

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**LEONARDO RODRIGUES PIRES**

**PARCERIAS INTERSETORIAIS NA COLETA SELETIVA DO MUNICÍPIO DE  
UBERLÂNDIA/MG: UMA ANÁLISE DOS OBJETIVOS DE CADA PARTICIPANTE.**

**UBERLÂNDIA-MG**

**2017**

**LEONARDO RODRIGUES PIRES**

**PARCERIAS INTERSETORIAIS NA COLETA SELETIVA DO MUNICÍPIO DE  
UBERLÂNDIA/MG: UMA ANÁLISE DOS OBJETIVOS DE CADA PARTICIPANTE.**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.**

**Orientador: Prof. Dr. Valdir Machado Valadão Júnior**

**UBERLÂNDIA-MG**

**2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

P667p Pires, Leonardo Rodrigues, 1984-  
2017 Parcerias intersetoriais na coleta seletiva do município de  
Uberlândia/MG : uma análise dos objetivos de cada participante /  
Leonardo Rodrigues Pires. - 2017.  
177 f. : il.

Orientador: Valdir Machado Valadão Júnior.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Programa de Pós-Graduação em Administração.  
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2017.106>  
Inclui bibliografia.

1. Administração - Teses. 2. Terceiro setor - Teses. 3. Coleta seletiva  
de lixo - Teses. I. Valadão Júnior, Valdir Machado. II. Universidade  
Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Administração.  
III. Título.

---

CDU: 658

## RESUMO

A coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos tem se destacado na agenda de discussões ambientais na medida em que aumenta a produção desses resíduos em função de fatores como: aumento populacional, acelerado processo de urbanização, mudanças tecnológicas e melhoria das condições socioeconômicas da sociedade. A realização desse serviço tem envolvido diversos atores, com destaque para o poder público municipal, catadores de materiais recicláveis e, em alguns casos, empresas de prestação de serviço de coleta de lixo. Em um contexto de transformações do papel do Estado, principalmente, no que se refere a uma maior abertura para dialogar com a sociedade, a solução para questões sociais – como a implantação de um programa de coleta seletiva - está relacionada ao estabelecimento de parcerias entre atores dos diferentes setores da sociedade, quais sejam: primeiro setor (estado), segundo setor (empresas) e terceiro setor (organizações da sociedade civil). É nesse contexto que se insere este trabalho, o qual tem o objetivo de analisar o alinhamento entre as propostas das organizações de catadores de materiais recicláveis e as propostas dos demais integrantes que compõem a parceria institucionalizada da coleta seletiva de Uberlândia/MG relativas à consecução dessa atividade. Para tanto, utilizei métodos de análise de documentos, entrevista e, principalmente, a técnica do *shadowing*, no intuito de compreender, sob a perspectiva de cada ator, seus objetivos quanto ao serviço a ser realizado, buscando identificar os consensos/dissensos existentes entre os objetivos das organizações de catadores de materiais recicláveis e os demais integrantes. Como resultado da pesquisa, identifiquei um considerável alinhamento entre as propostas das organizações de catadores estudadas, ACOPPPMAR e CORU, com a legislação municipal relacionada à gestão dos resíduos sólidos urbanos e à coleta seletiva. Já em relação aos demais parceiros, a Limpebras e a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos da Prefeitura de Uberlândia, notei um alinhamento entre as propostas de ambas, porém, um desalinhamento com as propostas das organizações de catadores analisadas. A entrada em vigor, no final do ano de 2016, da Lei Municipal 12.504/2016, a qual tem a pretensão de favorecer o desenvolvimento das organizações de catadores participantes do programa municipal de coleta seletiva e do próprio programa em si, tem potencial para promover um alinhamento maior entre as organizações de catadores e a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos. No entanto, constatei que a efetivação dessa lei, e o próprio alinhamento das propostas dos parceiros do programa municipal de coleta seletiva, dependerá da conscientização, convencimento e envolvimento de todos esses atores quanto às responsabilidades impostas por ela aos respectivos integrantes da parceria.

**Palavras-chave:** Terceiro setor. Coleta seletiva. Parcerias intersetoriais. *Shadowing*.

## ABSTRACT

The selective collection of urban solid waste has been highlighted in the agenda of environmental discussions as the production of these wastes increases due to factors such as: population increase, accelerated urbanization process, technological changes and improvement of the social and economic conditions of society. The accomplishment of this service has involved several players, with emphasis on the municipal public power, collectors of recyclable materials and, in some cases, public waste disposal service companies. In a context of transformations in the role of the State, especially in relation to greater openness to dialogue with society, the solution to social issues - such as the implementation of a selective disposal program - is related to the establishment of partnerships between different sectors of society, namely: first sector (state), second sector (companies) and third sector (civil society organizations). It is in this context that this work is inserted, which aims to analyze the alignment between the proposals of organizations of collectors of recyclable materials and the proposals of the other members that make up the institutionalized partnership of the selective collection of Uberlândia/MG regarding the achievement activity. To do so, I used methods of document analysis, interviewing, and especially the shadowing technique, in order to understand, from the perspective of each player, their objectives regarding the service to be performed, seeking to identify the consensus/dissent between the objectives of recyclable materials collectors' organizations and other members. As a result of the research I identified a considerable alignment between the proposals of the organizations of collectors studied, ACOPPPMAR and CORU, with the municipal legislation related to the management of municipal solid waste and selective collection. Regarding the other partners, the Limpebras and the Municipal Department of Urban Services of the City of Uberlândia, I noticed an alignment between the proposals of both, but a misalignment with the proposals of the organizations of collectors analyzed. The entry into force, at the end of 2016, of Municipal Law 12,504/2016, which intends to favor the development of the organizations of collectors participating in the municipal selective disposal collection program and the program itself, has the potential to promote a greater alignment between the collector organizations and the Municipal Department of Urban Services. However, I have noticed that the implementation of this law, and the alignment of the proposals of the partners of the municipal selective disposal collection program, will depend on the awareness, conviction and involvement of all these players regarding the responsibilities imposed by it to the respective members of the partnership.

**Keywords:** Third sector. Selective collection. Intersectoral partnership. Shadowing.

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1- Classificações propostas sob a perspectiva funcional	13
Quadro 2 - Natureza dos recursos no terceiro setor	14
Quadro 3 - Organizações coletivas e catadores por grau de eficiência	19
Quadro 4 - Leis e normas relacionadas à coleta seletiva e aos catadores	28
Quadro 5 - Integrantes do sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos e suas características	46
Quadro 6 - Trabalhos sobre coleta seletiva pouco relacionados às parcerias	52
Quadro 7 - Teses e Dissertações sobre coleta seletiva pouco relacionadas às parcerias	61
Quadro 8 - Desempenho do Programa de Coleta Seletiva de Uberlândia/MG	80
Quadro 9 - Quadro de pessoal - atividades de limpeza urbana e manejo de Resíduos	82
Quadro 10 - Valores de alguns serviços terceirizados de limpeza pública.	96
Quadro 11 - Síntese dos aspectos da atuação da SMSU - Shadowing	107
Quadro 12 - Síntese dos aspectos das Orgs de Catadores - Shadowing	118
Quadro 13 - Síntese dos aspectos da atuação da Limpebras – Shadowing e documentação	123
Quadro 14 - Simulação de Faturamento Limpebras – Coleta Seletiva pouco eficiente	135
Quadro 15 - Simulação de Faturamento Limpebras – Coleta Seletiva eficiente	136
Quadro 16 - Posicionamento dos parceiros sobre a coleta seletiva – Aspectos PMU/SMSU	142
Quadro 17 - Posicionamento dos parceiros sobre a coleta seletiva – Aspectos Orgs Catadores	148
Quadro 18 - Posicionamento parceiros sobre a coleta seletiva – Aspectos Limpebras	154
Quadro 19 - Matriz consenso/dissenso sobre aspectos da nova parceria	161
Figura 1 - Cadeia de reciclagem pós-consumo	18
Figura 2 - Ciclo da coleta de lixo domiciliar urbana	23
Figura 3 - Distribuição das empresas de recuperação de materiais	32
Figura 4 - Possíveis parcerias na gestão dos resíduos sólidos urbanos	45
Figura 5 - Desenho de pesquisa	70
Figura 6 – Caminhão coleta seletiva	79
Figura 7 – Organograma SMSU	83

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ACIUB – Associação Comercial e Industrial de Uberlândia

ACOPPPMAR – Associação de Coletores de Plástico, PET, PVC e outros Materiais Recicláveis

ARCA – Associação de Recicladores e Catadores Autônomos

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBO – Classificação Brasileira de Ocupações

CIEPS/PROEX/UFU – Centro de Incubação de Empreendimentos Populares Solidários da Universidade Federal de Uberlândia

CMRR – Centro Mineiro de Referência em Resíduos Sólidos

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CORU – Cooperativa dos Recicladores de Uberlândia

EPI – Equipamento de Proteção Individual

FAGEN/UFU – Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia

FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais

FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente

GIRSU – Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis

ONGs – Organizações Não-Governamentais

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PET – Politereftalato de etileno

PEV – Pontos de Entrega Voluntária

PIB – Produto Interno Bruto

PMU – Prefeitura Municipal de Uberlândia

PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos

PVC – Policloreto de Polivinila

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

RSE – Responsabilidade Social Empresarial

SCIELO – *Scientific Electronic Library Online*

SMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SMSU – Secretaria Municipal de Serviços Urbanos

SPELL – *Scientific Periodicals Electronic Library*

SUPRAM – Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>3</b>
1.1 Trajetória de vida do pesquisador	6
1.2 Problema e Objetivos da Pesquisa	9
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>12</b>
2.1 Terceiro Setor	12
2.1.1 Origem, conceito e características	12
2.1.2 Catadores de Materiais Recicláveis: organizações do terceiro setor	15
2.2 Coleta Seletiva	22
2.2.1 Conceito	22
2.2.2 Aspectos legais da coleta seletiva	27
2.2.3 Aspectos econômicos da coleta seletiva	31
2.2.4 Aspectos sociais da coleta seletiva	34
2.3 Parcerias, Terceiro Setor e Coleta Seletiva	37
2.3.1 Parcerias com organizações do terceiro setor	37
2.3.2 Parcerias na coleta seletiva: origem e integrantes	43
2.3.3 Trabalhos sobre parcerias em programas de coleta seletiva	51
<b>3. ASPECTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>68</b>
3.1 Abordagem da pesquisa e métodos de procedimentos	68
3.2 Desenho da pesquisa	70
3.3 Técnicas de coleta de dados	71
3.3.1 Coleta de Documentos e Entrevista.	72
3.3.2 <i>Shadowing</i> : acompanhando indivíduos para compreender suas visões	73
3.4 Tratamento e Análise dos Dados: o uso da Análise de Conteúdo	76
<b>4. COLETA SELETIVA INSTITUCIONALIZADA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA/MG – APRESENTAÇÃO</b>	<b>78</b>
4.1 Quem são e o que querem os parceiros da coleta?	81
4.1.1 A Prefeitura Municipal de Uberlândia – Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSU)	81
4.1.2 Organizações de catadores de materiais recicláveis – CORU e ACOPPPMAR	88
4.1.2.1 CORU – Cooperativa de Recicladores de Uberlândia	88
4.1.2.2 ACOPPPMAR – Associação de Coletores de Plástico, PET, PVC e Outros Materiais Recicláveis.	90

4.1.3	Limpebras Engenharia Ambiental.	94
4.2	O dia a dia das organizações: shadowing com conhecidos	99
4.2.1	SMSU – Contingências e limitações operacionais	100
4.2.2	<i>Shadowing</i> nas organizações de catadores: revendo os amigos e as fragilidades das organizações	108
4.2.2.1	CORU: apoiando-se em suas fragilidades para continuar.	108
4.2.2.2	ACOPPPMAR: as mudanças em sua atuação e suas consequências	113
4.2.3	Limpebras: peculiaridades e conflitos da equipe de recolhimento de materiais recicláveis	119
<b>5.</b>	<b>COMPARAÇÃO ENTRE AS PROPOSTAS DOS INTEGRANTES DA PARCERIA PARA O PROGRAMA DE COLETA SELETIVA – CAMINHOS QUE SE OPÕEM OU SE SOBREPÕEM?</b>	<b>126</b>
5.1	Comparação entre os objetivos das organizações de catadores e os demais integrantes no âmbito do programa de coleta seletiva	126
5.1.1	Organizações de Catadores e SMSU: caminhos que se sobrepõem	126
5.1.2	Organizações de Catadores e Limpebras: caminhos que se opõem	133
5.2	Aspectos relevantes para o desenvolvimento do programa – os posicionamentos dos parceiros	137
5.2.1	Aspectos gerais da GIRSU sob decisão da PMU	138
5.2.2	Aspectos relacionados à atuação das organizações de catadores	143
5.2.3	Aspectos relacionados à atuação da Limpebras	150
<b>6.</b>	<b>MATRIZ DE CONSENSOS E DISSENSOS: É POSSÍVEL O ENTENDIMENTO ENTRE OS INTEGRANTES DA PARCERIA?</b>	<b>157</b>
<b>7.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>165</b>
7.1	Limitações da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros	168
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>169</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O crescimento da produção de resíduos sólidos urbanos, popularmente denominado lixo urbano, é fato noticiado frequentemente pelos meios de comunicação em massa e publicações especializadas. A explicação para a ocorrência desse fenômeno está diretamente relacionada a fatores como: aumento populacional, acelerado processo de urbanização, mudanças tecnológicas e melhoria das condições socioeconômicas da sociedade. Nesse contexto, a população urbana mundial é responsável pelo consumo de 70% dos recursos naturais globais e por, aproximadamente, 80% das emissões globais de gás carbônico (BESEN, 2011).

Em relação aos meios para minimizar os impactos gerados pelas atividades humanas, questões relativas ao tratamento adequado dos resíduos sólidos urbanos e à reciclagem surgem com destaque na agenda de discussão ambiental (IPEA, 2013; GONÇALVES-DIAS, 2009). A coleta seletiva dos resíduos sólidos domiciliares e a reciclagem dos materiais dela advindos passam a ser vistos como forma de promover a redução: 1) do impacto nos ecossistemas e na biodiversidade; 2) do consumo de recursos naturais e de insumos, como água e energia; e, 3) do descarte, da disposição no solo e da queima de resíduos. Outros benefícios associados à coleta seletiva e à reciclagem são: redução do consumo de insumos no processo produtivo, diminuição de emissão dos gases de efeito estufa, geração de emprego e renda e melhoria da qualidade da limpeza urbana (BESEN, 2011).

Apesar dos diversos benefícios apontados, a coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos não é realizada na maior parte dos municípios brasileiros. Dos 5570 municípios existentes, somente 1322 informaram dispor do referido serviço, conforme a pesquisa do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2016). Ainda de acordo com essa pesquisa, de um total de 64 milhões de resíduos sólidos urbanos coletados no ano de 2014, menos de 2% (1,3 milhão) desse montante foi recuperado por meio da coleta seletiva. Se levado em consideração que, em média, 30% dos resíduos domiciliares e públicos são passíveis de serem encaminhados à reciclagem, constata-se que os programas de coleta seletiva no Brasil ainda são pouco eficientes na recuperação desses materiais.

Outra característica do sistema de coleta seletiva no Brasil é a relevante participação dos catadores de materiais recicláveis. Em 2014, a atuação desses agentes, organizados em cooperativas e associações, em parceria com o poder público local, foi responsável pela recuperação de 43,5% do total de resíduos coletados seletivamente no país (SNIS, 2016). No entanto, sabe-se que a participação de catadores de materiais recicláveis em relação à

quantidade de materiais recuperados e enviados à reciclagem é ainda maior, visto que cerca de dois terços deles trabalham de forma autônoma (IPEA, 2013). Para Gonçalves-Dias (2009), o nascimento e a expansão da indústria da reciclagem foram favorecidos, sobretudo, pela inserção de milhares de trabalhadores nas atividades de catação de materiais recicláveis.

Os catadores geralmente realizam as atividades de catação, separação, transporte, acondicionamento e, às vezes, beneficiamento dos resíduos sólidos que têm utilidade para o mercado de reutilização e reciclagem (IPEA, 2013). Mesmo constituindo um grupo muito heterogêneo, esses trabalhadores, de modo geral, realizam essa atividade como meio de sobrevivência e a exercem expostos a condições precárias e de exclusão social (IPEA, 2013; BESEN, 2011; GONÇALVES-DIAS, 2009; LOSCHIAVO-DOS-SANTOS, 2008).

No intuito de melhorar as condições de trabalho e de vida desses atores, ocorreu, a partir da década de 1990, no Brasil, a criação de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis (LIMA, 2013). Vale salientar que essas organizações possuem dinâmicas diferenciadas de organizações pertencentes aos setores público e das empresas privadas. São organizações incluídas no rol daquelas pertencentes ao denominado terceiro setor, o qual se caracteriza por ser composto por entidades de natureza privada, porém sem finalidade lucrativa, que não distribuem lucros, produzem bens e serviços de utilidade pública (no caso, geração de trabalho e renda e inclusão social de pessoas excluídas do mercado formal) e primam pelos objetivos sociais em detrimento dos econômicos (FERNANDES, 1994; FISCHER; FALCONER, 1998; HUDSON 1999; COELHO 2000).

Por meio dessas organizações, buscou-se, a partir de então, a inclusão formal desses indivíduos nos programas municipais de coleta seletiva para atuarem em conjunto com o poder público local e, em alguns casos, com empresas responsáveis pela coleta de lixo. As parcerias para a realização da coleta seletiva são motivadas também pela possibilidade de reduzir custos e permitir a participação de vários setores da sociedade civil (GRIMBERG; BLAUTH, 1998). Em função das transformações do papel do Estado na década de 1980, principalmente, no que tange ao seu relacionamento com a sociedade civil, houve uma multiplicação de práticas de reforço da autonomia e legitimidade de atores sociais, por parte da sociedade civil, gerando a valorização das parcerias e propostas de ação e intervenção baseadas na cooperação, solidariedade e participação (BESEN, 2011).

Porém, apesar das condições favoráveis à formação de parcerias para a realização da coleta seletiva, ainda é elevado o número de municípios onde esse serviço não é realizado de modo eficiente e universal. De acordo com Besen (2011), tal fato decorre das dificuldades técnicas e administrativas enfrentadas pelas administrações municipais, bem como de dificuldades dessas administrações em se relacionar com as organizações de catadores.

Sob outra perspectiva, as dificuldades surgidas nas parcerias entre organizações do setor público (primeiro setor), empresas privadas (segundo setor) e associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis (integrantes do terceiro setor) podem ser analisadas sob a ótica das parcerias intersetoriais. O desafio dessas alianças está em alinhar esses três setores com características distintas para a consecução de um serviço público (DOWBOR, 2002).

Resumidamente, o primeiro setor é composto pelas organizações estatais em todos os seus níveis – federal, estadual e municipal –, sendo financiado por meio de tributos arrecadados junto à sociedade com o objetivo de fornecer a ela os serviços essenciais. Já o segundo setor é formado pelas empresas que são constituídas por capital de origem privada e objetivam ao lucro por meio da comercialização de bens e serviços no mercado. O terceiro setor, por sua vez, é o conglomerado de organizações que não se encaixam nos outros dois setores, incluindo-se nele todas as organizações que foram constituídas com capital privado com o objetivo de fornecer produtos e serviços à sociedade em geral ou a um grupo específico de pessoas (jurídicas ou físicas), sem, entretanto, buscarem o lucro (COELHO, 2000).

Para Dowbor (2002), as alianças intersetoriais são necessárias para se articular uma nova ordem social. Fischer (2002) destaca que existem vantagens para todos os setores na participação dessas alianças e que elas podem estimular o fortalecimento da sociedade democrática. No entanto, conforme mencionado anteriormente, nem sempre os resultados dessas alianças são exitosos, em função da dificuldade de se alinharem setores com características diferentes na consecução de um projeto em comum.

Esse pode ser um questionamento feito à parceria intersetorial com a finalidade de realizar a coleta seletiva no município de Uberlândia/MG. Nesta cidade, as atividades operacionais do serviço de coleta seletiva estão estruturadas da seguinte forma: a prefeitura organiza a conscientização inicial dos moradores das regiões da cidade que receberão o serviço de coleta seletiva; a empresa contratada pela prefeitura para a realização do serviço de coleta de lixo realiza também o recolhimento dos materiais recicláveis; e as organizações de catadores de

materiais recicláveis (cinco associações e uma cooperativa) recebem os materiais recolhidos por essas equipes para separá-los e comercializá-los com empresas da cidade que intermediam a venda para as indústrias recicladoras. A prefeitura é responsável ainda pela coordenação e fiscalização de todo o processo, além do pagamento pelo serviço de coleta seletiva realizado pela empresa contratada e pela cessão dos galpões nos quais estão instaladas as organizações de catadores de materiais recicláveis (PMU, 2015?).

Entretanto, essa parceria intersetorial, aparentemente, não se consolidou ainda como uma parceria exitosa, sobretudo, ao se considerar o percentual de material desviado do aterro sanitário. Estima-se que, em 2014, menos de 2% do total dos resíduos sólidos urbanos gerados no município foram destinados ao mercado de reciclagem em função do programa de coleta seletiva. Já na cidade de Joinville/SC, a qual também possui uma população assemelhada à de Uberlândia, esse índice alcançou aproximadamente 10% no mesmo ano (PMU, 2015?; SIMPESC 2015).

A cobertura da coleta seletiva também difere em ambos os municípios: em Uberlândia/MG são atendidos aproximadamente 41% da população; já em Joinville/SC, o atendimento é de praticamente 100% (PMU, 2015?; SIMPESC 2015). São inúmeras as razões que podem explicar tal diferença de desempenho, como: tempo de existência da parceria e do programa de coleta seletiva, conscientização da população, papéis desempenhados pelo parceiro, o relacionamento entre eles, entre tantos outros.

Neste trabalho, são os objetivos de cada um dos participantes dessa parceria intersetorial em Uberlândia/MG (prefeitura, empresa de coleta de lixo e organizações de catadores de materiais recicláveis) que serão pesquisados. Uma das principais razões que motivaram essa escolha está relacionada a minha trajetória de estudo e trabalho. Assim, na seção seguinte, eu apresento algumas informações a esse respeito.

## **1.1 Trajetória de vida do pesquisador**

Eu ingressei no curso de Administração da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia – FAGEN/UFU – no início do ano de 2003, aos 18 anos de idade. Antes mesmo de iniciar o curso, já me interessava pelo estudo de organizações públicas e, sobretudo, de organizações privadas sem fins lucrativos. Ao final do ano de 2003, por intermédio de um

amigo, conheci uma associação de catadores de materiais na cidade de Araguari/MG, onde residia. Desde então, passei a acompanhar o trabalho dessa organização e a me envolver com a busca desses atores por melhores condições de trabalho e renda. Estive envolvido mais ativamente com essa associação nos períodos de 2004 a 2005, 2007 a 2011 e 2013 a 2014.

No ano de 2004, quando cursava o 3º semestre do curso, conheci meu atual orientador, Professor Dr. Valdir Machado Valadão Júnior. Recém-retornado de seu curso de doutorado, o referido docente dava início à criação de um grupo de pesquisa de organizações do terceiro setor. Com seu auxílio, submeti um projeto de pesquisa à FAPEMIG e consegui a aprovação do órgão de fomento para realizar um levantamento das organizações de terceiro setor existentes em Uberlândia/MG.

Logo após a conclusão e publicação desse trabalho, em meados de 2005, interrompi minha graduação para participar do curso de formação profissional da Polícia Rodoviária Federal, pois havia sido aprovado em concurso no início do ano de 2004. Após o término desse curso, tomei posse no cargo de Policial Rodoviário Federal (cargo que ainda ocupo) e fui designado para trabalhar na cidade de Porto Velho/RO. Fiquei lotado nessa cidade até agosto de 2006, quando retornei para residir em Uberlândia e concluir minha graduação. No período em que residi em Porto Velho/RO, tive somente uma oportunidade de me encontrar com catadores de materiais recicláveis. Infelizmente, não consegui acompanhar o trabalho desses agentes naquela localidade.

Por volta do início de 2007, já residindo em Uberlândia, retomei os contatos com a associação de catadores de materiais recicláveis em Araguari. Nessa fase, desenvolvi com eles diversas atividades relacionadas à gestão financeira e operacional da organização. Tive a oportunidade também de acompanhá-los em encontros de catadores, em visitas a outras organizações e cidades. Também por intermédio dessa associação, estabeleci frequentes contatos com os técnicos da prefeitura responsáveis pela gestão do programa de coleta seletiva do município.

Em paralelo às atividades de acompanhamento da referida associação e de minhas atividades laborais, eu concluí meu curso de graduação em setembro de 2010. Em meu trabalho de conclusão de curso, também sob orientação do Professor Valdir, fiz um estudo sobre planejamento estratégico dessa organização de catadores. Por diversas razões, encontrei bastante dificuldades em implementá-lo e, portanto, não houve mudanças profundas no modo de essa organização realizar suas atividades.

No final do ano de 2010, iniciei meu contato com uma associação de catadores que acabava de ser formada em Uberlândia, a ACOPPPMAR – Associação de Coletores de Plástico, PET, PVC e outros Materiais Recicláveis –, uma das organizações participantes desta pesquisa. Meu contato com essa associação se deu em função de que um de seus membros é filho de uma das associadas da organização de catadores de Araguari que eu acompanhava.

A ACOPPPMAR iniciou suas atividades praticamente em data coincidente com a implantação do atual programa de coleta seletiva do município de Uberlândia. Além dela, existiam nessa cidade apenas outras duas organizações de catadores formalmente constituídas. Uma dessas organizações já existentes era a CORU – Cooperativa dos Recicladores de Uberlândia –, que é a outra organização de catadores participante desta pesquisa. A CORU iniciou formalmente suas atividades em junho de 2003 e foi incubada em 2007 pelo Centro de Incubação de Empreendimentos Populares Solidários da Universidade Federal de Uberlândia – CIEPS/PROEX/UFU (CORU, 2007?).

O início do atual programa de coleta seletiva do município de Uberlândia, em janeiro de 2011, foi marcado pela ocorrência de reuniões entre os técnicos da prefeitura, o CIEPS e as organizações de catadores parceiras do programa. Em função do acompanhamento da ACOPPPMAR - que há pouco havia iniciado a fazer - comecei a participar dessas reuniões. Após certo tempo, percebi que seria interessante trabalhar junto com o CIEPS para acompanhar as atividades de todas as organizações de catadores envolvidas nessa parceria constituída para realizar a coleta seletiva do município. Com a anuência do Professor Dr. Gabriel Humberto Muñoz Palafox, então coordenador do CIEPS, passei a integrar a equipe no início de 2012.

No período compreendido entre o início de 2012 e final de 2013, exerci, mais diretamente, a atividade de coordenação dos estagiários responsáveis por apoiar as organizações de catadores incubadas pelo CIEPS a organizar seus registros financeiros, contábeis e operacionais. Assim, participei de reuniões realizadas no CIEPS com os representantes das organizações de catadores incubadas e também de reuniões ocorridas em outros locais, principalmente, na Prefeitura Municipal de Uberlândia, no âmbito do comitê gestor da coleta seletiva do município.

O referido comitê foi criado em maio de 2013, pela gestão do Prefeito Gilmar Machado, para desempenhar as atividades de planejamento, monitoramento e fiscalização do programa de coleta seletiva do município. Dele participavam representantes da prefeitura, das organizações de catadores e o CIEPS. No ano de 2013, após assinatura de convênio da prefeitura com o

CMRR – Centro Mineiro de Referência em Resíduos Sólidos –, essa entidade passou também a participar das discussões ocorridas no âmbito desse comitê (PMU, 2015?).

Após a vivência de diversas experiências (agradáveis e outras nem tão agradáveis) no acompanhamento das organizações de catadores de materiais recicláveis de Uberlândia e Araguari, resolvi, no final de 2013, ingressar no programa de mestrado oferecido pela FAGEN-UFU. Naquele momento, tomei essa decisão como um primeiro passo para mudar minha carreira profissional. Queria deixar de ser policial rodoviário federal e passar a ser professor do magistério superior.

Por essa razão, naquele momento, comecei a me afastar das atividades das organizações de catadores para me dedicar à preparação do processo seletivo para o mestrado. Em abril de 2014, vivenciei minha última atividade como membro do CIEPS em uma reunião do comitê gestor da coleta seletiva. Nessa reunião, tentávamos discutir o planejamento estratégico da coleta seletiva do município, ficando eu responsável pela apresentação da proposta elaborada pelo CIEPS. Fui interrompido, após cerca de 20 minutos de apresentação, por protestos da parte do representante do CMRR. Após esse fato, houve uma discussão generalizada e, a partir desse momento, o CIEPS deixou de participar das reuniões do comitê gestor.

Esse incidente me marcou bastante e reforçou meu interesse em voltar aos estudos. Senti que precisava melhorar minha capacidade de compreensão da realidade se quisesse contribuir de forma mais efetiva com o processo de discussão acerca da coleta seletiva e de outros pelos quais eu pudesse vir a me interessar. No final de 2014, consegui minha aprovação como aluno regular do mestrado em administração na linha de pesquisa Organização e Mudança.

## 1.2 Problema e Objetivos da Pesquisa

Em função do exposto anteriormente, e das vivências deste pesquisador como voluntário nas organizações de catadores de materiais recicláveis de Uberlândia/MG, no período de novembro de 2011 a março de 2014, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: **Como se constitui o alinhamento entre as propostas das organizações de catadores de materiais recicláveis e as propostas dos demais integrantes que compõem a parceria institucionalizada da coleta seletiva de Uberlândia/MG relativas à consecução dessa atividade?** Coloca-se a questão com o termo valorativo “institucionalizada”, uma vez que existem diversos agentes (catadores de materiais recicláveis e empresas de compra e venda desses materiais) que atuam em paralelo

e de forma independente dessa parceria na coleta e comercialização dos materiais recicláveis produzidos pela população do município. Portanto, as propostas desses agentes não estão incorporadas às análises desta pesquisa.

Assim, o objetivo geral deste trabalho é **analisar o alinhamento entre as propostas das organizações de catadores de materiais recicláveis e as propostas dos demais integrantes que compõem a parceria institucionalizada da coleta seletiva de Uberlândia/MG relativas à consecução dessa atividade.**

Especificamente, esta pesquisa procura atingir os seguintes objetivos:

- Identificar os integrantes da parceria institucionalizada da coleta seletiva em Uberlândia e seus objetivos;
- Levantar, observar e analisar eventos cotidianos dos parceiros institucionalizados da coleta seletiva;
- Comparar os objetivos das organizações de catadores de materiais recicláveis em relação aos objetivos dos demais integrantes;
- Propor uma matriz de consenso/dissenso entre os integrantes dessa parceria.

As parcerias entre os setores público, privado e a sociedade civil já ocorrem há muito tempo no país. Para Fischer (2002), as parcerias entre o setor privado e a sociedade civil são reflexos da constante diminuição da participação estatal no oferecimento dos serviços públicos. Em relação às parcerias entre a sociedade civil e o poder público em nível local, Farah (2001) defende que vivemos um processo de reconstrução das relações do Estado com a sociedade em direção a uma democratização da gestão e das políticas públicas, sendo essas parcerias uma consequência desse movimento. Assim, estudos envolvendo parcerias intersetoriais apresentam relevância, dado que é uma realidade evidente no Brasil.

Outra justificativa prática para este trabalho reside na importância do processo de reciclagem como forma de tornar a atividade humana menos danosa ao meio ambiente. Pelo fato de os resíduos sólidos urbanos, oriundos do consumo das famílias e do comércio, comporem uma parte considerável dos materiais passíveis de serem reciclados e ainda não o são, é perceptível a importância de pesquisas que auxiliem no esclarecimento dos fatores que dificultam a consecução desse objetivo. Nesse sentido, justifica-se a realização deste trabalho, já que o objetivo é entender se um possível desalinhamento entre os participantes da parceria da coleta

seletiva institucionalizada constitui-se em uma causa para desempenho aparentemente insuficiente desse programa.

Em termos teóricos, a justificativa para este trabalho assenta-se na utilização da abordagem interpretativa, a qual é pouco usual em estudos como o que se propõe aqui. Nesse tipo de abordagem, preocupa-se em compreender profundamente, sob a perspectiva de cada grupo, os seus objetivos frente a um determinado fato, fenômeno ou processo da realidade (FLICK, 2009a) que, neste caso, é a parceria entre grupos oriundos de diferentes setores unidos em uma parceria para a realização do serviço de coleta seletiva no município de Uberlândia/MG.

A justificativa social para a realização desta pesquisa se baseia na importância dos catadores de materiais recicláveis para o desenvolvimento do setor de reciclagem dos resíduos pós-consumo. No Brasil, apesar de inúmeras iniciativas existentes para integrá-los aos programas de coleta seletiva, verifica-se que poucas são exitosas no sentido de estruturar programas amplos e eficazes, bem como proporcionar condições de vida e de trabalho dignas para essas pessoas. Assim, estudos como este, que visam a uma melhor compreensão dessa realidade, podem auxiliar na busca por soluções.

Pelo fato de dirigir seu foco para as organizações de catadores de materiais recicláveis, as quais podem ser classificadas como organizações do terceiro setor, este trabalho se insere na linha de pesquisa de Organização e Mudança do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Uberlândia, especificamente, na área de estudos de organizações do terceiro setor, projeto: gestão em organizações do terceiro setor.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Terceiro Setor**

#### **2.1.1 Origem, conceito e características**

O termo terceiro setor emerge com o objetivo de reunir sobre uma mesma denominação todo um conjunto de iniciativas provenientes da sociedade voltadas à produção de bens públicos (FERNANDES, 1994). Originada nos Estados Unidos na década de 1970, essa expressão nasce em um contexto no qual as atividades baseadas em associações e voluntariado formam parte da cultura cívica e política do individualismo liberal e onde o conjunto de ideias dominantes é formado pelo princípio de que a sociedade precede ao Estado. No Brasil e na América Latina, esse termo começa a ganhar visibilidade a partir de meados da década de 1990, por influência preponderante de organizações filantrópicas americanas e da onda de investimentos sociais corporativos de empresas sediadas nesses países (LANDIM, 2008).

Dentre muitas definições já propostas para o conceito de terceiro setor, aspectos como a natureza privada, finalidade não-lucrativa, não distribuição de lucros e a produção de bens e serviços públicos estão presentes na maioria dos trabalhos sobre o tema (MARQUES, et. al, 2015). Em definição proposta por Hudson (1999), a primazia, nessas organizações, dos objetivos sociais sobre os econômicos constitui-se também em um de seus aspectos distintivos. Dessa forma, para esse autor, integram o terceiro setor organizações como: instituições de caridade, organizações religiosas, comunitárias, entidades voltadas para as artes, sindicatos, associações profissionais e outras organizações voluntárias.

Especificamente em relação ao contexto brasileiro, Fischer e Falconer (1998) afirmam que o terceiro setor começa a se definir pelo conjunto das organizações que consolidam o trabalho de variados grupos, formais e informais, atuantes em diversos tipos de trabalho que vão desde a mobilização civil em busca e defesa de direitos até a atividades estruturadas de atendimento a necessidades específicas de vários segmentos carentes da população. Para Fischer (2002, p.45), esse setor é composto por entidades como: “[...] organizações não-governamentais (ONGs), fundações de direito privado, entidades de assistência social e de benemerência, entidades religiosas, associações culturais, educacionais”.

A despeito das inúmeras tentativas de definição e delimitação do termo terceiro setor, alguns autores destacam as dificuldades que resultam em imprecisões para a sua caracterização. Fernandes (1994) aponta que os limites entre os três setores não são bem definidos, pois existem

interpenetrações e condicionamentos entre eles, ocasionando, por sua vez, variações desses limites em função do tempo e do local onde são observados. Da mesma forma, Fischer (2002) destaca que, nessas áreas de interseções entre os setores, existem organizações que possuem características de mais de um setor.

As dificuldades verificadas nas tentativas de conceituação também são observadas na delimitação das organizações que integram o terceiro setor. De acordo com Silva (2010), apesar de o termo terceiro setor ter originado na década de 1970, não foi obtido ainda um consenso em torno das características e delimitação desse setor. No intuito de contribuir para estabelecer um quadro de referência mais claro sobre as organizações do terceiro setor no Brasil, esse autor apresenta terminologias, tipologias e caracterizações utilizadas por autores brasileiros organizadas sob as perspectivas propostas por Salamon e Anheir (1997) no livro *Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis*. São elas: funcional, legal, econômico-financeira e estrutural/operacional.

Em relação à perspectiva funcional, Silva (2010) destaca que o setor é caracterizado por heterogeneidade e fragmentação, pois as organizações diferem em elevado grau em termos de origens e finalidades. Algumas possíveis formas de agrupamento das organizações de terceiro setor propostas por outros autores podem ser visualizadas no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1- Classificações propostas sob a perspectiva funcional

Autor	Classificação proposta
Neder (1996)	a) beneficência e filantropia religiosas; b) beneficência e filantropia seculares; c) fins educacionais, culturais e saúde pública; d) defesa de interesses profissionais; e) atividades desportivas.
Falconer (1999)	a) empreendimentos sem fins lucrativos; b) organizações não governamentais; c) fundações e institutos empresariais
Kisil (2005)	a) organizações de advocacia; b) organizações de caráter técnico; c) organizações prestadoras de serviços
Carvalho (1999)	a) conservadoras; b) moderadas; c) questionadoras; d) transformadoras
Silva e Aguiar (2009)	a) caráter público; b) caráter coletivo.

Fonte: baseado em Silva (2010, p. 4). Elaborado pelo autor.

