato com as populações-alvo das políticas que desenham (cf. HOWLETT, 2011; YESILKAGIT; VAN THIEL, 2008). Em segundo, em situações nas quais burocratas intermediários exercem funções de negociação não somente com os estratos burocráticos superiores, mas também com quase-burocratas que compõem a população-alvo das políticas. Em terceiro, quando o setor de políticas no qual trabalham se constitui historicamente por meio de repertórios de interação que aproximam burocratas intermediários e quase-burocratas na produção de políticas públicas.

Diferentemente dos típicos burocratas de médio-escalão, que, supõe-se, não se comunicam com o público-alvo das políticas que desenham, por se encontrarem encapsulados em estratos bem delimitados de uma burocracia “weberiana”, muitas vezes atores que habitam burocracias intermediárias exercem funções semelhantes às de burocratas de nível de rua, mesmo quando formalmente não lhes caberia esse papel. Aparentemente, a escassez de recursos humanos diante da demanda por atividades diversificadas de atuação constitui um cenário de fluidez das relações de hierarquia no interior de burocracias intermediárias.

O conteúdo da ação de tais agentes dá forma a uma cadeia de intermediação desde o alto escalão das burocracias estatais no nível federal, passando por organizações intermediárias (estatais e não estatais), até chegar aos cidadãos no nível da rua, em municípios e no Distrito Federal. Assim como os típicos burocratas no nível da rua, burocratas intermediários e quase burocratas de diversos estratos e níveis de governo interagem com a população-alvo das políticas que desenham. Essa interação se dá em eventos públicos, seminários, festivais, encontros, arenas de interlocução formais e informais, bem como em reuniões de monitoramento e avaliação de programas, como foi visto ao longo dos capítulos.

Além de mostrar resultados práticos em pequena escala para arregimentar adeptos, estes atores construíram propostas e as defenderam de modo a atrair confiança e realçar suas competências para resolver problemas. O papel de suas trajetórias profissionais no estabelecimento de fluxos de informações e recursos fundamentais para a construção de autoridade prática também mostrou como atores específicos conseguem coordenar ações no



interior de um Estado que se fragmentou como consequência de inúmeras reformas administrativas. Embora esta pesquisa mostre o papel importante de quase-burocratas e de burocratas intermediários na produção de políticas públicas, uma importante agenda focada nos possíveis mecanismos de construção da autoridade na prática ainda está por ser desenvolvida.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. Bureaucratic Activism: Pursuing environmentalism inside the Brazilian State. **Latin American Politics and Society**, 2018.

\_\_\_\_\_; KECK, Margaret E. **Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Editoria Fiocruz, 2017.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Marília Silva de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 336–364, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762015000200336&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000200336&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; PEREIRA, Ana Karine. Inclusive Development and the Asymmetric State: Big Projects and Local Communities in the Brazilian Amazon. **The Journal of Development Studies**, p. 1–16, 2016. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00220388.2016.1208177>>. Acesso em: 27 set. 2017.

\_\_\_\_\_; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582014000200003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200003&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 27 set. 2017.

\_\_\_\_\_; VON BÜLOW, Marisa. 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.

ABREU, Maria de Fátima. **Do lixo à cidadania: estratégias para a ação**. Fórum Nacional Lixo e Cidadania. 2a. ed. Brasília-DF: Caixa, 2007.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico sobre os serviços de coleta seletiva, triagem e destinação dos resíduos de coleta seletiva**. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2015. (Estudos e Proposição de Logística e Alternativas Tecnológicas e Institucionais para os Serviços de Coleta Seletiva).

\_\_\_\_\_. **Estudos e Proposição de Logística e Alternativas Tecnológicas e Institucionais para os Serviços de Coleta Seletiva**. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2016. (Estudos e Proposição de Logística e Alternativas Tecnológicas e Institucionais para os Serviços de Coleta Seletiva).

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional Lixo e Cidadania: conquistas, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: MMA/SQA - Agência da GTZ no Brasil, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcus Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Editora FGV, 2010, p. 392.

ALMEIDA, Valéria Gentil. **Pessoas residuais e os resíduos das pessoas**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, DF, 2008.

ALONSO, Angela; MISCHE, Ann. Changing Repertoires and Partisan Ambivalence in the New Brazilian Protests: June 2013 in Brazil. **Bulletin of Latin American Research**, v. 36, n. 2, p. 144–159, 2017. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/blar.12470>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

ALTEMEYER JR., Fernando. **Compaixão em processos sociais e mudanças institucionais: o caso do vicariato episcopal do Povo da Rua em São Paulo**. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais, São Paulo, SP, 2006.

ALVARENGA, Júlio Campos Fontes de. **Avaliação do Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos em Municípios da Zona da Mata de Minas Gerais utilizando indicadores de sustentabilidade em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Viçosa. Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Viçosa-MG, 2014.

ANDRADE, Heloisa Schmidt de Andrade; FIGUEIREDO, Gladson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A trajetória histórica e organizativa da população em situação de risco de rua de Belo Horizonte: a construção de um movimento cidadão. *In*: KEMP, Valéria Heloisa; CRIVELLARI, Helena Maria Tarchi (Orgs.). **Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais**. Belo Horizonte-MG: Editora Autêntica, 2008, p. 49–64.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2007. Disponível em: <<http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1093/jpart/mum032>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

ANSELL, Christopher K. **Pragmatist democracy: evolutionary learning as public philosophy**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2011.

\_\_\_\_\_. Pragmatist interpretivism. *In*: BEVIR, Mark; RHODES, R. A. W. (Orgs.). **Routledge Handbook of Interpretive Political Science**. 1. ed. Oxford ; New York: Routledge, 2016, p. 86–98.

\_\_\_\_\_; TORFING, Jacob. Theories of Governance. *In*: ANSELL, Christopher K.; TORFING, Jacob (Orgs.). **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2016, p. 1–20.

\_\_\_\_\_; TRONDAL, Jarle. **Turbulence is the new normal**. Statecrafting: comment on the craft of public administration. Disponível em: <<https://statecrafting.net/how-do-we-govern-in-turbulent-times-6548f8393b00>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_; TRONDAL, Jarle; ØGÅRD, Morten. Turbulent Governance. *In*: ANSELL, Christopher K.; TRONDAL, Jarle; ØGÅRD, Morten (Orgs.). **Governance in Turbulent Times**. 1. ed. Oxford, United Kingdom ; New York, NY: Oxford University Press, 2017, p. 1–26.

ARAÚJO, Maria Celina Soares d'; LAMEIRÃO, Camila. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, CPDOC, 2009.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000100001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 19 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1a ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FIOCRUZ, 2012.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Trajетórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1a edição. São Paulo, SP: Centro de Estudos da Metrópole : Editora UNESP, 2015.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington, D.C. : Baltimore: Woodrow Wilson Center Press ; Johns Hopkins University Press, 2009.

BAEDER, Angela Martins. **Educação Ambiental e Mobilização Social: Formação de Catadores na Grande São Paulo**. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BARCELOS, Márcio; PEREIRA, Matheus Mazzilli; SILVA, Marcelo Kunrath. Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**, v. 82, p. 13–40, 2017.

BARDACH, Eugene. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law**. Cambridge, Mass: MIT Press, 1977. (MIT studies in American politics and public policy, 1).

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993. (American politics and political economy series).

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (Orgs.). **Theories of Policy Process**. 3. ed. Boulder, CO: Westview Press, a member of the Persus Books Group, 2014, p. 59–104.

BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 3, p. 428–445, 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2015.1115533>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BELL, Stephen; HINDMOOR, Andrew. **Rethinking governance: the centrality of the state in modern society**. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2009.

BERK, Gerald; GALVAN, Dennis. How people experience and change institutions: a field guide to creative syncretism. **Theory and Society**, v. 38, n. 6, p. 543–580, 2009. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/s11186-009-9095-3>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Processes of Creative Syncretism: Experiential Origins of Institutional Order and Change. In: BERK, Gerald; GALVAN, Dennis Charles; HATTAM, Victoria Charlotte (Orgs.). **Political Creativity: Reconfiguring Institutional Order and Change**. Philadelphia, Pennsylvania, US: University of Pennsylvania Press, 2013, p. 29–54.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. HATTAM, Victoria Charlotte. **Political creativity: reconfiguring institutional order and change**. [s.l.: s.n.], 2013. Disponível em: <<http://site.ebrary.com/lib/ualberta/Doc?id=10802405>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

BESEN, Gina Rizpah. A questão da coleta seletiva formal. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; MACHADO FILHO, José Valverde (Orgs.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. São Paulo, SP: Manole, 2012, p. 389–414. (Coleção Ambiental).

