



MUDANÇAS NO ARRANJO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA DE COLETA SELETIVA DE SÃO PAULO: INSTRUMENTOS DE PARCERIA.

Jéssica Duquini dos Santos (*)

* Universidade de São Paulo, jessicaduquini@gmail.com

RESUMO

O artigo integra um estudo de caso sobre a implementação do Programa de Coleta Seletiva da cidade de São Paulo, e objetivou descrever as mudanças no arranjo institucional do programa no período de 2002- 2017, concentrando-se na dimensão formal e nos instrumentos de parceria entre a Prefeitura de São Paulo e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Foram utilizadas as técnicas de análise documental e revisão bibliográfica. Também foi empregada a análise de conteúdo, para explorar as normas municipais sobre coleta seletiva. Os resultados mostraram que São Paulo se assenta numa lógica privatista, onde privilegia-se as empresas concessionárias, ao passo que as parcerias com as cooperativas são instáveis e assistencialistas. O Programa passou por grandes mudanças em sua regulamentação e há conflitos em torno da instrumentação da política.

PALAVRAS-CHAVE: catadores de materiais recicláveis, arranjo institucional, coleta seletiva.

ABSTRACT

This article is part of a case study about the implementation of the Selective Waste Collection Program from the city of São Paulo. This article describes the institutional arrangement of the Program and its changes from 2002 to 2017. It analyzes, as part of institutional arrangement, the partnership instruments used between waste pickers cooperatives and the local government. The methodology involves document analysis of municipal rules, and bibliographic review. To interpret municipal rules, it uses content analysis. The results shows that the Program have a private logic, where private companies are privileged, while cooperatives partnerships are unstable and assistentialist. Big changes happened in the program regulation and there are conflicts over the instrumentation of the policy.

KEY WORDS: waste pickers, institutional arrangement, selective waste collection.

INTRODUÇÃO

O artigo faz parte de um estudo de caso sobre a implementação do Programa de Coleta Seletiva da cidade de São Paulo, ainda em desenvolvimento, que deseja compreender como os catadores estão situados dentro do arranjo institucional do programa e como influenciam sua implementação e regulamentação. Assim, o presente artigo apresenta resultados iniciais da pesquisa. O artigo analisou as mudanças no arranjo institucional do Programa de Coleta seletiva da cidade de São Paulo, desde sua criação em 2002, até 2017, ano da última alteração legal do programa. Um aspecto dos arranjos foi enfatizado: os instrumentos de políticas públicas, mais especificamente os instrumentos jurídicos de parceria entre o município e as organizações de catadores, como o contrato e convênio, considerando que estruturam e organizam as relações entre os atores estatais e não estatais participantes desse subsistema de política. Observa-se que o tema inicial proposto foi reduzido, abarcando apenas o estudo dos arranjos institucionais e instrumentos de políticas públicas, com vistas a adequar o trabalho ao limite de páginas estipulado no Congresso.

O conceito de arranjo institucional permite captar descrever a estrutura que media a interação de atores na produção da política pública. De acordo com Pires e Gomide (2018), o arranjo é um “conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política”. O arranjo define quem participa, quais os objetivos da ação compartilhada entre os atores e as formas como eles interagem. Os autores indicam que para analisar os arranjos, deve-se observar os seguintes aspectos: 1. atores envolvidos na política, 2. objetivos da política, 3. instrumentos de parceria, e 4. arenas institucionais de interação, 5. capacidades estatais produzidas, 6. *outcomes* e *outputs* da política.

Especificamente quanto aos instrumentos de políticas públicas, eles são entendidos pelos autores como mecanismos de intermediação das relações entre os atores estatais e não estatais, definição emprestada de Lascoumes e Le Galès (2007). Segundo os últimos autores, os instrumentos são mecanismos de caráter técnico e social, portadores de significações. Eles orientam e regulam as relações entre Estado e atores sociais, expressando assim formas de poder e controle sobre a sociedade. Podem ser enquadrados como instituições políticas e, portanto, produzem viés, afetando a distribuição de poder e recursos aos atores, sejam recursos materiais, informacionais, humanos etc.