Sob a perspectiva legal, Silva (2010) destaca que a legislação vigente no Brasil classifica as organizações do terceiro setor apenas em duas categorias: associações e fundações. As associações são caracterizadas pela união de pessoas em torno de objetivos comuns e sem finalidade lucrativa para seus associados. As fundações, por sua vez, são criadas a partir de um

patrimônio doado pelo seu instituidor, por meio de escritura pública ou testamento, o qual define a finalidade da organização e a forma como ela deve ser gerida.

Dessa forma, a diferença basilar entre associação e fundação reside no fato de que a primeira é criada a partir da reunião de pessoas e a segunda, a partir da destinação de um patrimônio vinculado a um objetivo de interesse coletivo ou público. As associações e fundações podem, caso atendam a interesses públicos, pleitear alguns títulos e certificações, tais como: Utilidade Pública (federal, estadual e municipal), OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e Entidade Beneficente de Assistência Social (SILVA, 2010).

Em relação à perspectiva econômico-financeira, Silva (2010) apresenta as diversas fontes e mecanismos de financiamento das organizações do terceiro setor no Brasil. Dada a diversidade dessas formas de financiamento, o autor afirma ser impossível, partindo-se dessa perspectiva, construir uma identidade clara para o terceiro setor. No Quadro 2, é apresentada, de forma resumida, a natureza dos recursos no terceiro setor.

Quadro 2 - Natureza dos recursos no terceiro setor

Próprios	Terceiros	
	Públicos	Privados
Recursos de instituidores e associados da Organização	Subvenções	Patrocínios
Venda de produtos ou serviços	Auxílios e Contribuições	Doações
Rendimentos de patrimônio ou de capital financeiro	Termo de parceria	Empréstimos e Financiamentos
Realização de eventos	Convênios e Contratos Leis de Incentivo à Cultura Fundos da Infância e Adolescência	

Adaptado de Silva (2010, p. 9).

Por último, Silva (2010) apresenta a perspectiva estrutural/funcional, a qual resume os principais aspectos do terceiro setor abordados pelas demais perspectivas. Salamon e Anheier (1992) a criaram no intuito de estabelecer um referencial para estudos comparativos entre os “terceiros setores” de diferentes países. Para tanto, foram escolhidas cinco características que, em maior ou menor grau, devem estar presentes nas organizações para que se possa defini-las como pertencentes ao terceiro setor. São elas: 1) formalização: a organização deve possuir alguma forma de institucionalização, como registro público de suas atividades ou mesmo outras formas, como reuniões regulares, regras de procedimento ou algo que demonstre permanência

organizacional; 2) natureza privada: a organização deve ser separada institucionalmente do governo, não fazendo parte de seu aparato, nem sendo dirigida, majoritariamente, por seus representantes; 3) não distribuição de lucros: a organização não deve distribuir lucros, caso sejam gerados, para seus proprietários ou diretores, devendo reinvesti-los em sua atividade-fim; 4) autogestão: a organização deve ser capaz de controlar e gerenciar suas próprias atividades sem a necessidade de intervenção de outras entidades; 5) participação voluntária: a organização deve contar, na execução de suas atividades, de sua gestão ou em sua direção, com a participação voluntária de pessoas.

Em relação a esses critérios, Alves (2002) aponta que o recorte proposto por eles reduz muito o número de organizações a serem pesquisadas e que os critérios apresentados são baseados na realidade do terceiro setor norte-americano, o que, conseqüentemente, distorce as análises em outros países. Fernandes (1994) cita como um limite do uso da perspectiva estrutural/operacional o fato de apenas serem consideradas as organizações formalizadas. No entanto, o autor reconhece que a utilização dessa perspectiva atende aos requisitos metodológicos de pesquisas que visam ao cadastramento e análises das organizações que compõe o setor.

Assim, com base no exposto, o termo terceiro setor, neste trabalho, será utilizado para designar o conjunto de organizações privadas, sem finalidade lucrativa, formalmente constituídas e autogeridas (SILVA, 2010). No intuito de compreender as parcerias para a realização da coleta seletiva no município de Uberlândia, são analisadas, especificamente, as organizações formadas por catadores de materiais recicláveis, as quais estão, em sua maioria, constituídas como associações sem fins lucrativos, integrando, portanto, o rol de entidades pertencentes ao terceiro setor.

### **2.1.2 Catadores de Materiais Recicláveis: organizações do terceiro setor**

O surgimento das organizações de catadores de materiais recicláveis no Brasil está relacionado, principalmente, à busca por melhorias nas condições de trabalho e de fortalecimento dos catadores dentro da cadeia de reciclagem (GONÇALVES-DIAS 2009; SOUZA, PAULA, SOUZA-PINTO, 2012; IPEA, 2013). Uma análise histórica das atividades relacionadas à catação desses materiais pode fornecer uma melhor compreensão do fenômeno.

A presença de pessoas dedicadas à coleta de materiais recicláveis remonta ao início do Século XX, marcado, de certa forma, pelas atividades do garrafeiro (denominação utilizada para se

referir a comerciantes que viviam da compra e venda de garrafas usadas). Já na década de 1950, em função do desenvolvimento industrial, houve um despertar do interesse econômico por outros materiais além do vidro – como papéis e latas –, incrementando assim o rol de materiais recicláveis e reutilizáveis passíveis de serem comercializados (JUNCÁ, 2004).

É nessa época também que se começa a perceber a figura do catador de rua nos grandes centros urbanos. São, geralmente, pessoas sem emprego e das camadas mais pobres da sociedade que passam a buscar, no recolhimento e venda de materiais recicláveis e reutilizáveis descartados no lixo, um meio de sobrevivência, tanto seu, como de sua família (SILVA, 2006).

O processo de urbanização vivido no país é acompanhado também pelo fenômeno da catação de materiais descartados como estratégia de sobrevivência (IPEA, 2013). Na década de 1980, era comum ver catadores atuando na separação de seus materiais em locais públicos, como praças, embaixo de viadutos e calçadas. Nessas circunstâncias, os catadores sofriam forte discriminação e perseguição policial e/ou da administração municipal em operações de limpeza na cidade, nas quais podiam ter seus pertences apreendidos, incluindo seus carrinhos (BORTOLI, 2013).

No final da década de 1980, no intuito de superar essas dificuldades, são criadas as primeiras organizações de catadores. Por meio de iniciativas de assessoria e apoio da Igreja Católica, da sociedade civil e do poder público municipal, são formadas as primeiras cooperativas e associações de catadores em Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Brasília (BORTOLI, 2013). Desde então, tem sido observada no Brasil a formação de centenas de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis em todos os estados da nação (IPEA, 2013), as quais se caracterizam por ser de origem privada, sem finalidade lucrativa e autogeridas. Diante disso, interpreta-se, a partir de Silva (2010), que essas organizações integram o terceiro setor.

Entretanto, a despeito do número considerável dessas organizações, as dificuldades enfrentadas pelos catadores ainda persistem. Parte disso ocorre em função do baixo percentual de catadores incorporados nesses empreendimentos, cerca de 10% apenas, segundo dados do IPEA (2010). Esse baixo percentual tem diversas causas, dentre as quais podem ser citadas: 1) a preferência de muitos catadores por atuarem sozinhos para não se submeterem às regras da organização e terem liberdade para gerir seu tempo e resultado do trabalho; 2) a falta de informação de como constituir uma associação ou cooperativa; 3) a necessidade de parceria para apoiar tecnicamente

a criação e o gerenciamento do empreendimento; 4) a percepção por parte dos catadores de que as cooperativas e associações não pertencem a eles e que não são eles os responsáveis por sua formação e gerenciamento (IPEA, 2013).

Depreende-se das causas para a baixa adesão dos catadores ao trabalho coletivo que a concretização desses empreendimentos e sua gestão eficaz são dependentes de uma melhor compreensão por parte desses agentes quanto às peculiaridades envolvidas no funcionamento das cooperativas (BENVINDO, 2010). Entretanto, essa compreensão é dificultada em função do perfil dos catadores. No geral, são pessoas com baixa escolaridade, inseridas em jornadas de trabalhos informais e convivendo em ambientes de múltiplas precariedades (IPEA, 2013).

Tais dificuldades condicionam os catadores a buscarem soluções imediatas para suas carências individuais e familiares, acabando por inviabilizar sua dedicação para consolidar um empreendimento cooperativo. Assim, é esperado que a consolidação de cooperativas e associações requeira um longo processo de aprendizagem e prática de cooperação, período no qual se exige, em muitos casos, o apoio técnico e financeiro de entidades de fomento ou do poder público (IPEA, 2013).

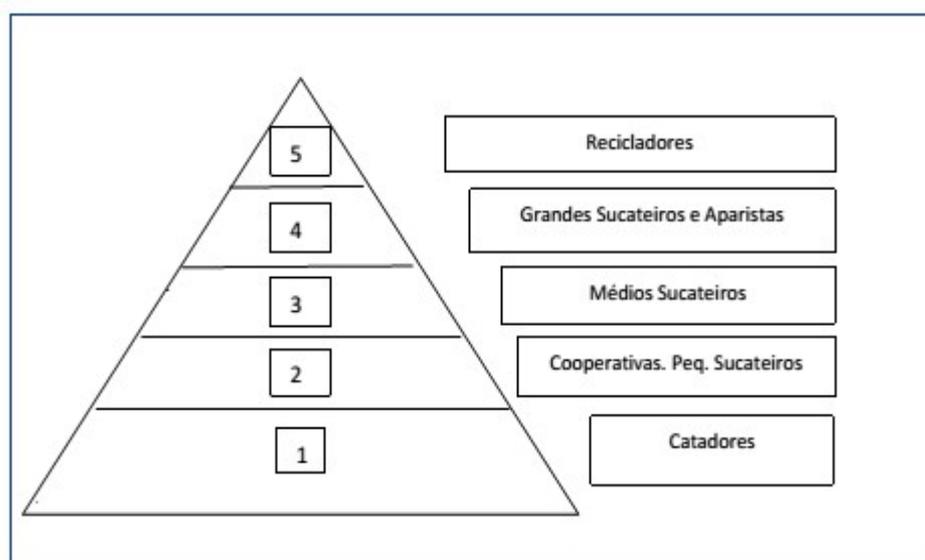
Superada essa etapa inicial de constituição da organização, verificam-se situações de mudança de postura dos associados em relação ao trabalho coletivo. Em artigo relacionado ao trabalho organizativo em redes de catadores de materiais recicláveis da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Silva (2015) constatou o interesse dessas pessoas em permanecer no trabalho associado em função de fatores como: 1) as relações construídas nesse ambiente diferenciam-se positivamente de relações construídas em ambiente empresarial; 2) o reconhecimento da sociedade pelo trabalho realizado; e 3) a percepção de que o trabalho, mesmo sendo árduo, é digno e capaz de se sustentar financeiramente.

Em relação às conquistas econômicas advindas da constituição das cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, espera-se, principalmente, que este fato possibilite uma inserção mais vantajosa na cadeia de valor da reciclagem. De acordo com Demajorovic *et al.* (2014), com base em trabalho de Aquino, Castilho Jr. e Pires (2009), a cadeia de reciclagem pós-consumo está estruturada conforme demonstra a Figura 1.

O primeiro nível é constituído pelos catadores autônomos que recolhem os materiais em diversos lugares e os revendem para as organizações intermediárias. Essas organizações estão distribuídas em três diferentes níveis em função de sua estrutura produtiva e quantidade de

materiais comercializados. Já o segundo nível é composto por cooperativas ou associações de catadores e pequenos estabelecimentos particulares, em sua maioria, informais, que adquirem os materiais dos catadores e os revendem para outros intermediários dos níveis mais elevados, ou, de modo mais raro, para a indústria recicladora. No terceiro nível, encontram-se estabelecimentos que possuem maior capacidade de armazenagem e condições de processamento de material e, assim, comercializam com outros intermediários ou diretamente com a indústria. Os grandes sucateiros e aparistas são os intermediários de último nível, os quais têm grande capacidade de processamento de materiais (acima de 100 toneladas por mês) e vendem seus produtos diretamente para as empresas recicladoras (DEMAJOROVIC et al. 2014).

Figura 1 - Cadeia de reciclagem pós-consumo



Fonte: Demajorovic et al. (2014, p. 516).

Em análise da situação dos catadores autônomos, verifica-se que, em conjunto, são eles os responsáveis pela maior parcela de material coletado. No entanto, por negociarem de modo individual a venda de seus produtos, resta a eles comercializarem com os pequenos sucateiros, dado que não atendem às exigências de qualidade e quantidade estabelecidas pelas indústrias. Nessa situação, por disporem de poucas condições de barganhar preços melhores, recebem a menor parcela do que é gerado de valor na cadeia de reciclagem (DEMAJOROVIC et al. 2014; SOUZA, PAULA, SOUZA-PINTO, 2012).

Nesse contexto, depreende-se que os catadores com processos de comercialização por meio de cooperativas e associações possuem melhores condições de negociação que os catadores

autônomos. Entretanto, alguns estudos mostram que a melhoria dos ganhos na cadeia de valor da reciclagem obtidos pelas organizações de catadores ainda é limitada em função de condições de infraestrutura.

O estudo de Damásio (2010), relativo à eficiência operacional das organizações de catadores, foi realizado por meio de um levantamento em 83 unidades produtivas em todas as regiões do Brasil (exceto região Norte), tendo sido identificados diversos aspectos socioeconômicos. Com base nesses dados, as organizações foram divididas em quatro grupos, por graus de eficiência, conforme apresenta o Quadro 3:

Quadro 3 - Organizações coletivas e catadores por grau de eficiência

<b>Graus de eficiência</b>	<b>Nº de Organizações</b>	<b>(%)</b>	<b>Catadores</b>	<b>(%)</b>
Alta eficiência: Grupo organizado em associação ou cooperativa com prensa, balança, carrinhos e galpão próprio, podendo ampliar sua estrutura física e de equipamentos a fim de absorver novos catadores e criar condições para implantar unidades industriais de reciclagem.	12	14	627	16
Média eficiência: Grupo organizado em associação ou cooperativa, contando com alguns equipamentos, porém precisando de apoio para a aquisição de outros equipamentos e/ou galpão. Esses grupos estão numa fase intermediária, necessitando de reforço de infraestrutura para ampliar a coleta e assim incluir, formalmente, novos catadores.	22	27	911	24
Baixa eficiência: Grupo em organização, contando com poucos equipamentos, alguns próprios, precisando de apoio para a aquisição de mais equipamentos e/ou galpão próprio.	29	35	1673	43
Baixíssima eficiência: Grupo desorganizado, em rua ou lixão, sem possuir qualquer equipamento e, frequentemente, trabalhando em condições precárias para intermediários.	20	24	635	17
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>100</b>	<b>3846</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Damásio (2010).

A análise desse quadro permite constatar a visível carência dessas organizações para desempenhar suas funções, pois cerca de 84% delas não contam ainda com a estrutura necessária para trabalhar e incluir novos catadores. Essa constatação vai ao encontro do que identificou o estudo do IPEA (2012) referente aos principais desafios postos a essas organizações, quais sejam: a eficiência da coleta e triagem dos materiais, o seu correto acondicionamento para evitar contaminação e umidade, atendimento aos padrões exigidos pela indústria e os custos logísticos.

Em trabalho de doutorado, em que analisa a inserção de catadores no campo da indústria de reciclagem, Gonçalves-Dias (2009) constata também que as organizações de catadores, e mesmo as redes de comercialização formadas por diversas organizações de catadores – no intuito de aumentarem seu poder de barganha –, ainda não reúnem as condições necessárias para obter ganhos relativamente expressivos na cadeia de reciclagem.

Em relação a todos esses desafios postos aos catadores e suas organizações, e em função do aprofundamento das experiências organizativas desses trabalhadores em prol de desenvolver uma identidade coletiva frente às diferentes esferas de governo e a sociedade em geral, foi observada uma mobilização social com o objetivo de buscar uma maior valorização pessoal e defesa de seus direitos (IPEA, 2013). Destaca-se que essa mobilização social ocorreu em paralelo ao movimento de avanços em termos de organização econômica – representado pela formação de associações e cooperativas – e, para tanto, foram fundamentais o apoio e o envolvimento de grupos da sociedade civil, principalmente, das pastorais de rua da Igreja Católica no apoio às primeiras articulações (BENVINDO, 2010).

O Fórum Nacional Lixo e Cidadania, lançado em 1998 e coordenado pelo Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), é considerado um marco importante na mobilização social envolvendo os catadores de materiais recicláveis. Dentre seus principais objetivos, destacam-se a erradicação do trabalho infantil com o lixo e a capacitação dos catadores para atuarem no gerenciamento dos resíduos sólidos, de forma digna, segura, com inclusão social e cidadania, dentro dos princípios do associativismo e cooperativismo. Atualmente, o Fórum Lixo e Cidadania possui edições organizadas nos níveis nacional, estadual e municipal, contando com a participação da sociedade civil, setor público e iniciativa privada em discussões e articulações entre as diversas organizações envolvidas na questão do gerenciamento de resíduos sólidos (IPEA, 2013).

Outro importante marco da mobilização dos catadores é a constituição do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). Gestado durante o I Congresso Nacional de Catadores de Papel, ocorrido em 1999, em Belo Horizonte, o MNCR foi oficialmente constituído, em 2001, durante o I Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis realizado em Brasília. Seus princípios e objetivos são: 1) incentivo à autogestão, defendendo que todos os catadores sejam detentores dos meios de produção e responsáveis pelo planejamento e execução dos trabalhos nas organizações; 2) democracia direta, sendo toda a decisão precedida de debate e tomada por meio de consenso ou maioria de votos; 3) ação direta

popular, incentivando a participação ativa dos catadores nos processos de busca por condições de trabalho, valorização da profissão de catador e defesa de questões relevantes proposta pelo MNCR (como a luta contra a privatização do saneamento básico e do lixo, a defesa da gestão integrada dos resíduos sólidos com a participação ativa dos catadores e a busca por tecnologias viáveis para o controle da cadeia produtiva); 4) independência de classe em relação a partidos políticos, governos e empresários; 5) apoio mútuo entre os catadores e solidariedade de classe frente a outros movimentos sociais em busca de garantia de acesso a direitos fundamentais (MNCR, 2015).

De vital importância na luta por direitos dos catadores, o MNCR foi o responsável pelo fortalecimento da identidade coletiva desses trabalhadores, os quais passaram a se denominar como catadores de materiais recicláveis, ao invés de catadores de lixo ou por outros termos depreciativos. Atualmente, o MNCR é tido como a maior organização nacional do mundo de defesa dos direitos dos catadores. Tem atuação além das fronteiras brasileiras por meio de parcerias com organizações congêneres de outros países, principalmente, da América Latina (IPEA, 2013).

A negociação de articulações pelo MNCR com outros movimentos sociais tem dado maior legitimidade às demandas postas por ele próprio, com destaque para a conexão feita entre as questões sociais e as ambientais, a partir da qual a solução proposta pelo MNCR passa de uma resolução de problemas sociais para a uma solução socioambiental (SANTOS *et al.* 2011).

Essa maior legitimidade por parte das demandas dos catadores, juntamente com maior pressão popular de pessoas e organizações preocupadas com o meio ambiente e a saúde humana, tem resultado também em alterações em legislações federais, estaduais e municipais para favorecer o desenvolvimento das atividades dos catadores. A inclusão na Classificação Brasileira de Ocupações da profissão de “catador de material reciclável”, por meio da Portaria nº 397 do Ministério do Trabalho e Emprego, no ano de 2002, constitui-se em um marco da valorização social do seu trabalho, que é fruto da mobilização social (IPEA, 2013).

Outras importantes conquistas dos catadores no âmbito legal estão representadas pelas legislações que favorecem a realização de parcerias entre o Estado e as organizações de catadores e que tratam de assuntos relacionados à gestão de resíduos sólidos. Por razões didáticas, esse assunto será debatido na seção dedicada à apresentação dos aspectos legais da coleta seletiva.

Nesse momento, cabe salientar a importância do empenho das organizações de catadores no processo de conquista de melhores condições de trabalho, possibilidades de auferir ganhos maiores com a atividade de catação e comercialização dos materiais, melhorias no convívio social desses atores entre eles e entre eles e o restante da sociedade, bem como a conquista de direitos (IPEA 2013; BORTOLI, 2013; BESEN, 2011; BENVINDO, 2010; GONÇALVES-DIAS, 2009).

Como organizações pertencentes ao terceiro setor, as associações e cooperativas de catadores, ao buscarem o alcance desses benefícios, agem para a busca de objetivos diferentemente do que ocorre com organizações pertencentes à esfera estatal (primeiro setor) e também com outras empresas (segundo setor). No entanto, mesmo buscando fins diferentes, no âmbito dos programas de coleta seletiva, as organizações de catadores celebram parcerias com essas organizações. Assim, no intuito de obter uma melhor compreensão dos motivos da realização dessas parcerias, faz-se necessário abordar alguns aspectos relacionados à coleta seletiva, o que será realizado na próxima seção.

## **2.2 Coleta Seletiva**

### **2.2.1 Conceito**

A coleta seletiva compõe uma das atividades relacionadas ao conceito de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos – GIRSU. Esse conceito refere-se ao “envolvimento de diferentes órgãos da administração pública e da sociedade civil com o propósito de realizar a limpeza urbana, a coleta, o tratamento e disposição final do lixo” (IBAM, 2001, p. 8). É possível inferir que, para o alcance desses objetivos, as ações normativas, operacionais, financeiras e de planejamento envolvidas nesse processo ocorram de modo articulado. É esperado também que a GIRSU resulte em programas de limpeza pública baseados em meios que levem “[...] à máxima redução da produção de lixo, ao máximo reaproveitamento e reciclagem de materiais, e ainda à disposição de resíduos de forma mais sanitária e ambientalmente adequada, abrangendo toda a população e a universalidade dos serviços” (IBAM, 2001, p. 8-9).

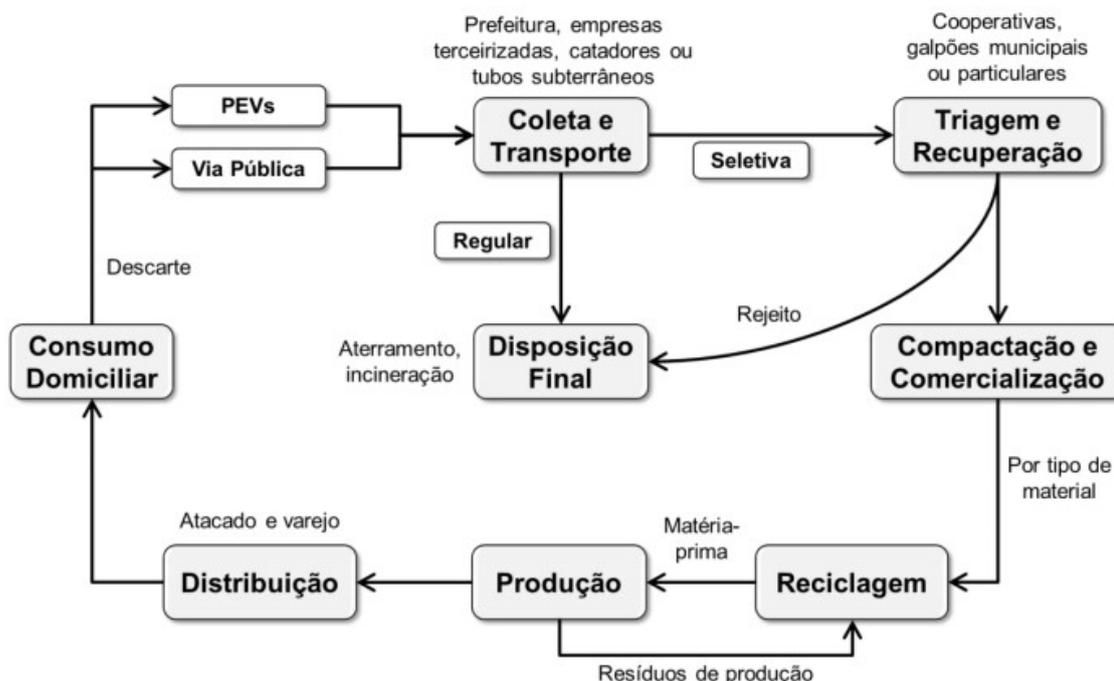
O despertar do interesse pela GIRSU, em escala global, está relacionado a diversos fatores, tais como: 1) crescimento da população e do consumo de materiais descartáveis; 2) aumento de periculosidade de alguns resíduos; 3) esgotamento de capacidade dos aterros existentes e

ausência de novas áreas para a disposição final dos resíduos sólidos; 4) poluição gerada pelo acondicionamento inadequado desses resíduos; e 5) preocupações relacionadas à necessidade de redução do consumo de recursos naturais e do desperdício de materiais e energia (GONÇALVES-DIAS, 2009; BESEN, 2011).

Os primeiros estudos relacionados aos problemas ligados aos resíduos sólidos urbanos tiveram início por volta da segunda metade do Século XX, tendo se tornado uma preocupação dos gestores públicos nas últimas décadas (GONÇALVES-DIAS, 2009). Em termos globais, a gestão dos resíduos sólidos, segundo Besen (2011), ganhou notoriedade a partir da Conferência Rio – 92.

Para uma melhor compreensão das atividades envolvidas na gestão dos resíduos sólidos e identificação da coleta seletiva dentro desse sistema, faz-se necessária a compreensão do fluxo dos resíduos urbanos. A Figura 2 apresenta, de forma resumida e genérica<sup>1</sup>, esse fluxo.

Figura 2 - Ciclo da coleta de lixo domiciliar urbana



Fonte: CONKE, 2015, p. 31

<sup>1</sup> Considerando que pode haver diferenças entre municípios em função da adoção de fluxos mais adequados à sua realidade (CONKE, 2015).

De acordo com Conke (2015), o fluxo dos resíduos se inicia com o descarte oriundo do consumo domiciliar de algum produto ou serviço. Cabe destacar que os resíduos gerados pelo comércio, indústria e instituições públicas também são considerados resíduos domiciliares, desde que atendam a critérios de volume e características<sup>2</sup> definidos pela legislação municipal. O descarte é então feito pela colocação desses materiais em logradouros públicos ou em Pontos de Entrega Voluntária (PEV) para, posteriormente, serem recolhidos por veículos de coleta de lixo. Em alguns casos, antes do descarte, ocorre a separação e acondicionamento dos resíduos em categorias como reciclável/não reciclável, seco/molhado, inorgânico/orgânico, entre outras possibilidades, de modo a favorecer o seu reaproveitamento por meio de processo de reciclagem.

Na etapa da coleta dos resíduos, o recolhimento pode ocorrer na modalidade regular ou seletiva. Na coleta do tipo regular, também denominada convencional, ordinária ou comum, equipes de servidores municipais ou de empresas terceirizadas recolhem os resíduos e os transportam em veículos até o local de disposição final (aterro sanitário, usina de incineração ou lixão), encerrando assim o ciclo dos resíduos sólidos urbanos para esses materiais. Se do tipo seletiva, após o recolhimento dos materiais previamente selecionados, esses são enviados para usinas de triagem e compostagem para se submeterem a processos que os adequem para as etapas subsequentes do processo. Destaca-se, dessa forma, que o objetivo na coleta regular está relacionado à limpeza pública e, por conseguinte, à saúde e higiene da população, enquanto que, na coleta seletiva, objetiva-se, por meio do reaproveitamento de materiais, a geração de riqueza e preservação de recursos naturais (CONKE, 2015).

A coleta seletiva no Brasil se dá, principalmente, pelo sistema de recolhimento porta a porta e pelo sistema PEVs ou, ainda, pela combinação de ambos (IPEA, 2012). O sistema porta a porta é caracterizado pelo recolhimento dos materiais, deixados em logradouros públicos, com o uso de veículos coletores (caminhões convencionais, carroças de tração animal, carrinhos de tração humana, bicicletas, entre outros), podendo o serviço ser executado pelo município, empresa terceirizada, catadores integrantes de cooperativas ou associações e ainda por catadores autônomos. O sistema baseado em PEVs, por sua vez, é caracterizado pela existência de locais apropriados e de fácil acesso para se descartarem os materiais recicláveis (CONKE, 2015). A principal diferença entre as modalidades reside no esforço exigido do gerador dos resíduos para descartá-los: no sistema porta a porta, basta que se deposite o material em frente ao próprio

---

<sup>2</sup> Segundo NBR 12.980 da ABNT, citada por Conke (2015), esses critérios são peso, volume e toxicidade.

local onde é gerado, cabendo a sua remoção à prefeitura, empresa terceirizada ou catadores; já no sistema PEV, cabe ao gerador levar o material até onde o dispositivo está situado (GONÇALVES-DIAS, 2009).

Quanto ao tratamento dos resíduos sólidos oriundos da coleta seletiva ou convencional, foram identificadas, em estudo técnico realizado pelo Governo de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2012), nove tecnologias dentre as mais utilizadas no mundo ou que possuem características que as tornam promissoras sob variados aspectos. Essas nove tecnologias foram agrupadas em quatro categorias da seguinte forma: 1) tratamentos físicos: separação de forma manual ou mecânica dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) para recuperar a porção reciclável (a ser processado pela tecnologia da Reciclagem) e a porção com maior potencial energético (para ser utilizada como combustível por meio da tecnologia de produção de Combustível Derivado de Resíduo); 2) tratamentos biológicos: destinados aos resíduos orgânicos para geração de adubo (tecnologia da Compostagem) ou biogás e lodo (tecnologia da digestão anaeróbica); 3) tratamentos térmicos: transformação dos resíduos em energia por meio de tecnologias como Incineração, Plasma, Pirólise e Gaseificação; e 4) aterramento: espaço estruturado para disposição de resíduos tratados e não tratados de forma a minimizar danos ambientais.

Dentre essas tecnologias, o processamento do resíduo seco pela técnica de triagem (tratamento físico) é uma das formas de tratamento mais utilizadas nos municípios que dispõem do serviço de coleta seletiva, sendo este também o caso da cidade de Uberlândia. Esse processamento consiste em uma separação minuciosa dos materiais em galpões ou usinas administradas pelo poder público municipal ou por organizações de catadores (GRIMBERG; BLAETH, 1998), o que ocorre também por meio das atividades de catadores que trabalham de modo informal nas ruas ou em lixões (GONÇALVES-DIAS, 2009). A separação dos materiais é realizada com base nos variados subtipos de materiais existentes dentro de cada grande grupo (papel, papelão, plástico, vidro e metais), pois, mesmo dentro de um determinado grupo como o de papel, por exemplo, cada subtipo possui um valor de mercado diferente. Da porção seca dos resíduos sólidos encaminhados à triagem, aqueles que não podem ser transformados, estão em mau estado ou não têm valor de mercado são considerados rejeitos, sendo enviados, portanto, ao aterro sanitário ou levados para outros locais de destinação final (CONKE, 2015).

O material inorgânico reciclável obtido no processo de triagem é então vendido a comerciantes que, usualmente, trabalham com a compra de todo tipo de material reciclável (aqueles materiais com mercado consolidado). Esses comerciantes revendem os materiais a depósitos maiores que

trabalham com grupos específicos de materiais. Tais compradores são caracterizados também por disporem de infraestrutura melhor, com caminhões, empilhadeiras, balanças e prensas, entre outros equipamentos adequados ao serviço, e, por cumprirem as exigências legais de funcionamento, com emissão de nota fiscal, pagamento de direitos trabalhistas, dentre outros. Após a compactação em grandes volumes, o que é feito por esses comerciantes, o material reciclável é enviado às indústrias recicladoras que farão a sua transformação em matéria-prima para outras indústrias (CONKE, 2015).

Vale destacar ainda a existência de duas acepções do termo reciclagem. Segundo Conke (2015), a acepção técnica está relacionada à possibilidade de transformar, por meio de operações industriais, as características de uma substância, resultando em um novo produto. Na acepção econômica, a reciclagem é vista como o processo que se inicia na separação dos materiais na fonte geradora até a sua transformação em outros produtos. O autor destaca ainda que, por ser a possibilidade de comercialização dos materiais o que estimula o funcionamento da cadeia de reciclagem, é a acepção econômica desse termo que orienta as ações dos seus integrantes, sendo tratados como recicláveis apenas aqueles materiais que apresentem viabilidade de comercialização. Já os demais são considerados como rejeitos.

Outra distinção importante a ser feita é quanto à origem dos resíduos que serão enviados às indústrias recicladoras. A coleta seletiva dos resíduos sólidos urbanos trata, predominantemente, de materiais que já passaram pelos consumidores finais, o que impede sua reutilização para os objetivos para os quais foram criados, como é o caso de embalagens, por exemplo. Em virtude dessa característica, esses materiais são denominados resíduos pós-consumo. Já aqueles gerados no processo de fabricação de bens são classificados como resíduos pré-consumo. Pelas características que apresentam, os resíduos pré-consumo são mais vantajosos para a reciclagem que os pós-consumo (CONKE, 2015).

Em relação ao trabalho exercido pelas indústrias recicladoras, que marcam o término do fluxo dos resíduos inorgânicos recicláveis que não tiveram como destino final a disposição em aterros, lixões ou outro processo, algumas considerações são feitas, conforme Conke (2015). Para transformar os materiais que recebem em matéria-prima para a indústria de produção de bens, essas empresas avaliam a qualidade do material, suas possibilidades de uso e seu custo-benefício. Fatores como custos de produção menores a partir da reciclagem de resíduos em relação à produção com o uso de matérias-primas virgens e a existência de mercado consumidor

de bens reciclados favorecem o incentivo a essas indústrias e, conseqüentemente, a toda a cadeia de reciclagem.

Definidas as participações operacionais de cada integrante da cadeia de reciclagem e observados os aspectos técnicos a ela relacionados, vale destacar ainda a participação das prefeituras, por meio de seus departamentos e autarquias, na realização das atividades de organização e gestão do sistema de coleta seletiva (CONKE, 2015). Mesmo quando o serviço de coleta seletiva é realizado por meio de concessão ou terceirização, são elas as responsáveis por mediar a relação entre os demais integrantes do sistema, bem como oferecer infraestrutura adequada, fiscalizar operações, criar regulamentação e legislação pertinente, traçar políticas públicas, promover ações de sensibilização e mobilização, de modo a garantir a execução correta dos serviços de coleta, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos (IBAM, 2001).

Nesse sentido, na próxima subseção, são discutidos os aspectos legais envolvidos na coleta seletiva que permeiam as relações entre seus integrantes.

### **2.2.2 Aspectos legais da coleta seletiva**

As legislações e normas recentes relacionadas à coleta seletiva parecem ser frutos de ao menos dois movimentos: a extensão da responsabilidade dos produtos a seus fabricantes, do momento de seu desenvolvimento até a disposição final (GONÇALVES-DIAS, 2009); e a reivindicação de políticas públicas favoráveis à inclusão de catadores de materiais recicláveis nos programas de coleta seletiva (GONÇALVES-DIAS, 2009; BESEN, 2011).

A extensão da responsabilidade dos fabricantes para as fases finais do ciclo de vida de seus produtos é uma tendência observada no cenário internacional, com destaque para o continente europeu. As leis criadas sob essa filosofia mudaram as concepções das primeiras legislações do início da década de 1970, as quais responsabilizavam os governos locais pelo impacto dos resíduos sólidos, passando a responsabilizar os fabricantes, de modo direto e indireto, pelo impacto que seus produtos causavam no meio ambiente. Nesse sentido, surgem leis que envolvem os fabricantes nas etapas de reciclagem, ou que proíbem o envio de determinados tipos de produtos para os aterros sanitários, ou ainda os impedem de utilizar determinados tipos de plásticos nas embalagens antes da devida estruturação dos canais reversos (GONÇALVES-DIAS, 2009).

A reivindicação de políticas favoráveis à inclusão dos catadores de materiais recicláveis nos programas de coleta seletiva, por sua vez, é, dentre outros fatores, reflexo de um processo de organização vivenciado por esses atores a partir do início da década de 1990. Iniciado com a formulação das primeiras cooperativas e associações de catadores no país, esse movimento organizativo favoreceu também a criação - nos níveis federal, estadual e municipal - dos Fóruns Lixo e Cidadania, eventos nos quais, com a participação da sociedade civil, iniciativa privada e governo, são discutidas políticas públicas relacionadas à gestão dos resíduos sólidos com a inclusão dos catadores (GONÇALVES-DIAS, 2009).

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR – também é um reflexo da organização desses atores em prol da reivindicação de seus direitos (GONÇALVES-DIAS, 2009). Fundado em junho de 2001, no 1º Encontro Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis ocorrido em Brasília, o MNCR vem, desde então, buscando a valorização dessa categoria (MNCR, 2015).

Assim, nesse contexto de maior responsabilização dos geradores de resíduos e, principalmente, da inclusão dos catadores de materiais recicláveis no gerenciamento dos resíduos sólidos, são instituídos dispositivos normativos, os quais estão contidos no Quadro 4.

Quadro 4 - Leis e normas relacionadas à coleta seletiva e aos catadores

Legislação	Conteúdo
Portaria 397/2002 do Ministério do Trabalho e Emprego, que aprova a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)	Criação da categoria de catador de material reciclável sob o código único 5192, estabelecendo direitos e obrigações idênticas a de um trabalhador autônomo.
Decreto Presidencial de 11 de setembro de 2003, que institui o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Lixo (revogado pelo Decreto 7.405 de 2010, que altera a denominação para Comitê Interministerial para a Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis)	Objetivos do comitê: garantir condições dignas de trabalho e vida para os catadores; apoiar a gestão e destinação adequada de resíduos sólidos nos municípios; articular políticas setoriais e acompanhar a implementação de programas voltados aos catadores.
Decreto Federal 5.940/2006	Institui a separação de resíduos sólidos recicláveis pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta na fonte geradora e sua destinação às organizações de catadores.
Lei Federal 11.445/2007 que institui a Política Nacional de Saneamento Básico	Dentre outras disposições, essa lei modifica a Lei de Licitações 8.666/1993 para permitir a contratação, com dispensa de processo licitatório, de associações/cooperativas de catadores de materiais recicláveis para a execução das atividades de coleta, processamento e comercialização dos resíduos sólidos urbanos recicláveis e reutilizáveis.
Lei 12.017/2009, que altera a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal.	Institui a permissão para que sejam transferidos recursos às associações e cooperativas de catadores sem a intermediação de

	prefeituras ou Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPs)
Lei 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), regulamentada pelo Decreto 7.404/2010.	Essas normativas estabelecem regras, visando à gestão integrada e sustentável de resíduos sólidos. Propõe ainda a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e a inclusão dos catadores nas ações dessa natureza.