\_\_\_\_\_. **Coleta seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade**. Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_; FRACALANZA, Ana Paula. Challenges for the Sustainable Management of Municipal Solid Waste in Brazil. **disP - The Planning Review**, v. 52, n. 2, p. 45–52, 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02513625.2016.1195583>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

BEVIR, Mark. **A Theory of Governance**. 2013. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_; RICHARDS, David. DECENTRING POLICY NETWORKS: A THEORETICAL AGENDA. **Public Administration**, v. 87, n. 1, p. 3–14, 2009. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9299.2008.01736.x>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BEZERRA, Rafael Ginane. **Da prática da separação do lixo: estudo de caso sobre as representações sociais do lixo entre os participantes do Programa Câmbio Verde em um bairro de Curitiba**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Sociologia, Curitiba-PR, 2003.

BIANCHI, Alvaro; ALIAGA, Luciana. Pareto e Gramsci: itinerários de uma ciência política italiana. **Análise Social**, v. 203, n. XLVII, p. 322–342, 2012.

BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 104, p. 104–137, 2016.

BITTAR. **O modo petista de governar**. São Paulo, SP: Partido dos Trabalhadores/DIretório Regional de São Paulo, 1992. (Cadernos Teoria e Debate).

BLANCO, Ismael; LOWNDES, Vivien; PRATCHETT, Lawrence. Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity. **Political Studies Review**, v. 9, n. 3, p. 297–308, 2011. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1478-9302.2011.00239.x>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BLUMBERG, Louis; GOTTLIEB, Robert. **War on waste: can America win its battle with garbage?** Washington, D.C: Island Press, 1989.

BORZEL, Tanja A. Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 253–273, 1998. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/1467-9299.00100>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BOSI, Antônio de Pádua. A organização capitalista do trabalho “informal”: o caso dos catadores de recicláveis. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092008000200008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000200008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 14 fev. 2018.

BRANDÃO, Igor Ribas. O efeito ping-pong: habilidades de mediação, difusão de práticas e a produção da exclusão em programas associativos. *In*: Anais do 41o Encontro Anual da ANPOCS, 2017a, Caxambu. Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs, 2017.

\_\_\_\_\_. Ativismo burocrático em arranjos institucionais complexos: O CIISC, o Cataforte e o Pró-Catador. *In*: II Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2017, Brasília. Anais Eletrônicos do II Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2017b.

\_\_\_\_\_; VILACA, L. Ativismo burocrático na construção de Belo Monte e na inclusão socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis. *In*: Anais do III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2017, Vitória. III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2017. p. 388-417.

\_\_\_\_\_; GUTIÉRREZ, Ricardo A. Novos Regimes de Políticas de Resíduos na América Latina: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. *In*: Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu-MG, 2016.

**BRASIL. Lixo e Cidadania: guia de ações e programas para a gestão de resíduos sólidos.** Brasília, DF: Ministério das Cidades / Água e Vida – Centro de Estudos de Saneamento Ambiental, 2005.

\_\_\_\_\_. Plano Plurianual 2004-2007 - Mensagem Presidencial. 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública.** 1a. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2009.

BRINKERHOFF, Derick W.; BRINKERHOFF, Jennifer M. Public Sector Management Reform in Developing Countries: Perspectives Beyond NPM Orthodoxy: Public Sector Management Reform. **Public Administration and Development**, v. 35, n. 4, p. 222–237, 2015. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1002/pad.1739>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BUARQUE, Cristovam. **Mediterrâneos Invisíveis: os muros que excluem pobres e aprisionam ricos.** 1. ed. Rio de Janeiro, RJ - São Paulo, SP, Brasil: Paz e Terra, 2016.

BURGOS, Rosalina. **Periferias Urbanas da Metrópole de São Paulo: territórios da base da indústria da reciclagem no urbano periférico.** Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Geografia Humana - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CALAFATE-FARIA, Francisco. **Countercycling: An Ethnographic Study of Waste, Recycling, and Waste-Pickers in Curitiba, Brazil.** Doctorate Thesis, Department of Sociology Goldsmith University of London, London, 2013.

CALDERONI, Sabetai. **Os bilhões perdidos no lixo.** 3a. ed. São Paulo, SP, Brasil: Humanitas Publicações, FFLCH/USP, 1999.

CAMPANI, Darci Barnech. A política nacional de resíduos sólidos e a sustentabilidade de nossa sociedade. *In*: AMARO, Aurélio Bandeira; VERDUM, Roberto (Orgs.). **Política Nacional de Resíduos Sólidos e suas interfaces com o espaço geográfico: entre conquistas e desafios.** Porto Alegre: Letra 1, 2016, p. 13–21.

CAMPBELL, Andrea Louise. Policy Makes Mass Politics. **Annual Review of Political Science**, v. 15, n. 1, p. 333–351, 2012. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-012610-135202>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

CAMPOS, Heliana Kátia Tavares. **Guia Metodológico para a Implantação do Fórum Municipal Lixo e Cidadania e Sistema de Gestão Participativa dos Serviços de Limpeza Urbana**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente / Água e Vida - Centro de Estudos de Saneamento Ambiental, 2003.

\_\_\_\_\_. **Minuta do Plano de Inclusão Sócio Produtiva dos catadores de materiais recicláveis do DF, em especial os impactados pelo fechamento do Lixão da Vila Estrutura**. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2014. (Saneamento Ambiental do Distrito Federal- Brasília Sustentável II).

\_\_\_\_\_. Recycling in Brazil: Challenges and prospects. **Resources, Conservation and Recycling**, v. 85, p. 130–138, 2014. Disponível em: <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0921344913002243>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resíduos Sólidos e Sustentabilidade**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília-DF, 2013.

CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. (Orgs.). **Varieties of governance**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, NY: Palgrave Macmillan, 2015. (Studies in the political economy of public policy).

CARDOSO JR., José Celso; BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília, DF: IPEA, 2017. (Administração Pública Federal).

CARLOS, Euzeneia; OLIVEIRA, Osmany Porto de; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs.). **Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos, Editora da Unochapecó, 2014. (Coleção Debates, n. 14).

CARPENTER, Daniel. The Political Foundations of Bureaucratic Autonomy A Response to Kernell. **Studies in American Political Development**, v. 14, p. 113–122, 2001.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. **Burocratas de Médio Escalão: perfil, trajetórias e atuação**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2015.

CAYRES, Domitila Costa. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**, v. 82, p. 81–104, 2017.

\_\_\_\_\_. **Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)**. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política., Florianópolis-SC, 2015.

CENTCOOP-DF, Central de Cooperativas de Materiais do Distrito Federal e Entorno. Acordo Cooperativo da Coleta Seletiva Solidária da Esplanada dos Ministérios. 2007.

CENTENO, Miguel Angel; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J. Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics. *In*: CENTENO, Miguel Angel; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J.; *et al* (Orgs.). **States in Developing World**. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 2017, p. 1–34.

COLETTI, Diego; BISSCHOP, Lieselot. Waste pickers in the informal economy of the Global South: included or excluded? **International Journal of Sociology and Social Policy**, v. 37, n. 5/6, p. 280–294, 2017. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/10.1108/IJSSP-01-2016-0006>>. Acesso em: 31 fev 2018.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Elsevier, 2010.

CRIVELLARI, Helena Maria Tarchi; DIAS, Sonia Maria; PENA, André Souza. Informação e trabalho: uma leitura sobre os catadores de material reciclável a partir das bases públicas de dados. *In: KEMP, Valéria Heloisa; CRIVELLARI, Helena Maria Tarchi (Orgs.). Catadores na Cena Urbana: construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte-MG: Editora Autêntica, 2008, p. 299–324.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. **Outras Políticas para outros economias contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)**. Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DAGNINO, Evelina; OLVERA RIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. [Campinas, São Paulo, Brazil]: São Paulo, SP: UNICAMP; Paz e Terra, 2006.

DAMASIO, Joao; TEIXEIRA, Telma Cristina; DELMONT, Luís Gustavo. **Análise do Custo de Geração de Postos de Trabalho na Economia Urbana para o Segmento dos Catadores de Materiais Recicláveis**. Salvador, BA: Universidade Federal da Bahia, 2006.

DELEON, P.; DELEON, L. What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 467–492, 2002. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jpart/article-lookup/doi/10.1093/oxfordjournals/jpart.a003544>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

DELVAUX, Bernard. **Public action, or studying complexity**. Know&Pol, 2007. (Knowledge and Policy in education and health sectors).