Entender como se dão as relações entre atores estatais e não estatais, quais regras formais e informais moldam as relações socioestatais, significa deslocar a análise da produção da política pública de um viés centralizada no Estado, para um viés aberto, ao considerar que a, a sociedade civil, movimentos sociais e a iniciativa privada participam juntamente com o Estado da formulação e implementação da política pública, independente do juízo de valor sobre quão desejáveis são certas relações.

A questão se torna pertinente no caso das políticas de resíduos sólidos, posto que sua implementação envolve a coordenação de atores do mercado e de movimentos sociais, como as empreiteiras e o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). As primeiras passaram a integrar a gestão dos resíduos com delegação dos serviços de limpeza, e os catadores, organizados em cooperativas e associações, ou individualmente, historicamente reciclam os resíduos urbanos como fonte de renda e como forma de subsistência.

A delegação dos serviços municipais de limpeza urbana à iniciativa privada vem crescendo no Brasil, assim como a participação formal dos catadores de materiais recicláveis na formulação e implementação da coleta seletiva, ainda que de forma tímida e as vezes precária, sem serem remunerados pelos serviços ambientais prestados aos municípios, e recebendo baixos valores pela venda do reciclável (GAMBI, 2018).

Na história da gestão de resíduos no Brasil quatro períodos marcam a entrada de novos atores e conformam certos padrões de governança. Na virada do século XIX ao XX, as empresas estrangeiras atuam na prestação dos serviços de limpeza urbana, com o objetivo de possibilitar o enorme investimento inicial necessário para a construção de infraestrutura e operação do serviço, como ocorreu no caso de São Paulo e Rio de Janeiro. De 1930 a 1950, a execução dos serviços ficou sob responsabilidade direta da administração pública. Já no contexto da ditadura militar, a execução retornou às empresas privadas nacionais, processo aprofundado a partir de 1980, com o aumento significativo de parcerias com o setor privado em diversos municípios.

Por outro lado, nos anos 1990, surgiram algumas experiências municipais pontuais de inclusão de catadores nos serviços de coleta seletiva, como é o caso de São Paulo, durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992), de Porto Alegre, na gestão de Olívio Dutra (1989-1992), e da gestão de Patrus Ananias (1993-1996) em Belo Horizonte (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011).

Destaca-se que em São Paulo, já nos anos 2000, mais de sessenta organizações incluindo cooperativas de catadores, ONGs e fundações da área social se organizaram ao redor do Fórum Municipal Lixo e Cidadania, juntamente com o Comitê Metropolitano de Catadores, o Fórum Recicla São Paulo e Fórum para o Desenvolvimento da Zona Leste, na tentativa de influenciar a construção e implementação do programa de coleta seletiva da cidade (GRIMBERG, 2007).

Mas somente a partir de 2007, com aprovação do Marco Regulatório do Saneamento (Lei nº 11.445/2007) e posterior criação de um conjunto de políticas aos catadores - entre elas a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Projeto Cataforte, Programa Pró-catador, o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo - que a inclusão dos catadores nos sistemas de coleta seletiva ganhou destaque na agenda governamental, sobretudo em nível federal (GAMBI, 2018). Essas políticas passaram a reconhecer formalmente o trabalho do catador e fomentar a organização de suas cooperativas. Especificamente quanto ao Marco Regulatório e a PNRS, o primeiro permitiu a dispensa de licitação para a contratação das cooperativas de catadores pela administração pública, e a segunda determinou a integração dos catadores nos sistemas de limpeza urbana municipal e logística reversa (podendo ser contratados e remunerados para tal), destacou a dimensão complexa e compartilhada da gestão dos resíduos (social, cultural, econômica, ambiental) e determinou o encerramento dos lixões com inclusão de catadores.