Fonte: Adaptado pelo autor de Besen (2011).

Dada a importância da Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída pela Lei Federal 12.305/2010 (BRASIL, 2010), vale detalhar aqui algumas das inovações trazidas por esse dispositivo legal. Em função dos princípios sob os quais se sustenta, principalmente, o da prevenção e da precaução, a referida lei tem como um de seus objetivos a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental por meio da não geração, redução, reutilização, reciclagem e o tratamento dos resíduos sólidos, bem como a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Para tanto, a lei em questão prevê diversas ações a serem tomadas por diferentes atores. Em relação aos entes públicos, a normativa previu um prazo de dois anos, a partir da sua publicação, para que todas as esferas governamentais – nacional, estaduais e municipais – apresentassem seus planos de gerenciamento de resíduos sólidos. Especificamente, para os municípios, ficou estabelecida ainda a obrigatoriedade de, em quatro anos, erradicar os lixões.

Para a iniciativa privada, a Lei Federal 12.305/2010 (BRASIL, 2010) instituiu a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Esse dispositivo incumbe fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes da responsabilidade pelo recolhimento e destinação ambientalmente adequada dos resíduos pós-consumo. Para tanto, tais entes deverão criar sistemas de logística reversa que funcionem de modo independente em relação ao serviço de limpeza urbana. A PNRS prevê ainda a possibilidade de acordos setoriais entre o poder público e a iniciativa privada para viabilizar o recolhimento dos resíduos e sua destinação adequada.

Quanto aos catadores, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010) instituiu alguns dispositivos no intuito de favorecer a inclusão desses atores nos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos e do desenvolvimento de suas atividades de forma organizada. Dentre esses dispositivos estão: 1) a integração dos catadores de materiais recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, enquanto objetivo dessa lei (Art. 7º, item XII); 2) o incentivo à criação e desenvolvimento de organizações de catadores de materiais, enquanto instrumento da PNRS (Art. 8º, item IV); 3) a priorização dos

municípios para o acesso a recursos da União daqueles que implantarem a coleta seletiva com a participação de organizações de catadores (Art 18, § 1º, item II); e, 4) a possibilidade de União, Estado, Distrito Federal e Municípios criarem incentivos financeiros e creditícios a projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos que tenham como parceiros as organizações de catadores de materiais recicláveis (Art 44, item II).

Em relação aos estados e municípios, a existência de legislações relacionadas à gestão dos resíduos sólidos não é uma realidade em boa parte deles. Segundo o IBGE (2012), 77% dos municípios brasileiros afirmaram não haver, em seus territórios, leis específicas sobre a coleta de lixo. De acordo com a CNM - Confederação Nacional de Municípios -, 48% das unidades federativas não possuem ainda uma política estadual de resíduos sólidos (CNM, 2015). Entretanto, essa não é a realidade do Estado de Minas Gerais que, desde 2009, teve sua Política Estadual de Resíduos Sólidos instituída pela Lei Estadual 18.031/2009 (MINAS GERAIS, 2009). Nem é a realidade de Uberlândia que, no ano de 2012, instituiu, por meio da Lei 11.291/2012 (PMU, 2012c), seu Plano Municipal de Saneamento Básico, o qual contempla o gerenciamento municipal de resíduos sólidos. Em 2016, foi aprovada também a Lei Municipal 12.504/2016 (PMU, 2016), que trata especificamente do serviço público municipal de coleta seletiva.

A ausência de legislação para favorecer a competitividade do setor de reciclagem também parece ser uma realidade que afeta a coleta seletiva. Foi o que constatou Conke (2015) em trabalho de identificação e análise das barreiras para o desenvolvimento, manutenção e difusão de programas de coleta seletiva, por meio de estudo de caso dos respectivos programas das cidades de Brasília/DF e Curitiba/PR. Além da reclamação de comerciantes de recicláveis sobre a falta de competitividade do setor de reciclagem em função da ausência de benefícios fiscais, o autor identificou a existência de 44 projetos de leis federais, visando a incentivar essa atividade. No entanto, o autor não encontrou nenhuma lei em vigência.

A observação das legislações mencionadas permite constatar mudanças que favoreceram o reconhecimento da atividade desempenhada pelos catadores, uma vez que, além de serem reconhecidos como uma categoria profissional, os dispositivos normativos contêm mecanismos para favorecer uma maior oferta de material a esses trabalhadores. Entretanto, parece existirem dificuldades por parte de estados e, principalmente, de municípios, no que tange à regulamentação das atividades de gerenciamento dos resíduos sólidos (CNM, 2015; IBGE, 2012) e na efetivação das políticas públicas (TEODÓSIO; GONÇALVES-DIAS; SANTOS,

2016; BAPTISTA, 2015; BESEN *et al.*, 2014). Da mesma forma, a ausência de leis para estimular a demanda por materiais recicláveis pode inviabilizar a competitividade do setor de reciclagem, prejudicando assim o seu desenvolvimento (CONKE, 2015) e, portanto, as atividades dos catadores.

Dada a importância dos aspectos econômicos da coleta seletiva e sua relação com as demandas postas pelos catadores, serão apresentadas, na seção seguinte, considerações acerca desse tema.

### **2.2.3 Aspectos econômicos da coleta seletiva**

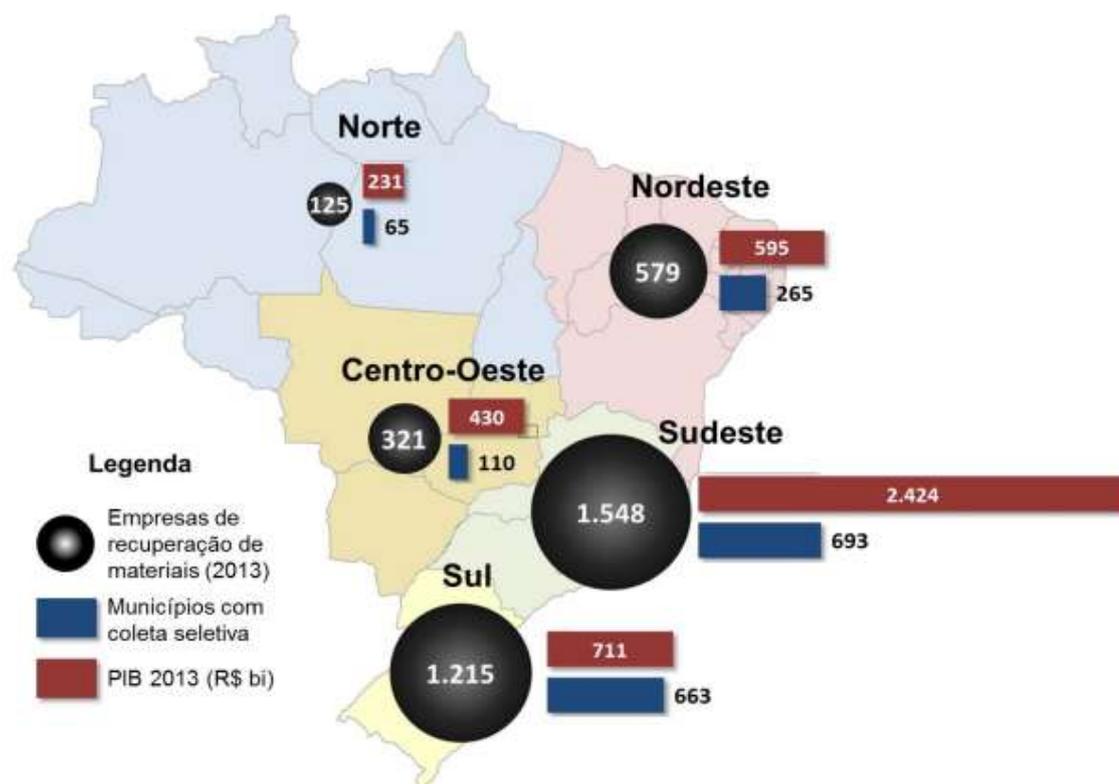
A análise dos aspectos econômicos da coleta seletiva permite identificar algumas características importantes que influenciam no desenvolvimento dessa atividade. Dentre essas características, há que se destacar a geração de receita que ela proporciona e os custos envolvidos na sua estruturação.

A coleta seletiva é uma atividade que depende da possibilidade de comercialização dos materiais recolhidos e separados em suas etapas de coleta, triagem e adequação para a venda, ou seja, a coleta seletiva só se completa quando o material é vendido, gerando renda para uns e insumo de produção para outros (CONKE, 2015). Para Gonçalves-Dias (2009), é o mercado que, de fato, determina o ritmo da coleta seletiva, pois observa-se que materiais como as latas de alumínio, que possuem um maior valor de venda, praticamente, não chegam ao aterro sanitário, enquanto que, com outros materiais menos valiosos, como o vidro e as garrafas PET, o mesmo não ocorre.

Dada a importância do mercado para o desenvolvimento da coleta seletiva, é viável questionar se o mesmo tem capacidade para absorver os materiais recicláveis oriundos dessa atividade. Apesar do apontamento de Marchi (2008) quanto à impossibilidade de o mercado de reciclagem absorver todo o material passível de reprocessamento, Conke (2015) não identificou em seu trabalho tal situação como um impeditivo para o desenvolvimento da coleta seletiva. Nos casos em que se analisaram as cidades de Brasília/DF e Curitiba/PR, os representantes de depósitos alegaram dificuldades maiores em adquirir os materiais recicláveis do que em vendê-los para a indústria. Corroborando esse fato, o autor encontrou, em seus levantamentos de dados secundários, indícios do aquecimento desse mercado ao verificar que houve um crescimento dos índices de reciclagem dos principais materiais entre os anos de 1993 e 2012, bem como que a variação de preços superou a inflação entre o período de 2009 e 2015, com exceção de poucos produtos.

No entanto, Conke (2015) ressalta que, se, por um lado, parece não existirem dificuldades oriundas de um possível esgotamento da capacidade do mercado em absorver materiais recicláveis, por outro lado, a distribuição desigual por regiões das empresas de reciclagem pode inviabilizar ou não tornar rentável a sua comercialização, e, conseqüentemente, as próprias atividades da coleta seletiva. Tal fato se dá em função do aumento dos custos logísticos de envio dos materiais para o local onde serão processados. Conforme demonstrado na Figura 3, a distribuição por região das empresas de reciclagem parece acompanhar a distribuição do PIB e dos municípios que dispõem do serviço de coleta seletiva.

Figura 3 - Distribuição das empresas de recuperação de materiais



Fonte: CONKE (2015, p. 109)

Outro aspecto econômico da coleta seletiva está relacionado com a necessidade de organizações para intermediar a comercialização de materiais recicláveis entre catadores autônomos e pequenos depósitos e as indústrias que irão processar o material. Tal fato se justifica em função da informalidade existente nas atividades de catação. A recuperação de material reciclável pós-consumo é altamente dependente das atividades dos catadores (CONKE, 2015; BESEN, 2011; GONÇALVES-DIAS, 2009), e somente cerca de um terço deles trabalham em associações e/ou cooperativas (IPEA, 2013). Trabalhando de forma independente, os catadores autônomos,

geralmente, por não disporem de meios para armazenar e transportar grandes volumes de material, e de ter nessa atividade uma forma de subsistência (necessitando, por isso, de comercializar o material de modo mais frequente), têm como única opção a venda para os pequenos depósitos localizados próximos de onde recolhem o material e/ou residem.

Esses pequenos depósitos são caracterizados também pela precariedade dos meios de produção e pela informalidade. Nesse caso, geralmente, os trabalhos são realizados em locais improvisados, sem grandes espaços para a armazenagem, sem maquinários para processar o material para a venda em grandes volumes, sem pagamento de direitos trabalhistas, sem emissão de notas fiscais e sem registro das atividades junto aos órgãos públicos (CONKE, 2015).

No entanto, essas condições informais não são admitidas pelas empresas responsáveis pelo processamento desses materiais, impedindo assim a comercialização entre elas e os elos iniciais da cadeia de reciclagem (catadores e pequenos depósitos). A indústria que consome o reciclável como matéria-prima é exigente quanto ao profissionalismo de seus fornecedores e do restante da cadeia, obrigando-os a cumprir a legislação vigente. Por assumir compromissos públicos de responsabilidade socioambiental, essas grandes empresas acompanham os movimentos de seus parceiros para que as ações desses parceiros não prejudiquem sua imagem (CONKE, 2015).

Assim, verifica-se que a presença de organizações intermediárias para a comercialização dos materiais é necessária para o funcionamento da cadeia de reciclagem, visto que os pequenos depósitos, e mesmo muitas associações e cooperativas de catadores, não possuem condições de atender às exigências da indústria, como volume e regularidade de material, além de capital de giro para alongar negociações e obter algum poder de barganha (CONKE, 2015).

Quanto aos custos envolvidos na estruturação dos programas de coleta seletiva, é importante salientar que esses custos variam bastante em função do sistema adotado. Apesar da inexistência de informações precisas, assume-se que os sistemas de coleta porta a porta, executados por servidores da prefeitura ou por empresas terceirizadas, apresentam custos mais altos que os envolvidos no sistema baseado nos Pontos de Entrega Voluntária (PEVs) (IPEA, 2010).

Em relação aos custos da coleta seletiva realizada pelos catadores, eles variam conforme o grau de institucionalização das organizações da qual fazem parte e do suporte dado às suas atividades pelo poder público local. Do ponto de vista das prefeituras, quando a coleta seletiva é realizada

por catadores e/ou por suas organizações de forma independente, o custo para o ente público é zero (IPEA, 2010).

Entretanto, há casos em que as prefeituras apoiam as atividades das organizações de catadores por meio da oferta de infraestrutura e apoio gerencial, custeando despesas com galpões, água, energia, combustíveis e técnicos administrativos. Há ainda a possibilidade da contratação das organizações de catadores pelas prefeituras, nos mesmos moldes como é feito com as empresas terceirizadas de coleta convencional de resíduos, porém ainda se tem pouca informação sobre os custos envolvidos nesses contratos (IPEA, 2010).

Dessa forma, observa-se que as organizações de catadores, sob o ponto de vista dos aspectos econômicos, enfrentam um duplo desafio. De um lado, encontram dificuldades relacionadas à obtenção de melhores condições para comercializarem seus materiais, dado o fato de não disporem de meios financeiros e técnicos para venderem seus produtos diretamente às indústrias recicladoras. Do outro lado, encontram dificuldades na realização de suas atividades de catação, sobretudo, quando não são remuneradas pelo poder público municipal e/ou, ao menos, não recebem apoio para realização de seus trabalhos.

A superação de dificuldades relacionadas à comercialização e ao apoio para realização das atividades de coleta e triagem de materiais é condição fundamental para que as organizações de catadores e os programas de coleta seletiva atendam às demandas sociais de seus atores. Na seção seguinte, são discutidos os aspectos sociais relativos aos programas de coleta seletiva.

#### **2.2.4 Aspectos sociais da coleta seletiva**

Os aspectos sociais mais relevantes para um programa de coleta seletiva são: a participação da população atendida pelo serviço e o trabalho dos catadores de materiais recicláveis. Bringhenti e Günther (2011) afirmam que a efetividade desses programas é dependente do envolvimento dos cidadãos, pois, como estão posicionados no extremo da cadeia de produção e consumo, são eles os geradores dos resíduos sólidos urbanos. Por essa razão, é necessário que esse público seja informado quanto aos princípios, instrumentos, práticas e modalidade da coleta adotada, de modo que eles incorporem em seu cotidiano a participação no programa de coleta seletiva.

As autoras supracitadas identificaram como fatores motivadores da participação da população nesses programas os seguintes: 1) a associação feita pela população de melhoria da limpeza urbana com meio ambiente e qualidade de vida; 2) a redução do perigo ao qual estão expostos

trabalhadores da limpeza pública e os moradores em decorrência da manipulação e disposição inadequada dos resíduos sólidos; 3) a existência de adequada estrutura operacional para dar apoio ao programa; e 4) ações continuadas de divulgação e mobilização referentes aos programas. Como fatores impeditivos, ou que desestimulam a participação da população, as autoras identificaram aspectos que refletem a ausência dos fatores que facilitam ou motivam tal comportamento, sendo eles: ausência de divulgação dos resultados do programa, acomodação e desinteresse da população, nível de instrução dos brasileiros e aspectos relacionados a sua cultura, descrédito em relação a ações do poder público, falta de espaço para armazenar os materiais até o dia da coleta, necessidade de higienizar esses materiais para evitar odores desagradáveis e proliferação de insetos, bem como tempo gasto para realizar a separação dos materiais recicláveis (BRINGHENTI; GÜNTHER, 2011).

Quanto à conscientização da população atendida pelo serviço de coleta seletiva, Conke (2015) relativiza o impacto gerado por campanhas de conscientização baseadas em frases motivacionais ou previsões de futuros catastróficos como forma de mudar o comportamento das pessoas. Para o autor, acreditar que tal procedimento seja suficiente é ignorar a natureza do comportamento humano ou ser ingênuo em relação à maneira como as pessoas agem diante das questões ambientais. A percepção das pessoas quanto aos custos de dinheiro, tempo e esforços demandados pelas ações de promoção a proteção do meio ambiente pode atrapalhar sua predisposição em agir nesse sentido, mesmo que essas pessoas tenham considerável consciência ambiental e compreensão dos retornos de longo prazo gerados por essas ações. Assim, recomenda-se que, ao se estabelecerem ações que visem ao envolvimento da população atendida pelo programa de coleta seletiva, devem-se considerar esses fatores já em sua concepção.

No que diz respeito aos catadores de materiais recicláveis, diversos trabalhos têm mencionado a importância desse grupo para o desenvolvimento dos programas de coleta seletiva e a necessidade integrá-los ao processo (DEMAJOROVIC, 2006; GONÇALVES-DIAS, 2009; BESEN, 2011; LIMA *et al.* 2011; IPEA, 2010; 2012; RUTKOWSKI; RUTKOWSKI, 2015 DIAS, 2016). O desenvolvimento do mercado de reciclagem no Brasil, sobretudo, o de materiais pós-consumo, apresenta estreita relação com o aumento do número de catadores. Segundo Gonçalves-Dias (2009), foi esse fato que favoreceu o início da indústria da reciclagem e a tornou um negócio viável e lucrativo, possibilitando ao país se destacar mundialmente na reciclagem de certos tipos de materiais.

A autora destaca ainda que a consolidação do setor de reciclados no Brasil se apoiou nas atividades dos catadores, pois não se encontrou solução mais barata para a realização do recolhimento e seleção dos materiais recicláveis. Se assim não o fosse, argumenta Gonçalves-Dias (2009, p. 164), “[...] teria sido necessário realizar a separação de resíduos por meio de uma coleta seletiva de recicláveis em ampla escala”, no intuito de proporcionar um material livre de contaminações e com maior valor.

O protagonismo dos catadores de materiais recicláveis no âmbito da reciclagem, para Besen (2011), contrasta com os baixos ganhos obtidos por eles em relação aos demais participantes dessa cadeia produtiva. Assim, na luta por melhoria de suas condições, esses atores têm buscado, ao longo dos últimos anos, uma melhor inserção nesse processo, defendendo seu direito ao trabalho e uma gestão compartilhada dos resíduos sólidos. Esses sujeitos enxergam no trabalho organizado, por meio de associações e cooperativas de catadores, uma forma alternativa de inserção no mercado de trabalho e um meio de promover a sustentabilidade e a justiça ambiental com inclusão social.

Sobre a questão das organizações de catadores, Conke (2015) destaca que, a despeito de muito se defender o desenvolvimento da coleta seletiva por meio delas, tal solução apresenta limites, principalmente, no que tange à predisposição dos catadores em integrar uma associação ou cooperativa. Conforme o autor, dentre aqueles que estão predispostos a essa integração, a motivação assenta-se em falta de opção de trabalho, proximidade da organização ao local onde reside, chance de obter uma renda maior, importância social do trabalho, relações afetivas e solidárias do grupo e maior segurança, visto que, quando trabalham de forma autônoma, correm o risco de serem confundidos com marginais e criminosos.

Já aqueles catadores que preferem trabalhar de forma autônoma alegam que o trabalho nas cooperativas e associações geram: remuneração baixa e variável, exposição ao sol, maior esforço físico, necessidade de cumprir horário e trabalhar aos sábados, contato com o lixo, ausência de direitos trabalhistas, vivência de conflitos de administração da cooperativa, perda da liberdade para tomar decisões relativas à forma de exercer o trabalho e critérios de rateio das receitas que não levam em consideração o esforço individual (CONKE, 2015).

Em função das dificuldades em se desenvolver de forma plena a coleta seletiva, exclusivamente, por meio da intensificação do processo de criação de organizações de catadores, Conke (2015) aponta também que seria necessário apoio do poder público aos outros participantes dessa

atividade, sobretudo, aos pequenos depósitos e aos catadores independentes. No entanto, pelo fato de este trabalho dedicar-se à análise da parceria da coleta seletiva na perspectiva das organizações do terceiro setor – no caso, das organizações de catadores de materiais recicláveis de Uberlândia integrantes do programa municipal voltado para essa atividade – a perspectiva dos atores não-integrantes (proprietários de pequenos depósitos e catadores independentes) não será contemplada neste trabalho.

Apresentados os aspectos relacionados às organizações de terceiro setor, sobretudo, daquelas formadas por catadores de materiais recicláveis, bem como os aspectos referentes à coleta seletiva, na subseção seguinte, o foco será centrado nas parcerias. Como organizações pertencentes ao terceiro setor, associações e cooperativas de catadores, de forma frequente, celebram parcerias com o poder público local e empresas na expectativa de favorecer a busca por seus objetivos.

## **2.3 Parcerias, Terceiro Setor e Coleta Seletiva**

### **2.3.1 Parcerias com organizações do terceiro setor**

As parcerias intersetoriais, para as organizações de terceiro setor, se traduzem em uma alternativa para superarem a vulnerabilidade frente às oscilações de suas fontes de financiamento (GODÓI-DE-SOUSA; VALADÃO JÚNIOR, 2011). No entanto, vantagens podem ser colhidas também por organizações pertencentes ao governo e pelas empresas que se envolvem em parcerias com organizações do terceiro setor. Para os primeiros, a parceria pode promover a prestação de serviços públicos (GODÓI-DE-SOUSA; VALADÃO JÚNIOR, 2011), com economia de recursos e profissionalização de processos (GUTIERRES, 2007). Já para as empresas, a parceria pode proporcionar reconhecimento da sociedade e legitimidade como empresa “cidadã” (MONTE; CARVALHO, 2005).

As parcerias, ou alianças, segundo Godói-de-Sousa e Valadão Júnior (2011), são reconhecidas pela literatura, de modo consensual, como a conjunção de esforços de duas ou mais organizações na busca de um objetivo em comum. Segundo os autores, “Sob essa ótica, subentende-se um pacto ou acordo conveniente entre partes, no qual ambas percebem criação e adição de valores comuns, conectividade de objetivos e parcelas mais ou menos semelhantes

(ou proporcionais) de responsabilidades, ônus e benefícios” (GODÓI-DE-SOUSA; VALADÃO JÚNIOR, 2011, p. 27).

Sob a perspectiva da gestão pública, as reformas administrativas inspiradas na corrente teórica da Nova Gestão Pública (*New Public Management*, em inglês) favoreceram, sobremaneira, a construção de parcerias entre o setor público, as empresas e organizações da sociedade civil. Esse termo tem sido usado amplamente para designar um espectro de mudanças e programas de reformas no modo de fazer a gestão pública. Com vistas a melhorias no atendimento dos cidadãos, têm sido observadas, desde o final da década de 1970, mudanças na gestão pública de diversos países desenvolvidos (Japão, Estados Unidos, Canadá e nações Europeias), as quais foram influenciadas por princípios reconhecidamente pertencentes a essa corrente teórica (NIKOS, 2001).

Para Runya, Quigui e Wei (2015), os princípios da Nova Gestão Pública podem ser sumarizados nos seguintes pontos: 1) a tarefa do governo é dirigir e não fazer; 2) devem ser adotados mecanismos de competição nos serviços públicos; 3) a administração pública deve se atentar para a performance do serviço; 4) o objetivo do serviço público é o “cliente”; 5) o governo deve atender as necessidades dos clientes e não as da burocracia; 6) descentralização governamental, de hierárquica para a participação e colaboração; 7) a administração pública deve tratar o mercado como um guia (RUNYA; QIGUI; WEI, 2015). Resumidamente, trata-se de uma transformação do modelo de administração burocrático para um modelo inspirado na gestão de negócios (NIKOS, 2001).

No Brasil, a reforma administrativa realizada na década de 1990, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, foi baseada em uma ideia de administração voltada para resultados. Tinha como objetivos, no curto prazo, reduzir gastos como parte do esforço de adequação fiscal e, no médio prazo, tornar mais eficiente a máquina estatal brasileira no atendimento às demandas do cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1996). Capitaneada pelo Ministro Bresser-Pereira, a reforma previa a transferência de atividades executadas diretamente pelo estado para a iniciativa privada, lucrativa e não lucrativa (ABRUCIO, 2007).

A lógica subjacente a esse processo era a de que caberia ao estado somente as atividades que não pudessem ser controladas pelo mercado, pois as empresas são mais eficientes quando controladas por ele e geridas de modo privado. Quanto aos serviços não-exclusivos de Estado (universidade, hospitais, centros de pesquisa, museus), por não serem privatizáveis, dada a

impossibilidade de gerarem receita suficiente para mantê-los, eles seriam prestados por organizações sem fins lucrativos (as denominadas Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e mantidas via transferência de recurso do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Sob a perspectiva da gestão empresarial, parcerias envolvendo empresas e organizações do terceiro setor foram favorecidas pela adoção, por parte das primeiras, do discurso da Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Segundo Krietlon (2012), dentre as inúmeras definições existentes desse termo, existe razoável concordância, entre aqueles que produzem e reproduzem o conceito, de que uma empresa responsável é aquela que age além de suas obrigações legais, dispensa tratamento justo e criterioso com seus empregados, é transparente e ética em suas relações com o público externo, busca minimizar os danos e impactos ambientais decorrentes de sua atuação, apoia as comunidades com as quais interage e promove o desenvolvimento local e os direitos humanos.

Ainda de acordo com a autora, o aumento no número de empresas que buscam se apresentar como socialmente responsáveis retrata a institucionalização da RSE. Para tanto, essas organizações desenvolvem desde ações de caráter meramente assistencialista (ou seja, que não têm relação com o objetivo da empresa) até ações que buscam atender a interesses do público com o qual se relaciona e a padrões internacionais de responsabilidade social, o que configura uma gestão estratégica de RSE (KRIETLON, 2012). No que tange à atuação social, Fischer (2005) constatou que a disseminação do conceito de responsabilidade social foi favorecida pela tendência observada de crescimento e consolidação de práticas empresariais com esse objetivo. Dentre as possíveis formas de realizarem tais ações, as parcerias com organizações públicas e do terceiro setor se constituíam no arranjo adotado de forma mais frequente.

Assim, observa-se que a Nova Gestão Pública e a RSE constituem-se em movimentos em prol do estabelecimento de parcerias intersetoriais por parte Estado e empresas, respectivamente. Movimentos com essa característica configuram uma realidade que contrasta com o relacionamento vivenciado, no passado, por órgãos públicos, empresas e organizações do terceiro setor, o qual era caracterizado “pela dominância de uma lógica de embate, conflito, controle recíproco e busca de responsabilização pelos problemas sociais (TEODÓSIO, 2011, p. 44). Mudanças vivenciadas por esses setores e as expectativas em relação aos resultados que as parcerias poderiam proporcionar no endereçamento dos desafios postos a eles contribuíram para atenuação dessa perspectiva de confronto (FISCHER, 2005).

Dessa forma, questões relacionadas à gestão de políticas públicas e projetos sociais têm envolvido atores do Estado, empresas e organizações do terceiro setor em parcerias para buscar a realização dessas atividades de modo mais eficiente e efetivo. Fatores como o aumento das demandas relativas à cidadania, crise de legitimidade das instituições políticas tradicionais, mudanças no relacionamento entre as empresas e organizações da sociedade civil e senso de risco e urgência na resolução de problemas sociais constituem-se em algumas das causas que têm impulsionado a construção de parcerias entre o primeiro, segundo e terceiro setores (TEODÓSIO, 2011).

Em relação aos resultados esperados com a constituição dessas parcerias, Bronzo, Teodósio e Rocha (2012) afirmam que estudos sobre a temática apontam os seguintes: 1) construção de novas formas de relacionamento mais cooperativas entre o Estado, o mercado e organizações da sociedade civil, gerando formas mais avançadas de construção de cidadania e interação com as comunidades alvos dos projetos; 2) ganhos oriundos da soma e complementação de recursos e competências; 3) efetividade e aumento do impacto das intervenções em problemas sociais; 4) co-responsabilidade para a transformação social; 5) maior informação e previsibilidade relativa aos riscos sociais; e 6) compartilhamento de aprendizagem.

Por outro lado, a despeito das vantagens apontadas, esses autores destacam a existência de riscos e armadilhas que as parcerias podem apresentar. Mesmo elementos que são apresentados como indicativos de progresso na gestão de políticas sociais e nas parcerias podem, ao mesmo tempo e de modo paradoxal, representar barreiras contra essa modernização. Como exemplo dessa situação, esses autores referenciaram o estudo de Najam (1996), no qual, ao analisar processos de *accountability* de projetos sociais desenvolvidos em parceria entre o governo e organizações da sociedade civil, foi constatado um distanciamento das organizações comunitárias em relação às pessoas atendidas pelos projetos (BRONZO; TEODÓSIO; ROCHA, 2012).

Resultados contraprodutivos em relação à expansão da cidadania e do pluralismo democrático também podem ser gerados pelas parcerias intersetoriais. A possibilidade de se encobertarem motivações de ordem pragmática, econômica, ideológica, comercial e populista, por meio do discurso em prol das parcerias, pode ocasionar sentimentos de desconfiança recíproca, reforço dos preconceitos e posturas defensivas e de rejeição entre os parceiros (BRONZO; TEODÓSIO; ROCHA, 2012).

Do ponto de vista da operação e gestão das parcerias na execução de projetos sociais, esses autores apontam os seguintes problemas que podem surgir no âmbito dessas práticas colaborativas: pouca transparência, interesses e objetivos implícitos que estão em jogo, reduzida alteridade e desconhecimento em relação aos outros parceiros, ausência de regras pré-estabelecidas para a solução de conflitos e instabilidade do monitoramento e avaliação das intervenções sociais realizadas pelos projetos. Para Bronzo, Teodósio e Rocha (2012), a solução desses problemas depende do envolvimento voluntário dos atores da parceria e do desenvolvimento de ferramentas de gestão.

Entretanto, mais importante que os problemas da operacionalização das parcerias são os desafios relacionados às dinâmicas estruturais de relacionamentos cooperativos. Essa dimensão se refere ao dilema enfrentado pelos atores em relação aos jogos de cooperação e confrontação, caracterizados pelas relações de poder e dominação na ação social, revelando realidades que não são superáveis, mas que se fazem partes, estrutural e constituinte, dos processos de parceria (BRONZO; TEODÓSIO; ROCHA, 2012).

Nesse sentido, Najam (2000), ao buscar compreender o relacionamento entre organizações do terceiro setor e entidades governamentais, identificou quatro possibilidades de interação entre esses atores – cooperação, cooptação, complementação e confrontação –, as quais são frutos do cruzamento dos objetivos com as estratégias de ação preferencial entre os atores da parceria. Assim, as práticas de confrontação tendem a aumentar quando existem diferenças substanciais nessas duas dimensões. Relacionamentos caracterizados por complementaridade aumentam quando os objetivos são similares, mas as estratégias de ação são diferentes. A cooperação acontece quando estratégias e objetivos são convergentes. E, finalmente, cooptação é construída quando significativas diferenças de objetivos coexistem com convergência em relação às formas de ação.

Em relação à cooperação, Najam (2000) não considera a simetria de poder entre organizações do terceiro setor e do governo um pré-requisito para que o relacionamento entre eles se configure de modo cooperativo. Para o autor, independentemente da existência de simetria de poder entre esses parceiros, quando seus objetivos e suas estratégias de ação preferencial (ou seja, os fins e os meios) estão sincronizados, o comportamento cooperativo é provável de se estabelecer, visto que nenhum dos membros da parceria considerará que suas intenções e ações serão desafiadas.

Quanto à confrontação, Najam (2000) ressalta que ela pode se dar tanto pela ação coercitiva do estado sobre a organização do terceiro setor, como pelo comportamento desta de se opor ao primeiro. Entretanto, não é importante qual forma de confrontação ocorrerá e, sim, que, existindo objetivos e estratégias de ação preferencial diferentes entre os parceiros, ambos se sentirão ameaçados pela ação do outro, favorecendo o estabelecimento do comportamento de confronto. A complementaridade, segundo o autor, é mais comum na área de provisão de serviços, na qual as organizações do terceiro setor realizam atividades típicas do estado. Contudo, em função de não se interessar ou não estar apto a realizá-las, o estado as repassa para essas organizações.

Por sua vez, a cooptação, geralmente, é transitória, pois, por deterem estratégias de ação preferencial similares, porém objetivos diferentes, ambos os parceiros tentarão mudar os objetivos do outro. Nessas condições, o relacionamento poderá gerar uma mútua manipulação, transformar-se em confronto definitivo ou o convencimento de uma das partes de que seus objetivos se constituem em um subconjunto dos objetivos da outra. A assimetria de poder entre os parceiros é que irá decidir se e qual lado irá ceder ou desistir, transformando o relacionamento cooptativo em um do tipo cooperativo, de confronto ou baseado na complementaridade. No entanto, é mais provável que esse se torne um relacionamento de confronto, visto que é raro um ou ambos os lados estarem aptos a mudarem seus objetivos para se construir uma posição comum (NAJAM, 2000).

Para Bronzo, Teodósio e Rocha (2012), essas dinâmicas estruturais de relacionamentos cooperativos podem se sobrepor em uma mesma relação. Dessa forma, dimensões que revelam uma ampla e coerente cooperação podem mascarar jogos de confrontação e/ou cooptação dentro de uma mesma ação social que os atores reconhecem como uma ação social de parceria. Portanto, é necessário “descortinar interesses, estratégias e capacidades dos atores na promoção de suas agendas implícitas e daquelas pactuadas na parceria” (TEODÓSIO, 2011, p. 58).

De modo mais específico, as parcerias entre organizações de catadores de materiais recicláveis, o poder público e empresas do ramo de recolhimento de resíduos sólidos na consecução de programas de coleta seletiva têm sido também objeto de estudos (CONKE, 2015; BAPTISTA, 2015; BESEN et al., 2014; JACOBI; BESEN, 2011; BESEN, 2011; DEMAJOROVIC; BESEN; RATHSAM, 2006; GRAFAKOS; BAUD; KLUNDERT, 2001; LARDINOIS; KLUNDERT, 1995). Na subseção seguinte, são apresentados alguns aspectos sobre essas parcerias.

### 2.3.2 Parcerias na coleta seletiva: origem e integrantes

As parcerias em programas de coleta seletiva têm o potencial para reduzir seus custos, permitir a efetiva participação de vários setores da sociedade civil e aprimorá-los de uma forma geral (GRIMBERG; BLAUTH, 1998).

Essas parcerias são frutos da mudança na perspectiva do tratamento das questões ligadas à gestão dos resíduos sólidos, passando-se de uma visão predominantemente técnica para uma visão de gestão integrada e compartilhada. Variáveis tecnológicas, econômicas, culturais e sociais passam a ser centrais na formulação e implementação das estratégias de gestão dos resíduos sólidos (DEMAJOROVIC; BESEN; RATHSAM, 2006).

A gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos (GIRSU) surge no Brasil, na década de 1980, em um contexto de transformações do papel do Estado, principalmente, no que tange ao seu relacionamento com a sociedade civil. O desenvolvimento e a multiplicação de práticas de reforço da autonomia e legitimidade de atores sociais, por parte da sociedade civil, têm gerado a valorização das parcerias e as propostas de ação e intervenção baseadas na cooperação, solidariedade e participação (BESEN, 2011).

No plano político, segundo Demajorovic, Besen e Rathsam (2006), o retorno das eleições diretas municipais favoreceram a adoção de novos canais democráticos no processo de tomada de decisão. Isso possibilitou, então, que propostas de gestão municipal baseadas em mobilização social e incorporação de temas socioambientais passassem a influenciar esse processo. Nesse sentido, a realização da Rio 92 e a publicação da Agenda 21 contribuíram sobremaneira para o aumento da visibilidade sobre as questões ambientais.

Preocupações com a redução da geração de resíduos, aumento da reciclagem por meio de programas de coleta seletiva como forma de reduzir o envio desses aos lixões e aterros, e, iniciativas com vistas à educação ambiental passaram a influenciar tanto as ações reivindicatórias dos movimentos sociais, como as ações do setor público. No aspecto social, o reconhecimento dos catadores como um integrante central da GIRSU foi também fundamental para o processo de adoção de parcerias (DEMAJOROVIC; BESEN; RATHSAM, 2006).