DEMAJOROVIC, Jacques. Da política tradicional de tratamento do lixo à política de gestão de resíduos sólidos: as novas prioridades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 88–93, 1995.

\_\_\_\_\_. **Meio ambiente e resíduos sólidos: avanços e limites na cidade de Viena e lições para São Paulo**. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_; LIMA, Márcia. **Cadeia de reciclagem: um olhar para os catadores**. São Paulo, SP: SENAC: Edições SESC, 2013.

\_\_\_\_\_; MASSOTE, Bruno. ACORDO SETORIAL DE EMBALAGEM: AVALIAÇÃO À LUZ DA RESPONSABILIDADE ESTENDIDA DO PRODUTOR. **Revista de Administração de Empresas**, v. 57, n. 5, p. 470–482, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902017000500470&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902017000500470&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 26 fev. 2018.

DIAS, Sonia Maria. **Construindo a cidadania: avanços e limites do Projeto de Coleta Seletiva em parceria com a ASMARE**. Instituto de Geociências da UFMG, 2002. Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

\_\_\_\_\_. **Trajetórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa**. Tese de doutorado em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_. Waste pickers and cities. **Environment and Urbanization**, v. 28, n. 2, p. 375–390, 2016. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0956247816657302>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. Reforma administrativa no Brasil dos anos 1990: projeto e processo. *In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio (Orgs.). A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil Lima Jr*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Renavan, 2014, p. 280.

DISTRITO FEDERAL, Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal. **Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal - Brasília Sustentável II - Revisão do EIA/RIMA e Avaliação Socioambiental**. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2014.

\_\_\_\_\_, CIISC-DF. Plano para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal. 2013.

\_\_\_\_\_, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. **Plano Físico e Social de Relocação e Reassentamento das Famílias Beneficiárias do Projeto Integrado Vila Estrutural**. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2008.

\_\_\_\_\_, Serviço de Limpeza Urbana. **Construindo um novo modelo de gestão dos resíduos sólidos no DF - Relatório de atividades do SLU**. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2016.

\_\_\_\_\_, Serviço de Limpeza Urbana. **Plano de Intervenção Lixão do Jóquei**. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal. Grupo de Trabalho do Lixão do Jóquei, 2015.

\_\_\_\_\_, Serviço de Limpeza Urbana. **Relatório do Diagnóstico de Resíduos Sólidos - Distrito Federal (2014)**. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2015.

\_\_\_\_\_, Serviço de Limpeza Urbana. **Relatório sobre a situação de emergência no âmbito da limpeza urbana Jóquei (23.05 a 29.11.15)**. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal. Grupo de Trabalho do Lixão do Jóquei, 2016.

\_\_\_\_\_, Serviço de Limpeza Urbana. **Um ano de operação do Aterro Sanitário e tudo pronto para fechar o lixão - Relatório de atividades SLU - 2017**. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2017.

\_\_\_\_\_, SLU-SEDESTMIDH-CACI. Plano de Transição entre o Encerramento das Atividades Irregulares do Aterro Controlado do Jóquei e a Destinação Final dos Resíduos no Aterro Sanitário de Brasília. 2017.

\_\_\_\_\_, Subsecretaria de Fomento e Parcerias. Projeto Pró-Catador DF. 2012.

\_\_\_\_\_, Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Relatório de Auditoria Operacional no Serviço de Limpeza Urbana do DF**. Brasília, DF: TCDF, 2009.

DUBASH, Navroz K.; MORGAN, Bronwen. Understanding the rise of the regulatory state of the South\*: Regulatory state of the South. **Regulation & Governance**, v. 6, n. 3, p. 261–281, 2012. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1748-5991.2012.01146.x>>. Acesso em: 26 set. 2014.

DUBOIS, Analelia Meireles. **Coleta Seletiva: Análise da Experiência do Distrito Federal**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

EIGENHEER, Emílio. **Coleta Seletiva de Lixo: experiências brasileiras**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: In-Fólio, 1993.

\_\_\_\_\_. **Coleta Seletiva de Lixo: experiências brasileiras 2**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: In-Fólio, 1998.

\_\_\_\_\_; FERREIRA, João Alberto. Três décadas de coleta seletiva em São Francisco (Niterói/RJ): lições e perspectivas. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 20, n. 4, p. 677–684, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-41522015000400677&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522015000400677&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 18 jan. 2018.

ELMORE, Richard F. Backward Mapping: Implementatio Research and Policy Decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, p. 601–616, 1979.

EVANS, Peter B. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 2012. Disponível em: <<http://grail.eblib.com.au/patron/FullRecord.aspx?p=574432>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Livable cities? urban struggles for livelihood and sustainability**. Berkeley: University of California Press, 2002.



\_\_\_\_\_ ; HELLER, Patrick. Human Development, State Transformation, and the Politics of the Developmental State. *In*: LEIBFRIED, Stephan; HUBER, Evelyne; LANGE, Matthew; *et al* (Orgs.). **The Oxford Handbook of Transformations of the State**. [s.l.]: Oxford University Press, 2015. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199691586.001.0001/oxfordhb-9780199691586-e-37>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

\_\_\_\_\_ ; HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D.; *et al*. The Political Foundations of State Effectiveness. *In*: CENTENO, Miguel A.; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J. (Orgs.). **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 380–408. Disponível em: <<http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781316665657A028>>. Acesso em: 27 set. 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 13 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? *In*: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte-MG: PUC-MG, 2012, p. 123–152.

FELTRAN, Gabriel. Deslocamentos: trajetórias individuais entre sociedade civil e Estado no Brasil. *In*: DAGNINO, Evelina; OLVERA RIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. [Campinas, São Paulo, Brazil]: São Paulo, SP: UNICAMP; Paz e Terra, 2006, p. 371–416.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. **Desafíos de la participación social: alcances y límites de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil**. Flacso - Argentina, Buenos Aires, 2011.

FILOMENA, César Luciano. **O agonismo nas relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade civil e do sistema administrativo estatal: a experiência da administração popular em Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Porto Alegre, 2006.

FISCHER, Frank. **Democracy and expertise: reorienting policy inquiry**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2009.

\_\_\_\_\_. **Reframing Public Policy**. Oxford University Press, 2003. Disponível em: <<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/019924264X.001.0001/acprof-9780199242641>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

\_\_\_\_\_ ; GOTTWEIS, Herbert (Orgs.). **The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice**. Durham: Duke University Press, 2012.

FLIGSTEIN, Neil. Social Skill and the Theory of Fields. **Sociological Theory**, v. 19, n. 2, p. 105–125, 2001. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1111/0735-2751.00132>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

\_\_\_\_\_ ; MCADAM, Doug. **A Theory of Fields**. New York: Oxford University Press, 2012.

FONTAINHA, Fernando de Castro; GERALDO, Pedro Heitor Barros; VERONESE, Alexandre; *et al*. **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?** 1. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2014.

FREITAS, Maria Vany de Oliveira; NEVES, Magda de Almeida. Cidade e trabalho: as experiências dos catadores de papel em Belo Horizonte. *In*: **Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais**. Belo Horizonte-MG: Editora Autêntica, 2008, p. 83–108.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Brasília-DF: IPEA, 2000.

GODOY, Samuel Ralize de. **Muito além da lata de lixo: a construção da política pública e a organização do mercado de limpeza urbana no município de São Paulo**. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo. FFLCH. Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2015.

GÓES, Lúcia; COSTA E SILVA, Rodolfo. A experiência da Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo. *In*: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; MACHADO FILHO, José Valverde (Orgs.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. São Paulo, SP: Manole, 2012, p. 589–600. (Coleção Ambiental).

GONÇALVES, Pólita. **A reciclagem integradora dos aspectos ambientais, sociais e econômicos**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: DP&A Editora - FASE, 2003. (Economia solidária).

GONÇALVES-DIAS, Sylmara L. F. Gonçalves. **Catadores: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem**. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, São Paulo, SP, Brasil, 2009.

GONTIJO, José Geraldo L. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. *In*: FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC-MG, p. 406.

GRIMBERG, Elisabeth. **Coleta Seletiva com inclusão dos catadores: Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo. Experiência e desafios**. [s.l.]: Instituto Pólis, 2007.

\_\_\_\_\_. **Estudo sobre a Coopamare Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis de São Paulo sobre a COOPAMARE**. São Paulo, SP: Instituto Pólis, 1994.