Portanto, atores estatais e não estatais participam da produção da política pública, como é o caso das políticas de resíduos, o que traz o desafio analítico de compreender como os grupos sociais e do mercado interagem e dialogam com a burocracia estatal, e mesmo, como a burocracia de diferentes órgãos estatais interagem e coordenam suas ações. É o que propõe o presente trabalho, ao estudar as regras e estruturas formais por meio das quais interagem os atores estatais e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis, no contexto de São Paulo. Contudo, não foi pretensão esgotar o tema, uma vez que o trabalho integra um estudo de caso em andamento.

Ante o exposto, o trabalho partiu do conceito de arranjo institucional, que se limitou a estudar as estruturas formais da política, aquelas cristalizadas em normas e leis. Os instrumentos de parceria foram interpretados segundo a definição de Lascoumes e Le Galès (2007), vez que definem o papel das cooperativas dentro da política e o tipo de vínculos estabelecido com a prefeitura, além de interferir no acesso aos recursos financeiros do município, a depender das regras definidas nos instrumentos.

O trabalho foi organizado da seguinte forma: inicialmente foram apresentados os objetivos e metodologia. No tópico de resultados foram apresentadas as principais mudanças no Programa de Coleta Seletiva, e então, identificados os tipos de instrumentos de parceria utilizados (convênios, contratos, termo de colaboração etc.), diferenciando-os quanto à finalidade para qual são empregados e a forma de contrapartida financeira às cooperativas de catadores. Na conclusão, foram trazidos caminhos para dar continuidade à pesquisa.



OBJETIVO

Este trabalho tem como objetivo descrever as mudanças ocorridas no arranjo institucional do Programa de Coleta Seletiva, desde sua criação em 2002 até 2017, com ênfase na análise dos instrumentos jurídicos de parceria entre o município de São Paulo e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

METODOLOGIA

Para sua construção foram empregadas as técnicas de revisão bibliográfica e análise documental, além do método de análise de conteúdo (Bardin, 2011). A revisão bibliográfica buscou delimitar os conceitos de arranjos institucionais (Pires e Gomide, 2014, 2016, 2018; Lotta e Vaz, 2018) e instrumentos de políticas públicas (Lascoumes e Le Gales, 2007). A escolha da bibliografia se baseou em leituras prévias e na literatura indicada nas disciplinas de mestrado cursadas pela autora, quais sejam: “Gestão de políticas públicas: conceitos e modelos analíticos” e “Resíduos sólidos: gestão, política e impactos socioambientais (2020)”, ambas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP).

Já a pesquisa documental se debruçou sobre todo o arcabouço-normativo municipal da coleta seletiva, descrito a seguir: Lei Municipal nº 13.478/2002; Decreto Municipal nº 48.799/2007; Resolução nº 28/2014 da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB); Resolução nº 32/2014/AMLURB; Resolução nº 82/2016/AMLURB; Resolução nº 109/2017/AMLURB.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O programa de coleta seletiva foi criado em 2002 durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2004) por meio do Decreto Municipal nº 42.290/2002, e foi intitulado de “Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável”. 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. Foi previsto que as cooperativas firmavam convênio com o município. Foi criada uma Comissão de Apoio, com participação da sociedade civil para monitorar e aperfeiçoar o programa.

Posteriormente, a Lei Municipal nº 13.478/2002 (ainda em vigor) reorganizou a prestação dos serviços de limpeza urbana, prevendo que os serviços poderiam ser diretamente prestados pela administração pública, ou ainda, sob três regimes de delegação: concessão, permissão e autorização. Ela criou a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), uma autarquia municipal, que tem por atribuição fiscalizar a execução dos serviços, planejar e gerir os contratos de delegação dos serviços, e gerenciar o Fundo Municipal de Limpeza Urbana. Mas sua implantação se deu somente dez anos depois de sua criação, entre 2012 e 2013.

Então, entre 2002 e 2007 constitui-se o primeiro arranjo institucional, no qual as cooperativas participaram de forma periférica da política, por meio do instrumento da permissão e convênio. Destaca-se no período de 2001-2005 houve forte atuação dos movimentos sociais, que elaborou diretrizes e propostas de referência para criação e implantação da coleta seletiva com inclusão de catadores (GRIMBERG, 2007).