Em estudos sobre parcerias para gestão de resíduos sólidos em países em desenvolvimento, Grafakos, Baud e Klundert (2001) identificaram diversos atores, os quais, em função de suas características e papéis desempenhados, foram reunidos nos seguintes grupos:

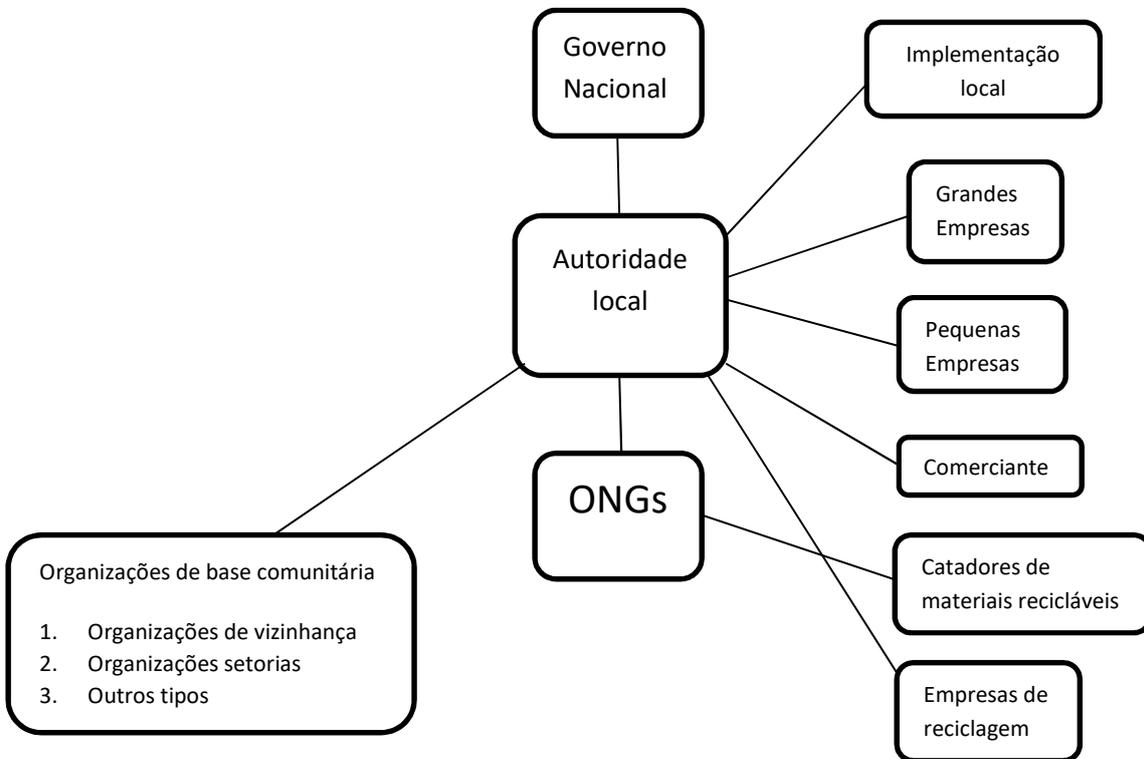
- Setor público: o principal papel deve ser o de sempre buscar o aprimoramento das condições para um sistema de gestão de resíduos sólidos mais eficaz e eficiente e que contribua para a equidade social, possibilite, facilite, regule e monitore o arranjo das parcerias e proteja a saúde pública. Nesse setor, estão incluídos as autoridades nacionais, locais e os departamentos públicos, os quais desempenham um papel central em relação aos integrantes dessas parcerias;
- Setor privado de grande escala: em função do seu acesso a recursos financeiros e sua habilidade potencial para operar eficientemente, pode promover uma redução dos custos do setor público na construção, operação e manutenção de certos serviços relacionados à gestão dos resíduos sólidos municipais. Esse grupo é constituído por grandes empresas de coleta, transporte, disposição final e reciclagem de resíduos, bem como por empresas menores com mesmo foco de atuação, desde que formalmente instituídas;
- Setor privado não reconhecido e de pequena escala: caracterizado por estar ativamente envolvido em muitos aspectos dos serviços de gestão de resíduos sólidos, em especial, em locais de baixa renda. Estão inclusos nessa classificação vários grupos de catadores de materiais recicláveis, compradores itinerantes e comerciantes desses materiais.
- Comunidade local e organizações a elas relacionadas: têm um interesse direto enquanto usuárias do serviço de gestão de resíduos sólidos municipais e podem estar envolvidas também na promoção, tomada de decisão, coordenação e provisão desses serviços. Nesse grupo, estão incluídas organizações não governamentais e organizações de base comunitária.

Com base nos estudos que realizaram em países da Ásia e América Latina, Grafakos, Baud e Klundert (2001) apresentaram, conforme disposto na Figura 4, as possíveis parcerias que os vários atores identificados podem desenvolver na promoção dos serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos.

O termo parceria é utilizado por esses autores para descrever um relacionamento estabelecido entre os diversos atores presentes no sistema de gestão de resíduos sólidos. As características distintas dessas parcerias são: 1) envolvem dois ou mais atores; 2) referem-se a relacionamentos mais ou menos duradouros entre os atores, que podem ser estabelecidos por meio de acordos escritos ou entendimentos verbais; 3) o relacionamento é mutualmente

benéfico, sem, no entanto, assunção de equidade; 4) são materializadas em atividades concretas (físicas) (GRAFAKOS; BAUD; KLUNDERT, 2001).

Figura 4 - Possíveis parcerias na gestão dos resíduos sólidos urbanos



Fonte: Adaptado de Grafakos, Baud e Klundert (2001, p. 14)

No sentido de analisar a efetividade das alianças entre dois ou mais atores, Grafakos, Baud e Klundert (2001) orientam que devem ser consideradas as condições sob as quais as parcerias são estabelecidas. Para tanto, os seguintes pontos devem ser analisados: 1) as estruturas do ambiente político/regulatório e sua relação com as condições prevaletentes na prestação dos serviços de gestão dos resíduos sólidos; 2) o mapa organizacional existente, buscando-se identificar como os atores estão ligados uns aos outros, quais estão incluídos e quais estão excluídos, quais classes de contratos e condições estão estabelecidas e quais os limites criados pelo contexto organizacional; e 3) os meios técnicos disponíveis para os atores desenvolverem suas atividades.

A estrutura política/regulatória define como as atividades serão realizadas, embora ela mesma esteja sujeita a mudanças em longo prazo. A condução de atividades é derivada da combinação do contexto organizacional e dos meios técnicos utilizados nas atividades do gerenciamento dos resíduos sólidos. Mudanças nesse sistema podem ocorrer em cada desses três fatores, o que pode influenciar outras áreas e, também, afetar o desempenho dos serviços como um todo.

Grafakos, Baud e Klundert (2001) recomendam que essas três dimensões devem ser analisadas sistematicamente em relação aos objetivos para os quais essas alianças têm a intenção de contribuir.

Nesse sentido, as análises dessas três dimensões contribuem para a avaliação dos aspectos operacionais e de gestão de parcerias na execução de projetos sociais, conforme proposto por Bronzo, Teodósio e Rocha (2012) e mencionado na seção deste trabalho relativa às parcerias com organizações do terceiro setor. Dessa forma, é possível verificar a existência de problemas que podem surgir no âmbito das parcerias, principalmente, aqueles relacionados à instabilidade de monitoramento e avaliação das intervenções sociais realizadas pelos projetos, nesse caso, o programa de coleta seletiva do município de Uberlândia.

Por meio de análises da participação da sociedade civil e dos setores privados (formal e informalmente estabelecidos) em sistemas de gestão de resíduos sólidos de países em desenvolvimento, Lardinois e Klundert (1995) identificaram as características dos integrantes envolvidos nessas atividades, conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 - Integrantes do sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos e suas características

Setor público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivado por questões legais e políticas e, às vezes, por prestígio internacional;</li> <li>• Realização das atividades em função do mandato e obrigação, ou do poder e clientelismo que é conferido ao governo ou a seus representantes;</li> <li>• Uso de recursos de taxas públicas cobradas por serviços prestados;</li> <li>• Regulação ou contratação com o serviço privado.</li> </ul>
Setor privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivados por lucros;</li> <li>• Realização das atividades em função de seu potencial de gerar renda;</li> <li>• Uso de recursos privados;</li> <li>• Regulado e/ou contratado pelo governo municipal.</li> </ul>
Setor privado informal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivado por atividades de subsistência e sobrevivência;</li> <li>• Realização das atividades em função do seu potencial para gerar renda ou produzir bens necessários;</li> <li>• Uso de recursos extremamente marginais para competir com o setor formal;</li> <li>• Reconhecidos pelos gestores municipais, exceto, em situações embaraçosas.</li> </ul>
Organizações não governamentais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivadas por um desejo altruístico de melhorar as circunstâncias ou uma combinação de motivação altruística e pessoal para melhorar a comunidade;</li> </ul>

ou de base comunitária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atividades de defesa de direitos que, em alguns casos, atendem ao interesse público;</li> <li>• Captação de recursos externos para apoiar a situação;</li> <li>• Tomada de decisão formal ocorrida fora das estruturas do governo municipal, porém funcionando de modo diverso ao do setor de negócios privados.</li> </ul>
------------------------	--

Fonte: Adaptado de Lardinois e Klundert (1995).

Para Lardinois e Klundert (1995), sistemas de gestão de resíduos sólidos bem-sucedidos em termos econômicos, ambientais e sociais, frequentemente, não estão ao alcance de governos municipais de países em desenvolvimento que optam por agir sozinhos. Pelo contrário, as iniciativas bem-sucedidas ocorrem onde existem o envolvimento do público, do privado e da comunidade, seja por meio de evolução dessas iniciativas ou por uma definição deliberada acerca das mesmas.

No Brasil, o envolvimento entre o setor público, empresas e organizações de catadores para a realização da GRSU tem sido estudado, principalmente, sob a ótica da implantação da PNRS. Considerada uma das mais modernas legislações ambientais e de gestão de resíduos sólidos, sua entrada em vigor implicou em uma redefinição dos papéis e responsabilidades na gestão dos resíduos sólidos urbanos, impondo aos envolvidos – atores governamentais, da sociedade civil e do mercado – um arranjo institucional muito mais rigoroso em termos ambientais e sociais (TEODÓSIO; GONÇALVES-DIAS; SANTOS, 2016).

Para o setor empresarial, a PNRS trouxe maiores responsabilidades, sobretudo, para empresas que produzem bens que, após seu consumo, geram resíduos. Essas empresas passaram a ser responsabilizadas pela destinação e reaproveitamento desses materiais. Assim, não é mais deixado a cargo delas – por meio de iniciativas de responsabilidade socioambiental, por exemplo – a decisão de realizarem atividades de promoção da reciclagem dos resíduos pós-consumo gerados pelos produtos que fabrica. Trata-se de cumprir a legislação vigente e também atender às expectativas de um público cada vez mais exigente e consciente quanto aos benefícios ambientais, econômicos e sociais que a atividade de reciclagem proporciona. Para atingir tal intento, passam essas empresas a depender mais de agentes externos e, no caso de países em desenvolvimento, principalmente, do estabelecimento de parcerias com catadores de matérias recicláveis (TEODÓSIO; GONÇALVES-DIAS; SANTOS, 2016).

Em relação às prefeituras, a entrada em vigor da PNRS incentivou a inclusão desses atores na gestão formal dos resíduos sólidos. Tem sido comum, em países em desenvolvimento, que

administrações municipais invistam em sistemas de coleta seletiva em parceria com organizações de catadores. Para tanto, a legalização das atividades desses agentes, o estímulo à formação de cooperativas e contratos para a realização de atividades de coleta e reciclagem são as estratégias comumente utilizadas para integrar os catadores de materiais recicláveis ao sistema formal de gerenciamento de resíduos sólidos (BESEN *et al.*, 2014).

Pelo lado das organizações de catadores, o incentivo à sua inclusão na gestão dos resíduos sólidos impôs também desafios a essas entidades. Dentre elas, Lima *et al.* (2011, p. 133) apontam a necessidade de essas organizações melhorarem a sua produtividade por meio da superação de dificuldades relacionadas aos processos de produção e trabalho que utilizam, bem como “[...] lidar com os conhecimentos e tecnologias inerentes à cadeia produtiva em que se inserem”. Segundo os autores, a não superação dessas dificuldades constitui-se em impeditivo para o aumento da renda das organizações de catadores, o que pode comprometer a sua sustentabilidade e, no longo prazo, a própria legitimidade da PNRS, enquanto política pública de gestão de resíduos sólidos e inclusão social. Pressões por parte de empresas privadas de limpeza pública e a exigência de que, se contratadas pelo poder público, as organizações de catadores devem prestar um serviço público universal e de qualidade são fatores que podem auxiliar no questionamento dessa política pública.

Além de os novos desafios postos a cada parceiro – prefeitura, empresas e organizações de catadores – se constituírem em situações a serem superadas para que a PNRS se efetive, movimentos por parte desses atores frente à nova realidade imposta por essa política pública têm sido identificados também como aspectos que influenciam o ritmo em que se dá sua implantação. No que diz respeito às empresas produtoras de bens que geram resíduos, Teodósio, Gonçalves-Dias e Santos (2016), afirmam que poucas têm se comprometido em alterar suas estratégias de modo a se adequar aos novos requisitos impostos pela lei. Ao contrário, muitas empresas, por meio de organizações que representam seus interesses, têm buscado formas de transferir a responsabilidade pela detecção, triagem e reciclagem dos resíduos gerados pelo consumo de seus produtos aos órgãos públicos e às organizações de catadores.

Já em relação ao poder público, esses autores apontam também que existem, em muitas cidades no país, de pequenos a grandes municípios, uma inércia institucional no que se refere à efetivação da PNRS. Em alguns desses casos, como forma de prestarem contas de que realizam algo em prol da implantação da política pública, os gestores públicos investem na capacitação de seus servidores, patrocinando a sua participação em cursos voltados para essa temática.

Segundo os autores supramencionados, “No entanto, quase sempre esses processos formativos, não conseguem romper visões e estereótipos sobre os catadores e a reciclagem” (TEODÓSIO; GONÇALVES-DIAS; SANTOS, 2016, p. 32). Em muitos municípios, ressaltam os autores, a ausência de coletivo de catadores formados dificulta a implantação da PNRS, visto que ela exige a inclusão dos mesmos na gestão formal dos resíduos sólidos.

Outro aspecto relacionado à atuação do poder público que atrapalha a efetivação da PNRS é a pouca transparência da realidade econômica e financeira dos serviços de limpeza urbana. Apesar dos avanços na legislação que promove a transparência do uso do dinheiro público, e mesmo na legislação eleitoral, as relações entre prefeitos e empresas ligadas às atividades de limpeza pública, em muitos casos, ainda são pouco claras, da mesma forma que o é o custo efetivo relacionado à GRSU dos municípios. Seria fundamental, para que a implantação da PNRS fosse mais efetiva, que se atingisse um maior grau de transparência e controle social sobre aspectos econômicos, sociais e ambientais em relação à gestão de resíduos sólidos. No entanto, posicionamentos contrários à transparência das informações públicas, bem como a existência de relações pouco republicanas por parte dos representantes do poder público, dificultam a superação dessas dificuldades (TEODÓSIO; GONÇALVES-DIAS; SANTOS, 2016).

Para Baptista (2015), a atuação dos gestores públicos pode atrapalhar a implantação da PNRS no que tange à coleta seletiva, dado o fato de a legislação que a rege ser muito interpretativa quanto à forma de se estruturar esse serviço. Isso permite que as organizações de catadores sejam incluídas apenas como agentes coadjuvantes nesse processo, ou seja, sem dar a elas a oportunidade de contribuir, por meio da experiência e conhecimentos que detêm, no processo de estruturação da logística, serviços e tratamentos processuais da coleta seletiva. Segundo o autor, a não utilização desse potencial das organizações de catadores “é uma culpa que o gestor público carrega de forma desnecessária ou até mesmo propositadamente quando se tem interesses em jogo” (BAPTISTA, 2015, p. 69).

A ausência de participação nos processos decisórios encontra justificativa na visão de senso comum sobre a incapacidade das organizações de catadores em conseguir atuar de forma qualificada e efetiva nas diversas etapas da gestão de resíduos sólidos. Segundo Teodósio; Gonçalves-Dias e Santos (2016), essa visão está presente mesmo entre profissionais com formação superior nas diversas áreas relacionadas à reciclagem. Esse posicionamento se alinha com o interesse de empresas de limpeza pública, as quais têm a intenção de continuar detendo

o monopólio da prestação de serviços ligados à gestão de resíduos sólidos nos municípios onde atuam. Mais recentemente, somou-se a essa visão o posicionamento das empresas favoráveis ao processo de incineração de resíduos.

Em contraponto a essa visão, alguns autores defendem a importância da inserção dos catadores na gestão de resíduos sólidos. Lima *et al.* (2011) asseveram que o reconhecimento do sucesso das organizações de catadores é ofuscado pelas más condições de trabalho em que esses indivíduos desempenham suas atividades e que somente quem já acompanhou de perto a trajetória desses atores não deixa de reconhecer os benefícios sociais trazidos por ela. De modo mais específico, Teodósio, Gonçalves-Dias e Santos (2016) ressaltam a relevância dos serviços prestados pelos catadores no que tange à: 1) capacidade de identificar e reinserir materiais recicláveis dificilmente localizáveis pelas empresas de limpeza urbana; 2) função educativa que cumprem ao contatar cada morador e gerar nesses atores a aprendizagem ambiental na separação de materiais, mais efetiva que as geradas pelas campanhas midiáticas de educação ambiental; e 3) conscientização das pessoas de que a cidade pertence a todos e não somente àqueles detentores de meios para viver e se locomover mais rapidamente.

Assim, do que foi apresentado sobre as parcerias construídas sob a égide da PNRS, constata-se que, aparentemente, essa política pública ainda está longe de efetivar seus objetivos, sobretudo, no que tange ao desenvolvimento de programas de coleta seletiva que sejam efetivos em recuperar materiais recicláveis e incluir, dignamente, os catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos. Besen *et al.* (2014) ressaltam, com base em levantamento realizado na região metropolitana de São Paulo, que a PNRS e a legislação estadual de resíduos sólidos favoreceram a incorporação dos catadores nos programas de coleta seletiva em quase todas as cidades pesquisadas. No entanto, contratação e remuneração desses agentes – condição essencial para a sustentabilidade de suas organizações – ainda é fato raro.

Lima *et al.* (2011) reconhecem que a PNRS incorpora o espaço conquistado pelos catadores em todas as esferas de governo, porém isso ainda não garante a eles uma ocupação efetiva na cadeia produtiva da reciclagem. Esses autores, bem como Teodósio, Gonçalves-Dias e Santos (2016), concordam que a posição ocupada pelos catadores ainda é desfavorável e subordinada, podendo ainda ser mais fragilizada a depender de como o setor irá se reestruturar. Isso demonstra que as políticas públicas não podem ser consideradas, por aqueles que lutam pela sua criação, como o ápice da conquista. Ela apenas cria um quadro institucionalizado mais favorável à efetivação das ações a serem empreendidas.

Uma possível saída apontada por Lima *et al.* (2011) envolve a necessidade, sobretudo, de que haja intenso controle social, principalmente, no momento em que são definidos os instrumentos da política pública. De acordo com os autores, se, na constituição dessas políticas, a participação das forças sociais mobilizadas conseguem moldá-las, no momento da sua instrumentalização, são os gestores e técnicos que tomam a frente, definindo “[...] padrões e pacotes tecnológicos que supostamente atendem aos interesses dos movimentos sociais, mas, na prática, se afastam deles” (LIMA *et al.*, 2011, p. 144).

Sob outra perspectiva, Conke (2015) ressalta que a coleta seletiva é um programa gerido pela Administração Pública e, portanto, sujeito à existência de barreiras políticas, dentre elas, a vontade política. Essa barreira é caracterizada pelo “[...] distanciamento entre a percepção de relevância de uma situação problemática e a adoção efetiva de ações para superá-la [...]” (CONKE, 2015, p. 124). Segundo o autor, em referência ao trabalho de Trudgill (1990), é comum a presença de inércia na resolução de questões ambientais por parte de grupos políticos, porém, caso o grupo detentor do poder assumir a resolução desse problema como uma prioridade, ele dispõe dos meios necessário para direcionar as ações nesse sentido. Assim, como a motivação de grupos políticos está assentada nos potenciais benefícios políticos advindos da sua atuação, com a possibilidade de isso lhes render votos, é recomendado que se transforme o problema ambiental em uma plataforma da qual esse grupo poderá se servir para sua resolução, minimização ou prevenção.

Na última subseção desta parte do trabalho, são apresentados trabalhos relacionados à temática das parcerias intersetoriais para consecução de programas de coleta seletiva.

### **2.3.3 Trabalhos sobre parcerias em programas de coleta seletiva**

A coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos tem sido objeto de estudos sob diversas abordagens. Em levantamento realizado em dezembro de 2016, nos Portais SPELL, SCIELO e CAPES, foram identificados cinquenta e sete artigos publicados a partir do ano 2000 que continha em seu título, palavras-chaves, resumo ou assunto, o termo “coleta seletiva”.

Após leitura dos resumos, constatei que oito artigos não tinham relação com o tema discutido neste trabalho. Dos quarenta e nove restantes, trinta e seis apenas tangenciavam o tema, e treze, de fato, versavam sobre as parcerias na execução de programas de coleta seletiva. Os artigos que apenas tangenciam o tema foram agrupados por assunto, conforme exposto no Quadro 6.

Quadro 6 - Trabalhos sobre coleta seletiva pouco relacionados às parcerias

Assunto	Título e autores	Revista
Conservação de recursos naturais	Hisatugo; Marçal Júnior (2007) – Coleta seletiva e reciclagem como instrumentos para conservação ambiental: um estudo de caso em Uberlândia.	Sociedade & Natureza
	Silva e Melo (2011) – Lixo urbano, população e saúde: um desafio	Núcleos
	Silva (2013) – A gestão do “lixo” e suas implicações na construção de cidades sustentáveis	Rev. Eletrônica do Curso de Direito da UFSM
Aspectos relacionados aos Catadores	Teixeira <i>et al.</i> (2010) – Empreendedorismo Social e economia solidária: o caso da Cooperativa de Agentes Autônomos de Reciclagem de Aracaju (CARE).	Pensamento Contemporâneo em Administração
	Pereira e Teixeira (2011) – A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional.	Cadernos EBAPE.BR
	Moreira (2012) – Análise situacional de cooperativas sociais: o caso da Cooperativa dos Amigos, Catadores e Recicladores de Resíduos Sólidos - UNIRENDA	Rev. Administração de Roraima
	Pereira, Godoi e Coelho (2012) – Qualidade de vida dos catadores de materiais recicláveis: um estudo etnográfico.	Gestão e Sociedade
	Bourahli <i>et al.</i> (2012) – A reciclagem como fator de inclusão socioeconômica dos catadores de lixo no Distrito Federal do Brasil.	Capital Científico
	Souza, Paula, Souza-Pinto (2012) – O papel das cooperativas de reciclagem nos canais reversos pós-consumo.	ERA
	Tremblay e Gutberlet (2012) – Empowerment through participation: assessing the voices of leaders from recycling cooperatives in São Paulo, Brazil.	Community Development Journal
	Gouveia (2012) – Resíduos Sólidos Urbanos: Impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social.	Ciência e Saúde Coletiva
	Lino e Ismail (2013) – Contribution of Recycling of Municipal Solid Waste to the Social Inclusion in Brazil	Journal of Waste Management
	Moreira (2013) – Diagnóstico organizacional em cooperativas sociais de Roraima: o caso da UNIRENDA.	Rev. Administração de Roraima
	Bortoli (2013) – Processos de organização de catadores de materiais recicláveis: lutas e conformações.	Katálysis
	Cardoso <i>et al.</i> (2015) – Comprometimento organizacional e gestão de bens materiais e patrimoniais em um empreendimento econômico solidário: um estudo em uma cooperativa de reciclagem.	Rev. Administração Mackenzie
Aspectos técnicos dos Resíduos Sólidos e Coleta Seletiva	Krauss (2003) – Análise dos aspectos de viabilidade de implantação de uma empresa de coleta seletiva de lixo urbano, tomando por base o caso da cidade de Pomerode/SC.	Sem informação.
	Simonetto e Borenstein (2006) – Gestão operacional da coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: abordagem utilizando um sistema de apoio à decisão.	Gestão & Produção
	França e Ruaro (2009) – Diagnóstico da disposição final dos resíduos sólidos urbanos na região da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI), SC.	Ciência e Saúde Coletiva
	Ribeiro e Machado (2009) – A importância da logística na gestão dos resíduos sólidos em um pequeno município mineiro: decisões estratégicas no processo de transporte e roteirização.	Rev. Administração da UNIMEP
	Nagashima <i>et al.</i> (2011) – Gestão integrada de resíduos sólidos urbanos – uma proposta para o município de Paranavaí, Estado do Paraná, Brasil.	Acta Scientiarum Technology

	Albertin <i>et al.</i> (2011) – Proposta de ampliação do programa de coleta seletiva para o município de São Jorge do Ivaí no Estado do Paraná.	Rev. Agro@ambiente On-line
	Rodrigues e Santana (2012) – Análise econômica de sistemas de gestão de resíduos sólidos urbanos: o caso da coleta de lixo seletiva em Palmas, TO.	Rev. Brasileira de Gestão Urbana
	Souto, Raimam e Albino (2013) – Resíduos Sólidos Urbanos em Porto de Moz – PA: Problemas e Oportunidades.	Rev. Geográfica Acadêmica
	Gonçalves, Tanaka e Amedomar (2013) – A destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos: Alternativas para a cidade de São Paulo através de casos de sucesso.	Future Studies Research Journal
	Cambis, Lhamby e Nunes (2013) – A implantação da coleta seletiva: uma estratégia de educação ambiental em um município do Rio Grande do Sul/RS.	Rev. Eletrônica do Curso de Direito – UFSM
	Gomes <i>et al.</i> (2014) – Política Nacional de Resíduos Sólidos: perspectivas de cumprimento da lei 12.305/2010 nos municípios brasileiros, municípios paulistas e municípios da Região do ABC.	Rev. ADM. UFSM
	Paschoalin Filho, <i>et al.</i> (2014) – Comparação entre as massas de resíduos sólidos urbanos coletadas na cidade de São Paulo por meio da coleta seletiva e domiciliar.	Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS
	Oliveira e Galvão Júnior (2016) – Planejamento municipal na gestão dos resíduos sólidos urbanos e na organização da coleta seletiva.	Engenharia Sanitária e Ambiental
Aspectos relacionados aos geradores	Paula, Oliveira e Oliveira (2010) – Da coleta seletiva à reciclagem - o uso da comunicação interna para a implantação de um programa de gestão ambiental empresarial: um estudo de caso.	Gestão Social e Ambiental
	Bringhentti e Günther (2011) – Participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos.	Engenharia Sanitária e Ambiental
	Dal Piaz e Ferreira (2011) – Gestão de resíduos sólidos domiciliares urbanos: o caso do município de Marau/RS.	Gestão Social e Ambiental
	Oliveira <i>et al.</i> (2011) – Lixo e coleta seletiva sob o olhar de adultos e crianças.	Evolução e Conservação da Biodiversidade
	Menezes e Dapper (2013) – Percepção dos consumidores sobre programa de descarte de resíduos recicláveis em redes supermercadistas de Porto Alegre.	Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS
	Silva, Virgolin, Lang (2013) – Percepção dos Cruz-Altenses sobre o trabalho dos catadores de materiais recicláveis deste município.	Gestão e Desenvolvimento em Contexto
	Salgado, Batista e Aires (2013) – Coleta seletiva e participação social: a percepção discente da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.	Interface
	Menezes et al (2014) – Comportamento dos porto-alegrenses na separação do lixo residencial.	Rev. ADM. UFSM

Fonte: Elaborado pelo autor.

A observação desse quadro permite uma análise da diversidade de assuntos discutidos relacionados à questão da coleta seletiva e dos resíduos sólidos urbanos. É possível, também, verificar que a produção acadêmica está dispersa em relação à autoria e às revistas científicas nas quais são publicados. Em relação aos artigos que apresentam uma proximidade maior com a abordagem acerca das parcerias na coleta seletiva, a qual é desenvolvida neste trabalho, serão apresentadas a seguir as características principais desses estudos.

No artigo intitulado “As políticas públicas de coleta seletiva no município do Rio de Janeiro: onde e como estão as cooperativas de catadores de materiais recicláveis?”, Baptista (2015) analisa as políticas públicas direcionadas à coleta seletiva operacionalizada por cooperativas de catadores para identificar suas perspectivas e limites. Em especial, o autor analisa a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e a problematização envolvendo as cooperativas de catadores da referida cidade. O trabalho é baseado na análise qualitativa das políticas públicas e de dados oriundos de órgãos governamentais e não governamentais em âmbito nacional, porém com foco no município do Rio de Janeiro. Somando-se a essa análise, o trabalho foi complementado por entrevistas semiestruturadas com os gestores de três cooperativas de catadores daquela cidade. Os dados obtidos nas entrevistas foram avaliados por meio da técnica de análise de conteúdo.

Como resultado, o autor aponta que a PNRS apresenta medidas e projetos que podem maximizar a aplicação da própria política com ganhos socioeconômicos para os catadores, porém a mesma traz instrumentos que não são percebidos em sua totalidade pelos envolvidos, o que implica no não aproveitamento de todas as vantagens que ela pretende induzir (BAPTISTA, 2015).

A efetividade da PNRS também é analisada no trabalho de Besen et al. (2014). Esse estudo analisa os impactos da PNRS no programa de coleta seletiva da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) por meio da comparação de resultados de pesquisas realizadas nos anos de 2004, 2010 e 2013. No estudo, foram consideradas as informações sobre a prestação do serviço de coleta seletiva em 39 municípios que integram a RMSP, buscando compreender sua evolução e identificar possíveis impactos posteriores à implantação da PNRS, a partir de 2010. Foram utilizados dados primários originados de outras pesquisas realizadas nos anos de 2004, 2010 e 2013. Além disso, foram levantadas informações por meio da aplicação de questionários estruturados aos gestores públicos responsáveis pelos serviços de coleta seletiva.

As seguintes informações foram colhidas nessas entrevistas: existência da coleta seletiva e ano de início, existência de parceria com organizações de catadores, modalidade (cooperativa ou associação), número de membros, existência de instrumento legal de parceria, remuneração pelo serviço, abrangência territorial da coleta e quantidade média anual coletada. Os resultados encontrados pelos autores indicam que as políticas públicas, nacional e estadual, têm favorecido a disseminação do modelo de coleta seletiva com a integração de catadores na RMSP. Porém,

a maioria dos municípios analisados enfrentam dificuldades técnicas e econômicas, além de pouca prioridade dada à coleta seletiva na agenda pública (BESEN et al., 2014).

A PNRS também é analisada no trabalho de Nogueira (2014). Em seu estudo, a autora analisa, por meio de pesquisa bibliográfica, tanto na área do Direito Ambiental, como na área da Ecologia, as ações de iniciativa da sociedade e do setor empresarial, bem como o papel do Estado – sobretudo, do Distrito Federal – em prol do cumprimento da PNRS. A autora constatou que pouco tem sido feito para que essa lei seja efetivamente cumprida, visto que, passados quatro anos de sua promulgação, a implantação da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos não havia sido implementada de fato.

Em relação ao Distrito Federal, a autora verificou a importância do trabalho na coleta seletiva e na reciclagem desempenhados por alguns atores da governança ambiental, como: a coletividade, cooperativas, associações condominiais, ONGs e o setor empresarial. Entretanto, quanto às ações do poder público dessa localidade, a autora conclui que elas precisam ser mais efetivas, visto que, no ano de 2013, ainda não existia programa de coleta seletiva e que parte dos resíduos sólidos ainda eram destinados ao Lixão da Estrutural. Nogueira (2014) destaca, por fim, que a participação de maior destaque em prol da coleta dos resíduos sólidos é a dos catadores e cooperativa, porém esses atores trabalham de forma precária e sem qualquer apoio do Estado.

O novo contexto dado pela PNRS é também a base sobre a qual o programa de coleta seletiva de Londrina/PR é avaliado pelas autoras Lima e Silva (2013). O trabalho, publicado em inglês, visa a avaliar o planejamento e as estratégias desse programa no que diz respeito ao estabelecido pela legislação acerca da segregação dos materiais recicláveis na origem e à inclusão dos catadores de materiais recicláveis. A pesquisa se deu por meio de análise de documentos e visitas às unidades de triagem e setores de coleta para acompanhamento do processo de obtenção de dados.

Foi constatado que os aspectos desfavoráveis do programa se concentram nas dimensões tecnológicas e de saúde. Na dimensão tecnológica, Lima e Silva (2013) identificaram disponibilidade insuficiente de equipamentos que pudessem reduzir o esforço dos coletores, bem como de veículos que transportam os recicláveis recolhidos pelos catadores em mau-estado de conservação. Na dimensão de saúde, o problema reside nas inadequadas condições sanitárias das unidades de triagem, as quais apresentam instalações de sanitários e refeitórios insuficientes

e inadequados, além de ausência de local para armazenamento de materiais de limpeza. Entretanto, são favoráveis as dimensões ambiental, social, cultural, econômica e política do programa de coleta seletiva avaliado.

A análise da implementação da PNRS em um município é analisada também no trabalho de Monteiro, Silva e Difante (2013). As autoras buscaram demonstrar como essa política tem sido implementada no município de Santa Maria/RS e para tanto, utilizaram-se de dados e informações obtidos diretamente junto a uma associação de selecionadores de materiais recicláveis da cidade que é responsável pela execução desse serviço.

As autoras constataram que a falta de conscientização por parte da população do município, a ausência de apoio à associação em atividades relacionadas à coleta dos materiais e atividades que exigem maior conhecimento intelectual, além da omissão do poder público em auxiliar a associação na superação dessas dificuldades, têm dificultado a implementação de outros preceitos incorporados pela PNRS (MONTEIRO; SILVA; DIFANTE, 2013). Nesse sentido, as autoras defendem a necessidade de que o poder público promova a conscientização da população quanto à importância da coleta seletiva para o meio ambiente, sugerindo que isso seja feito por meio de políticas de estímulo a essa atividade e valorização do trabalho desenvolvido pelas associações de catadores.

Ainda sobre a PNRS, Pereira Neto (2011) apresenta uma análise teórica dos possíveis reflexos dessa legislação sobre as cooperativas de catadores e a logística reversa. O autor baseia seu trabalho na análise da Lei 12.305/2010, que instituiu a PNRS, e os decretos 7.404/2010 (que institui o programa Pró-Catador) e 7405/2010 (que regulamenta a Lei 12.305/2010). Em relação aos catadores, o autor aponta que a PNRS traz muitas oportunidades, como: a priorização da participação deles na logística reversa e coleta seletiva, isenção de participação em licitações para contratação de seus serviços e a possibilidade de acessar linhas de financiamento especiais por meio de suas cooperativas.

No entanto, a fruição, pelas organizações de catadores, de tais oportunidades está condicionada ao desenvolvimento dessas entidades em aspectos relacionados à formalização (como adequação legal, licenciamento ambiental), profissionalismo (adoção de boas práticas e realização de capacitações) e aumento de sua capacidade produtiva de modo a atender uma coleta seletiva em larga escala (PEREIRA NETO, 2011).

Em análise com temática semelhante, Lima *et al.* (2011) apresentam os desafios para se efetivarem políticas públicas de coleta seletiva com catadores. Para tanto, os autores realizaram uma análise documental dos instrumentos de políticas socioambientais relacionadas à reciclagem, confrontando-os com a experiência cotidiana dos catadores. Por meio desse processo, contradições implícitas dessas políticas tornaram-se aparentes, subsidiando a tese dos autores de que, além da atuação política, é necessário que haja sustentabilidade operacional das organizações de catadores para que elas se tornem empreendimentos duradouros.

As análises dos aspectos operacionais das organizações, realizada por uma equipe técnica ligada à rede de apoio à organização e gestão operacional de associações de catadores, constataram fragilidades a serem superadas para dar sustentabilidade a elas e à própria reciclagem como alternativa socioambiental para gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos. Nesse sentido, os autores sustentam a necessidade de que, mais do que reforçar as políticas, sejam tomadas ações articuladas em uma estratégia específica sob orientação do movimento social dos catadores (LIMA *et al.*, 2011).

Em outro trabalho realizado no âmbito da RMS, Jacobi e Besen (2011) buscaram, por meio da análise de diversas fontes (pesquisas do IBGE, IPEA, dados fornecidos por órgãos municipais e estaduais, associações e sindicatos setoriais, entre outros), identificar os avanços, retrocessos e desafios da gestão integrada dos resíduos sólidos sob a ótica da sustentabilidade. Dificuldades técnicas, econômicas e institucionais foram identificadas como impeditivos para o desenvolvimento desse programa.

Os autores constataram problemas quanto ao financiamento do programa em função de: extinção da taxa de coleta de lixo; ausência de iniciativas para redução da geração de resíduos por meio de ações permanentes de educação ambiental; insuficiência de ações para promover a coleta seletiva com inclusão de catadores; e inexistência de metas de redução de disposição de resíduos no solo (JACOBI; BESEN, 2011).