\_\_\_\_\_; BLAUTH, Patrícia. **Coleta Seletiva de Lixo: reciclando materiais, reciclando valores**. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

GRINDLE, Merilee Serrill. **Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge; New York, NY, USA: Cambridge University Press, 1996. (Cambridge studies in comparative politics).

GUTBERLET, Jutta. **Recovering resources--recycling citizenship: urban poverty reduction in Latin America**. Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate, 2008.

GUTIÉRREZ, Ricardo A. When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil. **Governance**, v. 23, n. 1, p. 59–88, 2010. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-0491.2009.01467.x>>. Acesso em: 27 set. 2017.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 01, p. 1, 1992. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0020818300001442](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0020818300001442)>. Acesso em: 15 abr. 2017.

HAJER, Maarten A. Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain. *In*: FISCHER, Frank; FORESTER, John (Orgs.). **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. London: UCL Press, 1993, p. 43–76.

\_\_\_\_\_; WAGENAAR, H. (Orgs.). **Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society**. Cambridge, UK; New York, USA: Cambridge University Press, 2003. (Theories of institutional design).

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 5, p. 936–957, 1996. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited Institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. **Theory and Society**, v. 35, n. 2, p. 213–236, 2006. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/s11186-006-9003-z>>. Acesso em: 2 set. 2014.

HILL, Michael; HUPE, Peter. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471–490, 2003. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1471903032000178545>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance**. 3rd ed. Los Angeles [i.e. Thousand Oaks, Calif.]: SAGE Publications, 2014.

HIWATASHI, Erica. **O Processo de Reciclagem dos Resíduos Sólidos Inorgânicos Domiciliares em Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração., Porto Alegre, 1999.

HOCHSTETLER, Kathryn. Civil society and the regulatory state of the South: A commentary: Civil society and regulatory state. **Regulation & Governance**, v. 6, n. 3, p. 362–370, 2012. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1748-5991.2012.01148.x>>. Acesso em: 26 set. 2014.

\_\_\_\_\_; KECK, Margaret E. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Durham: Duke University Press, 2007.

HOWLETT, Michael. Public Managers as the Missing Variable in Policy Studies: An Empirical Investigation Using Canadian Data: Public Managers as the Missing Variable. **Review of Policy Research**, v. 28, n. 3, p. 247–263, 2011. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1541-1338.2011.00494.x>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_; MUKHERJEE, Ishani; KOPPENJAN, Joop. Policy learning and policy networks in theory and practice: the role of policy brokers in the Indonesian biodiesel policy network. **Policy and Society**, v. 36, n. 2, p. 233–250, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2017.1321230>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures: The Achilles heel of governance. **Regulation & Governance**, v. 10, n. 4, p. 301–313, 2016. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/rego.12091>>. Acesso em: 27 set. 2017.

\_\_\_\_\_; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas: uma Abordagem Integradora**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Elsevier Editora, 2013.

HUPE, Peter. What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 164–182, 2014. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076713518339>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_; HILL, Michael. STREET-LEVEL BUREAUCRACY AND PUBLIC ACCOUNTABILITY. **Public Administration**, v. 85, n. 2, p. 279–299, 2007. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_; HILL, Michael J. 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond *Great Expectations*. **Public Policy and Administration**, v. 31, n. 2, p. 103–121, 2016. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076715598828>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

\_\_\_\_\_; HILL, Michael J. The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Handbook of Public Policy**. [s.l.]: SAGE Publications, 2006.

\_\_\_\_\_; SÆTREN, Harald. Comparative Implementation Research: Directions and Dualities. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 17, n. 2, p. 93–102, 2015. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2015.1015360>>. Acesso em: 27 set. 2017.

HYSING, Erik; OLSSON, Jan. **Green Inside Activism for Sustainable Development**. Cham: Springer International Publishing, 2018. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-56723-5>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

IJGOSSE, Jeroen. **Remuneración a los recicladores por servicios ambientales: un examen crítico de las opciones propuestas en Brasil**. Cambridge: WIEGO, 2012. (Políticas urbanas).

INGOLD, K.; VARONE, F. Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 2, p. 319–346, 2012. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jpart/article-lookup/doi/10.1093/jopart/mur035>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

JACOBI, Pedro Roberto (Org.). **Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social**. 1a. ed. São Paulo, SP, Brasil: Annablume, 2006. (Coleção Cidadania e meio ambiente).

\_\_\_\_\_; BESEN, Gina Rizpah. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 135–158, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142011000100010&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100010&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 31 fev 2018.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Criação do capital social: o caso Asmare - Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 2, p. 5–49, 1997.

\_\_\_\_\_; VIVEIROS, Mariana. Da vanguarda à apatia, com muitas suspeitas no meio do caminho - gestão de resíduos sólidos domiciliares em São Paulo entre 1989 e 2004. *In*: JACOBI, Pedro Roberto (Org.). **Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil**. 1. ed. São Paulo, SP, Brasil: Annablume, 2006, p. 17–64.

JANN, Werner; WEGICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. *In*: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald; SIDNEY, Mara S. (Orgs.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC/Taylor & Francis, 2007, p. 642. (Public administration and public policy, 125).

JENKINS-SMITH, Hank C.; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher M.; *et al.* The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. *In*: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (Orgs.). **Theories of Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press, 2014, p. 183–224.

JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 29–45, 1998. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/1468-2451.00107>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

JOCHIM, Ashley E.; MAY, Peter J. Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance: Jochim/May: Beyond Subsystems. **Policy Studies Journal**, v. 38, n. 2, p. 303–327, 2010. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1541-0072.2010.00363.x>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

JONES, Michael D.; JENKINS-SMITH, Hank C. Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 37–58, 2009. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1541-0072.2008.00294.x>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

JORDAN, Andrew; WURZEL, Rüdiger K.W.; ZITO, Anthony R. Still the century of ‘new’ environmental policy instruments? Exploring patterns of innovation and continuity. **Environmental Politics**, v. 22, n. 1, p. 155–173, 2013. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2013.755839>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins; ARAÚJO, Suely Mara Vaz. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. *In*: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; VALVERDE FILHO, José (Orgs.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. 1. ed. Barueri, SP, Brasil: Manole, 2012, p. 57–78.

KEMP, Valéria Heloisa; CRIVELLARI, Helena Maria Tarchi (Orgs.). **Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd ed. New York: Longman, 1995.

KNAGGÅRD, Åsa. The Multiple Streams Framework and the problem broker: The Multiple Streams Framework and the problem broker. **European Journal of Political Research**, v. 54, n. 3, p. 450–465, 2015. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/1475-6765.12097>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

KOOIMAN, J. (Org.). **Modern governance: new government-society interactions**. London ; Newbury Park, Calif: Sage, 1993.

KREITH, Frank; TCHOBANOGLIOUS, George (Orgs.). **Handbook of solid waste management**. 2nd ed. New York: McGraw-Hill, 2002. (McGraw-Hill handbooks).

LANGE, Matthew. States in the Global South: Transformations, Trends, and Diversity. In: LEIBFRIED, Stephan; HUBER, Evelyne; LANGE, Matthew; *et al* (Orgs.). **The Oxford Handbook of Transformations of the State**. [s.l.]: Oxford University Press, 2015. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199691586.001.0001/oxfordhb-9780199691586-e-37>>. Acesso em: 27 set. 2017.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. 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. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

\_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ ; SINGLY, François de. **Sociologie de l'action publique**. Paris: A. Colin, 2012.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157–187, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762015000100157&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100157&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

LEIBFRIED, Stephan; HUBER, Evelyne; LANGE, Matthew; *et al*. Introduction. In: LEIBFRIED, Stephan; HUBER, Evelyne; LANGE, Matthew; *et al* (Orgs.). **The Oxford Handbook of Transformations of the State**. Oxford University Press, 2015. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199691586.001.0001/oxfordhb-9780199691586-e-1>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

LEITE, Francisco. Raciocínio e procedimentos da Grounded Theory Construtivista. **Revista de Epistemologias da Comunicação**, v. 3, n. 6, p. 76–85, 2015.

LEUBOLT, Bernhard; ROMÃO, Wagner de Melo. Socio-Ecological Innovation in Brazil: The Collective Survival Strategy of the Collectors of Recyclable Material. **Journal Fur Entwicklungspolitik**, v. XXXIII, n. Special Issue, p. 36–57, 2017. (2).

