



## **SESSÃO TEMÁTICA Nº 13 - DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANALISANDO PROBLEMAS, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS E GOVERNANÇA**

### **INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA: MUDANÇAS NO ARRANJO INSTITUCIONAL DA COLETA SELETIVA DE SÃO PAULO**

**Jéssica Duquini dos Santos/Universidade de São Paulo  
Erica Aparhyan Stella/Fundação Getulio Vargas**

#### **Resumo:**

O artigo descreve o processo de mudança dos arranjos institucionais da política municipal de coleta seletiva de São Paulo no período de 2002 a 2020, concentrando-se na dimensão formal dos arranjos e dos instrumentos de políticas públicas, em específico, os instrumentos de parcerias usados entre as cooperativas de catadores e o município. O referencial teórico utilizado concentra-se no conceito de arranjo institucional, que permite caracterizar o desenho da política pública, e no conceito de instrumentos da ação pública, que permite analisar o processo de mudança institucional e os efeitos sobre a política pública. Foram utilizadas as técnicas de análise documental e de revisão bibliográfica da literatura especializada sobre os arranjos da coleta seletiva. Também foi empregada a análise de conteúdo, para explorar as normas municipais sobre coleta seletiva. Quanto aos resultados, foram identificados três arranjos municipais, 2002-2006, 2007-2015 e 2016-2020, cada qual mobilizando diferentes instrumentos de parceria. O primeiro arranjo foi construído intersetorialmente e contou com forte participação social. Apesar da alteração constante nos instrumentos e das especificidades de cada arranjo, notou-se continuidade na política, prevalecendo uma visão assistencialista e colocando os catadores em posição periférica. A exceção foi o período inicial do Governo Haddad, responsável por regulamentar o contrato de serviços e o pagamento ambiental das cooperativas. Os agentes governamentais criaram uma estratégia para facilitar a alteração da política, pelo uso de normas infralegais (decretos executivos e resoluções) que dispensam trâmites legislativos, permitindo sua adequação ao ideal dos novos governos. Foi observada sobreposição das normas da coleta seletiva, acarretando em incoerência jurídica e opacidade da política.



**Palavras-chave:** Catadores de materiais recicláveis. Arranjo institucional. Instrumentos de ação pública. Coleta seletiva.

## ***INTRODUÇÃO***

O período entre o final do século XX e o início do século XXI é marcado por transformações nas formas de atuação dos Estados e por mudanças nas suas formas de relação com os atores não estatais. Nesse novo contexto, torna-se relevante compreender as novas formas de estruturação das políticas públicas, os instrumentos empregados e os papéis e as relações dos atores estatais e não estatais envolvidos na sua produção. As abordagens analíticas dos arranjos institucionais permitem compreender essas novas formas de estruturação, à medida que oferecem elementos diversos para a caracterização das políticas públicas e a identificação de seus efeitos. É possível identificar duas grandes propostas metodológicas na literatura de arranjos institucionais.

A primeira proposta analisa a estruturação dos arranjos ao longo do ciclo de políticas públicas, isto é, como cada fase desse ciclo é considerada no desenho de um determinado arranjo; são também articulados quatro eixos analíticos para a caracterização dos arranjos (LOTTA; VAZ, 2015; LOTTA; FAVARETO, 2016; LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016), de modo que essa abordagem pode ser pensada em termos de uma matriz de análise. A segunda proposta considera os arranjos institucionais como ponto de partida para a identificação das capacidades estatais que, por sua vez, estão relacionadas aos resultados das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; 2018). Essa abordagem permite também identificar os instrumentos de implementação que dão sustentação e organizam os arranjos institucionais (PIRES; GOMIDE, 2018). Entretanto, essas duas propostas metodológicas não abordam processos históricos de mudança em um mesmo arranjo institucional ao longo do tempo. Este artigo propõe avançar na análise da *mudança* de arranjos institucionais a partir das contribuições da literatura de instrumentos da ação pública (IAP) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Os IAP têm centralidade nas análises de processos de mudança das políticas públicas, uma vez que mudanças nos instrumentos podem revelar transformações profundas na ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Propõe-se articular a literatura de IAP com elementos analíticos de ambas as abordagens mencionadas. Em relação à abordagem dos arranjos institucionais complexos no ciclo de políticas públicas, o foco será as etapas de formulação e de implementação, que será caracterizada a partir da intersectorialidade, subsidiariedade, territorialidade e participação social. Em relação à abordagem dos arranjos institucionais e capacidades estatais, o foco será a estruturação dos arranjos, explicitando os instrumentos de ação pública que os caracterizam. A partir dessas caracterizações e, em especial, das mudanças ocorridas nos instrumentos, serão analisados os elementos de mudança e de continuidade dos arranjos institucionais.

Para isso, o artigo explora empiricamente os arranjos institucionais da política municipal de coleta seletiva de São Paulo (SP) no período de 2002 a 2020. Em termos metodológicos, foi realizada pesquisa qualitativa, indicada para pesquisas exploratórias, desenvolvidas quando o objeto é pouco conhecido (MYERS, 2013). O estudo de caso único permitiu explorar um sistema limitado (o caso) ao longo do tempo e em profundidade. Partiu-se da questão teórica de interesse – mudanças em arranjos institucionais – e então foi escolhido o caso que permitiu explorar e ilustrar essa questão (CRESWELL, 2007). Embora estudos de caso envolvam a coleta de múltiplas formas de dados, privilegiou-se a análise de documentos públicos como primeira abordagem de coleta, uma vez que esses documentos podem refletir transformações institucionais lentas (SPINK, 2013). Por fim, foi realizada a análise de conteúdo como técnica de análise dos dados documentais (BARDIN, 2011; MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).

O artigo mostra que o arranjo institucional do programa de coleta seletiva é resultado de um encaixe institucional arquitetado pela sociedade civil e pelas organizações de catadores. As regras e processos institucionais estão em permanente construção e desconstrução ao longo das gestões municipais. Em momentos específicos (2002-2005 e 2014), nota-se a influência direta da sociedade civil no arranjo; outrora prevalece uma lógica privatista e assistencialista na política, decorrente da influência de certos atores da burocracia estatal e setor privado. Foram identificados três arranjos institucionais distintos: de 2002 - 2006, de 2007 - 2015 e de 2016 - 2020.

Foram identificadas disputas em torno da instrumentação da política, o que levou à alteração contínua dos instrumentos de parceria, um total de oito instrumentos de parceria foram empregados. Eles foram alterados com a entrada de novos governos, ou até em uma mesma gestão, como decorrência do atrito entre a lógica privatista e socioambiental, presentes ou coexistentes num mesmo governo. O artigo identificou grande contradição entre as normas municipais da coleta seletiva. As normas infralegais (resoluções e decretos do executivo) foram usadas pela burocracia para facilitar sua influência sobre a conformação do arranjo da política.

### ***ARRANJOS INSTITUCIONAIS NOS ANOS 2000***

O século XXI é caracterizado por mudanças nas formas de atuação e de organização do Estado e por mudanças nas suas formas de relação com os atores da sociedade e do mercado (PIRES; GOMIDE, 2018). Nesse contexto, a abordagem dos arranjos institucionais de implementação de políticas públicas é um enfoque analítico interessante para a investigação de instituições democráticas, governança, capacidades estatais e instrumentos, à medida que

permite analisar esses elementos nos processos concretos de implementação das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2018).

É importante notar que existe uma diferença entre ambiente institucional e arranjos institucionais. Enquanto o ambiente institucional é caracterizado pelas regras gerais dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais determinam os objetivos, os atores e as formas de relação e de coordenação entre os atores que participam de uma determinada política. Assim, em um mesmo ambiente institucional, estão inseridos os diferentes arranjos institucionais das diferentes políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Especificamente, o conceito de arranjos institucionais é definido como

conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. [...] em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. (GOMIDE; PIRES, 2014, pp. 19-20)

É possível avançar no sentido de explicitar que os arranjos podem abranger as diferentes etapas do ciclo de políticas públicas, considerado como instrumento analítico (LOTTA; VAZ, 2015). É possível também dar maior atenção ao processo de descentralização e às suas consequências para o desenho dos arranjos institucionais complexos, o que permite explicar não apenas a implementação, mas também a formulação, momento no qual os objetivos das políticas públicas são definidos, o que torna as análises mais complexas (LOTTA; VAZ, 2015).