A inclusão formal de catadores de materiais recicláveis na gestão de resíduos sólidos é discutida no artigo de Dias (2016). Com o objetivo de contribuir para uma conceituação abrangente sobre o fenômeno da catação de materiais recicláveis, a autora propõe um modelo de gestão integrada e inclusiva de resíduos sólidos, na qual os catadores de materiais recicláveis são agentes centrais. Para tanto, a autora baseou-se em informações coletadas junto a catadores de cinco

cidades – Bogotá (Colômbia), Belo Horizonte (Brasil), Durban (África do Sul), Nakuru (Kênia) e Pune (Índia) – por meio da técnica de grupos focais de discussão.

Dentre os resultados da pesquisa, Dias (2016) constatou que as experiências das cidades onde os catadores foram formalmente incluídos no sistema de gestão de resíduos sólidos (Belo Horizonte, Bogotá e Pune) comprovam a viabilidade do modelo proposto no trabalho, o qual preconiza uma maior relevância desses atores nos sistemas de gestão dos resíduos sólidos urbanos. Além da relevância dos catadores no modelo proposto, ele se distingue dos modelos convencionais de gestão de resíduos sólidos, pois permite uma participação dos agentes envolvidos em discussões mais amplas sobre aspectos físicos e de regulamentação dessa atividade.

A experiência brasileira com a inclusão de catadores de materiais recicláveis na gestão de resíduos sólidos também é analisada no trabalho de Rutkowski e Rutkowski (2015). O objetivo das autoras é identificar processos que possibilitem a replicação do modelo de inclusão do setor informal de reciclagem como parte da gestão municipal de resíduos sólidos. Para isso, foram coletados dados quantitativos e qualitativos em 25 cidades brasileiras que têm contrato firmado com organizações de catadores de materiais recicláveis para realizarem o serviço de coleta seletiva porta a porta.

Foi demonstrado, no referido artigo, que esse modelo de gestão de resíduos sólidos permitiu: 1) aumento da quantidade de material recolhido a um custo muito menor por tonelada que nos sistemas de coleta seletiva convencional; 2) melhoria na qualidade do material recolhido e eficiência da coleta seletiva do município; 3) diminuição dos impactos negativos da reciclagem informal, pela redução do trabalho infantil, pela melhoria das condições de trabalho, saúde e segurança ocupacional e pela redução da poluição descontrolada. Rutkowski e Rutkowski (2015) afirmam que, apesar de a experiência brasileira não ser replicável em todos os lugares, os resultados sugerem que a integração desse setor informal pode ser considerada como uma das melhores práticas do mundo em termos de tecnologias sociais na gestão de resíduos sólidos urbanos.

As autoras apresentam, por fim, algumas recomendações para que esse modelo seja replicado em outras realidades. Dentre elas, destacam-se: 1) a consideração, no processo de planejamento integrado, da necessidade de disponibilizar tempo suficiente e suporte técnico adequado para a que a rede de organizações de catadores se prepare para assumir completamente o trabalho da

coleta seletiva; 2) necessidade de que os governos municipais disponham de um departamento responsável pela coleta seletiva, formado por pessoas especializadas em comunicar e desenvolver propostas com as organizações de catadores de modo que a expectativa de ambos sejam atendidas; 3) previsão de apoio técnico especializado para definição, em conjunto com os catadores, da organização e supervisão da logística, zoneamento e planejamento de rotas. É imprescindível que os técnicos envolvidos levem em consideração os conhecimentos práticos e tácitos dos catadores durante esse processo (RUTKOWSKI; RUTKOWSKI, 2015).

A parceria na coleta seletiva entre organizações de catadores e o poder público municipal foi analisada também sob a ótica da economia dos custos de transação no estudo de caso de Reis *et al.* (2005), o qual foi realizado na cidade de Londrina/PR. O levantamento dos dados da pesquisa foi feito com o uso de entrevistas não estruturadas e da análise documental de contratos de coleta de resíduos sólidos do município. De modo geral, os autores identificaram ganhos econômicos oriundos das mudanças nos arranjos institucionais do processo de coleta seletiva após o estabelecimento da parceria.

Sob a perspectiva da economia dos custos de transação, os autores apontaram: 1) frequente interação entre os agentes, contribuindo para o conhecimento mútuo, porém não eliminando a ocorrência de incerteza, sobretudo, por parte das associações; 2) ocorrência de comportamentos oportunistas em função da incerteza no sistema e da percepção falha dos mecanismos de incentivos por parte das associações; 3) ativos de alta especificidade na coleta seletiva, sobretudo, na empresa terceirizada e na central de processamento e venda que congrega os grupos; 4) maiores custos de transação (sobretudo, de gerenciamento do sistema) do que se uma empresa terceirizada assumisse todo o sistema. No entanto, o modelo em análise permitiu redução significativa nos custos operacionais e com grande impacto também nos custos da coleta convencional, tornando o sistema como um todo menos dispendioso para os cofres públicos; 5) forma de governança híbrida regida por um contrato flexível, porém com tendência para a fixação de um contrato mais rígido e formal (REIS, et al, 2005).

Outro estudo de caso sobre parceria na realização da coleta seletiva foi feito por Manfrinato, Martins e Esguícero (2007) na cidade de Lençóis Paulistas. Essa parceria, além da prefeitura e de uma cooperativa de catadores, envolve também uma associação de pessoas com deficiência que, anteriormente à constituição do programa de coleta seletiva, já trabalhava com recolhimento e venda de materiais recicláveis como forma de apoiar financeiramente a organização e seus membros. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental

nas instalações da usina de triagem e compostagem do município (coordenada a época da pesquisa pelo autor Esguícero), na diretoria de agricultura e meio ambiente (dirigida a época da pesquisa pelo autor Martins) e na sede da Associação dos Deficientes Físicos, além de entrevistas com atores diretamente envolvidos na parceria.

A implementação dessa parceria, de acordo com os autores, permitiu: 1) a reestruturação da usina de reciclagem e compostagem do município; 2) a implantação da coleta seletiva; 3) a criação de uma cooperativa de catadores com a participação de uma associação de pessoas com deficiência, promovendo, assim, a inclusão social de ambos os grupos; 4) o aumento de materiais destinados à reciclagem; 5) o aumento da vida útil do aterro municipal; e 6) a implementação do processo de compostagem (MANFRINATO; MARTINS; ESGUÍCERO, 2007).

Por último, é apresentado o trabalho de Buque e Ribeiro (2015), que se trata de um estudo de caso relacionado às parcerias entre organizações de catadores e o poder público municipal da cidade de Maputo, capital de Moçambique (África). As autoras relatam que essas parcerias são caracterizadas por serem originadas de iniciativas não governamentais e individuais, dado que não se iniciaram em função de um programa de gerenciamento de resíduos sólidos por parte do governo local, apesar de esse ser o responsável legal por essa atividade.

Os projetos de coleta seletiva estudados correspondem a três organizações de catadores, sendo que uma delas trabalha com processamento de materiais plásticos; a outra, com compostagem de resíduos orgânicos para geração de adubo; e a terceira, na coleta, compra e venda de materiais recicláveis. Todas essas organizações mantêm convênio com a prefeitura e, em função disso, foram disponibilizados terrenos e espaços públicos para essas organizações desenvolverem suas atividades. Também, são descritas no trabalho as atividades de uma empresa responsável pela compra e exportação de materiais recicláveis para outros países. Entretanto, apesar de ter tido o apoio da prefeitura, não ficou clara a existência de parceria entre a entidade e o poder público local (BUQUE; RIBEIRO, 2015).

Com o objetivo de analisar e avaliar essas experiências de coleta seletiva de resíduos sólidos domiciliares em Maputo, Buque e Ribeiro (2015) se utilizaram de pesquisas bibliográficas e documentais, além de entrevistas semiestruturadas com representantes do governo local, das organizações de catadores e da empresa cuja parceria com o governo municipal não restou muito clara. Foram realizadas também visitas técnicas aos galpões/usinas de triagem e estações

de coleta dessas organizações. Os resultados encontrados indicam que: 1) apesar de desviarem menos de 1% dos resíduos sólidos, as iniciativas são importantes para a criação de capital social e econômico; 2) a ausência de um parque industrial para consumir a matéria-prima oriunda da reciclagem dos resíduos compromete a expansão das iniciativas; e 3) existe a necessidade de criação de um marco legal municipal para a coleta seletiva envolvendo catadores e municípios.

Os estudos apresentados sobre parcerias na coleta seletiva revelam, em termos de resultados encontrados, um cenário marcado por dificuldades e desafios, tais como: 1) baixo impacto produzido pelas legislações existentes no que tange à melhoria do desempenho dos programas para o enfrentamento das questões ambientais e sociais; 2) ausência de legislações e vontade política para regulamentar e implantar os programas de coleta seletiva em algumas localidades; 3) dificuldades técnicas e orçamentárias para implantação e ampliação dos programas; 4) inclusão de baixo percentual de catadores nos programas; e 5) existência de dificuldades relativas à gestão das parcerias entre organizações de catadores, poder público e empresas.

No intuito de buscar produções acadêmicas mais recentes, e que, por ventura, ainda não haviam sido publicadas como artigos em revistas científicas, foi feito levantamento, em dezembro de 2016, no Portal Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. A pesquisa foi restringida a trabalhos produzidos nos anos de 2015 e 2016, sendo identificados 29 trabalhos por meio do uso do descritor “coleta seletiva”. Desses trabalhos, constatei que sete não apresentavam relação com o tema debatido neste trabalho, quinze apenas tangenciavam o tema parcerias, e outros sete tinham relação com o tema parcerias em programas de coleta seletiva. No Quadro 7, são apresentados os trabalhos que não abordam, especificamente, as parcerias na coleta seletiva.

Quadro 7 - Teses e Dissertações sobre coleta seletiva pouco relacionadas às parcerias

Assunto	Título e autor	Instituição de ensino e programa
Aspectos relacionados aos Catadores	Tese: Gurgel (2015) – Recuperação de papel e papelão na usina de triagem de lixo de Lençóis Paulista – SP.	UNESP – Pós-graduação em Ciência Ambiental.
	Dissertação: Rosa (2015) – As vozes e as visões dos catadores de materiais recicláveis sobre o meio ambiente.	UNESP – Pós-graduação em Serviço Social.
	Dissertação: Peçanha (2015) – Cooperativas de reciclagem na capital paulista: um estudo multicasos sobre a inclusão socioeconômica dos catadores de material reciclável.	PUC SP – Mestrado em administração.
	Dissertação: Rios (2015) – Educação e Gestão Socioambiental: a experiência do Programa Catavida de Novo Hamburgo - RS	UNISINOS – Pós-graduação em Educação.
	Tese: Rocha (2015) – Dádiva e laço social: experiências dos catadores de materiais recicláveis na cidade de João Pessoa.	UFPB – Pós-graduação em Sociologia.
Aspectos técnicos dos Resíduos	Dissertação: Soares (2015) – Pesquisa-ação para planejamento de projeto para cooperativa de Esteio/RS com emprego de beneficiamento de resíduos poliméricos com base nos	UFRGS – Pós-graduação em Engenharia de Minas,

Sólidos Coleta Seletiva	indicadores <i>cases</i> das cooperativas das cidades de Campo Bom/RS e Dois Irmãos/RS.	Metalúrgica e de Materiais.
	Tese: Pepinelli (2015) – A cadeia de reciclagem de plásticos no Estado de São Paulo e a Política Nacional de Resíduos Sólidos.	Univ. Estadual de Campinas, Inst. Geociências – Pós-graduação em Política Científica e Tecnológica.
	Dissertação: Jorge (2015) – A cadeia de reciclagem do plástico pós-consumo na Região Metropolitana de Porto Alegre.	UFRGS – Pós-graduação em Engenharia Química.
	Tese: Kawatoko (2015) – Ferramenta de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos para os planos municipais de saneamento básico, aplicadas ao estudo de caso de Campinas-SP.	USP – Pós-graduação em Hidráulica e Saneamento.
	Tese: Batista (2015) – A coleta seletiva como instrumento propulsor da gestão do consórcio de resíduos sólidos na Região Metropolitana do Cariri-Ceará.	UNESP – Pós-graduação em Geografia do Inst. de Geociências e Ciências Exatas.
	Dissertação: Pinto (2016) – Implantação de um programa de coleta seletiva: uma pesquisa-ação na cidade de São Lourenço, Minas Gerais.	UNIFEI – Pós-graduação em Engenharia de Produção.
	Dissertação: Cardoso (2016) – A gestão de resíduos sólidos urbanos na RIDE-DF: A geração e a coleta seletiva.	UNB – Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável.
Aspectos relacionados aos geradores	Dissertação: Lima (2015) – Olhares recicláveis: percepções ambientais sobre políticas públicas de resíduos sólidos urbanos: um estudo de caso sobre a coleta seletiva nas cidades do Rio de Janeiro (RJ) e Curitiba (PR).	UERJ – Pós-graduação em Geografia.
	Dissertação: Leite (2015) – Sensibilização ambiental e os aspectos socioambientais da gestão de resíduos sólidos no município de Salgado de São Felix-PB.	UFPB – Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente.
	Dissertação: Pereira (2016) – Gestão de resíduos sólidos urbanos em Nossa Senhora da Glória: Desafios à sustentabilidade socioambiental.	UFSE – Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por meio da análise do quadro, em relação aos trabalhos arrolados, é possível identificar uma predominância dos programas ligados a desenvolvimento sustentável, ao meio ambiente e à geografia. No entanto, observa-se uma dispersão da produção acadêmica sobre o tema parcerias na coleta seletiva, uma vez que não foi identificado mais de um trabalho por programa. Dentre os trabalhos de pós-graduação *stricto sensu* disponíveis na base de dados Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, foram identificados sete trabalhos que apresentam maior proximidade com o tema debatido na presente pesquisa, os quais são apresentados na sequência.

A dissertação de Costa (2015), defendida dentro do programa de pós-graduação de Engenharia Civil da Universidade Estadual de Campinas, estabelece, no contexto da cidade de Cabreúva/SP, propostas para implementação da coleta seletiva em consonância com a legislação vigente e os princípios do Direito Ambiental. Com base no diagnóstico feito no município estudado, a autora propôs: 1) a criação de cooperativas regionais e uma central de armazenamento de materiais recicláveis; 2) estabelecimento de parcerias entre as organizações

de catadores do município e a prefeitura; e 3) implantação de diversas modalidades de coleta seletiva, de forma conjunta ou não, como: coleta porta a porta, pontos de entrega voluntária, ecopontos e áreas de transbordo e triagem, coleta em condomínios residenciais, entre outros. A autora destaca ainda, em suas considerações finais, que, a despeito da existência de um conjunto de normas federais, estaduais e municipais que orientam a gestão dos resíduos sólidos de forma adequada, a administração pública, frente à situação diagnosticada, parece não priorizar o assunto.

A análise da gestão dos resíduos sólidos nas cidades de Araguaína e Araguatins, no Estado do Tocantins, na perspectiva da inclusão de catadores, foi o objeto de pesquisa da dissertação de Colares (2015). Nesse trabalho, realizado dentro do Programa de Pós-Graduação de Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, a autora adotou como objetivo avaliar se as medidas adotadas pelos municípios estudados cumpriam o disposto na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) no que tange à inclusão socioambiental dos catadores. Por meio de pesquisas bibliográficas e aplicação de questionários aos catadores e representantes do poder público municipal, Colares (2015) constatou que as cidades estudadas tendem a substituir a destinação inadequada dos resíduos sólidos em vazadouros a céu aberto por aterros controlados e não incluir os catadores na coleta seletiva formal.

A inclusão social dos catadores de materiais recicláveis na perspectiva da PNRS também é analisada na dissertação de Silveira (2015), a qual foi defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Realizada na cidade de Natal/RN, a pesquisa foi baseada em consulta documental e bibliográfica, além de pesquisa de campo realizada por meio de entrevistas semiestruturadas e observação do trabalho de catação. A pesquisadora identificou que mesmo as organizações de catadores apoiadas pelo poder público municipal enfrentam problemas de diversas ordens, dentre eles, a ausência de um ambiente seguro e adequado para a realização das atividades de modo a não oferecer riscos à saúde desses trabalhadores, a baixa renda obtida com o trabalho e o estigma que ainda acompanha essa ocupação. Todos esses fatores, conforme Silveira (2015), afastam a atividade de catação dos parâmetros do Emprego Verde e Trabalho Decente. No entanto, a autora destaca positivamente a busca das cooperativas por obter melhorias para os trabalhadores.

A análise da inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis na gestão dos resíduos sólidos, conforme preconiza a PNRS, também é tema discutido na tese de Carvalho (2016), defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco. Nesse trabalho, o autor analisou os avanços e limites da gestão dos resíduos sólidos nos municípios de Juazeiro/BA e Petrolina/PE, principalmente, no que tange à coleta seletiva, participação social e incorporação dos catadores por meio de suas cooperativas nesse processo. Esse autor analisou também a sistemática utilizada nesses municípios para remediação dos lixões, a retirada dos catadores desses locais, a formação das cooperativas e as atuais condições de trabalho desses agentes. Como conclusão, o autor constata que houve importantes avanços na condução da gestão dos resíduos sólidos urbanos, no Brasil, de uma forma geral, e, principalmente, em cidades médias, como Juazeiro e Petrolina. Entretanto, ainda persistem limitações, principalmente, relacionadas a aspectos técnicos e financeiros que acabam por impedir a implementação de uma gestão local integrada e participativa dos resíduos sólidos.

A tese de Lussari (2016), elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista, por sua vez, apresentou o modelo de organização de relações entre o Grupo de Apoiadores e a Cooperlix – uma cooperativa de catadores de materiais recicláveis da cidade de Presidente Prudente/SP –, de forma que se legitimasse a implantação da coleta seletiva e da educação ambiental da população desse município. A hipótese assumida no trabalho é a de que o Grupo de Apoiadores – formado por instituições públicas e privadas que se interessaram em participar, bem como apoiar a cooperativa dos catadores – foi envolvido em um relacionamento no qual esse grupo pôde dar suporte às atividades diárias da Cooperlix de modo a evitar a paralisia e o colapso dessa organização enquanto ela não conseguia se sustentar. Para o autor, o modelo de relação desenvolvido se deu de modo democrático e inclusivo, uma vez que foram oportunizadas, a todas as instituições da cidade de Presidente Prudente, condições de contribuir para que a cooperativa oferecesse um território para abrigar os catadores do lixão, o descarte seletivo do lixo e a prática de educação ambiental em favor da reciclagem.

Já a dissertação de Reis (2015), apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Universidade de São Paulo, analisa a sustentabilidade socioeconômica, ambiental e institucional de programas municipais de coleta seletiva que não possuem parcerias com catadores de materiais recicláveis no Estado de São Paulo. Nesse trabalho, a autora selecionou

sete municípios, sendo quatro considerados de grande porte e três de pequeno porte. O levantamento de dados foi realizado por meio da aplicação de questionários semiestruturados aos responsáveis pelos respectivos programas. Esses dados foram utilizados para alimentar treze indicadores e dois índices de sustentabilidade, por meio dos quais a autora conseguiu constatar que os municípios de pequeno porte apresentam maior tendência à sustentabilidade nos indicadores mais relevantes para programas sem parceria com catadores de materiais recicláveis. Reis (2015) aponta ainda que, apesar da priorização por parte da PNRS de programas de coleta seletiva com a participação de catadores, a sustentabilidade da valorização dos materiais recicláveis também pode ser alcançada em programas sem a participação desses atores.

Finalmente, temos a tese de Conke (2015), elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, a qual busca identificar e analisar as barreiras ao desenvolvimento, manutenção e difusão de programas de coleta seletiva domiciliar urbana. O estudo se deu de modo mais aprofundado em dois programas com características contrastantes, o programa de coleta seletiva de Curitiba/PR – consolidado e com quase 30 anos de existência – e o programa de Brasília – relançado em 2014 após outras tentativas frustradas. Para tanto, o autor realizou coleta de dados por meio de entrevistas a moradores e com outros atores relacionados às atividades de coleta seletiva, como governo, empresas de reciclagem, cooperativas, catadores e distribuidores intermediários.

Como resultado, Conke (2015) identificou diversas barreiras ao desenvolvimento do programa de coleta seletiva às quais estão relacionados fatores e públicos diversos. Quanto aos geradores, o estudo identificou: desconhecimento sobre reciclabilidade de materiais e funcionamento dos programas; na cadeia produtiva, a divisão desigual dos custos e benefícios ambientais entre seus elos; quanto às organizações de catadores e órgãos públicos, falta de infraestrutura, profissionalismo e conhecimento de gestão; nos processos produtivos de bens, não valorização da parte recuperável do material e presença de aspectos que não facilitam seu descarte; quanto ao financiamento do programa, adoção de modelo equivocado; em relação aos catadores autônomos e pequenos depósitos particulares, falta de apoio; e, quanto à legislação, ausência de incentivos para melhorar a competitividade de produtos feitos com material reciclável.

A análise das teses e dissertações que se relacionam ao tema parcerias em programas de coleta seletiva nos apresenta um quadro semelhante ao diagnosticado junto aos artigos produzidos relacionados ao tema. Cabe destacar, porém, as contribuições dos três últimos trabalhos

mencionados, que acrescentam análises sobre: 1) o favorecimento ao desempenho dos programas de coleta seletiva em função do envolvimento de diversos grupos da sociedade para apoiar sua implantação e as organizações de catadores (LUSSARI, 2016); 2) a possibilidade de se configurarem programas de coleta seletiva sustentáveis na valorização dos materiais, mas sem a participação de catadores (REIS, 2015); e 3) ampla identificação de barreiras ao desenvolvimento dos programas, com destaque para aquelas menos citadas em outros estudos, tais como, o pouco conhecimento dos geradores sobre o tema, presença de características nos bens que dificultem seu descarte e aproveitamento de sua parte reciclável, adoção de modelo equivocado de financiamento do programa e falta de apoio aos catadores autônomos e pequenos comerciantes de materiais recicláveis (CONKE, 2015).

Para finalizar esta seção, cabe ressaltar, acerca das temáticas apresentadas neste referencial teórico – terceiro setor, coleta seletiva e parcerias –, que os apontamentos foram feitos no sentido de subsidiar a análise da realidade proposta por esta pesquisa, qual seja, a parceria no município de Uberlândia entre organizações de catadores de materiais recicláveis, a prefeitura municipal e a empresa contratada para realizar os serviços de limpeza urbana.

Pelo que foi apresentado, é possível constatar que as organizações de catadores de materiais recicláveis, enquanto integrantes do terceiro setor, foram constituídas, inicialmente, com o objetivo de proporcionar melhores condições de trabalhos a seus membros e de fortalecê-los dentro da cadeia de reciclagem (GONÇALVES-DIAS 2009; SOUZA, PAULA, SOUZA-PINTO, 2012; IPEA, 2013). Apoiado nesse movimento organizativo, os catadores também conquistaram direitos e reconhecimento, de parte da sociedade, para integrarem parcerias com o poder público municipal e, às vezes, com empresas privadas, na execução da gestão dos resíduos sólidos urbanos (IPEA, 2013).

Diversos outros fatores também contribuíram para uma maior predisposição à construção de parcerias entre organizações do primeiro, segundo e terceiro setor, como: o aumento da visibilidade das questões ambientais (DEMAJOROVIC; BESEN; RATHSAM, 2006), senso de risco e urgência na resolução de problemas sociais (TEODÓSIO, 2011), adoção do estado – por meio da Nova Gestão Pública (ABRUCIO, 2007) – e das empresas – por meio da Responsabilidade Social Empresarial (KRIETLON, 2012) – de uma postura mais favorável à constituição de parcerias.

A despeito de todos esses aspectos favorecedores da inclusão dos catadores de materiais recicláveis na GIRSU, estudos sobre parcerias entre esses atores, prefeituras e empresas têm evidenciado as dificuldades e desafios para a concretização dessa forma de executar programas de coleta seletiva. Nesse sentido, o presente trabalho contribui também para identificar causas que impendem o bom andamento de parcerias que incluem, formalmente, organizações de catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos. Diferentemente de outros, no entanto, este trabalho buscará compreender o alinhamento entre os objetivos dos parceiros envolvidos, utilizando, para isso, a tipologia proposta por Najam (2000) no que se refere aos consensos e dissensos dos objetivos e estratégias preferenciais de ação entre os parceiros.

Para tanto, foi utilizada, neste trabalho, a observação do tipo *shadowing* como técnica principal de coleta de dados em campo, diferindo assim dos trabalhos aqui apresentados. Entretanto, como na maioria dos demais, também foram utilizados dados de fontes documentais e de entrevista, bem como utilizada a técnica de análise qualitativa para interpretação dos dados. Na seção seguinte deste trabalho, são apresentadas, de modo detalhado, as técnicas de coleta e a análise de dados utilizadas para o alcance do objetivo proposto.

### **3. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Esta seção apresenta os aspectos metodológicos utilizados nesta pesquisa, os quais foram escolhidos no intuito de atingir os objetivos aqui propostos. Na primeira subseção, são apresentadas a descrição da abordagem da pesquisa e a sua classificação quanto ao objetivo e ao método de procedimento. Em seguida, estão descritos os aspectos referentes às técnicas de coleta de dados, e, por fim, os aspectos relacionados aos procedimentos utilizados para analisá-los.

#### **3.1 Abordagem da pesquisa e métodos de procedimentos**

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, a qual se caracteriza por tentar entender ou interpretar a realidade em seu cenário original e por meio dos significados que as pessoas envolvidas dão a ela (DENZIN; LINCOLN, 2006). Dessa forma, “[...] é orientada para a análise de casos concretos em sua particularidade temporal e local [...]” (FLICK, 2009a).

Neste trabalho, a realidade analisada diz respeito ao alinhamento dos objetivos das organizações de catadores integrantes do programa de coleta seletiva do município de Uberlândia com os objetivos dos demais integrantes dessa parceria. Para tanto, busquei compreender os atuais objetivos de cada integrante por meio de seus representantes, dirigentes ou de pessoas que, de algum modo, estavam relacionadas ao gerenciamento de suas respectivas organizações.

Quanto ao objetivo, esta pesquisa pode ser classificada como predominantemente descritiva, uma vez que ela buscou levantar, analisar, classificar e interpretar os fatos sem pretender neles interferir, ou seja, não foram manipulados (ANDRADE, 2004). Portanto, neste trabalho, minha atuação se deu, preponderantemente, voltada para o levantamento das informações junto aos representantes de cada organização integrante do programa de coleta seletiva, não tendo desenvolvido atividades associadas à mudança da realidade observada. Em alguns momentos, por já ter trabalhado como voluntário nas organizações de catadores, fui consultado sobre algumas situações, tendo emitido minha opinião a respeito, e, em um caso específico, orientei e auxiliei membros da CORU na organização de parte de seus documentos. Acredito, por terem sido pontuais tais procedimentos, que eles não provocaram mudanças na realidade dessas organizações.

Em relação ao método de procedimento, esta pesquisa se utilizou do estudo de caso. Para Santos (2002), o estudo de caso é caracterizado por ter como objeto de pesquisa um fato/fenômeno/processo individual ou um de seus aspectos, objetivando-se, por meio de uma análise profunda do pesquisador, conhecer suas características. O estudo de caso é caracterizado também pela análise contemporânea do objeto de estudo no contexto no qual está inserido (YIN, 2001; GIL, 2008), sendo útil para a “[...] compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (YIN, 2001, p. 21).

Para o bom desenvolvimento do estudo de caso, é necessário definir a unidade de análise a ser estudada, especificando o **caso** a ser investigado pelo pesquisador (YIN, 2001). No presente estudo, a unidade de análise é a parceria interorganizacional constituída com a finalidade de executar o serviço público de coleta seletiva dos resíduos sólidos produzidos no município de Uberlândia.

Vale salientar, no entanto, que o estudo de caso, como qualquer outro método de procedimento, apresenta limites, sendo imprescindível que se tenha bastante cautela para não comprometer a validade da pesquisa. Dentre esses limites, Yin (2001) destaca: 1) ausência de rigor metodológico, permitindo ao pesquisador enviesar os dados para forçar conclusões; 2) incapacidade de gerar informações generalizáveis, já que o estudo se baseia em um único ou em poucos casos; e 3) a demora para realização do estudo, com geração excessiva de documentos de difícil interpretação. Para minimizar tais limitações, é sugerido ao pesquisador que ele seja cuidadoso no planejamento, coleta e análise das informações (GIL, 2008) e que somente faça generalizações “[...] a proposições teóricas e não a populações e universos” (YIN, 2001, p. 29).

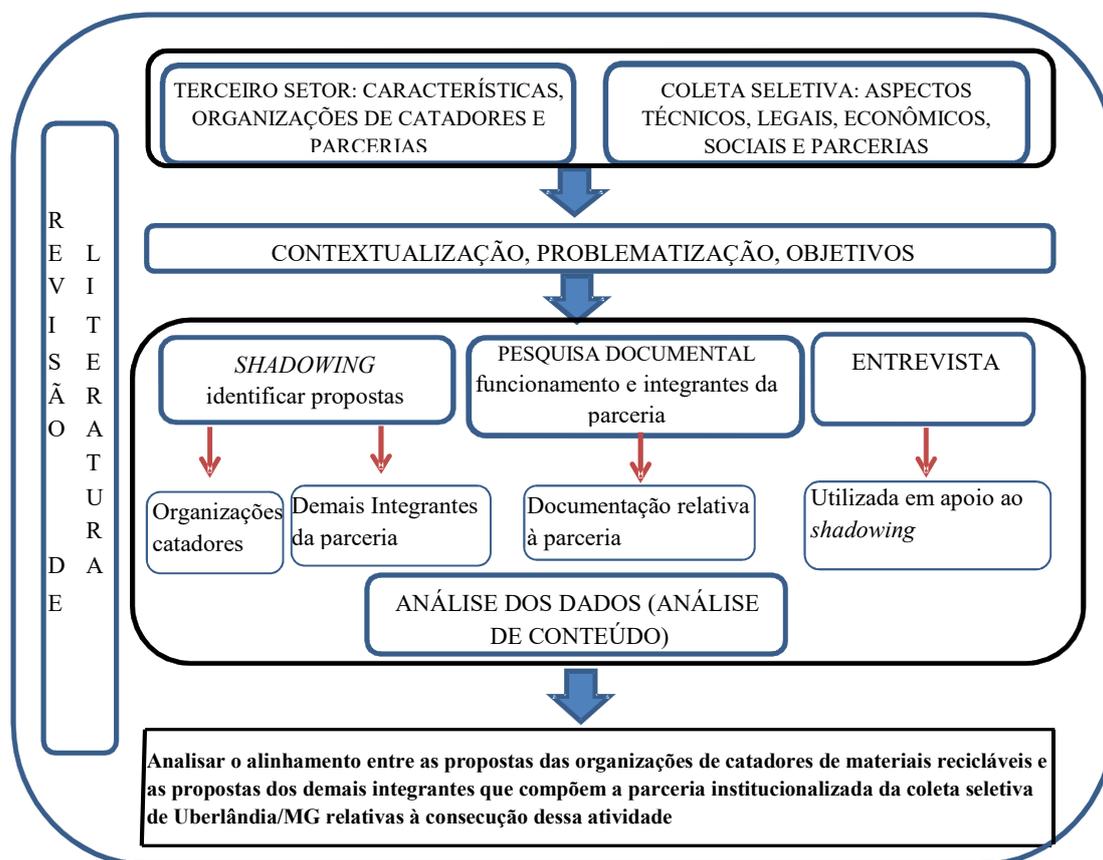
De modo complementar, foi utilizado como método de procedimento a pesquisa bibliográfica. Nesse tipo de pesquisa, são utilizados “[...] materiais escritos/gravados, mecânica ou eletronicamente, que contêm informações já elaboradas e publicadas por outros autores” (SANTOS, 2002, p. 31). No presente trabalho, a pesquisa bibliográfica foi utilizada no intuito de munir o pesquisador tanto de informações sobre os conceitos e técnicas que suportaram teoricamente o trabalho, como também informações relativas aos elementos que compunham o objeto de pesquisa, como, por exemplo: trabalhos feitos nas organizações a serem estudadas, *web sites* das mesmas, reportagens sobre a coleta seletiva na cidade, entre outras publicações.

Nas subseções seguintes, são apresentadas considerações acerca das técnicas de coleta e análise dos dados utilizadas.

### 3.2 Desenho da pesquisa

Para uma melhor compreensão do foco do trabalho e da forma como este foi executado, foi elaborado um desenho da pesquisa, conforme demonstra a Figura 5. Assim como a pergunta de pesquisa, esse instrumento auxilia o pesquisador a reduzir o estudo ao tema central, facilitando a orientação do trabalho em termos de recursos, tempo, decisões sobre amostragem e razões para uso de determinados métodos (FLICK, 2009b).

Figura 5 - Desenho de pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme demonstrado no desenho de pesquisa acima, iniciei este trabalho com a revisão da literatura sobre o terceiro setor, sendo abordados, especificamente, os aspectos que o caracterizam. Posteriormente, foi levantada a literatura acerca das organizações de catadores de matérias recicláveis enquanto integrantes desse setor e as parcerias realizadas entre as

organizações do primeiro e segundo setores com as organizações do terceiro setor. Em paralelo, realizei também o levantamento e análise da literatura sobre coleta seletiva, abordando seus aspectos técnicos, legais, econômicos e sociais para auxiliar na compreensão das parcerias que se constituem nos municípios com o fito de promover esse serviço.

Feito esse levantamento, busquei contextualizar e compreender como o serviço da coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos se relacionava com as organizações de catadores de materiais recicláveis. Foi constatado que as parcerias envolvendo os setores público, privado e as organizações de catadores têm o potencial para gerar benefícios ambientais, econômicos, sociais (BESEN, 2011; GRAFAKOS; BAUD; KLUNDERT, 2001; LARDINOIS; KLUNDERT, 1995) e, de modo mais amplo, a vivência democrática (BRONZO; TEODÓSIO; ROCHA, 2012).

Dentro desse contexto, formulei o problema de pesquisa com base na parceria para a realização da coleta seletiva do município de Uberlândia, a qual envolve a prefeitura, algumas organizações de catadores e a empresa terceirizada responsável pela coleta de resíduos sólidos. A análise do alinhamento das propostas desses integrantes para a consecução do serviço de coleta seletiva foi definida como o objetivo geral desta pesquisa.

Para atingir o objetivo proposto, utilizei como método de coleta de dados as técnicas do *shadowing* e a pesquisa documental. Em relação ao *shadowing*, optei por essa técnica em função de sua capacidade - como será explicado adiante - de analisar os indivíduos de forma holística (MCDONALD, 2005), o que poderá proporcionar uma melhor compreensão das propostas dos indivíduos acerca da parceria estudada. A análise de documentos também foi empregada com vistas a contribuir com esse objetivo. Utilizei-me ainda da entrevista, com uma das organizações, como técnica acessória de coleta de dados. Por fim, a técnica de análise de conteúdo foi empregada para realizar o processamento e interpretação dos dados colhidos.

### **3.3 Técnicas de coleta de dados**

As técnicas de coleta de dados utilizadas nesta pesquisa foram baseadas no recolhimento de dados de três tipos de fontes: documentos, entrevista e *shadowing*. Predominantemente, utilizei-me do *shadowing* por entender que, dentre as técnicas escolhidas, essa era a mais viável para

que fosse captada a visão de cada membro participante da parceria estudada e, portanto, atender ao objetivo geral deste trabalho.

### **3.3.1 Coleta de Documentos e Entrevista.**

A justificativa para utilização, neste trabalho, da técnica de coleta de dados por meio de documentos se baseia em sua capacidade de “[...] proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficiente para evitar a perda de tempo e o constrangimento que caracterizam muitas das pesquisas em que dados são obtidos diretamente das pessoas” (GIL, 2008, p. 147). Desse modo, a coleta de informações em documentos das organizações e dos atores envolvidos na consecução do programa de coleta seletiva dos resíduos sólidos de Uberlândia foi feita para auxiliar a pesquisa tanto em momento prévio à minha entrada no campo de pesquisa, como em concomitância com o uso das outras técnicas utilizadas no campo.

Arrecadei, por meio dessa técnica de coleta de dados, documentos, tais como: administrativos (contratos e convênios de parcerias e planilhas financeiras), legislações relacionadas à parceria e relatórios de materiais recolhidos e enviados a cada organização de catadores participante da pesquisa. Boa parte desses documentos foram obtidos junto à prefeitura, com exceção de uma parte da legislação, a qual foi extraída do site da prefeitura. Nas organizações de catadores, os registros financeiros e de recebimento e comercialização de materiais estavam precariamente organizados ou não existiam. Em função disso, não os agreguei ao *corpus* de pesquisa por acreditar que não tinham capacidade de retratar a realidade.

A entrevista, entendida por Gil (2008), como uma interação social, na qual o pesquisador apresenta questionamentos a uma pessoa ou grupo de pessoa com o intuito de obter informações que lhe interessam, foi utilizada somente uma vez nesta pesquisa. Na ocasião, a entrevista foi realizada como forma de obter uma visão geral da situação da ACOPPPMAR. Durante o primeiro dia em que realizava o *shadowing* com o indivíduo da organização, percebi que era propícia a realização da entrevista como forma de ele me fornecer, de maneira mais condensada, as informações de que eu necessitava.

Acreditei que seria melhor fazer dessa forma, visto que esse participante estava se dedicando mais a me apresentar a situação da organização do que a executar suas atividades normais, dificultando assim a realização do *shadowing*. Como foi realizada de improviso, a entrevista foi do tipo informal, quase uma simples conversação, só diferenciando disso por ter sido realizada com o objetivo de colher dados para a pesquisa (GIL, 2008).