LEVANDER; MIGNOLO. Introduction: The Global South and World Dis/Order. **The Global South**, v. 5, n. 1, p. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.2979/globalsouth.5.1.1>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

LEVI-FAUR, David. The Regulatory State and the Developmental State: Towards Polymorphic Comparative Capitalism. In: DUBASH, Navroz K.; MORGAN, Bronwen (Orgs.). **The Rise of the Regulatory State of the South**. [s.l.]: Oxford University Press, 2013, p. 235–245. Disponível em: <<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199677160.001.0001/acprof-9780199677160-chapter-13>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

LEWIS, Gregory B. Men and Women toward the Top: Backgrounds, Careers, and Potential of Federal Middle Managers. **Public Personnel Management**, v. 21, n. 4, p. 473–492, 1992. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/009102609202100405>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

LIMA, Francisco de Paula Antunes; OLIVEIRA, Fabiana Goulart. Produtividade técnica e social das associações de catadores: por um modelo de reciclagem solidária. In: KEMP, Valéria Heloisa; CRIVELLARI, Helena Maria Tarchi (Orgs.). **Catadores na Cena Urbana: construção de políticas socioambientais**. Belo Horizonte-MG: Editora Autêntica, 2008, p. 225–248.

LIMA, Jacob Carlos. O trabalho autogestionário em cooperativas de produção: o paradigma revisitado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 56, p. 45–62, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092004000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 14 fev. 2018.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments. In: LODGE, Martin; WEGRICH, Kai (Orgs.). **The Problem-solving Capacity of the Modern State**. [s.l.]: Oxford University Press, 2014, p. 1–22. Disponível em: <<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198716365.001.0001/acprof-9780198716365-chapter-1>>. Acesso em: 27 set. 2017.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Managing regulation: regulatory analysis, politics and policy**. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012. (The public management and leadership series).

LOPEZ, Felix Garcia; BUGARIN, Mauricio Soares; BUGARIN, Karina. Turnover of political appointments in Brazil: key indicators 1999-2012. **International Journal of Cooperation Studies**, v. 22, p. 109–120, 2014.

\_\_\_\_\_; DE SOUZA LEÃO, Luciana; GRANGEIA, Mario Luis. State, Third Sector, and the Political Sphere in Brazil: Evolution and Current Scenario. **International Journal of Sociology**, v. 41, n. 2, p. 50–73, 2011. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.2753/IJS0020-7659410203>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49–65, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000100049&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 27 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2015.

\_\_\_\_\_; PIRES, Roberto Rocha Coelho. A (re)produção de desigualdades sociais nos encontros entre os burocratas de nível de rua e usuários. In: Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs: Caxambu-MG, 2017.

\_\_\_\_\_; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463–492, 2014.

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why institutions matter: the new institutionalism in political science**. 1. publ. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. (Political analysis).

LUTON, Larry S. **The politics of garbage: a community perspective on solid waste policy making**. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 1996. (Pitt series in policy and institutional studies).

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; VALVERDE FILHO, José (Orgs.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. 1. ed. Barueri, SP, Brasil: Manole, 2012, p. 39–56.

MAGERA, Márcio. **Os Empresários do Lixo: um paradoxo da modernidade**. [s.l.]: Editor Átomo, 2003.  
MAJONE, Giandomenico. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139–167, 1997.

MANETTI, Dione. Políticas públicas de economia solidária. In: **Cadernos da FLEM**. 20. ed. Salvador, BA: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2002, v. 5, p. 123–131. (Economia Solidária: desafios para um novo tempo).

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Democratic governance**. New York: Free Press, 1995.

MARGETTS, Helen; HOOD, Christopher. Tools Approaches. *In*: PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Philippe (Orgs.). **Contemporary Approaches to Public Policy: theories, controversies and perspectives**. 1. ed. London: Palgrave Macmillan, 2016, p. 206. (International Series on Public Policy).

MARQUES, Eduardo. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 8–35, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212013000300001&lng=en&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212013000300001&lng=en&nrm=iso&tlng=en). Acesso em: 15 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Revan, 2000.

\_\_\_\_\_. Governo, Atores Políticos e Governança em Políticas Urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura. *In*: **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo**. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Editora FIOCRUZ, 2016, p. 71–100.

\_\_\_\_\_; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Editora Fiocruz, 2013.

MARTINS, Clitia Helena Backx. **Trabalhadores na reciclagem do lixo: dinâmicas econômicas e políticas na perspectiva de empoderamento**. Tede de Doutorado, Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

MATTHEWS, Felicity. Governance and State Capacities. *In*: LEVI-FAUR, David (Org.). **The Oxford Handbook of Governance**. 1. ed. Oxford, U. K: Oxford University Press, 2012, p. 281–203.

MAY, Judith V.; WILDAVSKY, Aaron B. (Orgs.). **The Policy cycle**. Beverly Hills: Sage Publications, 1978. (Sage yearbooks in politics and public policy; v. 5).

MAY, Peter J. Implementation failures revisited: Policy regime perspectives. **Public Policy and Administration**, v. 30, n. 3–4, p. 277–299, 2015. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076714561505>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_; JOCHIM, Ashley E. Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing: Policy Regime Perspectives. **Policy Studies Journal**, v. 41, n. 3, p. 426–452, 2013. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/psj.12024>. Acesso em: 2 fev. 2016.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; SAPOTICHNE, Joshua. Constructing Homeland Security: An Anemic Policy Regime: May/Jochim/Sapotichne: Constructing Homeland Security. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 2, p. 285–307, 2011. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1541-0072.2011.00408.x>. Acesso em: 18 fev. 2018.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. (Orgs.). **Effective policy implementation**. Lexington, Mass: Lexington Books, 1981. (Policy Studies Organization series).

MAZZARINO, Jane Márcia. **Tecelagens Comunicacionais-Midiáticas no Movimento Socioambiental**. Lajeado-RS: Editora Univates, 2013.

MEADOWS, Donella H.; RANDERS, Jørgen; MEADOWS, Dennis L. **The limits to growth: the 30-year update**. White River Junction, Vt: Chelsea Green Publishing Company, 2004.

MEDINA, Martin. **The world's scavengers: salvaging for sustainable consumption and production**. Lanham: AltaMira Press, 2007. (Globalization and the environment series).

MEIER, Kenneth J. Are we sure Lasswell did it this way? Lester, Goggin and implementation research. **Policy Currents**, v. 9, p. 5–8, 1999.

MENDOSA, Douglas. **Gênese da política de assistência social do governo Lula**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MENEGAT, Rualdo. Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brasil. **Environment & Urbanization**, v. 14, n. 2, p. 181–206, 2002.

MICHELOTTI, Fernando Canto. **Catadores de “lixo que não é mais lixo”: um estudo da dimensão do reconhecimento social a partir de sua experiência de organização coletiva no Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MNCR. Política Nacional de Resíduos e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; MACHADO FILHO, José Valverde (Orgs.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. São Paulo, SP, Brasil: Manole, 2012. (Coleção Ambiental).

MOULTON, Stephanie; SANDFORT, Jodi R. The Strategic Action Field Framework for Policy Implementation Research: The Strategic Action Field Framework. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. 1, p. 144–169, 2017. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/psj.12147>>. Acesso em: 29 fev. 2018.

NAGEM, Fernanda Abreu; SILVA, Sandro Pereira. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 159–175, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000200010&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000200010&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 14 fev. 2018.

NIESZ, Tricia; KRISHNAMURTHY, Ramchandar. Bureaucratic activism and radical school change in Tamil Nadu, India. **Journal of Educational Change**, v. 14, n. 1, p. 29–50, 2013. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/s10833-012-9194-1>>. Acesso em: 29 fev. 2018.

OLIVEIRA, Márcio. A Trajetória do Discurso Ambiental em Curitiba (1960-2000). **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, p. 97–106, 2001.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. 1a ed. São Paulo, SP, Brasil: FAPESP : Annablume, 2010.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; LOUREIRO, Maria Rita; *et al.* Organizational Learning of Controllers and Controlled Agencies: Innovations and Challenges in Promoting Accountability in the Recent Brazilian Democracy. **American Journal of Industrial and Business Management**, v. 03, n. 06, p. 43–51, 2013. Disponível em: <<http://www.scirp.org/journal/PaperDownload.aspx?DOI=10.4236/ajibm.2013.36A006>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

OLSSON, Jan. **Subversion in Institutional Change and Stability**. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1057/978-1-349-94922-9>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. The Power of the Inside Activist: Understanding Policy Change by Empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF). **Planning Theory & Practice**, v. 10, n. 2, p. 167–187, 2009. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649350902884425>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1990. (The Political economy of institutions and decisions).