A participação da sociedade nas etapas de produção das políticas públicas também pode ser incluída nas análises. A participação pode ocorrer nos processos decisórios e de negociação e na própria execução das políticas públicas (LOTTA; VAZ, 2015). Assim, nota-se a natureza complexa dos arranjos institucionais, que se configuram conforme características específicas das políticas (LOTTA; VAZ, 2015).

As inovações observadas nos arranjos institucionais das políticas implementadas a partir da década de 2000 podem ser organizadas em três eixos: relações federativas (coordenação entre entes federativos); intersetorialidade; e inclusão de novos atores (tomada de decisão e execução de políticas públicas) (LOTTA; VAZ, 2015). É interessante observar que esses três eixos guardam semelhanças com os arranjos institucionais da década de 1990 analisados por Farah (2001), o que sugere a continuidade das tendências iniciadas nessa década.

Observa-se, ao longo dos anos 2000, “a emergência do território como referencial para a coordenação de políticas” (LOTTA; VAZ, 2015, p. 180). A necessidade de provisão de políticas públicas que atendam às especificidades dos diferentes territórios brasileiros introduz a noção de

território nos processos de formulação das políticas públicas e, dessa forma, essa noção também se torna um dos elementos que passam a compor os arranjos institucionais complexos (LOTTA; VAZ, 2015; LOTTA; FAVARETO, 2016).

### ***ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS NA ANÁLISE DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS***

É possível identificar duas grandes propostas metodológicas na literatura de arranjos institucionais de políticas públicas. Por um lado, propõe-se a análise da estruturação dos arranjos ao longo do ciclo de políticas públicas, isto é, como cada fase desse ciclo é considerada na conformação de um determinado arranjo. Adicionalmente, a literatura propõe quatro eixos analíticos para a caracterização dos arranjos (LOTTA; VAZ, 2015; LOTTA; FAVARETO, 2016; LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016), de modo que essa estratégia pode ser pensada em termos de uma matriz de análise. Por outro lado, propõe-se a análise dos arranjos como ponto de partida para a identificação das capacidades estatais que, por sua vez, estão relacionadas aos resultados das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; 2018). Essas duas propostas serão apresentadas separadamente a seguir.

### ***ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMPLEXOS NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS***

A partir do ciclo de políticas públicas enquanto instrumento analítico, são identificadas as influências dos arranjos institucionais complexos sobre as possibilidades de inovação e de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, três eixos analíticos são articulados ao ciclo de políticas públicas: intersetorialidade, relações federativas e participação (LOTTA; VAZ, 2015); essa proposta analítica é complementada com a introdução de um quarto eixo analítico: a territorialidade (LOTTA; FAVARETO, 2016). É importante notar que essa proposta não aborda a dimensão das capacidades estatais.

Por um lado, análises sobre as etapas de agenda e formulação devem identificar os atores envolvidos na formação da agenda, na formulação e no planejamento, bem como os instrumentos utilizados nesses processos (LOTTA; VAZ, 2015). Por outro lado, análises sobre as fases de monitoramento e avaliação devem identificar se, e como, estas são incorporadas aos arranjos institucionais e quais são as consequências das ações de monitoramento e avaliação sobre o próprio arranjo institucional (LOTTA; VAZ, 2015).

Quanto à fase de implementação, foco deste artigo, as análises devem identificar os atores responsáveis pela execução, seus papéis, as relações entre eles, a fonte e utilização de recursos; empiricamente, destaca-se o envolvimento de diversos atores (estatais e não estatais), que compartilham a execução das ações (LOTTA; VAZ, 2015).

Essa proposta analítica encontra-se consolidada em Lotta, Galvão e Favareto (2016) e é apresentada de maneira sintética no Quadro 1.

Quadro 1 - Operacionalização para análise de arranjos institucionais a partir do ciclo de políticas públicas e de eixos analíticos.

	<b>Intersectorialidade</b> (integração horizontal dos diferentes setores do governo)	<b>Subsidiariedade</b> (integração vertical entre os entes federativos)	<b>Territorialidade</b> (incorporação da dimensão territorial no arranjo)	<b>Participação social</b> (participação da sociedade nos processos decisórios)
<b>Agenda e formulação</b>				
<b>Implementação</b>				
<b>Monitoramento e avaliação</b>				

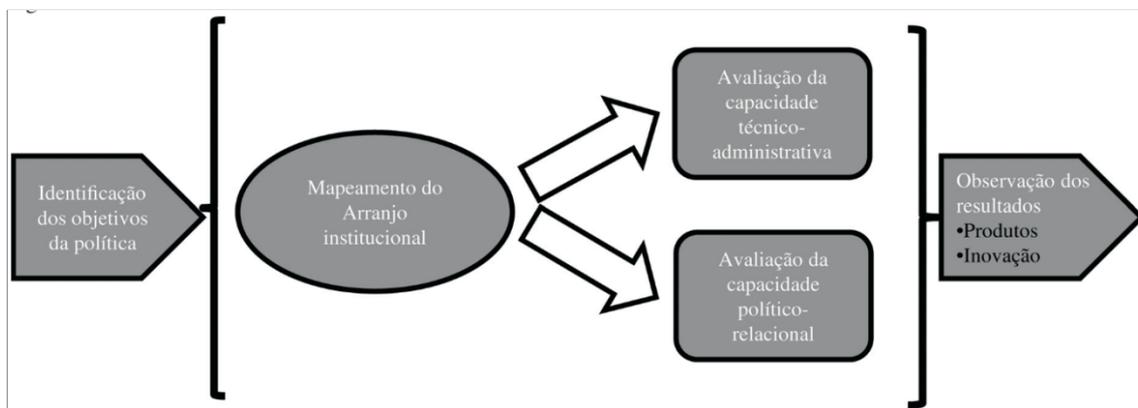
Fonte: elaboração própria, a partir de Lotta e Vaz (2015) e Lotta, Galvão e Favareto (2016).

### ***ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS***

No modelo analítico de Gomide e Pires (2014; 2016; 2018), arranjos institucionais *determinam* capacidades estatais; estas, por sua vez, possuem dois componentes: o técnico-administrativo, relacionado às burocracias estatais, e o político-relacional, relacionado à inclusão de atores sociais, econômicos e políticos (PIRES; GOMIDE, 2016).

A partir desse modelo, são desenvolvidas análises comparativas entre políticas públicas diferentes. Para isso, são identificados objetivos, arranjos institucionais e resultados de cada política. Os objetivos envolvem o escopo da política, suas metas e os produtos que deve entregar. O desempenho ou os resultados das políticas públicas envolvem os produtos entregues por estas (grau de execução das metas) e as inovações por elas introduzidas (alterações e/ou melhorias) (PIRES; GOMIDE, 2016). Esse modelo é representado na seguinte figura:

Figura 1 - Modelo analítico que associa arranjos institucionais, capacidades estatais e resultados de políticas públicas.



Fonte: Pires e Gomide, 2016, p. 129.

A dimensão relacional das capacidades político-relacionais é enfatizada a partir da articulação com as noções contemporâneas de governança, que dão relevo às capacidades derivadas das interações com múltiplos atores (PIRES; GOMIDE, 2016). Pires e Gomide (2018) refinam o modelo analítico no sentido de enfatizar a dimensão da governança, argumentando que há um modelo de governança implícito na condução do arranjo institucional de política pública (PIRES; GOMIDE, 2018). Esse modelo é refinado também no sentido de explicitar os instrumentos de implementação (PIRES; GOMIDE, 2018), e será discutido a seguir.