### 3.3.2 *Shadowing*: acompanhando indivíduos para compreender suas visões

O *shadowing* é uma técnica de coleta de dados que envolve o acompanhamento, por parte do pesquisador, bem próximo de um membro de uma organização em um período prolongado de tempo, podendo ser por todo um dia ou turno ou até mesmo por um mês inteiro. Durante o acompanhamento das atividades do sujeito objeto da pesquisa – denominado *shadowed* –, o pesquisador buscará registrar em um caderno de campo todas as atividades observadas por ele nesse período, tais como: conteúdo e tempo de conversações do indivíduo que ele acompanha, respostas a questionamentos feitos pelo pesquisador, assim como suas impressões sobre as respostas, além da linguagem corporal e o humor das pessoas, tanto quanto o possível (MCDONALD, 2005).

Apliquei essa técnica de coleta de dados nas organizações de catadores ACOPPPMAR e CORU, na SMSU – Secretaria Municipal de Serviços Urbanos – da Prefeitura Municipal de Uberlândia e com uma equipe de recolhimento de materiais recicláveis da Limpebras. Em função disso, obtive, ao final do período de acompanhamento, um *corpus* de pesquisa composto por informações detalhadas do papel, da abordagem, filosofia e tarefas dos indivíduos que acompanhei (MCDONALD, 2005). No entanto, não tive a oportunidade de acompanhar pessoas que trabalhavam na gestão da Limpebras e que seriam fundamentais para compreender a visão desses integrantes do programa de coleta seletiva estudado, em relação aos seus aspectos e sua forma de execução. Nem mesmo a realização de entrevistas com a pessoa responsável por acompanhar essa parceria foi possível, dada a sua negativa em participar da pesquisa.

Confesso que tal fato me trouxe certa frustração, pois, como é a primeira vez que utilizo o *shadowing* como técnica de coleta de dados, minha maior expectativa residia em realizá-lo junto ao parceiro sobre o qual eu menos tinha conhecimento, a Limpebras. Por outro lado, como realizei trabalho voluntário junto às organizações de catadores de Uberlândia, adquiri considerável conhecimento delas e de seus membros. Os indivíduos que acompanhei em ambas as organizações, CORU e ACOPPPMAR, são conhecidos por mim desde o ano de 2011.

Quanto à funcionária da SMSU que acompanhei, eu também já a conhecia há algum tempo, mais precisamente, desde o ano de 2013. Meu contato com servidores desse órgão ocorreu, mesmo que esporadicamente, desde 2011. Somado a esses fatos, sou servidor público, então, tenho certa familiaridade com o dia a dia de órgãos pertencentes ao primeiro setor. Por essas razões, eu julgava de especial importância o acompanhamento do servidor da Limpebras

escolhido, o qual desempenhava função relevante na parceria, e que, provavelmente, conseguiria me mostrar, com “olhos” de um integrante do segundo setor, a realidade vivida pela Limpebras no âmbito dessa parceria.

A razão de ter escolhido o *shadowing* como técnica principal de coleta de dados reside em suas diferenças e vantagens, para o alcance do objetivo desta pesquisa, em relação a técnicas mais utilizadas nos estudos sobre parcerias em programas de coleta seletiva, como entrevistas e pesquisa documental e bibliográfica. Dentre as diferenças do *shadowing* em relação a outros métodos de coleta de dados, Quinlan (2008) aponta que essa técnica se baseia mais em eventos atuais do que naqueles já ocorridos, como é o caso das informações obtidas por meio de grupos focais e de entrevistas.

Ademais, as informações obtidas por meio do *shadowing* são mais detalhadas que a partir de outras abordagens comumente utilizadas, além do fato de que os dados coletados não se tratam de uma interpretação do indivíduo sobre o seu papel na organização, mas, sim, da observação direta dele. Em relação à observação participante, a principal diferença do *shadowing* com outras técnicas reside no fato de que o acompanhamento de uma pessoa pela organização dá ao pesquisador ideias sob a perspectiva focada e específica de uma experiência, o que é particularmente relevante para funções especializadas. Portanto, a informação obtida é fruto mais da opinião e perspectiva de um especialista do que de um noviço (no caso, o pesquisador) (MCDONALD, 2005).

Creio ser necessário ressaltar que, dada a minha experiência prévia junto às organizações de catadores e à SMSU, eu não me encaixava, propriamente, na definição de um noviço na área. Em função disso, acredito que a familiaridade com essas organizações tenha tornado a fase de coleta de dados por meio do *shadowing* mais curta do que eu esperava, visto que não via essa realidade com “olhos” de noviço. Em média, realizei cerca de 10 horas de acompanhamento em cada organização que me franqueou o acesso. Com a equipe responsável pelo recolhimento dos materiais, foram quase 5 horas de acompanhamento. Apesar de não os conhecer e, portanto, em tese, merecerem um maior tempo de dedicação, entendi que o *shadowing* com esse público fugiria um pouco dos objetivos desta pesquisa. Assim, fiz o acompanhamento, sobretudo, para conhecer aspectos da atividade com os quais ainda não tinha tido contato.

Outro ponto, em que o fato de ter tido uma experiência prévia com as organizações de catadores e funcionários da SMSU favoreceu a realização do *shadowing*, foi a facilidade da negociação

de acesso às organizações e às pessoas escolhidas para serem acompanhadas. Geralmente, esse ponto é apresentado como um dos percalços para o uso dessa técnica, pois a permissão de entrada na organização e consentimento de uma série de indivíduos pode ser difícil de conseguir, dado que o pesquisador está requerendo um envolvimento mais longo e menos convencional com cada indivíduo, quando comparado com técnicas como a entrevista (MCDONALD, 2005).

Da mesma forma, não vivenciei problemas para gerir a relação entre mim e os sujeitos que acompanhei, conforme é esperado, segundo Quinlan (2008). A principal dificuldade que tive com o uso da técnica foi vivenciada nas organizações de catadores, pois foi desafiador, para mim e para os indivíduos que eu acompanhava, desvincular-me do papel de voluntário e ser encarado como um pesquisador. Em função disso, como mencionei anteriormente, fui interpelado algumas vezes por eles para que me posicionasse em relação a alguns fatos e que os auxiliasse em algumas atividades que já havia desempenhado anteriormente.

Entretanto, o maior desafio para o pesquisador que se utiliza do *shadowing*, em relação a técnicas como a entrevista, é o tratamento da informação obtida. O registro diário das informações e o seu processamento ao final do dia, para preservar sua qualidade e contemporaneidade, é um desafio para qualquer pesquisador (MCDONALD, 2005). Para lidar com essa dificuldade, utilizei, praticamente, durante todo o período de acompanhamento dos indivíduos, de um pequeno caderno para fazer breves anotações do que observava e conversava com essas pessoas. Ao final do dia, com base nessas anotações, eu fazia um relato, gravado em áudio, detalhando as vivências do acompanhamento. Posteriormente, transcrevi todos esses áudios para que compusessem meu diário de campo e parte do *corpus* desta pesquisa.

Por fim, quanto à possibilidade de ocorrência do efeito de *Hawthorne*<sup>3</sup> (decorrente da mudança de comportamento das pessoas na realização de suas atividades quando estão sendo observadas) influenciar na validade desta pesquisa, acredito que esse efeito não tenha ocorrido de modo a comprometer-la. Para Quinlan (2008), é mais provável sua ocorrência com as pessoas com as quais o sujeito *shadowed* se relaciona do que com ele próprio, visto que, com o transcorrer do tempo, esse indivíduo se acostumará com a presença do pesquisador, o que talvez não ocorrerá com as pessoas com as quais se relaciona, dado o seu tempo de exposição com o pesquisador ser menor que do sujeito *shadowed* (QUINLAN, 2008). Ainda assim, mesmo com essas

---

<sup>3</sup> Consiste numa mudança positiva do comportamento de um grupo de trabalhadores em relação aos objetivos da organização em função de se sentirem valorizados pela gerência ou direção da mesma (FGV, sem data).

pessoas, não notei atitudes que demonstrassem mudança de comportamento, visto que muitas delas já me conheciam.

### **3.4 Tratamento e Análise dos Dados: o uso da Análise de Conteúdo**

As análises qualitativas de dados, ao contrário das análises quantitativas, dependem sobremaneira da perspicácia e estilo do pesquisador, em virtude de não existir um roteiro de atividades muito bem definido de como realizá-las (YIN, 2001; GIL, 2008). No geral, as análises qualitativas são caracterizadas por duas fases: 1ª) organização de todo o material coletado e divisão desse em partes, no intuito de identificar tendências e padrões relevantes; e 2ª) reavaliação dessas tendências e padrões com o objetivo de se estabelecerem novas relações e inferências de mais alto nível de abstração (LÜDKE e ANDRÉ, 1986).

O procedimento de análise dos dados, geralmente, já se inicia na fase de sua coleta, ocorrendo de forma concomitante com ela. No entanto, de modo mais efetivo, uma análise se inicia após o encerramento dessa fase de coleta (LÜDKE e ANDRÉ, 1986; GIL, 2008). Neste trabalho, o *corpus* da pesquisa foi constituído pelos seguintes itens: 1) diário de campo (40 páginas); 2) transcrição de entrevista (9 páginas); 3) documentos relacionados às parcerias (82 páginas); 4) site das organizações componentes da parceria (45 páginas); 5) documentos relacionados ao funcionamento dessas organizações (77 páginas); e 6) legislação municipal atinente ao gerenciamento dos resíduos sólidos (296 páginas). Todo esse material totalizou 506 páginas analisadas. Somou-se a esse *corpus* a minha própria vivência anterior junto às organizações de catadores e acompanhamento de discussões entre essas entidades e demais envolvidos na parceria. Essas múltiplas fontes de dados foram analisadas sob a perspectiva da triangulação como forma de dar maior confiabilidade à análise e evitar seu comprometimento em função da reflexividade (BAUER; GASKELL, 2002).

O processo de análise dos dados foi baseado na técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (1977). Essa análise se divide cronologicamente em três fases: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na pré-análise, o objetivo principal é a organização do material a ser analisado de modo a possibilitar o trabalho de modo sistematizado. Todo o material do *corpus* da pesquisa foi organizado segundo sua origem, ou seja, segundo quem o produziu. Assim, ele foi dividido em material produzido pela PMU, pela Limpebras ou pelas Organizações de Catadores.

Na etapa de exploração do material, realizei a administração sistemática dos dados em consonância com o que havia determinado na fase de pré-análise. Esta fase é de natureza mais mecânica, constituída basicamente por operações de codificação, desconto ou enumeração em função das regras elaboradas na pré-análise (BARDIN, 1977). Nela, procurei identificar trechos do material que diziam respeito à própria organização responsável pela sua elaboração e trechos que estavam relacionados às atividades de outras organizações, como, por exemplo, o contrato de prestação de serviço estabelecido entre a Limpebras e a PMU, que foi um documento produzido pelo poder público, mas, em parte dele, estavam expressas as obrigações da Limpebras. Nesse caso, o trecho recebeu um código diferente do que recebeu o trecho do mesmo documento que dizia respeito às responsabilidades da própria PMU. Com base nessa codificação, o material foi dividido em categorias que agrupavam, para cada parceiro participante do programa de coleta seletiva estudado, uma subcategoria, que caracterizava ele próprio, e outra, que definia seus objetivos.

Na etapa de tratamento dos resultados e de realização de inferências e interpretação, os resultados oriundos da fase anterior foram tratados no intuito de se tornarem significativos e válidos, possibilitando a realização de inferências e interpretações à luz dos objetivos da pesquisa, ou mesmo de descobertas inesperadas ao longo do trabalho (BARDIN, 1977). Foram identificados nessa fase, além das características de cada parceiro e seus objetivos em relação ao programa de coleta seletiva, os consensos e dissensos existentes entre eles. Tal situação vai ao encontro do que expõe Bauer (2002, p. 192), ao defender que a análise de conteúdo possibilita a identificação de “[...] cosmovisões, valores, atitudes, opiniões, preconceitos e estereótipos e permite compará-los entre comunidades. Em outras palavras, a análise de conteúdo é pesquisa de opinião pública com outros meios”.

Nesse sentido, acredito que o uso dessa técnica de análise permitiu o alcance do objetivo da pesquisa, uma vez que possibilitou a captação das percepções dos atores organizacionais envolvidos no programa de coleta seletiva do município de Uberlândia. Sua capacidade em lidar com grande quantidade de texto e materiais de variadas fontes – como textos criados no desenrolar da pesquisa ou criados com outros propósitos (por exemplo, as legislações municipais analisadas) – permitiu, dentro das limitações impostas pela inacessibilidade deste pesquisador a certos atores, o alcance do objetivo geral da pesquisa. O uso da análise de conteúdo neste trabalho permitiu compreender o alinhamento dos objetivos desses parceiros em relação ao programa de coleta seletiva do município.

#### **4. COLETA SELETIVA INSTITUCIONALIZADA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA/MG – APRESENTAÇÃO**

O Programa de Coleta Seletiva no Município de Uberlândia iniciou-se em janeiro de 2011, por meio de um projeto-piloto realizado nos Bairros Santa Mônica e Segismundo Pereira. O principal modelo empregado para coleta dos resíduos é o método porta a porta, de forma que um caminhão, com um motorista e dois coletores, passa em dias e horários diferenciados da coleta convencional para recolher os resíduos previamente separados pelos moradores das residências atendidas (PMU, 2012c).

Antes de implantar o serviço em determinado setor da cidade, é feita uma conscientização dos moradores no intuito de orientá-los sobre a forma correta de separação dos resíduos, os dias e horários em que o caminhão passará no local e a forma de acondicionamento, sendo os moradores orientados a separar o lixo em resíduos secos e úmidos. Os secos devem ser colocados em sacos de lixo comum, na calçada das residências, somente no dia da coleta seletiva. Os úmidos devem ser dispostos nos dias da coleta convencional. Esse processo de conscientização é realizado por membros das organizações de catadores conveniadas com a prefeitura e estagiários contratados pela empresa que presta o serviço de limpeza pública da cidade, a Limpebras (PMU, 2015?).

Para realização do serviço de coleta seletiva, são empregados, atualmente, 10 caminhões semelhantes ao apresentado na Figura 6. Esses caminhões são de propriedade dos próprios motoristas que neles trabalham, os quais são membros de uma cooperativa de transporte subcontratada pela Limpebras. Todos os caminhões dispõem de rastreadores e, conforme a PMU (2015?), são monitorados por uma equipe da prefeitura no intuito de verificar possíveis deficiências no cumprimento da rota. Os 20 coletores que trabalham nos caminhões da coleta seletiva (dois por caminhão) são funcionários da Limpebras.

Além da coleta porta a porta, são disponibilizados Pontos de Entrega Voluntária – PEVs para que as pessoas possam destinar os resíduos recicláveis produzidos em suas residências. Constituem esses PEVs doze Ecopontos – criados para recebimento, principalmente, de pequenas quantidades de resíduos sólidos de construção civil – e 6 organizações de catadores de materiais recicláveis conveniadas com o município. Foram criados PEVs também em duas regiões rurais do município de Uberlândia, nas localidades conhecidas como Tenda dos Morenos e Ólhos D’água (PMU, 2015?).

Figura 6 – Caminhão coleta seletiva



Fonte: Portal Uberlândia, 2015?

A destinação de todo material recolhido pelo Programa Municipal de Coleta Seletiva é dirigida para as 6 organizações de catadores conveniadas, sendo o material recebido triado (separado por tipo) pelos catadores associados e comercializados pelas suas respectivas organizações. A parceria, conforme PMU (2015?), foi firmada com “o objetivo de promover a organização social e econômica dos catadores associados à entidade, além de incrementar a coleta de lixo seletiva na cidade”.

A gestão do Programa de Coleta Seletiva de Uberlândia é realizada, desde maio de 2013, pelo Comitê Gestor da Coleta Seletiva Solidária, instituído por meio do Decreto Municipal nº 14.055, cabendo a ele o planejamento, o monitoramento e a fiscalização da coleta seletiva. Esse comitê é composto por representantes da Prefeitura Municipal de Uberlândia, das organizações de catadores de materiais recicláveis conveniadas ao programa e da Universidade Federal de Uberlândia. Também a partir do ano de 2013, o programa de coleta seletiva do município passou a receber o apoio do Centro Mineiro de Referência em Resíduos – CMRR, que é uma instituição vinculada ao governo estadual e “(...) presta assessoria aos municípios na gestão integrada dos resíduos sólidos, visando à geração de trabalho, renda e à melhoria da qualidade de vida da população (...)” (PMU, 2015?).

Em relação ao alcance do programa de coleta seletiva, ao final do ano de 2011, ele já atendia cerca de um quarto da população urbana do município e, em um prazo de três anos, previa-se que o serviço atenderia a toda a sua população (PMU, 2012c). Entretanto, esse serviço atende, atualmente, 28 bairros da cidade, o que corresponde a 44,6% da população total do município

(PMU, 2015?). O Quadro 8 apresenta as quantidades recolhidas por meio do programa e pela coleta convencional de lixo do ano de 2011 a 2016.

Quadro 8 - Desempenho do Programa de Coleta Seletiva de Uberlândia/MG

	Ano					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Coleta Seletiva (toneladas)	1.243,60	1.797,30	1.631,20	2.020,00	2.231,70	2.003,75
Coleta de Lixo (Domiciliar e Público) (toneladas)	156.216,50	164.373,00	168.331,40	174.848,30	178.664,70	sem inform
Total	157.460,10	166.170,30	169.962,60	176.868,30	180.896,40	sem inform
Participação da Coleta Seletiva sobre o Total Recolhido	0,79%	1,08%	0,96%	1,14%	1,23%	sem inform
População atendida pela Coleta Seletiva (hab)	149.600	210.823	250.929	266.390	269.000	257.264
Qtd recolhida Coleta Seletiva hab/ano (kg)	8,31	8,53	6,50	7,58	8,30	7,79

Fonte: Elaborado pelo autor com base em PMU (2012c; 2017) e SNIS (2012, 2013, 2014, 2016, 2017).

De uma forma geral, os dados apresentados no Quadro 8 retratam uma estagnação do programa no que se refere à ampliação de atendimento à população, uma vez que, nos últimos quatro anos, praticamente, não houve aumento no número de habitantes atendidos pelo serviço. Chama atenção também a baixa quantidade de resíduos recolhidos por meio da coleta seletiva em relação ao total de resíduos sólidos domiciliares, bem como de locais públicos recolhidos pela coleta convencional. Aproximadamente, apenas 1% desses resíduos foram coletados em função do programa em estudo. Vale destacar que esse percentual é pouco superior ao da cidade de Maputo, capital de Moçambique – África, conforme trabalho de Buque e Ribeiro (2015). As autoras apontam limitações não superadas, de certa maneira, do programa de coleta seletiva daquele país em relação ao do Brasil, como ausência de parque industrial para consumir a matéria-prima da reciclagem e inexistência de marco legal municipal para a coleta seletiva.

Do exposto até o momento sobre o programa, podemos verificar que a parceria para a realização da coleta seletiva no município de Uberlândia está assim estruturada: A prefeitura é responsável pela contratação da Limpebras, que é a empresa encarregada de fazer o recolhimento do material reciclável no método porta a porta. A prefeitura é também gestora do convênio estabelecido entre ela e as organizações de catadores para onde o material recolhido é encaminhado com a finalidade de ser selecionado e comercializado com intermediários e indústrias do ramo de reciclagem. A gestão do programa é realizada por meio do Comitê Gestor

da Coleta Seletiva, do qual participam membros da prefeitura, das organizações de catadores conveniadas e da Universidade Federal de Uberlândia. Assim, conforme preconizam IBAM (2001) e Grafakos, Baud e Klundert (2001), a participação da prefeitura é central, sendo ela a responsável pela mediação entre os demais integrantes do sistema e pelo fornecimento de infraestrutura e custeio do programa. Em conjunto com os outros integrantes, sobretudo, com as organizações de catadores, a PMU desenvolve, por meio do Comitê Gestor da Coleta Seletiva, as atividades de criação de regulamentos e planejamento, bem como de sensibilização e conscientização da população (IBAM, 2001; BAPTISTA, 2015).

Apresentadas então as características básicas do Programa Institucionalizado de Coleta Seletiva do Município de Uberlândia, passarei a apresentar, nas subseções a seguir, a identificação de cada parceiro do programa, seus objetivos no âmbito do programa e eventos do seu cotidiano para uma melhor compreensão da parceria em análise.

#### **4.1 Quem são e o que querem os parceiros da coleta?**

Neste tópico, faço a apresentação dos parceiros que integram a parceria da coleta seletiva institucionalizada de Uberlândia e de seus objetivos. Utilizei, para isso, legislações relacionadas ao assunto, informações extraídas dos sites desses integrantes e documentos de formalização das organizações.

##### **4.1.1 A Prefeitura Municipal de Uberlândia – Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSU)**

Conforme define a Lei 12.305/2010, que trata do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010), é responsabilidade do poder executivo municipal o gerenciamento dos resíduos sólidos de cada cidade. Em Uberlândia, a Lei Municipal nº 10.741/2011, que estabelece o Código de Posturas, outorgou à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos – SMSU a gestão dos serviços de limpeza urbana (PMU, 2012c). Assim, deve o órgão fiscalizar, manter e operar os serviços relacionados a essa atividade. Em outro ponto dessa mesma lei, especificamente, em seu Artigo 11, está previsto que é a SMSU a responsável pelos serviços regulares de transporte e coleta de lixo, cabendo a ela executar o serviço diretamente ou mediante concessão.

Como já mencionado, a concessão desses serviços a particulares (no caso, à Limpebras Engenharia Ambiental) foi a opção adotada para a prestação tanto do serviço de coleta de lixo convencional, como de coleta seletiva (PMU, 2012c). Assim, cabe à estrutura própria da SMSU, principalmente, as atividades de planejamento, gerenciamento e administrativas. De acordo com o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMU, 2012c), no ano de sua elaboração, o quadro de pessoal envolvido nas atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos estava configurado conforme se apresenta no Quadro 9.

A observação desse quadro nos permite constatar que existe uma predominância dos servidores públicos alocados em atividades administrativas. Tal característica vai ao encontro do que preconiza a Nova Gestão Pública no que tange à orientação para que o poder público se dedique mais à tarefa de dirigir do que a de fazer (RUNYA; QUIGU; WEI, 2015). Durante o período em que estive nas instalações da SMSU, em conversa com funcionários do setor, foi-me informado que, conforme demonstrado no quadro, existem servidores públicos envolvidos em atividades operacionais. No entanto, esses são, em sua maioria, servidores contratados na época em que a secretaria executava os serviços diretamente, mas, após se aposentarem, não ocorrerá contratação para substituí-los.

Quadro 9 - Quadro de pessoal - atividades de limpeza urbana e manejo de Resíduos

<b>Serviços</b>	<b>SMSU</b>	<b>Empresa Terceirizada</b>
Coleta (coletores e motoristas)	0	257
Varrição	84	364
Capina e Roçada	5	186
Unidades de Manejo, tratamento ou Disposição Final	8	35
Outros Serviços (Limpeza de Praças)	93	280
Gerenciais ou administrativos	97	60
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>	<b>1182</b>

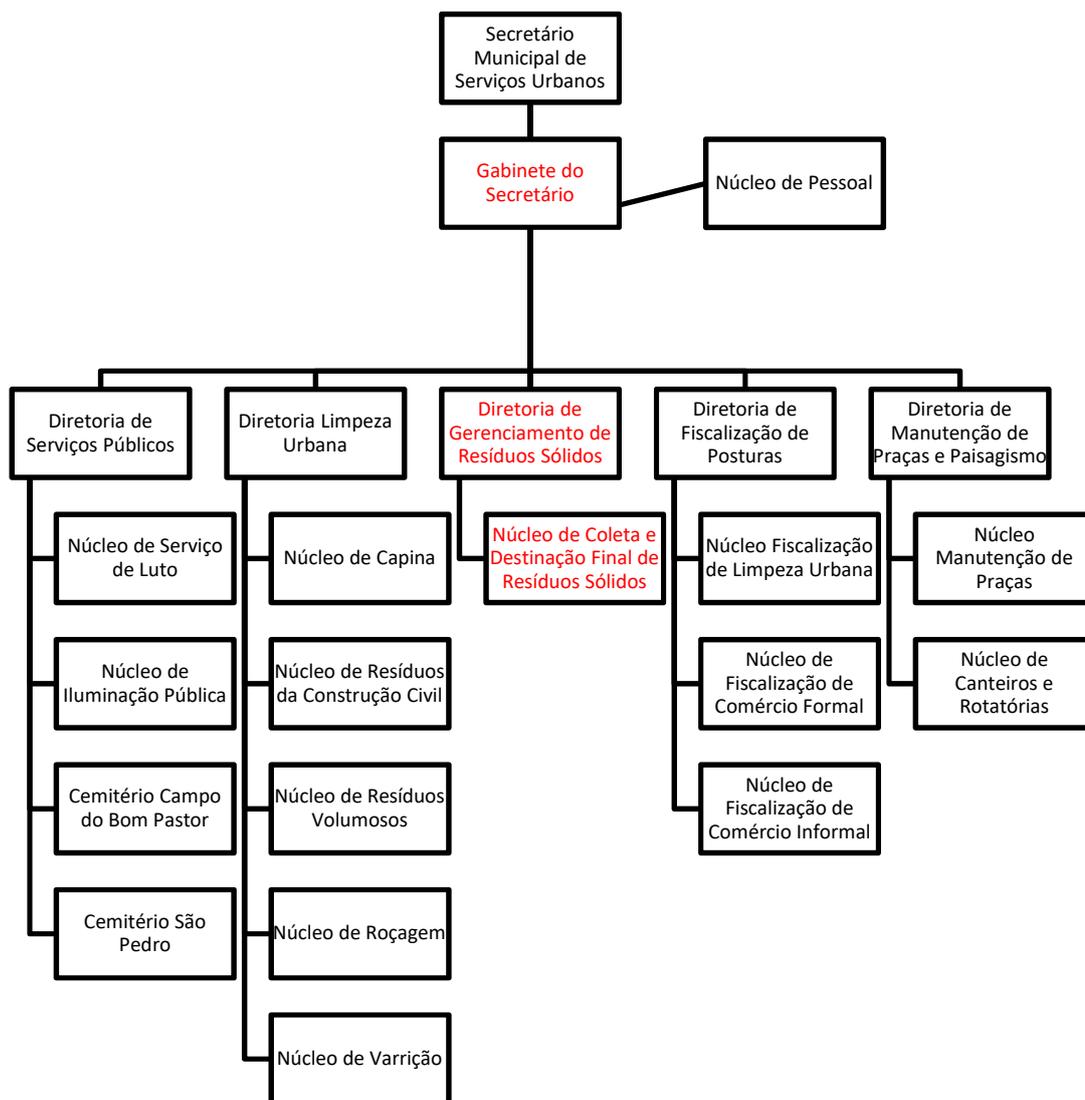
Fonte: PMU (2012c).

Administrativamente, a SMSU é organizada conforme organograma apresentado na Figura 7. Dentre os servidores dessa secretaria, os que desempenham atividades relacionadas à coleta seletiva são: a) no Gabinete do Secretário, o Assessor Técnico, ao qual compete o planejamento e coordenação dos programas de coleta seletiva, bem como a execução de projetos sobre educação ambiental e promoção desses programas junto à sociedade; b) na Diretoria de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, cabe ao Diretor a execução de atividades semelhantes ao

do Assessor Técnico; c) também na Diretoria de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, cabe ao Supervisor acompanhar a execução da Coleta Seletiva (PMU, 2012b).

As estruturas organizacional e funcional da SMSU, conforme diagnóstico realizado no âmbito do PMU (2012c), revelaram que os aspectos administrativos, ao menos em termos quantitativos, estão condizentes com a realidade dos serviços por ela geridos. No entanto, esse mesmo documento alerta para a necessidade de se implementarem melhorias funcionais e estruturais na SMSU visando à agilidade e facilidade da implantação e garantia de execução e monitoramento de programas específicos previstos no Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do município, sobretudo, nos Programas de Ecopontos, Coleta Seletiva e de Compostagem de Resíduos Orgânicos.

Figura 7 – Organograma SMSU



Fonte: Elaborado pelo autor com base em PMU (2012c) – grifo do autor.

Em relação às parcerias firmadas pela prefeitura para a realização da coleta seletiva no município, destaco aqui os principais pontos dos instrumentos legais – o contrato com a Limpebras e os convênio com as organizações de catadores – em relação às obrigações previstas para a prefeitura e, em especial, para a SMSU. Sobre o contrato com a Limpebras, cabe à SMSU a realização da fiscalização das atividades contratadas, das quais a coleta seletiva é apenas um dos serviços terceirizados.

Encontra-se exposto no Edital de Licitação 1188/2011 (PMU, 2011) – por meio do qual foi realizada a concorrência para contratação dos serviços de limpeza pública – que a fiscalização exercerá rigoroso controle sobre a quantidade e qualidade dos serviços, podendo, inclusive, aplicar penalidades quando verificado que essas não atendem às exigências contratuais. Estando em conformidade com o prescrito, a SMSU atestará a satisfatória realização dos serviços.

Prevê também o edital supracitado que os pagamentos serão efetuados mensalmente, pela prefeitura à empresa contratada, até o 5º dia útil do mês subsequente à realização dos serviços, com base nas medições realizadas pela SMSU. Os valores serão reajustados anualmente, conforme Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC (PMU, 2011).

Consta ainda como obrigações da prefeitura junto à contratada: 1) indicação dos responsáveis pela fiscalização dos serviços contratados; 2) envio de advertências, informando as ocorrências de serviços não realizados satisfatoriamente; 3) liberação das medições dos serviços executados; e, 4) possibilidade de interromper de modo temporário a execução dos serviços mediante pagamento único daqueles até então realizados. A rescisão contratual também é prevista nesse instrumento, desde que atendida a conveniência administrativa ou em casos previstos na legislação federal relativa a contratações junto a ente público (PMU, 2011, 2012a).

Em relação aos convênios estabelecidos com as duas organizações de catadores de materiais recicláveis estudadas – ACOPPPMAR e CORU –, pude verificar que as responsabilidades da prefeitura previstas em ambos os convênios são idênticas. Outra questão que destaco é que esses convênios foram firmados também com a participação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMMA. No entanto, as atribuições que são exclusivas de uma ou outra secretaria são praticamente insignificantes, cabendo a ambas a realização do acompanhamento e fiscalização do convênio.

Assim, as responsabilidades da prefeitura firmadas nos convênios estabelecidos com as organizações de catadores de materiais recicláveis são: 1) divulgar a coleta seletiva para a

população, utilizando a participação dos catadores; 2) acompanhar a gestão da coleta seletiva; 3) acompanhar e fiscalizar o convênio, intervindo, se necessário, para adequar as atividades ao estabelecido no convênio; 4) realizar vistorias periódicas e notificar a entidade, caso verificada alguma irregularidade; 5) autorizar o uso do galpão de triagem pela organização conveniada; 6) fornecer dois lanches diários para os catadores dos galpões; 7) prover a segurança do galpão por meio de agentes patrimoniais; 8) pagar a conta de energia elétrica do galpão; 9) destinar o material reciclável oriundo da coleta seletiva do município, por meio de rodízio, às organizações conveniadas; 10) capacitar os catadores; e 11) “zelar pela garantia de uma política de cordialidade, transparência e entendimento contínuo com as entidades no estabelecimento de novos procedimentos e condutas” (PMU, 2014a; 2014b, p. 2).

Constam, ainda, nos citados convênios, os valores a serem desembolsados pela prefeitura na consecução desses contratos. Para o restante do ano de 2014 (os convênios foram assinados no mês de julho), previa-se um gasto com cada das duas organizações de, aproximadamente, R\$ 41.500,00. Para os anos de 2015 e 2016, os valores eram de cerca de 185.000,00, para cada um deles, pelos dois anos. Do total previsto a ser gasto, aproximadamente, 92% eram destinados ao pagamento dos agentes de segurança patrimonial e o restante, com custeio de energia elétrica e lanches (PMU, 2014a; 2014b).

Também sobre esses convênios, vale destacar que as situações motivadoras da rescisão do convênio, por parte da prefeitura, estão relacionadas ao descumprimento pelas organizações de catadores de responsabilidades incumbidas a elas ou, ainda, por interesse público (PMU, 2014a; 2014b).

Quanto às motivações e objetivos da prefeitura em relação ao Programa de Coleta Seletiva, segundo a PMU (2015?), sua criação visa a incentivar a formação de organizações de catadores e conscientizar a população sobre a importância de reduzir, reutilizar e reciclar os resíduos sólidos. Busca-se, com isso, a mitigação de problemas relacionados ao acúmulo de lixo nos centros urbanos, além da geração de ganhos econômicos e ambientais ao integrar esses resíduos no processo industrial.

No Plano Diretor da cidade de Uberlândia, instituído pela Lei Municipal Complementar 432/2006 (PMU, 2006), já era apresentada, como uma de suas diretrizes na área ambiental, a criação de um programa de gestão integrada de resíduos sólidos. Como ações voltadas ao desenvolvimento ambiental do município, o plano previa a elaboração de projetos de coleta

seletiva, bem como o envolvimento da população na gestão do sistema e em programas de inclusão social.

Outra lei que ratifica o interesse no desenvolvimento da coleta seletiva na cidade é a Lei Municipal 10.019/2008 (PMU, 2008), que instituiu a separação dos resíduos sólidos descartados pela administração pública municipal, direta e indireta, e sua destinação às organizações de catadores formalmente constituídas. O PMSB (PMU, 2012c, p.172), nesse sentido, aponta que “a coleta seletiva tem grande apelo ambiental e é de extrema importância para a sociedade. Além de gerar renda para muitas pessoas e economia para as empresas, também contribui para o meio ambiente (...)”.

Em relação à motivação para a escolha de seus parceiros, com o fito de implementar o programa de coleta seletiva no município, não foi identificada, em nenhum documento que compõe o *corpus* desta pesquisa, a opção pela contratação da Limpebras (ou de outra empresa que vencesse o processo licitatório) para que realizasse o recolhimento dos resíduos recicláveis. No PMSB (PMU, 2012c), em trecho que analisa aspectos administrativos da SMSU, o diagnóstico revela que:

A natureza dos serviços sob sua responsabilidade favorece o elevado nível de terceirização das atividades inerentes a esses serviços, particularmente as atividades típicas de limpeza urbana e de coleta de lixo, que requerem grande contingente de mão de obra braçal, com alta rotatividade no emprego, cujas necessidades e procedimentos para sua frequente substituição confrontam com as restrições normativas e a burocracia administrativa aplicável à administração pública (PMU, 2012c, p. 202).

Com base nesse fato, constatei que a contratação da Limpebras para a realização do recolhimento dos materiais recicláveis no programa de coleta seletiva desenvolvido no município, assim como para os demais serviços de limpeza pública, decorre da escolha da administração pública em prover esses serviços via contratação e não a execução por seus próprios meios. De acordo com esse mesmo diagnóstico, isso é o que ocorre na maioria dos municípios brasileiros (PMU, 2012c). Implícita está aí a ideia de que cabe ao estado somente as atividades que não podem ser controladas pelo mercado, e que empresas são mais eficientes quando geridas de modo privado (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Sobre o estabelecimento de convênio com as organizações de catadores para participarem do programa de coleta seletiva municipal, está expresso, nos respectivos documentos que formalizam a relação, o seguinte:

(...) formar vínculos de cooperação entre as partes, para fomento ao cooperativismo e associativismo de negócios nas áreas de coleta seletiva, educação ambiental, contratação e capacitação de recursos humanos voltados para gestão e gerenciamento de resíduos sólidos recicláveis, priorizando a coleta seletiva no Município de Uberlândia (PMU, 2014a; 2014b, p. 2).

Consta ainda nesses convênios que eles encontram fundamento na Lei Federal 12.305/2010 e na Lei Estadual 18.031/2009, as quais instituíram a Política Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos, respectivamente. Em ambos os documentos legais, constam diretrizes que incentivam a inclusão dos catadores nos programas de gerenciamento dos resíduos sólidos (BRASIL, 2012; MINAS GERAIS, 2009). Assim, verifiquei que, além da legislação municipal favorável ao estabelecimento de parcerias com as organizações de catadores para a realização da coleta seletiva, as legislações estadual e federal também se constituíram em elementos motivadores para a inclusão desses agentes no programa de coleta de resíduos.

A consideração dessas leis nos permite verificar que a criação do programa de coleta seletiva na cidade já vinha sendo prevista mesmo antes da obrigatoriedade determinada pela Lei Federal 12.305/2010, a qual, ao proibir que resíduos recicláveis sejam encaminhados a aterros sanitários, impôs aos municípios brasileiros a obrigatoriedade de implantação dessa modalidade de coleta. Desde o estabelecimento do Plano Diretor, no ano de 2006, é clara a intenção do poder público municipal em, por meio da coleta seletiva, buscar soluções para os problemas ambientais gerados pela produção de resíduos sólidos urbanos e de prover melhores condições de trabalho e vida para os catadores de materiais recicláveis do município.

Portanto, partindo da análise da legislação e da documentação relacionada à parceria, constatei que a motivação e objetivos da prefeitura de Uberlândia em relação ao programa da coleta seletiva municipal assenta-se, principalmente, no cumprimento de obrigatoriedade legal. Ao contrário da maioria dos estados e municípios brasileiros (CNM, 2015), Minas Gerais e Uberlândia possuem legislação específica relacionada ao gerenciamento dos resíduos sólidos.

Assim, a despeito do fato de constar, no site da prefeitura dedicado à divulgação do programa (PMU, 2015?), informação de que o mesmo foi criado para incentivar a organização dos catadores de materiais recicláveis e conscientizar a população sobre a importância de reduzir, reutilizar e reciclar os resíduos sólidos, são as leis criadas com esses objetivos que, na realidade, motivam a ação da prefeitura nesse âmbito. É da legislação também que emana a orientação para o estabelecimento de parceria com as organizações de catadores.