\_\_\_\_\_; COX, Michael; SCHLAGER, Edella. An Assesment of the Institutional Analysis and Development Framework and Introduction of the Social-Ecological Systems Framework. In: **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press, 2014, p. 267–306.

PACHECO, Regina S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2010, p. 277–306.

PAGE, Edward C. Middle Level Bureaucrats: Policy, Discretion and Control. In: RAADSCHELDERS, Jos C. N.; TOONEN, Theo A. J.; VAN DER MEER, Frits M. (Orgs.). **The Civil Service in the 21st Century**.



London: Palgrave Macmillan UK, 2007, p. 152–168. Disponível em: <[http://link.springer.com/10.1057/9780230593084\\_10](http://link.springer.com/10.1057/9780230593084_10)>. Acesso em: 24 fev. 2018.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. *In*: PAINTER, Martin; PIERRE, Jon (Orgs.). **Challenges to State Policy Capacity: global trends and comparative perspectives**. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2005, p. 1–18.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2005.

PENNA, Camila. Activism Inside and Outside the State: Agrarian Reform Activists and Bureaucrats in the State of Pará, Brazil. **Revue internationale des études du développement**, v. N° 230, n. 2, p. 103, 2017. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-internationale-des-etudes-du-developpement-2017-2-page-103.htm>>. Acesso em: 27 set. 2017.

PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Luta por reconhecimento e desigualdade social: uma análise da experiência dos catadores da Asmare em Belo Horizonte (MG)**. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_.; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 895–913, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)>. Acesso em: 25 jul. 2016.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 223–243, 1998. Disponível em: <<http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

PETERS, B. Guy. Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 295–311, 1998. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/1467-9299.00102>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination**. [s.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctt1b7x61g>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

\_\_\_\_\_.; ZITTOUN, Philippe (Orgs.). **Contemporary Approaches to Public Policy**. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1057/978-1-137-50494-4>>. Acesso em: 27 set. 2017.

PIERCE, Jonathan J.; SIDDIKI, Saba; JONES, Michael D.; *et al.* Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications: Social Construction and Policy Design. **Policy Studies Journal**, v. 42, n. 1, p. 1–29, 2014. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/psj.12040>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governance, politics, and the state**. New York: St. Martin's Press, 2000. (Political analysis).

PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2004.

PIRES, Roberto Coelho Rocha. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, v. 26, 2016.

\_\_\_\_\_. Making the middle: mid-level bureaucrats' work and public action in Brazil. Manuscrito, 2017.

\_\_\_\_\_. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In*: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero (Orgs.). **Burocratas de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1a. ed. Brasília, DF: ENAP, 2015, p. 177–222.

\_\_\_\_\_; CARDOSO JR., José Celso. DILEMAS ENTRE CONTROLE E AUTONOMIA DE GESTÃO: ALTERNATIVAS E POSSIBILIDADES DE SUPERAÇÃO. In: **Diálogos para o desenvolvimento: Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas**. [s.l.: s.n.], 2011, p. 243–256.

\_\_\_\_\_; VAZ, Alexander C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 93, p. 61–91, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452014000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)>. Acesso em: 15 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas de sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. 1. ed. Belo Horizonte-MG: PUC-MG, 2012, p. 406.

\_\_\_\_\_; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000200121&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200121&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)>. Acesso em: 15 abr. 2017.

\_\_\_\_\_; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 195–226, 2015.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. **International Policy Diffusion and Participatory Budgeting**. Cham: Springer International Publishing, 2017. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-43337-0>>. Acesso em: 27 set. 2017.

POWER, Michael. Evaluating the Audit Explosion. **Law & Policy**, v. 25, n. 3, p. 185–202, 2003. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9930.2003.00147.x>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

PRESSMAN, Jeffrey Leonard; WILDAVSKY, Aaron B. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3. ed. Berkeley: Univ. of California Press, 1984. (Oakland Project series).

QUEIROZ, Agnelo. **PROPOSTAS PROGRAMA DE GOVERNO - Um caminho novo**. 2010.

RAVENA, Nirvia. **Os caminhos da regulação da água no Brasil: demiurgia institucional ou criação burocrática?** 1a. edição. Curitiba, PR: Editora Appris, 2012. (Coleção Ciências sociais).

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. rev. e ampliada. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008. (Coleção Ingenium).

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_; MARSH, David. New directions in the study of policy networks. **European Journal of Political Research**, v. 21, n. 1–2, p. 181–205, 1992. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

RIBEIRO, Helena; BESEN, Gina Rizpah. Panorama da Coleta Seletiva no Brasil: Desafios e Perspectivas a partir de Três Estudos de Caso. **InterfaceHS - Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v. 2, n. 4, p. 1–18, 2007.

RICH, Jessica A. J. Grassroots Bureaucracy: Intergovernmental Relations and Popular Mobilization in Brazil's AIDS Policy Sector. **Latin American Politics and Society**, v. 55, n. 2, p. 1–25, 2013. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1548-2456.2013.00191.x>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, v. 4, p. 155–169, 1973.

ROLL, Stephen; MOULTON, Stephanie; SANDFORT, Jodi. A Comparative Analysis of Two Streams of Implementation Research. **Journal of Public and Nonprofit Affairs**, v. 3, n. 1, p. 3, 2017. Disponível em: <<http://www.jpna.org/index.php/jpna/article/view/42>>. Acesso em: 27 set. 2017.

ROLLEMBERG, Rodrigo; SANTANA, Renato. Cidade, Cidadão, Cidadania - Programa de Governo. 2014.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/BF00136406>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_; JENKINS-SMITH, Hank C. (Orgs.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, Colo: Westview Press, 1993. (Theoretical lenses on public policy).

\_\_\_\_\_; WEIBLE, Christopher M. (Orgs.). **Theories of the policy process**. Third edition. Boulder, CO: Westview Press, a member of the Persus Books Group, 2014.

SAETREN, Harald. Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. **Policy Studies Journal**, v. 33, n. 4, p. 559-582, 2005. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1541-0072.2005.00133.x>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076713513487>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

SALAMON, Lester M. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: SALAMON, Lester M. (Org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2002, p. 1-49.

SANDFORT, Jodi; MOULTON, Stephanie. **Effective implementation in practice: integrating public policy and management**. San Francisco: Jossey-Bass, 2015. (Essentials texts for public and nonprofit leadership and management).

SANTOS, Maria C. Loschiavo; DIAS, Sylmara L. F. Gonçalves; MENDONÇA, Patrícia M.; *et al.* Frames da ação coletiva: uma análise da organização do Movimento Nacional dos Catadores de Recicláveis no Brasil – MNCR. In: SCHERER-WARREN, Ilse; LUCHMANN, Ligia H. H. (Orgs.). **MOVIMENTOS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO: abordagens e experiências no Brasil e América Latina**. 1. ed. Florianópolis-SC: Editora UFSC, 2011, v. 1.

SCHAMBER, Pablo Javier; SUÁREZ, Francisco Martín (Orgs.). **Recicloscopio III: miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina**. [Munro, Buenos Aires?]: Remedios de Escalada, Partido de Lanús, Prov. de Buenos Aires: Los Polvorines, Prov. de Buenos Aires: Ediciones Ciccus; Universidad Nacional de Lanús; Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011. (Colección Cuestiones metropolitanas, 3).

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Orgs.). **Recicloscopio: miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina**. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la UNLa: Universidad Nacional de General Sarmiento: Prometeo Libros, 2007.

SCHEINBERG, Anne. The proof of the pudding: urban recycling in North America as a process of ecological modernisation. **Environmental Politics**, v. 12, n. 4, p. 49-75, 2003. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644010412331308374>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Value added: modes of sustainable recycling in the modernisation of waste management systems**. Tese de Doutorado, Wageningen University, 2011.

SCHERER-WARREN, Ilse. Fóruns e redes da sociedade civil: percepções sobre exclusão social e cidadania. **Política & Sociedade**, v. 11, p. 19-40, 2007.

SCHIOCHET, Valmor. Economia Solidária no Brasil: da democracia à autogestão. In: PHILIPPI JR., Arlindo (Org.). **Gestão de Natureza Pública e Sustentabilidade**. São Paulo: Manole, 2012, p. 985–1006.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 1, p. 303–326, 2008. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. **American Political Science Review**, v. 87, n. 02, p. 334–347, 1993. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0003055400099962](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0003055400099962)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

SCHNEIDER, Ben. **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.  
SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347–369, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

SERAFIM, Lizandra. **Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. Tede de Doutorado, Universidade de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Projetos Políticos e Arranjos Participativos Nacionais no Período 2003-2010: Os significados e os desdobramentos no CNS e no Conanda**. Tese de Doutorado, Universidade de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA DA SILVA, Caroline; NASCIMENTO, Luis Felipe. 25 ANOS DA COLETA SELETIVA DE PORTO ALEGRE: HISTÓRIA E PERSPECTIVAS. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 14, n. 2, p. 33, 2017. Disponível em: <<http://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/1135>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento - uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 86–124, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222011000300005&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000300005&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_; SCHMIDT, Claudia Job. As organizações sociais e o Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. In: MARX, Vanessa (Org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014, p. 92–113.