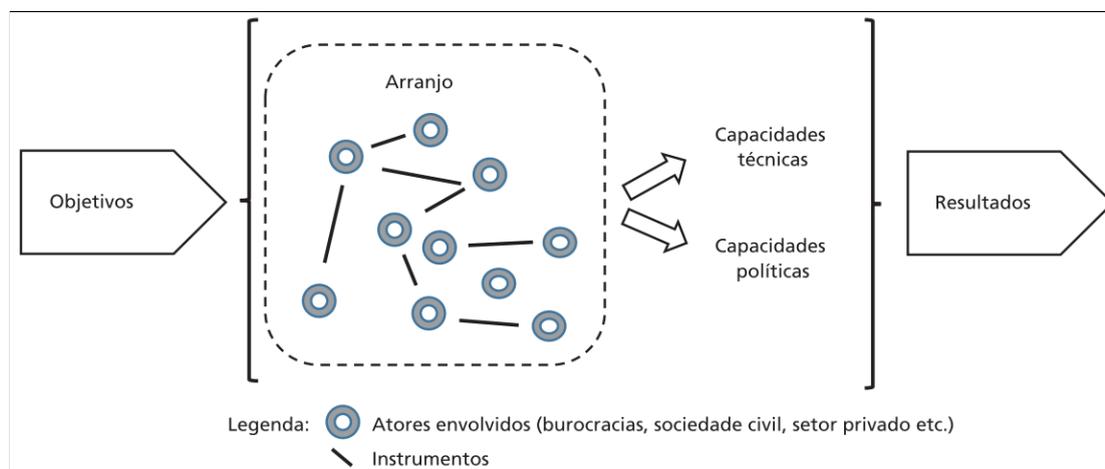
### ***MUDANÇAS EM ARRANJOS INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA***

Foram aqui identificadas duas propostas metodológicas na literatura de arranjos. Entretanto, essas propostas metodológicas não abordam processos históricos de mudança em um mesmo arranjo institucional ao longo do tempo. Este artigo propõe avançar na análise da *mudança* de arranjos institucionais a partir das contribuições da literatura de instrumentos da ação pública (IAP) (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012).

A abordagem analítica dos arranjos e instrumentos de implementação permite caracterizar o desenho da política pública, identificando atores, processos, recursos e modelos implícitos de governança. Em particular, os instrumentos estruturam e dão sustentação para os arranjos e, assim, influenciam seu funcionamento, determinando posições e recursos dos atores e organizando suas relações no cotidiano da implementação (PIRES; GOMIDE, 2018).

O detalhamento do papel dos instrumentos de implementação nos arranjos institucionais pode ser observado na representação a seguir do modelo de Pires e Gomide (2018):

Figura 2 - Modelo analítico que associa arranjos institucionais, capacidades estatais e resultados de políticas públicas, destacando atores e instrumentos.



Fonte: Pires e Gomide, 2018, p. 30.

O instrumento de ação pública é definido como “*um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação*” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 22, itálico no original). Embora possuam uma dimensão técnica, os IAP são também portadores de valores, de representações e de interpretações sociais e, portanto, organizam relações de poder e não são neutros. Assim, o ponto de vista teórico que deve ser privilegiado nas análises diz respeito aos efeitos, especialmente políticos, gerados pela escolha e pelo uso dos instrumentos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Os IAP têm centralidade nas análises dos processos de mudança das políticas públicas, uma vez que a criação, o uso e a evolução dos instrumentos podem revelar “transformações mais profundas da ação pública, de seu sentido, de seu quadro cognitivo e normativo e de seus resultados” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 30). Em particular, é possível observar mudanças nos instrumentos e nas técnicas que, entretanto, não estão associadas a mudanças nos alvos ou objetivos da política pública.

Nesse sentido, argumenta-se que acordos em torno dos IAP podem ser alcançados mais facilmente do que acordos em torno de alvos e objetivos, uma vez que questões problemáticas podem ser evitadas ou questões fundamentalmente políticas podem ser despolitizadas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Discussões em torno dos instrumentos podem criar consensos mínimos no curto prazo. Entretanto, isso pode constituir uma armadilha ou ilusão, na qual tudo muda para que nada mude de fato (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Assim, as análises devem iluminar os efeitos políticos – sentidos ao longo do tempo – gerados pela escolha e pelo uso dos instrumentos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

### ***O ARRANJO INSTITUCIONAL DE 2002 A 2006***

Durante o período de 2000-2005, houve forte atuação da sociedade civil no tema da coleta seletiva em São Paulo, onde se destacam organizações como o Fórum Lixo e Cidadania da cidade de São Paulo, Comitê Metropolitano de Catadores, Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste, Fórum Recicla São Paulo, além de cooperativas de catadores e ONGs do setor socioambiental. Tais organizações foram responsáveis por colocar o tema da coleta seletiva com inclusão de catadores na agenda municipal e influenciar sua implementação. O Fórum Lixo e Cidadania capitaneou as discussões junto à Prefeitura, influenciou as eleições municipais de 2000, quando os candidatos assinaram um termo de compromisso público com a coleta seletiva; e participou de diversas audiências públicas, até congregar diversos atores na formulação de propostas para a coleta seletiva (GRIMBERG, 2007).

Nesse processo, houve resistência de parte do setor privado e do governo municipal. Algumas empresas opunham-se à realização da coleta seletiva por organizações de catadores, alegando ineficiência e alto custo de um sistema operado por catadores. Ao passo que alguns burocratas alegavam inexistir um instrumento jurídico adequado para formalizar a parceria com as organizações de catadores (GRIMBERG, 2007).

Como resultado desse processo, durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2004), o Decreto Municipal nº 42.290/2002 criou o programa de coleta seletiva, que absorveu em parte as propostas formuladas pela sociedade civil. A política consistiu na implementação progressiva da coleta seletiva por meio das cooperativas de catadores, além da criação de unidades de triagem e reciclagem do material coletado, a serem operadas pelas próprias cooperativas. As cooperativas firmavam convênios com o município, conforme proposto pela sociedade civil. Foi criada uma Comissão de Apoio com participação social, para monitorar e aperfeiçoar o programa. A comissão de apoio contava com a participação de seis órgãos da Administração Municipal, quatro entidades da sociedade civil, entidades sindicais, instituições de ensino e pesquisa e outras organizações sociais.

Concomitantemente às discussões sobre a coleta seletiva, havia grande pressão midiática sobre o governo em função de denúncias de corrupção nos serviços de limpeza urbana, o que se aprofundou com a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito pela Câmara Municipal. Esta CPI identificou problemas na fiscalização dos contratos de limpeza urbana, como o baixo número de fiscais da Prefeitura, a fiscalização manual, além de apontar incongruências na divisão de responsabilidades entre os órgãos públicos envolvidos, à época o Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB), responsável pela licitação e contratação das

empresas e as administrações regionais, as quais fiscalizam e pagavam os contratos (GODOY, 2015).

Sendo assim, o executivo procedeu a elaboração de um Projeto de Lei (nº 685/02), com base nas recomendações da CPI, para reorganizar a prestação dos serviços de limpeza urbana. Então, foi promulgada a Lei Municipal nº 13.478/2002 (ainda em vigor), construída com baixa participação social e, assim, percebida pela sociedade civil como contrária às demandas por inclusão dos catadores na coleta seletiva (GRIMBERG, 2007), conforme será exposto adiante.

A Lei Municipal nº 13.478/2002 trouxe importantes alterações em relação ao Decreto Municipal nº 42.290/2002: 1. criou a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB) no lugar do antigo LIMPURB, em formato de autarquia, o que lhe concedia autonomia administrativa; 2. ampliou a estrutura administrativa desta, uma vez que a autonomia impunha necessidade de outras subdivisões administrativas; 3. criou do Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FLMU) para custeio dos serviços de limpeza urbana; 4. criou a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares, a ser paga pela população para custeio dos serviços, o que alimentaria o FLMU e criaria fontes de arrecadação própria.

Apesar da previsão legal, a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares foi extinta na gestão de José Serra (2005 – março de 2006), por meio da Lei nº 14.125/2005, o que representou um retrocesso do ponto de vista do engajamento da população na coleta seletiva, do controle social e transparência desta política, vez que a taxa serviria como um instrumento de educação ambiental e de visibilidade da política. Além disso, a gestão de José Serra fez cortes nos contratos de concessão, suspendendo a realização de investimentos em novos equipamentos, o que afetou principalmente a coleta seletiva. Por sua vez, a AMLURB foi implantada somente entre 2012 e 2013, mantendo, até 2015, o mesmo quadro administrativo do antigo LIMPURB (GODOY, 2015).