Posteriormente, na gestão de José Serra/ Gilberto Kassab (2005-2012), o Decreto Municipal nº 48.799/2007, reformulou o programa, passando a denominá-lo de “Programa Socioambiental de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis”. A principal mudança foi a possibilidade de contratação das cooperativas de catadores pelo município, para realização dos serviços de coleta e triagem dos materiais, com dispensa de licitação. Essa alteração foi incluída por força da Lei Federal nº 11.445/2007, conforme menção do próprio decreto (art. 3º § 1º). Formou-se assim um segundo arranjo, que, todavia, só foi implementado em 2014 durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), quando a contratação foi regulamentada pela Resolução nº 28/2014/AMLURB. Neste arranjo o espaço da Comissão de Apoio foi mantido, mas ela parou de funcionar após 2010.

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, onde era depositado os recursos para pagamento das cooperativas. O fundo era gerido e manuseado pela figura do Agente Operador (AO), pessoa jurídica e direito privado, preferencialmente sem fins lucrativos. Também foi instituído um Conselho Gestor do Fundo, órgão deliberativo com participação da sociedade civil, responsável por estabelecer regras para gestão dos recursos do fundo e monitorar o AO.



Em 2014 também 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 Gerenciadoras, responsáveis por operar o maquinário e comercializar os resíduos triados e prensados mecanicamente.

Já no ano de 2016, que inaugura um terceiro arranjo, a Resolução nº 82/AMLURB revogou o contrato de prestação de serviço. Sua finalidade principal foi organizar a gestão das CMTs, ao prever que os resíduos ali processados, deveriam ser comercializados pela Entidade Representativa (ER), e valor da venda do reciclável dividido entre as cooperativas parceiras. A ER 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 à certas regras. O valor da comercialização dos resíduos era considerado como fonte de recurso do Programa.

Com a revogação do contrato de serviço das cooperativas, o novo arranjo de 2016 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.

Para viabilizar a transferência dos resíduos da CMTs, foi criado o instrumento da doação social om encargos. Ademais, foi instituído um Grupo Técnico de Monitoramento do Programa, voltado para 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 28/2014/AMLURB, apenas o Conselho Gestor do fundo continuou a existir.

Na gestão de João Doria/Bruno Covas (2017-2020), foram feitas mudanças incrementais nesse terceiro arranjo, por meio da Resolução nº 109/2017/AMLURB. Esta resolução substituiu a figura da ER pela das Gerenciadoras, de forma 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. Outra exigência da resolução foi que todas as cooperativas parceiras devem se inscrever no Cadastro Único das Entidades do Terceiro Setor (CENTS). Ressalta-se que anteriormente as cooperativas deveriam possuir certificação de registro cadastral (Resolução nº 23/14/AMLURB).

A comercialização dos resíduos passou a ser feita por meio de Leilão online, em sistemas contratados pelas Gerenciadoras. A resolução nº 109/2017 também previu a contratação de auditoria independente para fiscalizar as Gerenciadoras em suas atividades (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, aplicação dos recursos.

Especificamente sobre os instrumentos de parceria, conforme Quadro 1, o trabalho identificou que ao longo do período de 2002-2017 foram previstos oito instrumentos distintos nas normas municipais.

Quadro 1. Instrumentos jurídicos de parceria usados no programa de coleta seletiva de São Paulo.

Fonte: elaboração própria.

Gestão Municipal	Norma de referência	Instrumento jurídico	Remuneração ou contrapartida às cooperativas
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	direito à utilização econômica dos resíduos sólidos
Gilberto Kassab		Decreto Municipal nº 48.799/2007	convênio (2)
	contrato de prestação de serviços		1. transferência dos resíduos oriundos da coleta pública às cooperativas para fins de comercialização.
	convênio (3)		2. não especificou a forma de remuneração do contrato.