A parceria com a empresa para realização dos serviços de limpeza urbana, por sua vez, parece estar mais relacionada à crença na capacidade superior da iniciativa privada em realizá-los de modo mais efetivo, conforme assevera Bresser-Pereira (1996). Ambas as situações estão de acordo com o que preconizam Lardinois e Klundert (1995) sobre motivação em função da lei e da contratação com o serviço privado, por parte do poder público, no âmbito de um sistema de gestão de resíduos sólidos.

Na subseção seguinte, apresentarei as características das organizações de catadores de materiais recicláveis, CORU e ACOPPPMAR, conveniadas ao programa de coleta seletiva coordenado pelo município.

#### **4.1.2 Organizações de catadores de materiais recicláveis – CORU e ACOPPPMAR**

Em Uberlândia, como já mencionei, existem 6 organizações de catadores de materiais recicláveis conveniadas ao programa de coleta seletiva em estudo. Em função de restrições de tempo para realização da pesquisa, optei por analisar duas organizações. Como critério de escolha, utilizei o tempo de existência da organização e a quantidade de material reciclável por ela recebida via programa de coleta seletiva. Por ter trabalhado como voluntário em todas as organizações envolvidas, eu sabia que esses critérios não selecionariam uma mesma organização. Esperava, com a escolha desses critérios, ter a visão de uma organização mais madura e de outra, teoricamente, mais envolvida com o programa.

Primeiramente, apresentarei informações da CORU no que se refere às suas características e seus objetivos. Em seguida, apresentarei tais informações referentes à ACOPPPMAR.

##### **4.1.2.1 CORU – Cooperativa de Recicladores de Uberlândia**

A CORU foi formalizada em 28 de junho de 2003 com o propósito de organizar a atuação dos catadores do município no enfrentamento de dificuldades associadas à comercialização de seus materiais recicláveis. A compreensão da importância do trabalho coletivo, como meio de articular e fortalecer a categoria, também incentivaram sua criação (CORU 200?).

Segundo seu estatuto, o âmbito de atuação da cooperativa para fins de admissão de cooperados restringe-se ao município de Uberlândia. Não existe limite máximo de número de cooperados, podendo serem admitidos novos membros, desde que sejam pessoas que se dediquem à atividade de catação de materiais recicláveis, e que exista viabilidade técnica, por parte da cooperativa, para incluí-los. Para ser aceito, o catador que tiver interesse em se tornar membro

deverá ser apresentado por um cooperado da CORU. Como limite mínimo de cooperados, é exigido que a cooperativa tenha número suficiente para compor sua administração (CORU, 2010).

Administrativamente, a CORU tem como órgão máximo de decisão a assembleia geral dos cooperados, na qual são tomadas todas as decisões de interesse da entidade. Na cooperativa, existe também o conselho de administração, o qual é formado por 3 cooperados eleitos em assembleia geral para mandato de três anos. Esse órgão é responsável por gerir a cooperativa, atendendo as disposições legais existentes, as normas contidas no estatuto e as recomendações e decisões emanadas da assembleia geral. A fiscalização de todas as atividades da CORU é realizada pelo seu conselho fiscal, formado por três membros efetivos e três suplentes eleitos anualmente em assembleia geral. É vedada a participação de pessoas com parentesco até 2º grau no conselho de administração, não podendo os conselheiros fiscais terem parentesco, nessas condições, com os membros do conselho de administração (CORU, 2010).

Em relação à quantidade de material encaminhada à CORU por meio do programa de coleta seletiva do município, conforme relatório da SMSU, foram entregues, em todo o ano de 2016, 207,775 toneladas de materiais recicláveis, perfazendo uma média mensal de 17,25 toneladas. Dentre todas as organizações conveniadas ao programa, a CORU foi a que menos recebeu materiais nesse período. O total por ela recebido equivale a, praticamente, metade do recebido pela organização para qual foi enviada a maior quantidade de material.

Conforme Convênio 236/2014 (PMU, 2014b), firmado entre a prefeitura municipal e a CORU, as principais obrigações estabelecidas para a cooperativa são: 1) utilizar o galpão e os equipamentos de maneira zelosa, responsabilizando-se por sua manutenção e limpeza; 2) obrigatoriamente, receber materiais recicláveis destinados pela PMU, podendo recebe-los de outras fontes; 3) realizar prestação de contas, mensalmente, da quantidade de material recebido e comercializado, bem como a quantidade enviada ao aterro como rejeito. Informar a receita auferida com a comercialização em valores totais e unitários, além do nome do comprador que os adquiriu. Anualmente, apresentar demonstrativos contábeis; 4) Acatar as recomendações da SMSU e da SMMA no sentido de aprimorar o desenvolvimento do programa de coleta seletiva; 5) Evitar acúmulo de material no galpão, visando a garantir condições de higiene e segurança; 6) Atender à determinação da PMU para desocupação dos galpões cedidos, caso ocorra o cancelamento ou término do convênio; 7) Arregimentar novos catadores para as organizações; 8) Participar das ações de divulgação da coleta seletiva; 9) Fornecer equipamentos de proteção

individual aos catadores e fiscalizar seu uso; 10) Enviar ao aterro sanitário somente materiais não recicláveis.

Quanto à questão dos objetivos da CORU em relação ao programa de coleta seletiva, verifiquei que em nenhum dos documentos recolhidos para o corpus desta pesquisa consta algo a esse respeito. Assim, para atender a esse objetivo específico do trabalho, baseei-me nos objetivos da organização, os quais se encontram expressos em seu Estatuto Social (CORU, 2010). Nesse estatuto, constam 21 objetivos a serem perseguidos pela cooperativa. No geral, os objetivos ali expressos visam a dar condições melhores de trabalho aos catadores e melhorar seus rendimentos. Para tanto, está prevista a realização de parcerias com diversos órgãos representativos, de fomento à atividade, universidades, empresas e órgãos públicos, no intuito de terem apoio técnico, financeiro e mercado de trabalho para seus cooperados. Frente a isso, parti do pressuposto de que seriam esses os objetivos da CORU em relação a essa parceria com a PMU.

#### **4.1.2.2 ACOPPPMAR – Associação de Coletores de Plástico, PET, PVC e Outros Materiais Recicláveis.**

Fundada em setembro de 2010, a ACOPPPMAR é uma associação sem fins lucrativos que declara, em seu Estatuto Social, ser um “equipamento social de caráter Cristão Evangélico”. Mesmo definindo-se pertencente a um segmento religioso específico, a organização estabelece, nesse mesmo estatuto, que serão admitidos associados em seus quadros, sem fazer restrições de nacionalidade, raça, cor, filiação partidária e **religião** (ACOPPPMAR, 2010). Uma análise da história dessa organização nos permitiria melhor compreendê-la. No entanto, como não localizei nenhum documento no qual a própria organização tenha registrado sua trajetória, e pelo fato de eu ter presenciado parte dela, relatarei brevemente um pouco de sua história.

Um dos fundadores da ACOPPPMAR, e que foi seu presidente até por volta do ano de 2015, é pastor de uma igreja evangélica. Antes da criação dessa associação, ele já havia criado um estabelecimento de acolhimento e recuperação de dependentes químicos. Muitos pacientes dessa clínica eram pessoas que não tinham condições financeiras de custear seu tratamento e, por isso, elas trabalhavam em atividades organizadas pela própria clínica para arrecadar fundos com a finalidade de mantê-la em pleno funcionamento.

Eram comercializados, sobretudo, sacos plásticos, conservas de pimentas e materiais recicláveis recolhidos nas ruas e em empresas. Do exercício dessa última atividade, surgiu a ideia de fundar

a ACOPPPMAR, como uma forma de profissionalizar sua atuação nessa atividade e dar uma oportunidade de trabalho aos egressos da clínica de acolhimento e recuperação de dependentes químicos. Muitos fundadores da ACOPPPMAR encontravam-se nessa condição.

Segundo seu estatuto social, a ACOPPPMAR será constituída por número ilimitado de associados, os quais serão admitidos conforme decisão da diretoria da organização e após preencherem ficha de inscrição própria (ACOPPPMAR, 2010). Ao contrário da CORU, que tem como âmbito de atuação o município de Uberlândia, a ACOPPPMAR tem facultada, em seu estatuto, a opção para abertura de estabelecimento em qualquer parte do território nacional.

Administrativamente, a ACOPPPMAR é organizada de maneira parcialmente semelhante à CORU, sendo a Assembleia Geral dos associados o órgão soberano de deliberação. A gestão da organização é realizada, conforme seu estatuto, pela Diretoria Executiva e pelo Conselho Fiscal, sendo os mandatos de ambos os órgãos coincidentes e de duração correspondente a quatro anos. A Diretoria é composta pelos seguintes cargos: Presidente, Vice-Presidente, Superintendente, Primeiro Secretário, Segundo Secretário, Primeiro Tesoureiro e Segundo Tesoureiro. Já o Conselho Fiscal é composto por três membros titulares e três suplentes.

Em relação à quantidade de material reciclável recebido por meio do programa de coleta seletiva do município, a ACOPPPMAR, desde sua criação, conforme relatórios da prefeitura, quase sempre foi a organização que mais recebia material. No primeiro ano do programa, como já mencionei anteriormente, tal fato se deu em função da incapacidade das outras duas organizações de catadores existentes em processar o material caso esse fosse dividido igualmente entre elas. Nos anos seguintes, com a criação de novas organizações, o critério de distribuição passou a ser proporcional ao número de membros de cada uma delas. E, apesar do fato de elas sempre terem mantido, em média, quantidade semelhante de associados, diferenças na capacidade de processamento e eventos contingenciais faziam com que houvesse o pedido de algumas organizações para que fosse repassado o material a que teriam direito para outra organização. Nesses casos, muitas vezes, o material acabava indo para ACOPPPMAR em função de haver, em suas dependências, disponibilidade de espaço e capacidade de processamento ociosa.

Quando fiz a escolha das organizações que participariam desta pesquisa, era essa a informação que eu detinha. De fato, conforme relatório da prefeitura do ano de 2015, a ACOPPPMAR foi a organização que mais recebeu materiais no referido ano. No entanto, após o encerramento do

período de coleta de dados na organização, recebi o relatório referente ao ano de 2016, pelo qual verifiquei que ela havia sido a segunda organização a receber menos material, ficando à frente apenas da CORU. A quantidade recebida em todo ano de 2016 corresponde a apenas 53% do que recebera em 2015 (em toneladas: 293 e 545, respectivamente). Dado o fato de já ter encerrado a coleta de dados na organização, não me foi possível levantar as razões para essa queda.

Sobre o Convênio 235/2014 (PMU, 2014a), que estabelece a relação de parceria no programa de coleta seletiva entre a prefeitura e a ACOPPPMAR, constatei que ele é praticamente idêntico ao assinado pela CORU, inclusive, em relação às responsabilidades da associação junto à prefeitura. No entanto, pelo fato de a organização utilizar galpão situado dentro das dependências do complexo do aterro sanitário que, apesar de ser uma área pertencente à prefeitura, encontra-se cedido à Limpebras Resíduos, a ACOPPPMAR é obrigada também a cumprir algumas regras dessa empresa.

Dentre essas regras, destaco as seguintes: 1) utilizar e circular apenas em áreas demarcadas e destinadas à associação; 2) não cozinhar, plantar, realizar queimadas ou incineração de materiais, criar ou entrar com animais, beber água da torneira ou pernoitar no galpão; 3) seguir as regras internas do aterro sanitário e da empresa gestora do aterro; 4) entrar na associação somente em veículos pré-cadastrados e não convidar pessoas não associadas sem o prévio agendamento na administração; 5) adequar o local às normas de segurança contra incêndio; 6) submeter todos os membros da associação à vacinação nas doses recomendadas pela Secretaria Municipal de Saúde. Ressalto que, apesar de serem regras rígidas, em todas as vezes que visitei a associação, nunca fui impedido de entrar em função do não atendimento à regra citada no item 4.

Destaco ainda, conforme consta no referido convênio, que os catadores da ACOPPPMAR são proibidos de permanecer nas áreas próximas onde ocorre a descarga de lixo no aterro sanitário e que os materiais destinados a eles são oriundos exclusivamente do programa de coleta seletiva ou de coleta própria realizada por eles. De fato, ao falar que a associação está localizada dentro de um aterro sanitário, somos levados a acreditar que ela tem acesso aos resíduos da coleta convencional, como ocorre em muitos lixões existentes nos municípios brasileiros. Entretanto, verifiquei não ser essa a realidade daquele local, pois o galpão utilizado pela ACOPPPMAR se situa em uma área bem distante de onde ocorre a descarga desses materiais e o acesso é restrito aos funcionários da empresa dedicados à coleta convencional.

Quanto à análise dos objetivos, parti, como no caso da CORU, da análise dos objetivos da associação constantes em seu estatuto social para identificar aqueles relacionados especificamente à parceria na coleta seletiva. Os objetivos da organização presentes nesse documento visam à assistência gratuita a seu público-alvo no que tange: 1) à promoção de proteção à saúde, integridade física, moral e espiritual; 2) ao combate à exclusão social em todos seus aspectos; 3) à integração ao mercado de trabalho por meio do oferecimento de capacitação profissional; e, 4) à promoção de acesso à cultura, educação e lazer. Os objetivos visam ainda à luta pela criação do Fundo Municipal de Resíduos Sólidos Urbanos e pela divulgação, defesa e valorização dos serviços prestados pelos catadores associados (ACOPPPMAR, 2010).

Ao comparar esses objetivos declarados no Estatuto Social da ACOPPPMAR com aqueles mencionados no da CORU, observei que os da associação são mais amplos e menos voltados diretamente para a questão econômica do que os da cooperativa. Acredito que tal fato pode ser influenciado pela questão de as cooperativas serem voltadas mais para o desenvolvimento de atividades econômicas, e as associações, por sua vez, serem voltadas mais a promoção de direitos e prestação de assistência ao seu público-alvo. Entretanto, quanto às parcerias, especificamente, os objetivos da ACOPPPMAR, de modo semelhante aos da CORU, preveem a realização de parcerias “(...) com os poderes públicos, autarquias, instituições de ensino, empresas, indústria e sindicatos (...)” (ACOPPPMAR, 2010, p. 2) como um meio de alcançar, de modo mais eficaz, as finalidades da organização.

A identificação das características e objetivos da ACOPPPMAR e da CORU permitiu-me verificar que ambas as organizações, apesar de se constituírem legalmente de forma diferente (a primeira é uma associação e a segunda, uma cooperativa), buscam melhorar as condições de trabalho e fortalecer os catadores dentro da cadeia de reciclagem, conforme já identificado por outros estudos (GONÇALVES-DIAS 2009; SOUZA, PAULA, SOUZA-PINTO, 2012; IPEA, 2013). Tais objetivos estão em consonância também com motivações de subsistência e sobrevivência, as quais foram identificadas por Lardinois e Klundert (1995) como razões para organizações de catadores se engajarem em parcerias com o poder público em sistema de gestão de resíduos sólidos.

Outra característica comum entre elas é que ambas as organizações têm nas parcerias uma forma de apoiar o alcance desses objetivos. É comum que organizações de catadores necessitem de apoio técnico e financeiro de entidades de fomento ou do poder público (IPEA, 2013) e de

outros setores da sociedade (LUSSARI, 2016), pois, por se tratarem de organizações autogeridas e formadas por pessoas com baixa escolaridade, inseridas em trabalhos informais e envoltas em ambiente de múltiplas precariedades, espera-se que a consolidação dessas organizações requeira um longo processo de aprendizagem e prática de cooperação (IPEA, 2013).

Na próxima subseção, serão apresentadas as características e objetivos do outro parceiro que compõe o programa de coleta seletiva, a Limpebras Engenharia Ambiental.

#### **4.1.3 Limpebras Engenharia Ambiental.**

Antes de apresentar as características que definem a Limpebras como uma integrante da parceria constituída para a realização da coleta seletiva no município de Uberlândia, bem como seus objetivos em relação a esse serviço, resalto que as informações sobre a empresa, contidas neste trabalho, foram obtidas apenas em seu site e em alguns documentos relacionados ao contrato firmado junto à prefeitura. Apesar de diversas tentativas realizadas por mim e por outra pessoa, a quem solicitei apoio, no sentido de convencer o indivíduo escolhido para ser acompanhado e entrevistado, este se recusou a me receber até mesmo para apresentar esclarecimentos sobre a pesquisa.

A Limpebras foi fundada em 1995 e “atualmente lidera o segmento de limpeza pública na região do Triângulo Mineiro, sendo reconhecida pela qualidade de seus serviços prestados, inovação e ética na relação com seus parceiros, clientes e fornecedores” (LIMPEBRAS, 201?). Desde o ano de sua fundação, a empresa é responsável pela operação do aterro sanitário da cidade. Entre os anos de 1995 a 1999, a empresa operou nesse aterro uma usina de separação de materiais recicláveis, local onde hoje funciona o galpão da ACOPPPMAR.

Em 2007, a empresa recebeu o prêmio Borboleta de Ouro, oferecido pela FEAM, como Melhor Aterro Sanitário de Minas Gerais. Em 2010, as operações nesse aterro foram encerradas. No mesmo ano, foram iniciadas as operações no novo aterro do município, localizado em área adjacente ao antigo, com vida útil prevista de 18 anos. Em 2012, a empresa inaugurou sua planta de geração de energia elétrica a partir do biogás (gás decorrente da decomposição do lixo) que é extraído do antigo e do novo aterro (LIMPEBRAS, 201?).

A Limpebras Engenharia Ambiental, como já citei na parte introdutória desta seção, é responsável pela execução da maior parte dos serviços de limpeza pública na cidade Uberlândia.

Conforme Contrato 115/2012 celebrado com esse município, a empresa executa um total de 22 serviços, dentre os quais destaco, por ter relação com este trabalho, os seguintes: 1) Coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares, comerciais, industriais, de varrição de vias e feiras livres; 2) Serviço de instalação, manutenção e higienização de contêineres de lixo; 3) Fornecimento de equipe para coleta seletiva; e 4) Fornecimento de equipe técnica para divulgação de campanhas educativas de conscientização ambiental/coleta seletiva junto à comunidade. Além dos serviços de limpeza pública, uma empresa coligada à Limpebras Engenharia Ambiental, a Limpebras Resíduos, é a responsável pelo serviço de operação do aterro sanitário de Uberlândia (LIMPEBRAS, 201?).

O contrato da prefeitura com a Limpebras para a realização de serviços de limpeza urbana foi assinado em 24 de fevereiro de 2012 e tinha duração prevista para 24 meses, com a opção de ser prorrogado por até 60 meses, desde que ambas as partes assim consentam (PMU, 2012a). Em casos excepcionais, a lei que rege os contratos entre a administração pública e particulares, Lei Federal 8666/93 (BRASIL, 1993), autoriza a prorrogação por mais 12 meses, além dos 60 meses autorizados. Dessa forma, o prazo final para o encerramento desse contrato é o dia 23 de fevereiro de 2018.

As obrigações da Limpebras estabelecidas por esse contrato são bem amplas e, praticamente, fica ela incumbida de toda a responsabilidade pela prestação dos serviços sob os aspectos técnicos, legais, de qualidade e conformidade do serviço, de segurança de seus funcionários e de terceiros. A fiscalização é incumbência da SMSU, cabendo a ela exercer rigoroso controle da quantidade e qualidade do serviço prestado, podendo aplicar penalidades, quando verificado que as condições contratuais estabelecidas não foram atendidas. O contrato estabelece ainda a permissão de subcontratação de parte dos serviços, desde que autorizada pela administração municipal, devendo a subcontratada cumprir, nos serviços executados por ela, todas as normas exigidas da Limpebras (PMU, 2012a).

A forma de remuneração dos serviços executados, conforme expresso no contrato, será calculada com base em preços unitários definidos para cada tipo de serviço. Os preços foram definidos por meio de licitação de concorrência pública do tipo menor preço e são reajustáveis conforme Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC – calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Os preços unitários definidos para alguns dos serviços, de acordo com o referido contrato e dados do SNIS (2013), constam no Quadro 10. Antes de uma análise desse quadro, acredito ser importante fazer uma consideração, qual seja,

os valores informados não estão reajustados conforme o INPC-IBGE, ou seja, referem-se ao ano de 2012.

Optei por apresentá-los dessa forma, pois, ao comparar os valores constantes no contrato 115/2012 (PMU, 2012a) com os respectivos valores constantes no SNIS (2013), verifiquei que os apresentados neste relatório estavam menores que no contrato. A título de exemplo, no SNIS (2013), é informado que o valor contratual pago pela prefeitura à empresa responsável terceirizada para fazer o serviço especificado no item 1, do Quadro 10, é R\$ 78,68, enquanto o valor informado no contrato é R\$ 98,39. Assim, não apliquei o reajuste dos valores para o ano de 2015 para não correr o risco de distorcer mais ainda a diferença entre esses valores. E, por acreditar que o valor contratual é mais fidedigno com a realidade do que o apresentado no SNIS (2013), somente utilizei desse relatório o valor referente ao serviço de disposição final em aterro sanitário, pois não tive acesso ao contrato específico desse serviço. Essa situação revela, de certa forma, a pouca transparência da realidade econômica e financeira dos serviços de limpeza urbana, um fator apontado por Teodósio, Gonçalves-Dias e Santos (2016) como um obstáculo à efetivação da PNRS.

Quadro 10 - Valores de alguns serviços terceirizados de limpeza pública.

Item	Descrição do serviço	Unid.	Quant. Estimadas Mensais	Preços Unitários (R\$)	Preços totais (R\$)
1	Coleta e transporte de resíduos sólidos, domiciliares, comerciais, industriais, varrição de vias e feiras livres	Ton.	13.000	98,39	1.279.070,00
2	Serviço de instalação, manutenção e higienização de contêineres de lixo (240, 700 e de 1.000 litros)	Litros	1.400.000	0,10	140.000,00
3	Fornecimento de equipes para coleta seletiva	Horas	1.200	110,74	132.888,00
4	Fornecimento de equipe técnica para divulgação	Vb	1,00	12.230,22	12.230,22
5	Serviço terceirizado de disposição final em aterro sanitário (SNIS, 2013)	Ton	13.000 (*)	60,57 (**)	787.410,00 (***)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Contrato 115/2012 e SNIS (2013)<sup>4</sup>.

Feitas as considerações sobre a fidedignidade dos dados constantes no Quadro 10, considero importante fazer alguns apontamentos sobre a forma de pagamento. Conforme exposto, o pagamento pelo recolhimento de resíduos sólidos por meio da coleta convencional é feito por

<sup>4</sup> \* Valor mensal de material a ser aterrado estimado com base no que, no Contrato 115/2012, é previsto para ser recolhido. \*\* Utilizado o valor informado no SNIS (2013) por não ter disponível valor constante no contrato referente a esse serviço. \*\*\* Valor obtido da multiplicação da quantidade estimada mensal e preço unitário.

tonelada, da mesma forma que é feito em relação à disposição final em aterro sanitário. Assim, de acordo com os valores de 2012, a prefeitura paga cerca de R\$ 160,00 por tonelada de lixo encaminhada ao aterro sanitário. O pagamento realizado pelo serviço de coleta seletiva, por sua vez, é feito por horas empenhadas pela equipe que realiza esse serviço, ou seja, independentemente da quantidade de resíduos coletados por esse serviço, o valor pago não se altera, desde que se mantenham as horas em que a equipe estiver disponível para a execução do serviço.

Os dados do Quadro 10 também nos mostram que a Limpebras é remunerada pelo fornecimento de equipe técnica de divulgação da coleta seletiva e de conscientização ambiental. Entretanto, da mesma forma que ocorre com a equipe da coleta seletiva, não identifiquei no contrato qualquer item que impusesse alguma cláusula acerca de desempenho para esse tipo de serviço. Assim, da forma como foi estabelecido o contrato, a mim pareceu que a qualidade dos dois serviços relacionados diretamente com o programa de coleta seletiva do município depende fundamentalmente do interesse da empresa e envolvimento de seus funcionários, além, é claro, da capacidade e interesse dos servidores da prefeitura em fiscalizá-los. Já em relação à coleta convencional e à destinação final dos resíduos em aterro sanitário, ao contrário das atividades do programa de coleta seletiva, a empresa tem estímulo financeiro, uma vez que recebe por tonelada recolhida e aterrada, como um elemento incentivador de melhoria de desempenho nessas atividades.

Sobre os objetivos da Limpebras em relação ao programa de coleta seletiva, como não tive a oportunidade de acompanhar e entrevistar a pessoa que teria condições de prestar informações precisas sobre esse assunto, tentei identificá-los por meio de informações disponíveis no site da empresa e por meio de pessoas envolvidas com o programa que, de alguma forma, se relacionassem de modo mais próximo com a Limpebras. Na análise do site da empresa, não localizei declarações de sua missão e visão, como é relativamente comum algumas grandes organizações fazerem esse tipo de divulgação. A declaração mais próxima que localizei sobre o que pode se constituir em um objetivo da empresa foi o seguinte trecho:

Em todas as localidades onde atua, oferece soluções tecnológicas modernas e inovadoras para a destinação final de resíduos e demais serviços relacionados à limpeza urbana. A Limpebras tem ainda o firme compromisso de apoiar projetos sócio-ambientais, culturais nas comunidades onde atua, proporcionando o desenvolvimento sustentável (LIMPEBRAS, 201?).

Depreendi dessa declaração que a Limpebras é uma empresa que objetiva ter sua imagem associada à modernidade tecnológica na execução de serviços relacionados à limpeza urbana,

bem como contribuir para o desenvolvimento sustentável ao apoiar projetos socioambientais e culturais. O que se pode perceber, no site da empresa, é uma grande ênfase em apresentar seu portfólio de serviços e os projetos sociais que apoia.

Quanto a esses últimos, verifiquei que nenhum dos projetos sociais está relacionado à coleta seletiva ou aos catadores de materiais recicláveis. Os projetos sociais que a Limpebras declara apoiar são: 1) Oficina Ambiental, voltada para educação ambiental de crianças; 2) Patrocínio de um funcionário para participar de corridas no Brasil; 3) Alfabetização de funcionários; e 4) Horta Comunitária, por meio da qual moradores do Distrito de Tapuirama podem trocar materiais recicláveis por legumes, sendo os materiais recicláveis vendidos para custear a manutenção da horta. Além dos projetos sociais, a empresa divulga, em seu site, dicas de preservação do meio ambiente. No entanto, as medidas sugeridas contemplam, sobretudo, atitudes relacionadas ao descarte correto de materiais e à redução do consumo. Dicas relacionadas à reciclagem e à participação em programas de coleta seletiva quase não estão presentes em suas divulgações. Interpreto que essas ações constituem uma tentativa da empresa em ser reconhecida como uma empresa socialmente responsável, visto a tentativa de apoiar as comunidades com as quais interage e, com isso, promover o desenvolvimento local (KRIETLON, 2012).

Na análise que fiz dos serviços oferecidos pela empresa, identifiquei que nenhum deles está relacionado ao recolhimento de materiais recicláveis em programas de coleta seletiva, nem mesmo ao fornecimento de equipe para divulgação relacionada à conscientização ambiental ou de coleta seletiva. Tal fato me fez acreditar que, provavelmente, a empresa apenas ofereceu esses serviços no processo licitatório de contratação de serviços de limpeza urbana, pois necessitava inserí-los para participar do processo. Esses serviços são uns dos poucos que ela, em seu site, não declara prestar em relação àqueles exigidos no edital do referido certame. Mesmo passados quatro anos da contratação da Limpebras pela prefeitura para a realização de serviços relacionados à coleta seletiva, a empresa ainda não resolveu integrá-los ao rol de serviços oferecidos em seu site.

Acredito que essa aparente vontade em não oferecer (e talvez, prestar) serviços em programas de coleta seletiva tenha levado a Limpebras à decisão de subcontratar uma cooperativa de transportes para fornecer os caminhões destinados a executar o recolhimento dos materiais recicláveis no programa de coleta. Como mencionado no início desta seção, a equipe de coleta seletiva é composta por um motorista e dois coletores que utilizam um caminhão para fazer o

serviço, sendo o motorista o proprietário do caminhão e membro da cooperativa subcontratada para realizar o serviço. Já os dois coletores são funcionários da própria Limpebras.

A análise dos documentos da parceria a mim disponibilizados e do site da empresa não me possibilitaram identificar claramente os objetivos da Limpebras em relação ao programa de coleta seletiva. Desse material, foi possível constatar apenas que a empresa tem por objetivo ser reconhecida por oferecer soluções modernas para o serviço público de limpeza urbana e por ser uma empresa socialmente responsável que trabalha em prol da sustentabilidade.

Tais objetivos não coadunam com os relacionados ao setor privado que opera em sistemas de gestão de resíduos sólidos, como identificado por Lardinois e Klundert (1995). Para os autores, essas empresas são motivadas pela possibilidade de a atividade gerar renda e lucro. No entanto, pelo fato de a Limpebras se utilizar de recursos próprios para execução de atividades de coleta, transporte e destinação final de resíduos, bem como por ser contratada e regulada pelo governo municipal, características típicas de organizações do setor privado de grande escala, segundo os autores supracitados, eu assim a considereei.

Portanto, de uma forma abrangente, verifiquei que, em relação às características dos integrantes da parceria estudada, as organizações analisadas – prefeitura/SMSU, organizações de catadores e Limpebras – enquadram-se adequadamente nas tipologias propostas por Lardinois e Klundert (1995) e Grafakos, Baud e Klundert (2001) no que se refere às organizações que costumam estar presentes em parcerias para a realização da gestão de resíduos sólidos. Da mesma forma, constatei que os objetivos das organizações analisadas estão consonantes com a tipologia lecionada por esses mesmos autores.

Como forma de compreender melhor os integrantes da parceria institucionalizada do programa de coleta seletiva de Uberlândia, discuto, na seção seguinte, os dados obtidos, sobretudo, por meio da observação do tipo *shadowing*.

#### **4.2 O dia a dia das organizações: shadowing com conhecidos**

Nesta parte do trabalho, relato algumas das situações vivenciadas durante a coleta de dados na fase de campo, para a qual utilizei a técnica de *shadowing*. Apresentarei, separadamente, minhas vivências junto aos funcionários da SMSU, das organizações de catadores e da equipe responsável pelo recolhimento de resíduos destinados ao programa de coleta seletiva estudado.

Como já relatei, não tive a oportunidade de acompanhar pessoas que trabalhavam na gestão da Limpebras.

Por questões éticas e de compromisso firmado com os indivíduos que participaram desta pesquisa, seus nomes verdadeiros foram substituídos por nomes fictícios. Também, não divulguei, ao longo deste trabalho, os cargos ocupados e nem garantirei fidedignidade em relação ao gênero desses colaboradores, de modo a preservar a identidade dos mesmos. Ressalto, no entanto, que todos os indivíduos que prestaram informações desempenhavam funções que os permitiam ter ciência das questões levantadas nesta pesquisa.

#### **4.2.1 SMSU – Contingências e limitações operacionais**

O primeiro contato que tive com a SMSU, no âmbito desta pesquisa, ocorreu no dia 21 de setembro de 2016. Fui até lá no intuito de encontrar Giulia, pessoa que julguei ser a mais apta da SMSU para me fornecer informações sobre o programa de coleta seletiva. No período da manhã, ela lá não se encontrava, então, retornei no período da tarde. Apresentei a ela os objetivos do trabalho e minha intenção em acompanhar suas atividades, tendo ela consentido para a realização do *shadowing*.

Já nesse primeiro contato, que durou uma hora, Giulia me apresentou sua visão do programa como um todo. Falou do pouco interesse dos gestores superiores, sobretudo, secretários municipais, em ampliar o programa, afirmando que a nova lei de coleta seletiva do município, recentemente sancionada, foi aprovada pelos vereadores sem que eles tivessem plena consciência de seu conteúdo. Ela afirmou ainda que as organizações de catadores não estão capacitadas para assumir as responsabilidades impostas por essa nova lei e reconheceu a baixa eficiência da coleta realizada pelas equipes de recolhimento de material reciclável contratadas pela Limpebras e do pouco envolvimento dessa empresa e de sua subcontratada em relação aos objetivos do programa. Segundo sua visão, dada a existência de inúmeros interesses conflitantes, seria melhor interromper essa parceria e começar um novo programa de coleta seletiva.

Foi uma conversa muito esclarecedora. Eu não imaginava que obteria tanta informação assim já no primeiro contato. Ainda conversamos sobre outros assuntos não diretamente relacionados ao programa em si. Para evitar um constrangimento nesse primeiro contato, optei por não fazer anotações dessa conversa no momento em que ela ocorria, tendo-as feito após o término do encontro. Após a conversa, colhi o termo de consentimento livre e esclarecido de Giulia para a

realização da pesquisa e encerrei a visita. Ela também consentiu que eu utilizasse as informações já prestadas nesse primeiro contato.

No dia seguinte, iniciei minhas observações na SMSU, já me sentindo bem à vontade dada a receptividade, no dia anterior, de Giulia e outros funcionários da secretaria. Eu cheguei a esse local às 07h10m da manhã e Giulia já estava lá, praticamente, sozinha. Logo em seguida, foram chegando os funcionários de sua seção e dos demais setores. Em função de nossa conversa do dia anterior e do convívio que já tivemos quando eu ainda atuava como voluntário nas organizações de catadores, não notei da parte dela, nem ocorreu da minha, o estranhamento inicial que comumente ocorre no *shadowing* (MCDONALD, 2005, QUINLAN, 2008). Acredito que essa seja uma vantagem em utilizar essa técnica com pessoas já conhecidas.

Eu já imaginava que o dia de Giulia não seria um dia comum de sua rotina, visto que os motoristas e proprietários dos caminhões que fazem o recolhimento dos resíduos recicláveis estavam em greve. O motivo é que eles não recebiam há 4 meses. A prefeitura estava atrasando os pagamentos à Limpebras e esta, por sua vez, também atrasou o repasse à cooperativa de transporte à qual pertencem os motoristas. Aquele era o segundo dia em que os motoristas estacionavam seus caminhões na frente da SMSU e se recusavam a fazer a coleta. No meio da manhã desse mesmo dia, eles deixaram o local após serem avisados por alguém que, se continuassem se dirigindo para a porta da SMSU e dessem entrevistas, correriam o risco de perder o direito de trabalharem na coleta seletiva.

Diante disso, o período da manhã de Giulia consistiu, basicamente, em buscar, junto às organizações de catadores conveniadas ao programa, meios para que fosse feita a coleta dos resíduos nos locais previstos para aquele dia. Giulia buscou, sobretudo, que fosse realizada a coleta em geradores institucionais (empresas, hospitais, escolas, etc.) para que a greve dos motoristas não os desestimulasse a separar o material (BRINGHENTI; GÜNTHER, 2011) e para que as organizações de catadores não ficassem sem resíduos para trabalhar. Ela também utilizou para isso um pequeno caminhão doado à prefeitura, por meio de emenda parlamentar, para ser utilizado em prol das organizações de catadores. Como a prefeitura se encontrava em dificuldades financeiras, ela pediu para que as organizações de catadores dividissem o custo do combustível para que o caminhão fosse abastecido e pudesse prestar o serviço, tendo algumas organizações contribuído, mas outras não o fizeram. Obviamente, somente as que contribuíram receberam o material da coleta.

Outra dificuldade enfrentada nesse dia por Giulia foi a indisponibilidade de um veículo para se dirigir até o galpão no qual estão sediadas três associações de catadores, pois ela queria conversar com os responsáveis dessas organizações sobre questões relacionadas à greve. Diante dessa dificuldade, eu me ofereci para levá-la até lá em meu veículo, tendo ela aceitado a oferta. Ao retornarmos para a SMSU, Giulia não executou mais nenhuma atividade específica no período da manhã, ficando apenas conversando comigo e com outro funcionário do setor sobre a coleta seletiva e outros assuntos diversos. Talvez resida aí uma desvantagem em realizar o *shadowing* com pessoa conhecida, visto que a intimidade pode facilitar a perda de foco, por parte do indivíduo acompanhado, de suas atividades.

No entanto, há que se considerar a possibilidade de essa conversa ter sido favorecida em razão da inexistência de meios para que Giulia realizasse outras atividades. Levanto tal possibilidade, visto que uma importante atividade que ela e outros funcionários do setor poderiam realizar, e não o fazem, é o monitoramento das rotas estabelecidas que os caminhões da coleta seletiva devem cumprir, tendo em vista que o próprio site da prefeitura informa sobre esse monitoramento (PMU, 2015?). Segundo Giulia, a conexão de internet disponibilizada à SMSU é insuficiente para carregar o site da empresa que realiza o monitoramento dos caminhões da coleta, o que os impede de realizar esse serviço, bem como para implementar melhorias para corrigir deficiências no cumprimento das rotas estabelecidas.

No período da tarde, acompanhei Giulia a uma reunião do Comitê de Coleta Seletiva para discutir o regimento interno dos ecopontos. Foi uma reunião breve, marcada por ausência de representantes de metade das organizações de catadores conveniadas e por atraso do servidor da SMSU responsável pela gestão dos ecopontos. Ao seu término, não foi gerada nenhuma sugestão relevante de mudança do regimento, tendo apenas sido marcada uma nova reunião, para o dia 05 do mês seguinte, com a finalidade de definir quais organizações de catadores ficariam responsáveis por gerir os ecopontos e como seria a sua distribuição entre elas.

Nessa outra reunião, compareceram representantes de todas as organizações, além de catadores autônomos que recolhiam materiais nos ecopontos. Giulia explicou a todos os presentes que era necessário que esses catadores se integrassem a uma das organizações de catadores conveniadas, pois a PMU não poderia permitir que pessoas não vinculadas a ela trabalhassem nesses locais. Tal medida era necessária também para que a PMU tivesse a informação para onde os materiais estavam sendo destinados. Foram feitos apontamentos por alguns dos presentes, mas, no final, ao contrário do que era desejado pelos membros das organizações de

catadores e da SMSU, não foi definido como ficaria a divisão dos ecopontos. Soube que, posteriormente, em uma reunião que não tive a oportunidade de acompanhar, foi feita essa divisão. No entanto, passado cerca de um mês dessa última reunião, nenhuma organização de catadores havia conseguido assumir, de fato, o recolhimento dos resíduos recicláveis recebidos no ecoponto.