A licitação para concessão dos serviços foi realizada em 2004, durante a gestão da Prefeita Marta Suplicy, sofrendo questionamentos judiciais por parte do Ministério Público, motivado pela sociedade civil organizada (GRIMBERG, 2007). Ao final, dois consórcios empresariais ganharam a licitação, a EcoUrbis Ambiental e Logística Ambiental de São Paulo (Loga). Vale ressaltar a presença histórica de algumas empresas na prestação dos serviços de limpeza. Os contratos de concessão estão concentrados em alguns grupos empresariais, que juntos controlam cinco empresas concessionárias. Logo, o mercado dos resíduos em São Paulo é concentrado e nota-se a permanência de certas empresas na execução da política (GODOY, 2015).

Durante o período (2002-2006), foram previstos nas normas municipais três instrumentos jurídicos para formalizar as parcerias com as cooperativas de catadores, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 - Instrumentos de parceria com cooperativas de 2002 a 2006.

<b>Gestão</b>	<b>Norma</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Remuneração/contrapartida às cooperativas</b>
Marta Suplicy	Decreto Municipal nº 42.290/2002 (revogado)	convênio (1)	transferência dos resíduos oriundos da coleta pública às cooperativas para fins de comercialização
	Lei Municipal nº 13.478/2002	contrato de permissão convênio (2)	direito à utilização econômica dos resíduos sólidos repasso de recursos financeiros, materiais ou humanos para as cooperativas permissionárias

Fonte: elaboração própria.

O Decreto Municipal nº 42.290/2002 (revogado) previu que as cooperativas firmariam convênio (1) com a Prefeitura, com duração de 2 anos e possibilidade de renovação, e estabeleceu como contrapartida a transferência de resíduos às cooperativas. Da mesma forma, a Lei Municipal nº 13.478/2002 (em vigor) previu o instrumento do convênio (2). Entretanto, é necessário diferenciar a finalidade dos convênios em cada legislação: o convênio (1) era utilizado como o instrumento principal para viabilizar a execução das atividades de coleta, triagem etc. Já o convênio (2) é um instrumento subsidiário ao contrato de permissão das cooperativas, visando o repasse de recursos financeiros, materiais ou humanos para as cooperativas permissionárias, com o objetivo final de fomentar e apoiar os serviços de coleta.

A Lei Municipal nº 13.478/2002 trouxe outra importante alteração: previu que os serviços de limpeza urbana poderiam ser prestados diretamente pela administração pública, ou ainda, sob três regimes de delegação: concessão, permissão e autorização. Nesse modelo de delegação dos serviços, a concessão e permissão se aplicam aos serviços divisíveis em regime público, que compreendem serviços onde a fonte geradora pode ser identificada (casas, estabelecimentos comerciais etc.). Esses serviços englobam a coleta residencial e não residencial, incluindo a coleta seletiva, o transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos.

Na concessão, as empresas realizam os investimentos necessários para a prestação dos serviços, inclusive em infraestrutura, e estão sujeitas a arcar com os riscos da atividade econômica. A concessão é precedida de licitação e formalizada por meio de contrato por prazo máximo de 20 anos, prorrogável por igual ou menor período. A remuneração das empresas

concessionárias ocorre por meio de tarifa, calculada com base: 1. na quantia de resíduo coletado e transportado, 2. no valor total estimado para os serviços, 3. ou ainda pela quantidade de unidades de geração de resíduos atendidas pelo serviço (casas, estabelecimentos). Com a extinção da tarifa paga pela população, ela passou a ser paga diretamente pela própria administração pública, designada legalmente como “usuária única”. Foram previstas outras fontes de receita para as concessionárias: a) a utilização econômica dos resíduos coletados; b) as indenizações e penalidades pecuniárias previstas nos contratos celebrados entre o concessionário e terceiros; c) as receitas decorrentes da eventual prestação de serviços adicionais.

A permissão, aplicável às cooperativas de catadores e aos serviços indivisíveis, também é precedida de licitação, dispositivo calcado no livre mercado. Ela implica que o prestador do serviço execute-os por sua conta e risco, sem o suporte ou fomento do setor público, o que é incompatível com uma política de inclusão social e produtiva dos catadores. Contudo, o convênio (2) parece servir para corrigir esta lógica, ao fomentar a atividade das cooperativas e reduzir as desigualdades de mercado entre cooperativas e empresas privadas de limpeza urbana. A legislação municipal dispensa a obrigação de investimento por parte das permissionárias (na construção de aterros sanitários, de pontos de coleta etc.), ao contrário do que ocorre na concessão. A permissão às cooperativas é remunerada por meio do direito à utilização econômica dos resíduos sólidos, mesmo sendo legalmente possível a remuneração por tarifa, o que não foi adotado pela legislação municipal. A utilização dos resíduos como contrapartida às cooperativas não segue o princípio da “justa remuneração” dos contratos administrativos, uma vez que os catadores já possuem acesso aos resíduos urbanos e os valores arrecadados com sua comercialização são baixos, o que reitera a exploração e exclusão social da categoria. O que também ocorre no convênio (1).

A principal distinção entre os regimes é que a permissão é precária, ou seja, pode ser revogada a qualquer tempo por conveniência e oportunidade da Administração Pública, podendo ser afetada pelas mudanças de governo. Sua revogação não resulta em direito à indenização para o permissionário, indenização que é prevista na concessão. Ainda, em caso de compartilhamento de bens públicos com as cooperativas, com a revogação da permissão, estas devem devolver os bens em até 30 dias. Logo, os catadores que se organizaram em determinada estrutura física de trabalho perdem seus meios de subsistência, tendo pouco tempo para se reorganizar.

Assim, criou-se viés institucional em favor das empresas concessionárias: de um lado, a lei garantiu segurança financeira no repasse às empresas, permitindo contratos de 20 anos

(tempo suficiente para retorno dos investimentos efetuados) e remunerando os serviços por tarifa; por outro, deixou as cooperativas em situação de instabilidade jurídica e financeira, com um vínculo precário e com o “direito” à utilização econômica dos resíduos, não remunerando o trabalho dos catadores.

Quanto aos quatro eixos analíticos que caracterizam os arranjos institucionais (LOTTA; VAZ, 2015; LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016), o quadro abaixo resume os achados do artigo para o período de 2002-2006.

Quadro 2 - Características do arranjo institucional de 2002 a 2006.

	<b>Intersetorialidade</b>	<b>Subsidiariedade</b>	<b>Territorialidade</b>	<b>Participação social</b>
<b>Agenda e formação</b>	As legislações que tratam dos serviços de limpeza urbana e do Programa Socioambiental foram formuladas de maneira intersetorial. A primeira reuniu os poderes executivo e legislativo. Já o Decreto Municipal nº 42.290/2002 contou com articulação de diferentes subsistemas de políticas, como Assistência Social, Meio Ambiente e Trabalho e Renda.	Não se observam espaços de formulação e de pactuação de normativas que envolvam os três entes da federação.	A dimensão territorial é considerada meramente para a divisão da área de cobertura da prestação dos serviços pelos consórcios de empresas. A proposta formulada pela sociedade civil previa a organização territorial dos serviços a partir das cooperativas de catadores já organizadas no território, que também serviriam para absorver os catadores avulsos que atuam na localidade.	Houve grande pressão e participação social no período, onde se destacam atores como o Fórum Municipal Lixo e Cidadania (FMLC), Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste (FDZL), Fórum Recicla São Paulo (FRSP) e Comitê Metropolitano de Catadores (COMEC). Meio Ambiente.
<b>Implementação</b>	A Comissão de Apoio possuía caráter intersetorial, contava com participação da Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS; Secretaria Municipal do	A titularidade do serviço é do município. A política tem sido financiada com recursos municipais.	Loga e Inova (agrupamento noroeste); EcoUrbis e Soma (agrupamento sudeste). As cooperativas que possuem caminhões próprios para a coleta têm atuação territorial	A participação social na implementação do programa foi significativa. Contudo, as concessionárias desfrutaram de segurança jurídica, enquanto as cooperativas não são remuneradas pelo

<p>Meio Ambiente - SMMA; Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade - SDTS; Secretaria Municipal de Educação - SME; Secretaria Municipal da Saúde - SMS; Secretaria de Implementação das Subprefeituras - SIS; Fórum Lixo e Cidadania do Município de São Paulo; Fórum Recicla São Paulo; Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste; Comitê Metropolitano de Catadores e outras entidades sindicais e instituições de ensino e pesquisa.</p>		<p>nos bairros próximos aos seus galpões. Os catadores autônomos podem ser encontrados em todo o território, mas se concentram nas regiões centrais do município.</p>	<p>serviço. As cooperativas enfrentam dificuldades na formalização de vínculos com o poder público, em função das exigências documentais. Coletivos de catadores e catadores autônomos são excluídos dos arranjos formais.</p>
--	--	---	--

Fonte: elaboração própria, a partir da análise documental.