		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 de processamento (adesão)	1. 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 ou de transição.
	Resolução nº 32/2014/AMLURB (revogada)		2. pagamento por serviços ambientais urbano, considerando produção, produtividade e nº de cooperados, e outros critérios definidos por Resolução específica.
	Resolução nº 82/2016/AMLURB (revogada)	termo de doação social com encargos	pagamento por cooperado, preferencialmente no valor de dois salários mínimos por mês, aplicável às cooperativas contratadas no regime especial de execução.
João Doria	Resolução nº 109/2017/AMLURB	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.
		termo de colaboração	não especificado

Durante a gestão de Marta Suplicy, a Lei Municipal nº 13.478/2002 criou três regimes de delegação: concessão, permissão e autorização. A concessão e permissão se aplicam aos serviços divisíveis em regime público, ou seja, coleta residencial e não residencial, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos. A concessão foi realizada na gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001-2004), e ganharam a licitação dois consórcios empresariais, a EcoUrbis Ambiental e Logística Ambiental de São Paulo (Loga). No consórcio Loga participam empresas que atuam na provisão dos serviços em São Paulo há muito tempo. E por detrás desses consórcios atuam grupos empresariais como, o Grupo Queiroz Galvão, Este Ambiental e a Solvi Participações, que juntos controlam cinco outras empresas, e assim estão presentes em todos os contratos de concessão em São Paulo. Logo, o mercado dos resíduos em São Paulo é concentrado e nota-se a permanência de certas empresas na execução da política (GODOY, 2015).

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 ou 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). A tarifa é 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.

Já o contrato de permissão, aplicável às cooperativas de catadores, é remunerado por meio do direito à utilização econômica dos resíduos sólidos, mesmo sendo legalmente possível a remuneração por tarifa, o que não foi adotada pela legislação municipal. Contudo, é necessário investigar se no período em questão o dispositivo legal foi aplicado e se, as cooperativas firmaram contratos de permissão com o município.

A principal distinção entre os regimes é que a permissão é precária, ou seja, pode ser revogada a qualquer tempo por conveniência e oportunidades da Administração Pública, podendo ser afetada pelas mudanças de governo. Ainda, sua revogação não resulta em direito à indenização para o permissionário, o que não ocorre na concessão. Assim, criou-se viés institucional em favor das empresas concessionárias: de um lado, a lei garantiu segurança financeira 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.

De forma subsidiária ao contrato de permissão, a Lei Municipal nº 13.478/2002 (em vigor) previu que as cooperativas firmariam convênios (2) com a prefeitura. O que também ocorreu no Decreto Municipal nº 42.290/2002 (revogado), que previu um convênio (1), com duração de 2 anos e possibilidade de renovação. Entretanto, é necessário diferenciar a finalidade dos convênios em cada legislação. Conforme indicado, o convênio (2) é um instrumento subsidiário ao contrato de permissão, que visa o repasse de recursos financeiros, materiais ou humanos para as cooperativas permissionárias, com o objetivo final de fomentar e apoiar suas atividades. O convênio (1) era utilizado como um instrumento principal para viabilizar a execução das atividades de coleta e triagem etc. Já o convênio (3) foi criado na gestão de Gilberto Kassab. Ele é substituível pelo termo de parceria e possui caráter excepcional, vez que aplicável às cooperativas que não cumpram os requisitos para contratação, ou seja, o contrato de prestação de serviço é o instrumento ordinário. Nos casos dos convênios (1) e (3), a contrapartida financeira às cooperativas é a comercialização dos resíduos recicláveis.

Com a criação do Decreto Municipal nº 48.799/2007 durante a gestão de Gilberto Kassab, o qual ainda está em vigor, foi instituído o contrato de prestação de serviço. Este, somente foi regulamentado sete anos depois, durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016), o que mostra a inércia do poder público municipal. Nesse período foi aprovada a PNRS, o que poderia ter impelido o município a regulamentar o contrato de serviço, o que não se verificou, indicando que a PNRS pouco constrangeu a nível local, no tema em questão.