SILVA, Pedro Henrique Isaac. **Análise das Relações Reciprocitárias em Cooperativas de Catadores de Lixo de Brasília**. Universidade de Brasília. Programa de Pós-graduação em Sociologia, Brasília, DF, 2007.

SILVA, Sandro Pereira. **A organização coletiva de catadores de material reciclável no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: IPEA, 2017.

\_\_\_\_\_; GOES, Fernanda Lira; ALVAREZ, Albino Rodrigues. **Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável - Brasil**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2013.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. **Theories of democratic network governance**. Basingstoke [England]; New York: Palgrave Macmillan, 2007. Disponível em: <<http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=293822>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

SOTO, Magda Martina Tirado. **Análise e Formação de Redes de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis no Âmbito da Economia Solidária**. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro - Coppe, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2011.

SOUZA, André Ricardo de; CUNHA, Gabriela Cavalcanti; DAKUZAKU, Regina Yaneko. **Uma outra economia é possível**. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: uma análise da forma de organização de conferências nacionais**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política., Brasília-DF, 2016.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17–28, 1998. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/1468-2451.00106>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

STONE, Melissa M.; SANDFORT, Jodi R. Building a Policy Fields Framework to Inform Research on Nonprofit Organizations. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 38, n. 6, p. 1054–1075, 2009. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0899764008327198>>. Acesso em: 16 fev. 2018.

STREIT, Jorge Alfredo. **Análise de três empreendimentos econômicos solidários do setor da reciclagem no Distrito Federal: referências para atuação das organizações de apoio**. Universidade de Brasília. Programa de Pós-graduação em Gestão Social e Trabalho, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), Brasília, DF, 2006.

SUÁREZ, Francisco Martín; SCHAMBER, Pablo Javier (Orgs.). **Miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina**. Buenos Aires: [Lanús, Argentina]: [Los Polvorines, Argentina]: Ediciones Ciccus; Universidad Nacional de Lanús; Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011. (Cuestiones metropolitanas, 2).

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 13–30, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000200013&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200013&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 12 nov. 2017.

TORFING, Jacob. Towards a Schumpeterian workfare postnational regime: path-shaping and path-dependency in Danish welfare state reform. **Economy and Society**, v. 28, n. 3, p. 369–402, 1999. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03085149900000010>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

VERGARA, Sintana; TCHOBANOGLIOUS, George. Municipal Solid Waste and the Environment: A Global Perspective. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 37, p. 277–309, 2012.

VERHOEVEN, Imrat; DUYVENDAK, Jan Willem. Understanding governmental activism. **Social Movement Studies**, p. 1–14, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14742837.2017.1338942>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

VERWEIJ, Marco. Wicked Problems, Clumsy Solutions, and Messy Institutions in Transnational Governance. In: LODGE, Martin; WEGRICH, Kai (Orgs.). **The Problem-solving Capacity of the Modern State**. [s.l.]: Oxford University Press, 2014, p. 182–197. Disponível em: <<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198716365.001.0001/acprof-9780198716365-chapter-10>>. Acesso em: 27 set. 2017.

VILELA, Aluizio Carlos; MARQUES, Carlos Alberto Nery; HUDSON, Daniel; *et al.* **Plano de Desenvolvimento Preliminar do Arranjo Produtivo Local de Resíduos Sólidos Recicláveis e Reciclados - Distrito Federal**. Brasília, DF: Sebrae-DF, 2007.

WAGENAAR, Hendrik. **Meaning in action: interpretation and dialogue in policy analysis**. Armonk, NY: Sharpe, 2011.

WEICK, Karl E. Small Wins. **American Psychologist**, v. 39, n. 1, p. 40–49, 1984.

WOO, J.J.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 271–283, 2015. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1016/j.polsoc.2015.09.008>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

WU, Xun; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott (Orgs.). **The public policy primer: managing the policy process**. London; New York: Routledge, 2010. (Routledge textbooks in policy studies).

YESILKAGIT, Kutsal; VAN THIEL, Sandra. Political Influence and Bureaucratic Autonomy. **Public Organization Review**, v. 8, n. 2, p. 137–153, 2008. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/s11115-008-0054-7>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity and Multiple Streams. *In: Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2014, p. 25–58.

ZITTOUN, Philippe. The political process of policymaking a pragmatic approach to public policy. 2014.

ZVEIBIL, Victor Zular. **Reforma do estado e a gestão do saneamento: uma trajetória incompleta**. Tese de Doutorado, Fundação Oswaldo Cruz. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2003.

**ANEXO 1 – INTERLOCUTORES<sup>1</sup>**

1. Professor especialista em política ambiental, UNGS, Buenos Aires, 7 de maio de 2014.
2. Professor especialista em GIRSU, UNSAM, Buenos Aires, 16 de maio de 2014.
3. Professor especialista em catadores, UNGS, Buenos Aires, 23 de maio de 2014.
4. Servidor público, Caixa; MDS; SG/PR; Sedest-DF, Brasília, 30 de dezembro de 2014<sup>2</sup>.
5. Post-doc especialista em GIRSU, UC Berkeley, Berkeley, 13 de fevereiro de 2015.
6. Consultor especialista em políticas ambientais e urbanas, Câmara Federal, Skype, 14 de março de 2015.
7. EPPGG, SG/PR; CIISC, Skype, 22 de maio de 2015.
8. Especialista em reciclagem inclusiva, Cetec-MG; SLU-BH; FNLC; WIEGO, Skype, 19 de junho de 2015.
9. EPPGG, MTE; SG/PR; CIISC, Brasília, 11 de agosto de 2015.
10. Assessor jurídico, Casa-civil; SG/PR; Gabinete da presidência, Brasília, 20 de agosto de 2015.
11. Professor universitário especialista em economia solidária, PT; MTE, Brasília, 21 de agosto de 2015.
12. Analista ambiental, Ibama; MMA, Brasília, 28 de agosto de 2015.
13. Coordenador regional, MNCR; Centcoop-DF, Brasília, 8 de setembro de 2015.
14. Especialista em Infraestrutura, Caesb-DF; Abes; Assemae; FNSA; MMA; SLU-DF, Brasília, 10 de setembro de 2015.
15. Coordenador regional, MNCR; Centcoop-DF, Brasília, 11 de setembro de 2015.
16. Servidor público, MME; CIISC; MDS; SG/PR, Brasília, 22 de setembro de 2015.
17. Dois assessores especialistas em resíduos sólidos, CNM, 8 de outubro de 2015.
18. Professor especialista em economia solidária, UNEB, Brasília, 16 de outubro de 2015.
19. Promotor de meio ambiente, MPDFT, Brasília, 22 de outubro de 2015.

---

<sup>1</sup> O gênero das pessoas foi colocado no masculino para garantir-lhes anonimato. A lista traz ainda os lugares de onde os interlocutores participaram direta ou indiretamente dos processos analisados na tese.

<sup>2</sup> Entrevista realizada por Alessandra Martins; transcrita e analisada pelo autor.