Neste arranjo institucional, tem início o processo de institucionalização do programa de coleta seletiva em parcerias com as cooperativas de catadores, antes relegadas à informalidade de vínculo com a Prefeitura. As parcerias e o programa constituem um encaixe institucional (GURZA LAVALLE, 2019), arquitetado pelas organizações sociais e de catadores, as quais provocaram a entrada do tema na agenda do governo, juntamente com setores da mídia e do legislativo.

Os encaixes constituem acessos e formas de entrada no Estado, e estão em constante movimento de abertura e fechamento no tempo, mostrando certa dinamicidade. Eles permitem aos movimentos sociais influenciar as decisões dos atores estatais, ao mesmo tempo em que reduzem as oportunidades de acesso de outros atores. O grau de influência que os encaixes permitem pode variar, de forma que possuem potências distintas (LAVALLE et al., 2019).

A sociedade civil organizada formulou propostas para a operacionalização da coleta no território e influenciou a formação de estruturas compartilhadas (Estado-sociedade) de

monitoramento da política. Além disso, disputou os instrumentos que seriam usados para formalizar as parcerias com as cooperativas, mesmo havendo resistência por parte de setores empresariais e do governo. O arranjo é marcado por processos de sedimentação e posterior desmonte, com a mudança para o modelo de permissão e com a revogação da taxa do lixo.

Duas lógicas contrárias atuaram na consolidação deste primeiro arranjo, uma lógica privatista, voltada para a regulação da atividade privada de limpeza urbana, onde as empresas disputaram a prestação dos serviços com as organizações de catadores, e outra lógica socioambiental, onde a sociedade civil passou a disputar os rumos da política. O choque entre as lógicas é expresso na incoerência jurídica dos dispositivos normativos, que previam instrumentos jurídicos distintos, mas vigoraram em conjunto.

Apesar de a institucionalização da coleta seletiva com participação social representar um avanço, os catadores ocuparam posição periférica neste arranjo, não eram remunerados pelo serviço de coleta e receberam tratamento desigual em relação às empresas privadas, prevalecendo uma lógica privatista. Ademais, a formalização das parcerias não abrangeu a totalidade das organizações de catadores no município, tampouco os catadores informais.

### ***O ARRANJO INSTITUCIONAL DE 2007 A 2015***

Na gestão Gilberto Kassab (abril de 2006 - 2012), o Decreto Municipal nº 48.799/2007 reformulou o programa de coleta seletiva, onde a principal mudança foi a possibilidade de contratação das cooperativas de catadores pelo município, com vistas à realização dos serviços de coleta e triagem dos materiais, com dispensa de licitação. Essa alteração foi incluída por força da Lei Federal nº 11.445/2007, conforme menção do próprio decreto municipal (art. 3º § 1º). Formou-se assim um segundo arranjo, que foi implementado somente em 2014 durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), quando a contratação foi regulamentada.

Destaca-se que o espaço da Comissão de Apoio foi mantido pelo Decreto Municipal nº 48.799/2007, mas ela funcionou somente no período de 2008-2010<sup>1</sup>.

Em 2014, foram instaladas duas centrais mecanizadas de triagem (CMT), a Central de Ponte Pequena e a Central Carolina Maria de Jesus, custeadas pelas empresas concessionárias. Nelas atuam as cooperativas responsáveis por operar o maquinário e comercializar os resíduos triados e prensados mecanicamente, o que interferiu na modificação do arranjo.

Os instrumentos de parceria previstos no período estão contidos na tabela abaixo:

---

<sup>1</sup> Em busca realizada no site "Legislação Municipal", é possível notar que a referida Comissão esteve em funcionamento de 2008-2010, período em que houve indicação formal de membros para sua composição, constantes nas seguintes Portarias do Prefeito: nº 1.618 de 4 de outubro de 2008, nº 500 de 4 de abril de 2009, nº 973 de 7 de outubro de 2010, nº 1.075 de 12 de novembro de 2010.

Tabela 2 - Instrumentos de parceria com as cooperativas de 2007 a 2015.

<b>Gestão Municipal</b>	<b>Norma de referência</b>	<b>Instrumento jurídico</b>	<b>Remuneração ou contrapartida às cooperativas</b>
Gilberto Kassab	Decreto Municipal nº48.799/2007	contrato de prestação de serviços	transferência dos resíduos oriundos da coleta pública às cooperativas para fins de comercialização. Não especificou a forma de remuneração do contrato.
		convênio (3)	transferência dos resíduos oriundos da coleta pública às cooperativas para fins de comercialização.
		termo de parceria	transferência dos resíduos oriundos da coleta pública às cooperativas para fins de comercialização.
Fernando Haddad	Resolução nº 28/2014 da SES/AMLURB (revogada)	contrato de prestação de serviços	regime pleno e de transição: dação em pagamento da propriedade dos resíduos oriundos da coleta pública para fins de comercialização, somente às cooperativas parceiras que executam os serviços em regime pleno e de transição.
		contrato de prestação de serviços de processamento (adesão)	regime pleno e de transição: pagamento por serviços ambientais urbanos, considerando produção, produtividade e nº de cooperados, e outros critérios definidos por Resolução específica. Regime especial: pagamento por cooperado, preferencialmente no valor de dois salários mínimos por mês, aplicável às cooperativas contratadas.
	Resolução nº 32/2014/AMLURB (revogada)		

Fonte: elaboração própria.

Além do contrato de prestação de serviço, o Decreto Municipal nº 48.799/2007 criou a figura do convênio (3), substituível pelo termo de parceria, sem, contudo, distinguir os usos de ambos. Tais instrumentos possuem caráter excepcional, uma vez que aplicável às cooperativas que não cumpram os requisitos para contratação. Previu como contrapartida financeira às cooperativas a transferência dos resíduos recicláveis.

A Resolução nº 28/2014/AMLURB instituiu o contrato de prestação de serviço e previu o pagamento por serviços ambientais urbanos às cooperativas de catadores. Criou-se um fundo de natureza contábil e financeira, intitulado informalmente de Fundo Paulistano de Coleta Seletiva, Logística Reversa e Inclusão de Catadores, onde era depositado o recurso para pagamento das cooperativas. O fundo era gerido e manuseado pela figura do Agente Operador (AO), pessoa jurídica de direito privado, preferencialmente sem fins lucrativos. De forma complementar, foi criado uma segunda arena institucional com participação da sociedade civil, o Conselho Gestor do Fundo, responsável por estabelecer regras para gestão dos recursos do

fundo e monitorar o AO. O conselho continuou a existir até meados de 2017, mesmo após a revogação da resolução que o instituiu.

Foram previstos três regimes de contratação: pleno, de transição e especial. Entravam para o regime pleno as cooperativas que não possuíam convênio firmado com AMLURB. Já o regime de transição aplicava-se às cooperativas que já possuíam convênio, após a extinção deste. O regime especial aplicava-se às cooperativas que operariam as centrais mecanizadas.

Nos regimes pleno e de transição, as cooperativas eram remuneradas com base na produção, produtividade e número de cooperados, critérios que seriam melhor definidos por meio de resolução. Também recebiam a propriedade dos resíduos, podendo comercializá-los. Já no regime especial, as cooperativas não comercializavam os resíduos e eram remuneradas de forma diferenciada, o que também seria definido em resolução da AMLURB. Todavia, somente o valor da remuneração no regime especial foi fixado, por meio da Resolução nº 32/2014/AMLURB (revogada). A resolução sugeriu o pagamento, preferencialmente, de 2 salários mínimos por cooperado, às cooperativas que operariam as centrais mecanizadas. Mas a decisão final ficaria ao encargo do Conselho Gestor. A resolução não ofereceu justificativa ao valor fixado, tampouco apresentou um cálculo de remuneração, o que é um contrassenso, considerando que seu objetivo era justamente defini-los. Seu conteúdo tratou das funções e obrigações contratuais das cooperativas.