Desse modo, somente com a publicação da Resolução nº 28/2014 da SES/AMLURB (revogada), que a contratação das cooperativas foi regulamentada. Ela ocorreu sob três regimes: pleno, de transição e especial. Entravam para o regime pleno as cooperativas que não possuíam convênio firmado com AMLURB. Já o regime de transição se aplicava as cooperativas que já possuíam convênio, após sua extinção (convênio). O regime especial era aplicado às cooperativas designadas para operar as centrais mecanizadas.

O início dos contratos foi condicionado à disponibilidade financeira da AMLURB, ou seja, na falta de orçamento as cooperativas não seriam contratadas. Nos primeiros regimes, 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 podiam comercializar os resíduos e, eram remuneradas de forma diferenciada, o que também seria definido em resolução da AMLURB.

Todavia, só a remuneração no regime especial foi regulamentada, por meio da Resolução nº 32/2014. A resolução sugeriu o pagamento, preferencialmente, de 2 salários mínimos por cooperado, às cooperativas que operavam as CMTs, mas a decisão final ficou ao cargo do Conselho Gestor. A resolução não ofereceu justificativa ao valor fixado, tampouco apresentou os critérios de remuneração, um contrassenso, considerando que seu objetivo era justamente defini-los. Seu conteúdo tratou das funções e obrigações contratuais das cooperativas, ao invés de fixar os critérios de remuneração.

Com a publicação da Resolução nº 82/2016, o contrato de Prestação de Serviços de Processamento foi revogado. No lugar, foi criado o instrumento de doação social com encargos, com o intuito de transferir, à título de doação, os resíduos processados mecanicamente nas Centrais Mecanizadas para uma Entidade Representativa das cooperativas (ER). A transferência de resíduos, após comercializados, tinha como objetivo apoiar as cooperativas em termos de infraestrutura, e promover ações para inclusão dos catadores, implementada pelas próprias cooperativas. Após, a comercialização dos recicláveis pela ER, os recursos eram distribuídos para as cooperativas parceiras. A referida norma não previu como os recursos seriam divididos.

As regras para uso dos recursos, determinavam que as cooperativas deveriam gastá-los 30% com espaço físico, veículos e equipamentos. Ademais, a doação dos resíduos estava vinculada ao cumprimento de alguns encargos sociais pelas cooperativas, como apoio produtivo às cooperativas parceiras da prefeitura, promoção da inclusão social de catadores informais, além de ações ambientais para melhoria da coleta seletiva.

Logo, é possível que a doação social com encargos, tenha surgido não como uma forma de remunerar os serviços prestados pelas cooperativas, mas como um instrumento do programa para promover a inclusão social, considerando que os recursos da comercialização eram considerados verbas do programa. Contudo, como os valores arrecadados com a venda dos recicláveis são baixos, e, portanto, insuficientes para custear as ações previstas. Isso transforma a doação social com encargos em um mecanismo de desoneração do município, pois transfere o custo das ações de inclusão às próprias cooperativas.



Na gestão de Doria e Covas, a Resolução nº 82/2016/AMLURB foi revogada, dando lugar à Resolução nº 109/2017. A partir de então a comercialização dos resíduos passou a ser feita pelas Gerenciadoras, que substituíram a figura da Entidade Representativa e a forma de aplicação dos recursos foi alterada. O percentual dos gastos passou de 30% para 50% e foram incluídas despesas obrigatórias com manutenção e operação da triagem, e com qualificação e capacitação dos cooperados, além daquelas já previstas em 2016. Os encargos sociais continuaram os mesmos.

Além do termo de doação social, específico para as parcerias com as gerenciadoras das centrais mecanizadas, as cooperativas do Programa passaram a firmar termos de colaboração com a AMLURB. Provavelmente, esta mudança ocorreu por força do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC - Lei nº 13.019/2014), regulamentado em São Paulo pelo Decreto Municipal nº 57.575 em 2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Predomina em São Paulo uma estrutura institucional que privilegia as empresas concessionárias. Elas passaram, por meio do instrumento da concessão, de prestadoras de serviços para gestoras e investidoras, enquanto as cooperativas não são pagas pelo serviço ambiental. A tentativa de ruptura com a lógica privatista, ocorreu na gestão de Fernando Haddad, que regulamentou a contratação das cooperativas. Mas em 2016, a contratação foi revogada pelo mesmo governo, sendo criado o instrumento de doação social com encargos, que na prática, transferiu o custeio de políticas de inclusão de catadores às cooperativas parcerias. Pequenas mudanças incrementais foram feitas na gestão Doria/Covas.