20. Analista de meio ambiente, MMA, 23 de outubro de 2015.
21. Especialista em GIRSU, Cetec-MG; Abes; SLU-BH; FNLC; PT; MDS; SLU-DF; Brasília, 6 de novembro de 2015.
22. Servidor público, Caixa; MDS; PSG/PR; PT; Sedest-DF; SLU-DF, Brasília, 6 de novembro de 2015.
23. Professor especialista em economia solidária, CDT/UnB; Unitrabalho, Brasília, 10 de novembro de 2015.
24. Assessor técnico em gestão, Associação Recicle a Vida; Rede Alternativa, Brasília, 19 de novembro de 2015.
25. Funcionário público, PT; SG/PR; Gabinete da Presidência, Brasília, 27 de novembro de 2015.
26. Servidor público, BB; FBB, Brasília, 17 de dezembro de 2015.
27. Servidor público, BB; SG/PR, Brasília, 20 de dezembro de 2015.
28. Ex-Parlamentar, PT; MMA, Skype, 21 de dezembro de 2015.
29. Servidor público, PT; BB; FBB, Brasília, 22 de dezembro de 2015.
30. Secretário-executivo, Assemae, Brasília, 8 de janeiro de 2016.
31. Analista de Infraestrutura, Funasa; MMA, Brasília, 3 de fevereiro de 2016.
32. Analista de Comércio Exterior, MDIC, Brasília, 4 de fevereiro de 2016.
33. Funcionário público, MMA; SEMARH-DF, 5 de fevereiro de 2016.
34. Professor especialista em economia solidária, CDT/UnB; Unitrabalho, Brasília, 5 de fevereiro de 2016.
35. Funcionário público, ICT-DF; SLU-DF; MMA; Ecoideia; MDS; Semarh-DF, Brasília, 15 de fevereiro de 2016.
36. Servidor público, Ibram-DF; Semarh-DF, Brasília, 15 de fevereiro de 2016.
37. Articulador nacional, MNCR, Telefone, 16 de fevereiro de 2016.
38. Analista de meio ambiente, MMA, Brasília, 18 de fevereiro de 2016.
39. Regulador de serviços públicos, PT; Abes; Assemae, Caesb-DF; FNSA; MCidades; Adasa-DF, Brasília, 26 de fevereiro de 2016.
40. Articulador nacional, MNCR, Brasília, 16 de março de 2016.



41. Educador especialista em catadores, Projeto Cosme e Damião; INESC, Brasília, 24 de março de 2016.
42. Auditor de controle externo em infraestrutura, TCU, Brasília, 26 de março de 2016.
43. Assessor técnico em cooperativismo, PT; Centcoop-DF; Rede Alternativa, Brasília, 7 de abril de 2016.
44. Pesquisador especialista em catadores, UC Berkeley, Skype, 8 de abril de 2016.
45. Professor universitário especialista em economia solidária, CUT; MTE, Skype, 10 de abril de 2016.
46. Servidor público federal, FBB, Brasília, 13 de abril de 2016.
47. Analista Técnico em Política Social, MTE, Brasília, 20 de abril de 2016.
48. Articulador nacional, MNCR, Brasília, 28 de abril de 2016.
49. Analista de patrimônio, SPU, Brasília, 5 de maio de 2016.
50. Dois analistas e um funcionário público federal, Funasa, Brasília, 6 de maio de 2016.
51. Empresário, Capital Recicláveis, Brasília, 12 de maio de 2016.
52. Assessor técnico em cooperativismo, CEADDEC, Brasília, 13 de maio de 2016.
53. Especialista em infraestrutura, MCidades, Brasília, 16 de maio de 2016.
54. Assessor técnico em cooperativismo, Cáritas, Brasília, 23 de maio de 2016.
55. Professor especialista em economia solidária, MTE, Brasília, 24 de maio de 2016.
56. Analista de Infraestrutura, MCidades, Brasília, 1 de junho de 2016.
57. Procurador do trabalho, MPT, Brasília, 21 de junho de 2016.
58. Analista de infraestrutura, MMA, SG/PR, SPU, Brasília, 22 de junho de 2016.
59. Consultor, INESC, Brasília, 23 de junho de 2016.
60. Engenheiro, BNDES, Telefone, 24 de junho de 2016.
61. Técnico de planejamento e pesquisa, IPEA, Brasília, 28 de junho de 2016.
62. Especialista em recursos hídricos, MMA, Brasília, 5 de julho de 2016.
63. Professor universitário especialista em GIRSU, FEI, Skype, 5 de julho de 2016.

64. Assessor de comunicação, MNCR, São Paulo, 8 de julho de 2016.
65. Assessor parlamentar especialista em política ambiental, Câmara Federal; Alesp, São Paulo, 11 de julho de 2016.
66. Especialista em GIRSU, FLC-SP; USP, São Paulo, 13 de julho de 2016.
67. Especialista em GIRSU, Instituto Pólis, São Paulo, 18 de julho de 2016.
68. Especialista em política ambiental, CNI; FIESP, São Paulo, 19 de julho de 2016.
69. Consultor jurídico, FNRU; Manesco advogados, São Paulo, 19 de julho de 2016.
70. Professor especialista em GIRSU, PT; DMLU-POA; Abes; Assemae; UFRGS, Brasília, 22 de julho de 2016.
71. Consultor especialista em GIRSU, INESC, Brasília, 2 de agosto de 2016.
72. Pesquisador especialista em catadores, Unicamp, Skype, 5 de agosto de 2016.
73. Técnico de planejamento e pesquisa, IPEA, Brasília, 12 de agosto de 2016.
74. Funcionário público, CDI; Unitrabalho; SLU-DF, Brasília, 17 de agosto de 2016.
75. Promotor de meio ambiente, MPDFT, Brasília, 18 de agosto de 2016.
76. Procurador junto ao TCDF, MPTCDF, Brasília, 22 de agosto de 2016.
77. Técnico de planejamento e pesquisa, IPEA, Brasília, 10 de novembro de 2016.
78. Servidor público, MDS, Brasília, 7 de dezembro de 2016.
79. Consultor, Caixa; PT; MDS; SG/PR; SLU-DF; Serenco, Brasília, 20 de dezembro de 2016.
80. Professor especialista em saneamento, UnB; Semarh-DF; SLU-DF, Brasília, 27 de dezembro de 2016.
81. Especialista em GIRSU, Cetec-MG; Abes; SLU-BH; FLC-MG; MDS; SLU-DF, Adasa-DF, Skype, 10 de janeiro de 2017.
82. Consultor pedagógico, Centcoop-DF; Sedest-DF; INESC, Skype, 11 de janeiro de 2017.
83. Assessor técnico em cooperativismo, Pangea, Telefone, 13 de janeiro de 2017.
84. Ativista, MNCR; MESC, Telefone, 16 de janeiro de 2017.
85. Consultor especialista em GIRSU, Água e Vida; Abes; Assemae; FNLC; MCidades, Skype, 16 de janeiro de 2017.

86. Ativista, APMC; CIISC; MDS, Skype, 20 de janeiro de 2017.
87. Servidor público, FLC-RS; Metroplan-RS, Porto Alegre, 10 de março de 2017.
88. Assessor técnico em reciclagem inclusiva, Insea, Belo Horizonte, 21 de março de 2017.
89. Consultor especialista em cooperativismo, Petrobrás; Pangea, 10 de abril de 2017.
90. Consultor especialista em saneamento, FNRU; IBAM; FNLC; MMA, 16 de novembro de 2017.

**ANEXO 2 – EVENTOS OBSERVADOS**

1. Reunião pública sobre desafios de implementação da PNRS, Assemae, Brasília, 19 de setembro de 2015.
2. Reunião do Grupo de Trabalho Resíduos Sólidos, Assemae, Brasília, 12 de novembro de 2015.
3. V Encontro Internacinoal Reviravolta Expocatadores, Anhembi, São Paulo, 30 de novembro a 2 de dezembro de 2015.
4. Reunião sobre o acordo setorial de embalagens, Frente Nacional dos Prefeitos, Brasília, 26 de janeiro de 2016.
5. Reunião Fórum Lixo e Cidadania do DF, Inesc, Brasília, 10 de maio de 2016.
6. Assinatura de contratos do SLU-DF com cooperativas para coleta e triagem de recicláveis, Recicle a Vida, Brasília, 16 de maio de 2016.
7. Roda de conversa sobre a abertura do Aterro de Brasília, IFB-DF, 30 de maio de 2016.
8. Audiência pública sobre encerramento de lixões, Senado Federal, Brasília, 2 de agosto de 2016.
9. Reunião Fórum Lixo e Cidadania, Inesc, 2 de agosto de 2016.
10. Pré-audiência pública do Plansab, Adm. Reg. Plano Piloto, Brasília, 5 de agosto de 2016.
11. Audiência pública sobre a lei de grandes geradores do DF, MPDFT, Brasília, 29 de agosto de 2016.
12. Audiência pública sobre soluções para os resíduos sólidos do DF, Comissão Justiça e Paz, Brasília, 7 de novembro de 2016.
13. Reunião de trabalho sobre a lei de grandes geradores com a Fecomercio, Sindicodomínios, Brasília, 16 de novembro de 2016.
14. Inauguração do Aterro Sanitário de Brasília, Samambaia-DF, 17 de janeiro de 2017.
15. Audiência pública sobre o Plano Distrital de Resíduos Sólidos, OAB, Brasília, 8 de agosto de 2017.