As características de intersetorialidade, subsidiariedade, territorialidade e participação social deste arranjo institucional (2007-2015) estão sintetizadas no seguinte quadro:

Quadro 3 - Características do arranjo institucional de 2007 a 2015.

	<b>Intersetorialidade</b>	<b>Subsidiariedade</b>	<b>Territorialidade</b>	<b>Participação social</b>
<b>Impl eme ntaç ão</b>	Mesmo com a mudança normativa, a Comissão de Apoio manteve seu caráter intersetorial. O Conselho Gestor do fundo, que na prática substituiu a comissão, continuou intersetorial, apesar de reduzir para três o número de órgãos públicos participantes e de restringir o número	Nota-se a influência da esfera federal sobre as mudanças no arranjo, uma vez que a Lei Federal nº 11.445/2007 trouxe a possibilidade de contratação das cooperativas de catadores com dispensa de licitação. A participação dos catadores é	Com a criação das centrais mecanizadas de triagem Ponte Pequena (região central) e Carolina Maria de Jesus (região de Santo Amaro) o material da coleta oficial passou a se concentrar em ambas as regiões, apesar de ainda haver material disperso no restante do território. O envio dos resíduos às centrais diminuiu a quantia de	As arenas de participação social sofreram descontinuidades, ficando 3 anos sem qualquer participação institucionalizada. A Comissão de Apoio funcionou de 2008-2010, enquanto o Conselho Gestor do fundo esteve ativo de 2014-2017. O conselho restringiu o número de

de organizações da sociedade civil. Destaca-se que durante 3 anos não houve composição intersetorial na política.	institucionalizada no nível federal a partir da PNRS, Lei Federal nº 12.305/2010.	recicláveis que chegam às cooperativas e aos grupos informais de catadores na cidade, impactando na sua fonte de renda.	organizações da sociedade civil participantes.
---	---	---	--

Fonte: elaboração própria, a partir da análise documental.

Embora a possibilidade de contratação formal das cooperativas de catadores tenha sido introduzida pelo Decreto Municipal nº 48.799/2007, ainda na gestão de Gilberto Kassab, esta apresentou resistência ao processo de contratação formal das cooperativas, um caso de não implementação de um instrumento previsto na legislação federal e local. Ademais, a implantação da AMLURB ocorreu somente em 2012. Essas contradições podem sugerir que disputas políticas mais profundas estavam operando por trás das mudanças ocorridas no instrumento de contratação.

A gestão de Fernando Haddad iniciou a implementação do arranjo institucional previsto nas normas, criou a AMLURB e regulamentou o contrato de serviços. O contrato representou uma ruptura com a lógica privatista, vez que foi o único instrumento que remunerou os serviços prestados pelas cooperativas de catadores, com possibilidade de reverter o quadro de vulnerabilidade social dos catadores pelo aumento direto de sua renda. Entretanto, não foram desenvolvidos critérios e cálculos que fundamentassem tecnicamente o montante a ser pago pelos serviços, o que pode ter contribuído para sua revogação. O contrato não deu maior estabilidade ou durabilidade ao vínculo, perdurando cerca de 2 anos.

Apesar dos avanços no sentido da contratação das cooperativas, a instalação das centrais mecanizadas alterou a lógica da política, impactando negativamente na quantidade de materiais que chegam às cooperativas e grupos informais de catadores, e conseqüentemente, cria concorrência entre as organizações. Ademais, como será explicado adiante, com a instalação das centrais, as parcerias com os catadores voltaram-se para aspectos fiscalizatórios e burocráticos da comercialização dos recicláveis processados nas CMTs.

### ***O ARRANJO INSTITUCIONAL DE 2016 A 2020***

Em 2016, inaugurou-se um terceiro arranjo, quando a Resolução nº 82/2016/AMLURB revogou o contrato de prestação de serviço. Sua finalidade principal foi reorganizar a gestão das CMTs, ao prever que os resíduos ali processados deveriam ser comercializados por uma Entidade Representativa (ER) das cooperativas parceiras e o valor da venda do reciclável dividido entre estas. Para viabilizar a transferência dos resíduos da CMTs, foi criado o

instrumento da doação social com encargos, a ser firmado com a ER. Esta era uma cooperativa de segundo grau que representava as cooperativas vinculadas ao programa. Os recursos eram distribuídos pela ER com base em um plano de aplicação. As cooperativas parceiras poderiam usar os recursos com atenção a certas regras, que previam a aplicação de 30% em custeio do espaço físico, veículos e equipamentos. A doação dos resíduos estava vinculada ao cumprimento de alguns encargos sociais pelas cooperativas. Elas deveriam apoiar produtivamente outras cooperativas parceiras, organizar ações de inclusão social de catadores informais, além de promover ações ambientais para melhoria da coleta seletiva, entre outras obrigações.

A doação social com encargos constitui-se como um mecanismo de desoneração do município, ao transferir os custos das políticas de inclusão social de catadores para as próprias cooperativas. Mesmo havendo a transferência de resíduos para as cooperativas, os valores arrecadados com sua venda costumam ser baixos, o que dificulta o custeio dos encargos sociais.

Foi instituído um Grupo Técnico de Monitoramento do Programa, destinado a acompanhar o rateio dos recursos da comercialização dos resíduos das CMTs, bem como o cumprimento das regras de uso. Contudo, o Grupo Técnico não chegou a ser implementado, e apesar da revogação da Resolução nº 28/2014/AMLURB, o Conselho Gestor do fundo continuou a existir até 2017.

Na gestão de João Doria/Bruno Covas (2017-2020), foram feitas mudanças incrementais nesse terceiro arranjo, por meio da Resolução nº 109/2017/AMLURB. Essa resolução substituiu a figura da ER pelas Gerenciadoras, de forma que o “posto” é ocupado por duas cooperativas parceiras, e não mais uma terceira entidade. Para figurar como gerenciadoras, as cooperativas manifestam interesse perante a AMLURB e são escolhidas segundo seu desempenho de gestão.<sup>2</sup> Outra exigência da resolução foi que todas as cooperativas parceiras deveriam se inscrever no Cadastro Único das Entidades do Terceiro Setor (CENTS), cadastro criado a partir da regulamentação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC, Lei Federal nº 13.019 de 2014). Ressalta-se que, anteriormente, as cooperativas deveriam possuir certificação de registro cadastral (Resolução nº 23/2014/AMLURB).

Além do termo de doação social com encargos firmados com as Gerenciadoras, as demais cooperativas devem firmar um termo de colaboração, em decorrência da regulamentação do MROSC no município. O termo de colaboração visa à consecução de finalidades de interesse

---

<sup>2</sup> Segundo art. 3º § 4 da resolução nº 109/2017 da AMLURB, a avaliação utiliza os Relatórios Técnicos Avaliativos elaborados pela Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento (DPD/AMLURB), com os seguintes indicadores de desempenho: 1. Legalidade, 2. Saúde no Trabalho, 3. Segurança do Trabalhador, 4. Plano de Prevenção e Manutenção dos Equipamentos, 5. Padrões Mínimos de Qualidade, 6. Análise do Processo Produtivo, 7. Metas de Produção, dentre outros.

público e recíproco, onde a proposta (de política pública) é feita pela administração pública e envolve a transferência de recursos financeiros. Entretanto, a Resolução nº 109/2017/AMLURB nada dispõe sobre pagamento dos serviços às cooperativas.

A comercialização dos resíduos passou a ser feita por meio de leilão online, em sistemas contratados pelas Gerenciadoras. A Resolução nº 109/2017/AMLURB também previu a contratação de auditoria independente para fiscalizar as Gerenciadoras (comercialização e rateio dos recursos das centrais mecanizadas). A auditoria é custeada com os recursos da comercialização dos recicláveis. Ademais, foi instituído um Conselho de Acompanhamento do Programa, com atribuições de fiscalizar a comercialização e aplicação dos recursos.

Os instrumentos de parceria mencionados estão contidos na tabela abaixo.

Tabela 3 - Instrumentos de parceria com as cooperativas de 2016 a 2020.