Nota-se que há grande instabilidade nas parcerias com as cooperativas, em função das alterações nos instrumentos jurídicos com a entrada de novos governos, ou mesmo durante um mesmo governo., mostrando que em tornos deles há visões e interesses em disputa.

Desta forma, o trabalho evidenciou que os instrumentos jurídicos de parcerias definem a natureza das relações entre os catadores, empresas privadas e poder público municipal. Os instrumentos não contratuais colocam os catadores em inferioridade de posição no arranjo da coleta seletiva, ao diminuírem o acesso aos recursos do Estado e a permanência dos catadores nas instituições. O contrato, foi o único instrumento que remunerou de fato os catadores e veio acompanhado do detalhamento legal das obrigações das cooperativas e do município, conferindo, nesse sentido, maior segurança jurídica que o convênio. No entanto, é importante refletir que mesmo o contrato foi interrompido, e trouxe instabilidade às parcerias, contrariando a expectativa de parte da literatura (Wirth e Oliveira, 2016; Gambi, 2018).

Ressalta-se que a pesquisa está em andamento, e por isso, as reflexões trazidas são iniciais e necessitam ser complementadas com entrevistas, análises de outras documentações, e incorporando novas perspectivas analíticas. Os passos seguintes devem buscar compreender o que provocou as mudanças no arranjo do programa em 2007, 2014 e 2016, as dificuldades e conflitos para implementar a contratação das cooperativas de catadores (que tardou 7 anos para ser regulamentada), as divergências internas na Gestão Haddad quanto à contratação (que levaram à revogação do contrato); e investigar porque a Comissão de Apoio do Programa foi descontinuada e o Grupo Técnico de Monitoramento não foi implementado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Bardin, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
2. Gambi, Raissa. **A gestão dos resíduos sólidos no Brasil: uma análise crítica das parcerias público-privadas como arranjo emergente**. Orientador: Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa. p. 316. Tese - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.
3. Godoy, Samuel R. **Muito além da lata de lixo: a construção da política de limpeza urbana em São Paulo**. Dissertação - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
4. Grimberg, Elisabeth. **Coleta seletiva com inclusão social: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo, experiência e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.
5. Lascoumes, Pierre.; Le Galès, Patrick. **Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation**. Governance: an International Journal Of Policy, Administration, And Institutions, Malden Usa, V. 20, Nº. 1, P. 1–21, 2007.
6. Lotta, Gabriela Spanghero; Vaz, José Carlos. **A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil**. In: Clad, vol. 17., 2012, Cartagena. Congresso Internacional Clad. Uruguai: Clad, 2012. p. 171-194.



7. Pereira, Maria Cecília Gomes; Teixeira, Marco Antonio Carvalho. **A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional.** Cadernos EBAPE.BR, online, vol. 9, n.3, p.895-913, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300011> . Acesso em 9 de janeiro de 2021.
8. Pires, Roberto. **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.
9. Pires, Roberto Rocha; Gomide, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas.** In: Pires, Roberto Rocha; Gomide, Alexandre de Ávila (Ed.). Capacidades estatais e democracia: Arranjos Institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. P. 15-30.
10. Pires, Roberto Rocha Coelho; Gomide, Alexandre De Ávila. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
11. Pires, Roberto Rocha; Gomide, Alexandre. **Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas.** In: Cavalcante, Pedro Luiz Costa; Pires, Roberto Rocha (Org.). Boletim de Análise Político-Institucional. ed. 1. Brasília: Ipea, 2018. n. 19, p.25-32.