<b>Gestão Municipal</b>	<b>Norma de referência</b>	<b>Instrumento jurídico</b>	<b>Remuneração ou contrapartida às cooperativas</b>
Fernando Haddad	Resolução nº 82/2016/AMLURB (revogada)	termo de doação social com encargos	doação de resíduos oriundos das centrais mecanizadas de triagem (CMTs) para a Entidade Representativa (ER), responsável pela comercialização e aplicação desses recursos.
João Doria	Resolução nº 109/2017/AMLURB	termo de doação social com encargos	doação de resíduos oriundos das CMTs para as Gerenciadoras. Estas são responsáveis pela comercialização, aplicação desses recursos e posterior distribuição do montante remanescente aos catadores das cooperativas parceiras.
		termo de colaboração	não especificado

Fonte: elaboração própria.

Com a revogação do contrato de serviço das cooperativas, o novo arranjo converteu o programa de coleta seletiva em uma simples transferência de recicláveis às cooperativas parceiras, limitando-se a fiscalizar o rateio dos recursos oriundos da venda dos recicláveis processados nas CMTs. A revogação do contrato de serviço e do pagamento das cooperativas, com sua substituição pelo termo de doação social com encargos, no decorrer da gestão Haddad, mostra possíveis incongruências internas, visões divergentes sobre o sentido da política de coleta seletiva (privatista x socioambiental), expressa na disputa pelos instrumentos.

As características de intersetorialidade, subsidiariedade, territorialidade e participação social deste arranjo institucional estão contidas no quadro abaixo.

Quadro 4 - Características do arranjo institucional de 2016 a 2020.

	<b>Intersetorialidade</b>	<b>Subsidiariedade</b>	<b>Territorialidade</b>	<b>Participação social</b>
<b>Impl me ntaç ão</b>	O Conselho de acompanhamento é intersetorial, composto por representantes da AMLURB, da Secretaria Municipal de Justiça, da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, da Secretaria Municipal de Trabalho e representantes das cooperativas parceiras.	Nota-se a influência da esfera federal sobre as mudanças no arranjo, uma vez que o Marco Regulatório das Organizações da sociedade civil alterou o instrumento de parceria utilizado com as cooperativas e a exigência de inscrição no CENTS. município.	Não se notam mudanças nessa questão.	O conselho de acompanhamento do programa excluiu as organizações da sociedade civil, políticas e de ensino. Previu apenas 3 assentos para as cooperativas parceiras, sendo dois assentos destinados às Gerenciadoras. Assim, as cooperativas parceiras ficaram sub representadas neste arranjo, com apenas 1 assento.

Fonte: elaboração própria, a partir da análise documental e do *site* da Amlurb<sup>3</sup>.

### ***AS NORMAS INFRALEGAIS COMO UM CAMINHO FÁCIL PARA DISPUTAR A MICRO POLÍTICA***

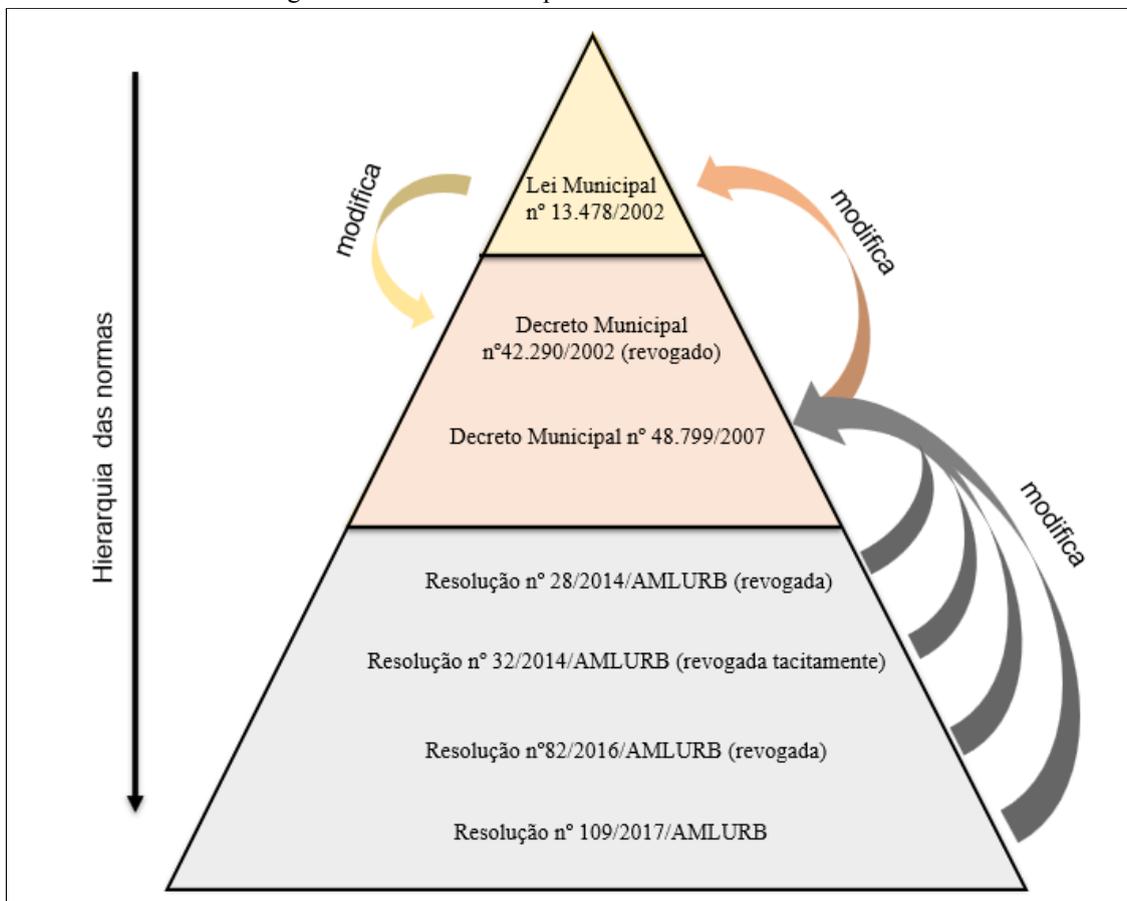
As mudanças operadas nos arranjos institucionais da coleta seletiva de São Paulo ocorreram, em sua maioria, por meio de Resoluções do Poder Executivo. As resoluções possuem hierarquia normativa inferior, o que significa que somente podem complementar ou trazer explicações acerca das normas superiores, nunca contradizê-las ou modificá-las. Destaca-se que as resoluções aqui analisadas são de competência da própria AMLURB e sua elaboração cabe apenas à burocracia técnica e política dessa autarquia, o que dispensa trâmites junto ao Chefe do Executivo Municipal. Nesse sentido, é importante notar que uma parte dessas resoluções não foi expressamente revogada. Além disso, algumas mudanças no arranjo da coleta seletiva foram feitas por meio de Decreto do Executivo, por vezes modificando o que estava estabelecido em Lei ordinária, aprovada pela Câmara Municipal. Na figura 2 a seguir, é possível observar como as mudanças no arranjo foram operacionalizadas tecnicamente.

<sup>3</sup> Disponível em:

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/participacao\\_social/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/participacao_social/)>;  
 <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/coleta\\_seletiva/index.php?p=4623](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/coleta_seletiva/index.php?p=4623)>.

Acesso em: 09 out. 2020.

Figura 3 - Normas municipais sobre coleta seletiva em São Paulo.



Fonte: elaboração própria.

Desta forma, as normas municipais da coleta seletiva de São Paulo se sobrepõem e apresentam contradições entre si, o que traz confusões para determinar, ao menos teoricamente, o funcionamento do arranjo. As resoluções conflitam com o estabelecido na Lei Municipal 13.478/2002 e com o Decreto Municipal nº 48.799/2007, ao criar novos instrumentos de parceria e alterar os objetivos do programa de coleta seletiva, sem, contudo, possuir capacidade jurídica para tal. Da mesma forma, o Decreto Municipal nº 48.799/2007 conflita com a Lei Municipal 13.478/2002, criando instrumentos distintos de parceria. As normas infralegais (resoluções e decretos do executivo) foram usadas para facilitar a alteração da política, dispensando trâmites legislativos ou articulações junto ao gabinete do Prefeito, o que possibilita que a burocracia de menor escalão exerça influência direta sobre o arranjo institucional. Logo, a sobreposição das normas e instrumentos de parceria, produz consequências como incoerência jurídica e procedimental da política, opacidade da política e dificultam sua compreensão pelos catadores e pela sociedade em geral.

## ***CONSIDERAÇÕES FINAIS***

O artigo mostrou as mudanças no arranjo institucional da coleta seletiva do município de São Paulo, por meio da análise dos instrumentos de ação pública. A construção e implementação deste arranjo mostra um processo de idas e vindas, próprio da dinamicidade dos encaixes institucionais, de forma que o grau de participação social e abertura política dos governos aos catadores e organizações sociais mudou ao longo do tempo. Esse processo também é reflexo das disputas entre setores da burocracia estatal, empresas privadas e organizações sociais e de catadores, expressas nos instrumentos de políticas públicas, que ora infligiu uma lógica privatista e assistencialista à política, ora trouxe sentidos socioambientais, como ocorreu no governo Haddad.

Ao longo do período, formaram-se três arranjos institucionais distintos na coleta seletiva de São Paulo. O primeiro arranjo (2002-2006), correspondente aos governos de Marta Suplicy (2001-2004) e José Serra (2005-2006), foi construído com forte participação de entidades da sociedade civil e de catadores. Entretanto, havia desigualdade de tratamento entre as cooperativas de catadores e as empresas concessionárias dos serviços de coleta seletiva, em decorrência dos instrumentos da concessão e permissão.

O segundo arranjo (2007-2015) foi marcado inicialmente pela resistência à contratação das cooperativas de catadores, durante o governo de Gilberto Kassab (2006-2012). Já no início da gestão de Fernando Haddad (2013-2016), o contrato de prestação de serviço foi regulamentado e as centrais mecanizadas de triagem foram implantadas, o que afetou a distribuição territorial dos resíduos e a renda dos catadores. O terceiro e último arranjo institucional considerado nesta análise foi consolidado em 2016, ainda no final da gestão Haddad, com a revogação do contrato e a instituição do instrumento de doação social com encargos, momento no qual a gestão das parcerias centrou-se em aspectos fiscalizatórios da comercialização dos recicláveis processados nas centrais mecanizadas. Este arranjo sofreu mudanças incrementais na gestão João Doria/Bruno Covas (2017-2020) e é o arranjo atualmente presente no município.

Múltiplos instrumentos de parceria foram criados com a entrada de novas gestões municipais ou numa mesma gestão, mostrando que há uma disputa ao redor da instrumentação da política. Os instrumentos auxiliaram na explicação das mudanças ocorridas no arranjo institucional da coleta seletiva. A maioria dos instrumentos são não contratuais, eles prevêm a transferência ou “doação” dos resíduos recicláveis às cooperativas e, portanto, não remuneram os catadores pelos serviços ambientais. Apesar dos avanços com a contratação das cooperativas

em 2014, prevaleceu uma lógica assistencialista e privatista, as variáveis sociais foram desconsideradas na gestão dos resíduos e os catadores têm atuado de forma periférica no arranjo. Além disso, a desorganização e a contradição das normas municipais representam uma estratégia que facilita a alteração da política de coleta seletiva, sem que discussões políticas mais profundas sobre a inclusão socioproductiva dos catadores e o papel das empresas concessionárias sejam abertamente enfrentadas.

Por fim, alguns pontos merecem ser melhor investigados, como as disputas pela escolha dos instrumentos de parceria através da ótica dos atores envolvidos, os processos de resistência à contratação das cooperativas e a inação do poder público. Além disso, agendas de pesquisa futura podem investigar a articulação entre os micro processos políticos, como é o caso dos instrumentos de políticas públicas, e os macroprocessos, ao exemplo dos padrões de governança da gestão de resíduos sólidos em grandes metrópoles.

## **REFERÊNCIAS**

### *Fontes Primárias – Documentos e legislações*

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2014.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 42.290, de 15 de agosto de 2002. Institui o Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, SP, 2002a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 48.799 de 9 de outubro de 2007. Confere nova normatização ao Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável, altera a sua denominação para Programa Socioambiental de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis e revoga o Decreto nº 42.290, de 15 de agosto de 2002. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, SP, 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo; cria e estrutura seu órgão regulador; autoriza o Poder Público a delegar a execução dos serviços públicos mediante concessão ou permissão; institui a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD, a Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde - TRSS e a Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana - FISLURB; cria o Fundo Municipal de Limpeza Urbana - FMLU, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, SP, 2002b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.125, de 29 de dezembro de 2005. Extingue a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD, concede isenção da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP, nos termos em que especifica, altera a legislação tributária municipal e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, SP, 2005.

\_\_\_\_\_. **Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo**. São Paulo, SP, 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução Secretaria Municipal de Serviços - SES/Autoridade Municipal de Limpeza - AMLURB nº 23. Institui a Certificação de Registro Cadastral das Cooperativas e Associações formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, SP, 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução Secretaria Municipal de Serviços - SES/Autoridade Municipal de Limpeza - AMLURB nº 28. Institui o Contrato de Prestação de Serviços de Processamento, provenientes da coleta seletiva do Município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, SP, 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução Secretaria Municipal de Serviços - SES/Autoridade Municipal de Limpeza - AMLURB nº 32. Estabelece diretrizes para pagamento por Cooperado às Cooperativas contratadas no regime especial de execução, nos termos do Contrato instituído pela Resolução nº 28/AMLURB/2014 que Institui o Contrato de Prestação de Serviços de Processamento, provenientes da coleta seletiva do Município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, SP, 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução Autoridade Municipal de Limpeza - AMLURB nº 82. Estrutura o Programa Socioambiental de Inclusão de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis do Município de São Paulo, e Institui o Instrumento de Doação Social com Encargos dos Resíduos Sólidos Domiciliares Secos provenientes do serviço público de coleta seletiva. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, SP, 2016.

\_\_\_\_\_. Resolução Autoridade Municipal de Limpeza - AMLURB nº 109. Reestrutura o Programa Socioambiental de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis, e aprimora a Doação Social com Encargos para o Processamento de Resíduos Sólidos Domiciliares Secos provenientes do serviço público de coleta seletiva do Município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, SP, 2017.

#### *Fontes Secundárias*

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

CRESWELL, Jonh. **Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches**. Sage, 2007.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, pp. 119-144, 2001.

GAMBI, Raissa. **A Gestão dos Resíduos Sólidos no Brasil: uma análise crítica das Parcerias Público-Privadas como arranjo emergente**. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

GODOY, Samuel Ralize. **Muito Além da Lata de lixo: a construção da política pública de limpeza urbana em São Paulo**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. A economia política da limpeza urbana em São Paulo. **Novos Estudos - Cebrap**, v. 35, n. 2, pp. 55-76, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Edts.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília-DF, 2014.

- GRIMBERG, Elisabeth. **Coleta seletiva com inclusão social: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo, experiência e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.
- GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SWAKO, José (Orgs.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 66, n. 2, pp. 171-194, 2015.
- \_\_\_\_\_; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, pp. 49-65, 2016.
- \_\_\_\_\_; GALVÃO, Maria Cristina; FAVARETO, Arilson. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 9, 2016.
- MOZZATO, Anelise R.; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 4, p. 731-747, 2011.
- MYERS, Michael D. **Qualitative research in business & management**. London, Sage, 2013.
- PEREIRA, M. C. G.; TEIXEIRA, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cadernos EBAPE.BR**, Online, v. 9, n. 3, p.895-913, 2011.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In: DELGADO, A. et al. (Orgs.) **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília: Enap, 2016, p. 189-208.
- \_\_\_\_\_; 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.
- \_\_\_\_\_. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha (Orgs.). **Boletim de Análise Político-Institucional - Governança Pública**. Brasília: Ipea, n. 19, p.25-32, 2018.
- SPINK, Peter. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, Mary Jane (Org.) **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013
- WIRTH, Ioli G. **Movimento de Catadores e a Política Nacional de Resíduos Sólidos: a experiência do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2016.
- WIRTH, Ioli G.; OLIVEIRA, Cristiano Benites. Política Nacional de Resíduos Sólidos e os Modelos de Gestão. In: PEREIRA, Bruna C. Jaquette; GOES, Fernanda Lira. **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 217-246.