Pelo fato de ter realizado a fase de *shadowing* simultaneamente na SMSU, na CORU e na ACOPPPMAR, além de intercalar tais atividades com minhas atividades laborais, retornei à SMSU para acompanhar Giulia somente no dia 27 de outubro de 2016. Nesse dia, procurei me manter mais calado, para avaliar se minha presença influenciava menos as atividades dela, porém utilizei mais ostensivamente o caderno de campo. Por essa razão, Giulia brincou comigo, dizendo: “É, anota tudo nesse caderninho aí...”. Apesar do comentário, não senti, da parte dela, qualquer constrangimento em relação a isso. No máximo, por um breve momento, acredito que ela tenha se lembrado de que eu estava observando e anotando muito do que eu via e ouvia.

Nesse mesmo dia, no período da manhã, o trabalho de Giulia consistiu em tentar adequar um PEV de materiais recicláveis em uma comunidade rural. Verifiquei que ela enfrentou diversas dificuldades, desde materiais e mão de obra para apoiá-la, até mesmo transporte para levá-la até o local. No final da manhã, ela conseguiu resolver parcialmente o problema, tendo comprado uns ganchos com recursos próprios e conseguido o apoio de outro órgão da PMU para afixá-los.

Essas dificuldades enfrentadas por Giulia em uma tarefa relativamente simples, somadas à ausência de conexão de internet adequada para os servidores da SMSU acompanharem o monitoramento dos caminhões da coleta seletiva, me mostraram que, passados cinco da elaboração do PMSB (PMU, 2012c) – no qual se constatou a necessidade de dotar a SMSU de melhorias estruturais – o órgão ainda padece de condições adequadas para melhor gerir o programa de coleta seletiva. Dificuldades estruturais e financeiras que impedem a implantação e expansão de programas de coleta seletiva já foram identificadas em outros estudos, como o de Besen *et al.* (2014).

Após o almoço, Giulia retornou à SMSU para acompanhar mecânicos da PMU na análise do óleo de motor do caminhão doado ao programa por emenda parlamentar. Aparentemente, esse fluido do veículo estava misturado com água (suspeitavam, inclusive, que tal situação era decorrente de ação dolosa por parte de funcionários da prefeitura). Enquanto aguardávamos a

chegada dos técnicos (eles acabaram não comparecendo), tive a oportunidade de conversar com Giulia sobre os aspectos políticos da coleta seletiva. Nessa conversa, tentei compreender melhor se os objetivos presentes nas leis relativas à gestão de resíduos sólidos e coleta seletiva, bem como nos demais documentos da parceria analisados, (sobretudo, nos convênios com as organizações de catadores), eram ratificados pelas ações dos gestores da SMSU, principalmente, no que tange à busca de soluções para os problemas ambientais gerados pelos resíduos sólidos urbanos e provisão de melhores condições de trabalho e vida para os catadores de materiais recicláveis do município.

Achei interessante buscar uma melhor compreensão sobre a influência de aspectos políticos na gestão dos resíduos sólidos, pois, em conversas com servidores da SMSU, em especial, com a pessoa que acompanhei, constatei que ações/omissões em relação ao programa foram adotadas, levando em consideração também tais aspectos. Quando questionada por mim sobre as razões para a criação do programa, se essas se assentavam mais na necessidade de prestação de um serviço público ou se procuravam dar apoio às organizações de catadores existentes no município, Giulia disse, a princípio, acreditar que ambos fatores foram preponderantes para a concepção dos programas de coleta seletiva. Percebendo que estava se referindo aos programas de uma forma geral, pedi para que ela opinasse, especificamente, em relação ao programa de Uberlândia.

Então, Giulia afirmou que o programa nasceu de uma ideia de projeto de cidade moderna e que tal programa contribuiria nesse sentido. Acrescentou ainda que, em sua opinião, os gestores municipais de alto escalão (prefeitos, secretários municipais e seus assessores diretos) acreditam que, da forma como está, o programa já cumpre seu papel, pois é tido como funcional e apoia os catadores. Questiono-a se o programa não teria nascido como uma exigência legal como, por exemplo, por imposição da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM no processo de emissão de licença de funcionamento do novo aterro sanitário que foi implantado no ano de 2010. Ela disse-me que desconhecia essa questão, no entanto, outro servidor que estava próximo confirmou a existência dessa condicionante.

Sobre a questão da motivação para a criação do programa, senti que ficou um pouco vaga a explicação de Giulia. Lembro-me de quando ele fora lançado. Nessa época, eu acompanhava o trabalho da ACOPPPMAR, a qual havia iniciado suas atividades em setembro de 2010. Além dela, existiam apenas outras duas organizações de catadores, a Associação de Recicladores e Catadores Autônomos – ARCA e a Cooperativa de Recicladores de Uberlândia – CORU.

Ambas, aparentemente, já recebiam materiais recicláveis oriundo de empresas e órgãos públicos que, praticamente, ocupavam toda sua capacidade produtiva. Por isso, no início do programa, boa parte do material recolhido era destinado à ACOPPPMAR, pois, dada sua recente formação, a associação ainda não disponibilizava de material suficiente para ocupar toda sua capacidade produtiva.

Revivendo a memória dessa época, fiquei com a sensação de que, no início do programa, a principal preocupação da prefeitura era a de destinar adequadamente o material recolhido por meio dele. Não havia, naquela época, uma participação das organizações de catadores no planejamento da ampliação da coleta seletiva, tendo ocorrido em função disso situações nas quais houve envio de material às organizações de catadores acima da sua capacidade de processamento. E, de certa maneira, esse recolhimento acima da capacidade das organizações de catadores incentivou a criação de novas associações de catadores.

Outro aspecto que identifiquei sobre os objetivos da prefeitura e de seus representantes em relação ao programa da coleta seletiva foi a predominância de fatores não técnicos sobre os técnicos nas decisões tomadas por esse órgão. Segundo Giulia, muitas vezes, as decisões são tomadas, levando-se em mais consideração a possibilidade de a ação render “capital político” ao prefeito e seus imediatos do que ser uma decisão acertada do ponto de vista técnico. Como exemplo disso, foi citada a implantação dos containers em alguns pontos da cidade para mecanizar a coleta de resíduos.

A decisão foi criticada do ponto de vista técnico, pois: 1) apresentava maiores custos ao município (a prefeitura paga pelo aluguel e limpeza dos containers, além do valor pago pelo recolhimento dos resíduos); 2) a cor verde dos containers incentiva a população a acreditar que esses recipientes são destinados ao recolhimento de resíduos a serem encaminhados para a coleta seletiva, mas, na realidade, eles são destinados ao aterro sanitário; e 3) dificuldade de identificar geradores de grande quantidade de resíduos, os quais, conforme legislação municipal, deveriam pagar taxas extras – além do IPTU – para o recolhimento desses resíduos; no entanto, com a disponibilidade dos containers, esses geradores acabam por depositar seus resíduos nesses locais. Apesar de estarem cientes dessas questões, os gestores do município mantiveram a decisão de colocação dos containers e da implantação da coleta de lixo mecanizada como uma ação que visava a dar ares de modernidade à cidade. Tal situação ilustra a assertiva de Lima *et al.*(2011) sobre as consequências da ausência de controle social intenso sobre a definição dos instrumentos de política pública.

Conflitos de interesse entre os assessores imediatos do prefeito também foram apontados como causas para a imprecisão das ações voltadas ao desenvolvimento do programa de coleta seletiva, tendo em vista que a SMSU era dirigida por membros de partido político diferente ao do prefeito do município. Apesar de os partidos terem feito parte da mesma coligação vencedora das eleições, de acordo com Giulia, a influência da vontade do prefeito sobre essa secretaria era menor do que em secretarias dirigidas por membros de seu partido. Associado a esse fator, Giulia me disse que, em função da comunicação interna obedecer fielmente à hierarquia do poder executivo municipal, os servidores da SMSU não tinham acesso direto ao prefeito.

Todas as informações passavam pelos gestores da SMSU (de partido político diferente daquele do prefeito) e/ou pelos assessores de confiança do prefeito que também acompanhavam essas atividades. Conforme Giulia, no entanto, esses últimos tinham interesses políticos próprios, que nem sempre estavam alinhados com a visão dos servidores da SMSU e dos outros integrantes da parceria, sobretudo, das organizações de catadores, confirmando a existência de interesses e objetivos implícitos por parte desses gestores (BRONZO; TEODÓSIO; ROCHA, 2012). A comunicação de fatos relacionados à coleta seletiva ao prefeito ou aos gestores da SMSU também era dificultado pelo aparente desinteresse e desconhecimento desses últimos acerca do assunto. Giulia me disse que visitas desses gestores à unidade operacional da SMSU – local onde coletei os dados – ocorreram apenas umas três vezes desde quando assumiram a pasta.

Conforme servidores da SMSU, essa conduta divergia da postura de seus antecessores, que eram vistos frequentemente na unidade. Uma das possíveis causas para esse desinteresse pode estar associada, segundo Giulia, a uma aparente percepção por parte dos gestores da SMSU e de seus superiores de que Uberlândia está à frente da maioria das cidades brasileiras no que diz respeito à coleta seletiva. Tal percepção pode ter gerado uma compreensão de que não existe urgência em se buscar uma melhoria nesse serviço, ou seja, inexistente vontade política por parte desses gestores públicos (CONKE, 2015).

Essa percepção de que o programa de coleta seletiva funciona adequadamente parece também ser compartilhada pelos órgãos de controle externo, uma vez que, até a conclusão da fase de coleta de dados desta pesquisa, o programa não foi questionado sobre o seu desenvolvimento e o fato de não ter atendido ao disposto na Política Nacional de Resíduos Sólidos no que tange ao não envio de materiais recicláveis aos aterros. Há que se considerar que tal norma, conforme dados do SNIS (2016), não é atendida pela maioria dos municípios brasileiros. Pior do que isso, existem muitos municípios que sequer extinguiram seus lixões. No entanto, o fato é que, de

acordo com Giulia, o interesse em ampliar a coleta seletiva no município, aparentemente, só está presente nos servidores da SMSU e nas organizações de catadores conveniadas.

Conforme exposto, a análise dos dados colhidos por meio do *shadowing* revelaram detalhes sobre a atuação da SMSU que podem auxiliar na compreensão da parceria, conforme sintetizado no Quadro 11. Além de dificuldades estruturais que já haviam sido identificadas em estudo realizado pela própria PMU (2012c), bem como das financeiras, em virtude, principalmente, do momento de retração econômica pela qual o país passa, foram identificadas também dificuldades técnicas. Constatei que a prefeitura não dispunha de profissionais para apoiar os servidores da SMSU em atividades que exigiam conhecimento técnico, como instalação de PEVs, além de esses servidores não terem uma compreensão muito clara sobre as necessidades de as organizações de catadores demandarem tempo e suporte técnico para assumirem maiores responsabilidades no programa, como no caso dos ecopontos (RUTKOWSKI; RUTKOWSKI, 2015).

Quadro 11 - Síntese dos aspectos da atuação da SMSU - Shadowing

Categoria	Especificação do aspecto identificado
Dificuldades financeiras e estruturais	1) Falta de pagamento do serviço terceirizado, gerando sua interrupção; 2) Falta de recurso para abastecer caminhão da PMU; 3) Indisponibilidade de veículo para acompanhar as organizações; 4) Conexão de internet insuficiente para monitorar caminhões da coleta seletiva; 5) Falta de recursos para aquisição de materiais para equipar PEV.
Dificuldades técnicas	- Incompreensão por parte dos técnicos da SMSU sobre a necessidade de disponibilizar tempo para as orgs de catadores assumirem os ecopontos; - Falta de mão de obra técnica para apoiar adequação de PEV.
Objetivos quanto ao programa	- Dar ares de modernidade à cidade; - Obrigação em função da implantação do aterro sanitário; - Não envolvimento dos catadores no planejamento inicial do programa de coleta seletiva.
Interferência política	- Ação em função de ela render “capital político”; - Opção pela colocação de containers prejudicando a coleta seletiva; - Interesses políticos de assessores sobrepondo-se aos interesses do programa; - Pouco envolvimento dos gestores da SMSU com o programa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Acredito, porém, serem mais relevantes para este trabalho as informações relativas aos objetivos dos gestores da SMSU quanto ao programa de coleta seletiva. A preocupação em dar ares de modernidade à cidade e a busca por realizar ações que rendam “capital político” a seus executores constituem-se em objetivos que podem influenciar ações que não favorecem o desempenho do programa, sobretudo, quando não existe um controle social efetivo da política pública (LIMA *et al.*, 2011). A instalação dos containers para mecanização da coleta convencional retrata bem tal situação. Já a percepção, por parte dos gestores da SMSU, de que

o programa é satisfatório, favorece também sua estagnação, uma vez que não desperta nesses atores a vontade política (CONKE, 2015) necessária para que se mobilizem em prol de melhorias e expansão do serviço.

Assim, constatei que, a despeito da existência de leis favoráveis à implantação de um amplo serviço de coleta seletiva no município, com vistas à inclusão de catadores de materiais recicláveis e à minimização de impactos causados pela geração de resíduos sólidos, a atuação da SMSU é influenciada por motivações de ordem política que nem sempre coadunam com os objetivos expressos na lei.

#### **4.2.2 *Shadowing* nas organizações de catadores: revendo os amigos e as fragilidades das organizações**

##### **4.2.2.1 CORU: apoiando-se em suas fragilidades para continuar.**

Na manhã do dia 21 de setembro de 2016, após tentativa frustrada de encontrar Giulia na SMSU, dirigi-me à CORU com a expectativa de reencontrar lá as pessoas com as quais convivi frequentemente entre os anos de 2011 a 2014. Confesso que nutro por essas pessoas, principalmente, em relação aos membros mais antigos, um carinho especial que é fruto da amizade construída durante esse período de convívio e de uma admiração pela persistência delas em continuar na busca por consolidar a cooperativa a despeito dos revezes que já enfrentaram (por exemplo, os dois incêndios ocorridos em suas unidades produtivas).

Logo ao chegar à sede da cooperativa, a primeira impressão que tive foi de que não houve melhoria quanto aos aspectos de limpeza e organização do processo produtivo. Na área externa do galpão, havia muito material espalhado. O acesso à área de descarregamento estava impedido aos caminhões da coleta seletiva em função do acúmulo de material nesse local. Segundo um dos cooperados, já havia algum tempo que esse material, previamente descarregado, estava ali. Em outro dia que acompanhei uma operação de descarregamento, verifiquei que essa desorganização gera retrabalho por parte dos membros da cooperativa. Em virtude de o material não ser despejado diretamente na bancada de separação no momento do descarregamento, os cooperados são obrigados a movimentar posteriormente esse material até lá sem que, para isso, disponham do auxílio de veículos ou máquinas. Se assim não o fazem, acabam por realizar a triagem dos materiais no local onde foram despejados, o que prejudica a qualidade da separação e aumenta o esforço daqueles que executam esse serviço.

Na CORU, realizei o *shadowing* por meio de acompanhamento simultâneo a dois indivíduos da cooperativa, visto que muitas informações solicitadas ao indivíduo previamente escolhido foram, por ele mesmo, recomendadas a serem solicitadas a outro funcionário. Dada a complementariedade dos conhecimentos fornecidos por ambos, achei viável realizar a coleta de dados dessa maneira. Além desses dois indivíduos, aqui identificados pelos codinomes Rafael e Jorge, constatei que a CORU, à época da coleta de dados, contava com mais 7 cooperados. Em seu site, o qual já não é atualizado há algum tempo, consta que a CORU é formada por 22 cooperados.

Segundo Rafael, existem outros catadores que são cooperados, no entanto, eles não trabalham no galpão e nem comercializam seus materiais por meio da cooperativa. Dentre esses, alguns são membros do conselho fiscal e um é membro do conselho administrativo – o diretor técnico. Constatei também relações de parentesco entre os nove cooperados que trabalham no galpão (um cooperado é pai de outro; uma cooperada é mãe de outro; e uma é tia de outra cooperada).

Esse baixo número de catadores que, de fato, trabalham na CORU, pode estar associado a fatores já identificados em estudos como o do IPEA (2013) e CONKE (2015), tais como, preferência desses atores em trabalharem sozinhos para não ter que se submeterem a regras ou sentimento de não pertencimento à organização. No entanto, em conversas com Rafael, percebi que esse pequeno grupo que trabalha atualmente no galpão da CORU, em sua maioria, não é favorável ao ingresso de novos cooperados, pois, como recebem pelo sistema de rateio com base nos dias trabalhados, eles têm a impressão de que, se ocorrer o ingresso de mais cooperados, a renda *per capita* de cada um diminuirá. Essa é uma das possíveis explicações para a existência de parentescos entre os cooperados, porque, aparentemente, só aceitam novos cooperados quando esses são familiares dos outros que necessitam de uma colocação profissional.

Em relação à desorganização do processo produtivo e à condição de limpeza inadequada, verifiquei, durante acompanhamento ao Rafael, que existe consciência por parte dos membros da diretoria da CORU quanto à necessidade de melhorar tais aspectos, mesmo porque existem normas em seu estatuto e regimento interno que impõem rotinas para essas atividades. Segundo Rafael, no entanto, é baixo o envolvimento e interesse dos membros da CORU por essas atividades, sendo baixa também a preocupação com o uso de EPIs na organização. Mesmo havendo disponibilidade de alguns desses equipamentos, como protetores auriculares e luvas, observei que poucos eram os membros que os utilizavam, mesmo quando a prensa estava ligada

ou quando estavam separando o material. Percebi também que alguns cooperados utilizavam calçados abertos (chinelos e sandálias) ao invés de botas. Rafael relatou que a diretoria da cooperativa tem dificuldades em fazer com que os cooperados cumpram integralmente as disposições previstas em seus regulamentos internos, bem como em fazê-los se envolverem mais com as questões administrativas e a situação financeira da CORU. Segundo Rafael, quando a diretoria faz reuniões para repassar informações, quase não existe manifestação por parte dos cooperados. Nem mesmo quando era apresentada a prestação de contas, eles demonstravam interesse.

Em contraponto à dificuldade da diretoria de fazer cumprir as regras do estatuto social e regimento interno da CORU, em conversa com Rafael e Jorge, notei que parte dela consegue impor sua vontade no que tange à opção pela realização da coleta própria de resíduos. Questionei ao Rafael, especificamente, sobre a sua percepção em relação à viabilidade dessas coletas, já que, com exceção da que realizam na UFU, eles não são remunerados por conta do serviço prestado, auferindo receita, nesses casos, somente com o valor da venda dos materiais recolhidos. Rafael me disse que a diretoria tem ciência de que algumas coletas não são vantajosas, seja pela pequena quantidade de materiais e/ou pela existência de mistura de material orgânico. Assim, o ideal seria eliminar algumas dessas coletas e abrir espaço para receberem mais material do programa de coleta seletiva do município, o que não lhes acarreta custos com seu recolhimento e o material, geralmente, vem com pouco índice de rejeitos (material orgânico ou não reciclável). No entanto, ele disse que alguns membros da diretoria se sentem na obrigação de recolher o material de algumas organizações, mesmo que não seja economicamente vantajoso, pois foram elas que os ajudaram quando a CORU não recebia material suficiente do programa ou mesmo quando esse nem existia. Percebi então que, além da questão financeira, outros motivadores determinavam a opção da CORU em, de certa forma, preferir a parceria no programa com a prefeitura.

Então, reside aí uma das principais causas para que a CORU receba menos materiais recicláveis do programa de coleta seletiva que as outras organizações, pois, ao realizar coleta própria de materiais em diversos parceiros, em sua maioria, empresas, ela acaba por ocupar capacidade produtiva de preparo de materiais para comercialização. Tal situação, por vezes, gera acúmulo de material na organização e, conseqüentemente, a solicitação da CORU para que se suspenda o envio de materiais do programa de coleta seletiva, com o fito de que se regularize o nível de estoque de materiais a serem processados.

Outro fator que contribuiu para essa situação foi o incêndio ocorrido no setor operacional do galpão da CORU em maio de 2015, em razão do qual foram destruídos todo o material estocado, o maquinário, o caminhão, a fiação elétrica e o telhado. Os cooperados da CORU, após remoção dos restos do que foi destruído pelo incêndio, retomaram as atividades, mesmo sem ter sido recuperada a infraestrutura do galpão, sobretudo, o telhado. Isso atrapalhou sobremaneira o desenvolvimento das atividades de segregação dos materiais, visto que os cooperados e os materiais ficaram expostos às condições climáticas, como chuvas e sol forte. Entretanto, saliento que, conforme relatórios do SNIS (2012; 2013; 2014; 2016; 2017), a CORU, geralmente, sempre esteve posicionada entre as organizações que menos receberam material do programa de coleta seletiva.

Em relação ao tempo em que atuava como voluntário, percebi também que não houve melhora na capacitação técnica dos cooperados. Os membros da diretoria ainda não dispõem de conhecimentos suficientes para organizar adequadamente os registros financeiros e operacionais da CORU, bem como para manter a documentação da cooperativa regularizada junto aos órgãos de fiscalização. Notei, inclusive, que eles ficaram bem esperançosos com minha presença, pois imaginavam que eu os auxiliaria. Apesar de ter informado que esse não era meu propósito naquele momento, busquei, durante as visitas que fiz, orientá-los e auxiliá-los nessas atividades, percebendo que, dificilmente, conseguiria desvincular-me do papel de voluntário. Foi por essa razão também que, com exceção dos momentos em que acompanhei Jorge nos trabalhos de recolhimento de materiais em organizações que destinavam seus resíduos recicláveis a CORU, eu senti dificuldade em fazer com que eles seguissem sua rotina normal em vez de ficarem a mim dispensando atenção.

Já sobre a irregularidade da documentação da CORU frente a órgãos, como o fisco estadual e federal, verifiquei que essa situação estava impedindo a cooperativa de receber benefícios de programas de apoio às organizações de catadores dos respectivos entes federativos. Até a coleta de resíduos recicláveis de um clube da cidade eles não estavam fazendo mais, pois estavam com seu alvará de funcionamento vencido. Além dessas fragilidades, na última visita que fiz à organização, notei uma dependência excessiva que a organização tem junto a alguns cooperados. Nesse dia, tanto o motorista que conduz o caminhão da CORU, como a pessoa que trabalha em seu escritório, estavam de licença por motivo de saúde, tendo sido interrompidas ambas as atividades que eram desempenhadas por essas pessoas. Não identifiquei, entre os cooperados, ninguém prontamente apto a realizá-las, mesmo que precariamente.

Assim, durante a fase de coleta de dados em campo na CORU, pude notar que, dentre as responsabilidades previstas no convênio com a prefeitura (PMU, 2014b), a cooperativa tem dificuldades em cumprir, principalmente, as relacionadas à: limpeza e organização do galpão, acúmulo de material nas dependências da cooperativa, uso de equipamentos de proteção individual, prestação de contas e integração de novos catadores.

Em relação aos objetivos da CORU, o acompanhamento de Jorge (primeiro cooperado escolhido por mim para acompanhar) me possibilitou confirmar a expectativa em relação ao objetivo de melhoria da renda dos catadores, conforme consta em seu estatuto social (CORU, 2010), além de ter ficado evidente um novo elemento, ou seja, a preocupação em melhorar o rendimento da cooperativa com o objetivo de honrar os compromissos financeiros da organização e possibilitar a realização de investimentos. Um dos possíveis investimentos citados por ele foi a aquisição de maquinário para moagem de PET (um tipo de plástico) como forma de agregar valor aos produtos que comercializam.

Em um primeiro momento, quando ele me transmitiu essa ideia, imaginei que Jorge não tinha uma real noção dos empecilhos para levar a ideia adiante, principalmente, no que tange à escala necessária para tornar esse processo viável economicamente e conhecimentos técnicos de produção e de comercialização desse tipo de material. Entretanto, no desenrolar do acompanhamento, fiquei com a impressão de que, na realidade, ele e, possivelmente, a própria CORU, não tinham um plano bem definido de como desenvolver atividades que gerassem maior renda para os catadores e a cooperativa.

Mais do que a ausência de um plano para atingir esses objetivos, chamou-me a atenção o fato de ele não ter mencionado, espontaneamente, a assunção do serviço remunerado de recolhimento de materiais da coleta seletiva por meio do programa gerido pela prefeitura municipal. Ressalto esse fato, pois, no final de agosto de 2016, foi aprovada a Lei Ordinária Municipal 12.504, a qual dispõe sobre o serviço público de Coleta Seletiva Solidária dos resíduos recicláveis no município de Uberlândia. Por razões de organização deste trabalho, não abordarei, neste momento, detalhes dessa lei, mas, resumidamente, ela prevê que as organizações de catadores do município (que atenderem a certos requisitos técnicos) sejam contratadas e remuneradas pela prefeitura para realizarem a coleta, separação e comercialização dos resíduos recicláveis oriundos de domicílios e estabelecimentos atendidos pelo programa.

Pelas informações repassadas pelas organizações de catadores (inclusive, pelo próprio Jorge e pela Giulia da SMSU) e de notícias veiculadas na mídia, tomei conhecimento de que os catadores das organizações conveniadas participaram do processo de concepção e discussão da respectiva lei. Daí a minha admiração pelo fato de Jorge não ter citado, espontaneamente, essa possibilidade. Quando provocado por mim, ele se disse muito esperançoso em relação à efetivação dessa lei. Disse-me ainda que pretende, com os possíveis recursos que essa contratação pode gerar, conseguir quitar as dívidas da cooperativa e constituir uma reserva financeira, conforme estabelece o estatuto social da cooperativa.

Por um lado, fiquei com a sensação de que Jorge não tem uma definição muito clara sobre o futuro da organização, pois talvez se preocupe mais com o dia a dia da cooperativa, agindo de acordo com a estratégia de sobrevivência característica desse grupo social, conforme mencionado por diversos autores (IPEA, 2013; BESEN, 2011; GONÇALVES-DIAS, 2009; LOSCHIAVO-DOS-SANTOS, 2008). Por outro lado, considero também que, talvez, ao invés de um processo inconsciente, essa postura revele uma desconfiança consciente em relação à efetivação da referida lei de modo a beneficiá-los. Por se tratar da organização de catadores com maior tempo de existência da cidade, seus cooperados já vivenciaram projetos como esse que não se concretizaram.

#### **4.2.2.2 ACOPPPMAR: as mudanças em sua atuação e suas consequências**

Ao iniciar a fase de coleta de dados por meio do *shadowing*, optei por visitar, primeiramente, a ACOPPPMAR. Confesso que assim o fiz, pois, das organizações que fizeram parte desta pesquisa, era com ela que eu mais tinha familiaridade. Acreditei que isso me facilitaria ganhar confiança no uso da técnica e, caso eu necessitasse repetir algum procedimento de coleta feito equivocadamente em função da minha inexperiência, seria mais fácil realizá-lo nessa organização. De fato, aprendi logo na primeira visita à organização que já é possível coletar um número satisfatório de informação no primeiro encontro, mesmo que o propósito desse encontro seja apenas o de apresentar a pesquisa e colher o termo de consentimento livre e esclarecido do participante. Depois desse dia, não deixei mais o caderno de campo em casa ou no carro.

Foi no dia 19 de setembro de 2016 a data dessa primeira visita. Fui à ACOPPPMAR no intuito de identificar quem seria a pessoa mais indicada para que eu acompanhasse a fim de observar como as atividades vinham sendo desenvolvidas. Cheguei às 14h30, no início de uma reunião dos associados. A pessoa que eu imaginava que iria acompanhar não estava presente, sabendo,

posteriormente, que ela havia pedido afastamento da associação por três meses. Fui convidado por um dos presentes – Lucas – a participar da reunião, sendo ele, posteriormente, o escolhido para que eu pudesse acompanhar. Como na CORU, por sugestão do indivíduo que escolhi, acompanhei também outro membro da organização, Marcelo, o qual contribuiu apenas marginalmente.

Na reunião, apresentei-me aos demais associados, relatando minha história junto à associação e minha intenção de realizar a pesquisa. Todos ouviram, contudo, ninguém se manifestou. Da mesma forma agiram quando o dirigente da organização lhes disse sobre a inadimplência da associação junto à Receita Federal, bem como quando alertou os presentes sobre a necessidade de melhorarem aspectos relacionados à disciplina, organização e limpeza da ACOPPPMAR. Notei, ao longo das outras visitas, que é comum o fato de os associados não questionarem muito a diretoria sobre a gestão da associação.

Ainda, fiquei com a impressão de que, além de uma certa alienação quanto às questões administrativas da ACOPPPMAR, o fato de a diretoria ter em sua composição uma presença significativa de membros da mesma família – situação não vedada pelo seu estatuto social (ACOPPPMAR, 2010) – talvez seja também um fator inibidor da participação dos demais membros. Na época da coleta de dados, a associação contava com um total de 52 catadores. Desses, 12 trabalhavam no galpão, selecionando os materiais encaminhados pelo programa de coleta seletiva do município, e os 40 restantes são catadores que vendem para a associação os materiais recicláveis recolhidos autonomamente por eles. Na reunião da qual participei, somente os associados que trabalham no galpão estavam presentes.

Diferentemente da CORU, na ACOPPPMAR, o pouco envolvimento dos membros em questões administrativas (presente em ambas) não está presente no ritmo de trabalho na separação dos materiais e enfardamento para a venda. Isso ocorre, pois, o método de remuneração dos membros é diferente nessas organizações. Na CORU, o rateio é feito proporcionalmente aos dias trabalhados, enquanto, na ACOPPPMAR, isso se dá por quantidade de material segregado ou enfardado. Ao menos na época em que eu era responsável por auxiliar essas organizações em seus registros de produção e comercialização de materiais, a forma de remuneração da ACOPPPMAR era uma das causas para que ela tivesse uma produtividade *per capita* maior que a da CORU.

No entanto, no que se refere às atividades de organização e limpeza, ocorre a resistência dos associados da ACOPPPMAR em executá-las, visto que são atividades que consomem o tempo deles e não geram direito à remuneração. Mesmo assim, a ACOPPPMAR, em minha opinião, está à frente da CORU. Acredito que nem seja tanto em virtude da conscientização de seus membros, mas, sim, devido ser menor o espaço livre e o setor de recebimento de material estar situado em um local menos exposto à ação de ventos, fatores que auxiliam para o não espalhamento dos materiais, como ocorre na CORU.

Quanto à observância de outras responsabilidades assumidas pela associação junto à prefeitura em razão do convênio estabelecido (PMU, 2014a), verifiquei que a ACOPPPMAR tem dificuldades em cumprir, principalmente, os procedimentos de prestação de contas, dada a suas dificuldades em organizar seus registros de fluxo financeiro e de materiais. Sobre o uso de EPIs na execução das atividades produtivas, notei que boa parte dos associados usava calçados fechados e o operador da prensa usava também protetor auricular, mas alguns que trabalham com a separação de material não usavam luvas.

Quanto aos objetivos da ACOPPPMAR, Lucas me relatou que a principal mudança ocorrida na ACOPPPMAR, no período em que me afastei dela, foi o início da compra de materiais recicláveis de catadores externos. Ele se mostrou bastante empolgado com essa atividade. Cheguei, inclusive, a acompanhá-lo em visita a três catadores que tinham interesse de vender o material para a associação. Em relação a um deles, Lucas disse que não se interessou por adquirir os materiais do catador, pois ele notou que, na realidade, essa pessoa atuava mais como “atravessador” (nome que eles dão a comerciantes de materiais recicláveis que compram de catadores e vendem para a indústria ou comerciantes com maior capacidade de armazenagem) do que como catador. Ele acredita que a ação dessas pessoas prejudica os catadores autônomos, pois pagam a eles preços muito baixos. Disse-me também que, ao começarem a adquirir material desses catadores (e filiarem eles à associação), o valor dos preços pagos aos autônomos aumentaram, favorecendo mesmo aqueles catadores que não estão filiados à ACOPPPMAR.

Confesso que fiquei impressionado e feliz com a iniciativa da ACOPPPMAR em adquirir materiais recicláveis de catadores autônomos e agregar essas pessoas à associação. Afinal, eles estavam auxiliando esses catadores a superar condições desfavoráveis, ao autuarem sozinhos na cadeia de reciclagem (DEMAJOROVIC *et al.*, 2014; SOUZA, PAULA, SOUZA-PINTO, 2012). Além do benefício gerado, tal ação, segundo Lucas, possibilitou à ACOPPPMAR ter volume de material para vender diretamente à indústria recicladora, eliminando os comerciantes

intermediários. Em todas as organizações de catadores que acompanhei, esse sempre foi um dos principais objetivos perseguidos como meio de melhorar a renda dos catadores. Tãmanha era a empolgação de Lucas com tal iniciativa que, durante o acompanhamento a ele até os catadores que tinham interesse em vender seus materiais à ACOPPPMAR, ao conversarmos sobre o futuro da associação, ele me disse que a diretoria da ACOPPPMAR tem a intenção de crescer, ou seja, de aumentar a venda de materiais recicláveis. Perguntado por mim como pretendia alcançar esses objetivos, ele me disse, em um primeiro momento, que era incluindo mais catadores externos para comprar seus materiais.

Depois, ele acrescentou que também pretendia fazer parcerias com empresas para coletar resíduos recicláveis oriundos de seus processos produtivos. Entretanto, em momento algum, ele mencionou o programa de coleta seletiva como uma possibilidade. Em outra oportunidade, identifiquei na fala de Lucas uma possível explicação para a decisão de buscar novas parcerias além do programa de coleta seletiva. No trecho a seguir, retirado de uma entrevista com ele, é possível perceber uma preocupação em diversificar as fontes de obtenção de materiais recicláveis:

E outra coisa: inclusive um cara amigo nosso, de empresa grande, da Coca-Cola, chegou ni nós, “rapaz se vocês puderem caminhar sem ficar dependendo muito de prefeitura é bom, só depender do necessário mesmo, entendeu? Porque vai chegar uma hora que vocês vão estar estabilizados...”, porque quando a gente depende de uma pessoa demais, o dia que aquela pessoa saí, nos caí, você entendeu? E nossa visão aqui sempre foi tentar correr atrás com as nossas próprias pernas. Depender só do que é direito nosso, o que é deveres... fazer o que é dever nosso e também o que é nosso direito só, você entendeu? E o resto é nós caminhar com as nossas pernas (Lucas em entrevista, 28/09/2016).

Em outra fala, porém, ele deixa claro que não pretende abandonar a parceria com a prefeitura. Quando eu indaguei sobre a possibilidade de realizarem, mediante contrato remunerado com a prefeitura, todas as atividades relativas ao programa de coleta seletiva, ele disse o seguinte:

Aí é outra coisa, por isso que também, futuramente, o Marcelo (nome fictício de outro associado) deu até uma ideia de nós não fechar a associação. Ficar com a cooperativa e a associação. A associação trabalhar com a triagem (dos materiais oriundos da coleta seletiva) e a cooperativa trabalhar com os catadores externos. É uma ideia que ele deu que uma hora nós vamos sentar para estudar. Não foi definido ainda, você entendeu? Mas assim, nós sempre vai estar aberto para as duas coisas, sempre (Lucas em entrevista, 28/09/2016).

Assim, pude perceber que talvez o fato de eles estarem empolgados com essa recente frente de trabalho – a compra de materiais de associados externos – tenha levado a associação a preferir a parceria no programa de coleta seletiva, mas notei que Lucas tem uma consciência da necessidade de mantê-la.

Constatei, porém, que essa iniciativa trouxe alguns problemas para a associação. Um deles, como já mencionei anteriormente, é a diminuição de recebimento de materiais por meio do programa. Não tive oportunidade de evidenciar com precisão a relação entre essas duas situações, no entanto, pela empolgação de Lucas com essa atividade, é clara a preterição da ACOPPPMAR em relação à parceria. No período em que os motoristas dos caminhões contratados para realizar a coleta seletiva pelo programa do município estavam em greve, ao contrário da CORU, a ACOPPPMAR, apesar de também dispor de caminhão próprio, optou por não apoiar a SMSU na realização da coleta. Segundo Lucas, o caminhão da ACOPPPMAR não tinha disponibilidade, pois já estava empenhado na busca de materiais dos catadores externos.

O início dessa atividade também trouxe maior complexidade à gestão da associação, como: 1) necessidade de colocar duas pessoas em tempo integral para buscar material dos catadores externos, e uma para inspecionar a qualidade da separação realizada pelo catador; 2) necessidade de tomar empréstimo a juros altos (10% ao mês) para formar capital de giro para aquisição dos materiais; 3) maior movimentação financeira de dinheiro em espécie, aumentando o risco de assaltos; e, 4) maior exposição ao risco da fiscalização no trânsito, uma vez que o veículo utilizado por eles não tem a documentação em dia, nem o condutor é regularmente habilitado. Além disso, houve alguns incidentes por não terem experiência nesse ramo, como a aquisição de material de baixa qualidade e danos em equipamentos por descuido do associado ao operá-lo.

Dessa forma, na fase de *shadowing* realizada com Lucas, constatei que a parceria com a prefeitura ficou um pouco ofuscada pelas operações de compra de materiais recicláveis de associados externos, enquanto meio para atingir os objetivos da associação. Na realidade, fiquei também com a sensação de que os objetivos relacionados à promoção de bem-estar, cultura, lazer e de busca de direitos sociais para os membros da organização são secundários frente à busca por melhoria da condição econômica dos mesmos, igualando-se, assim, ao objetivo principal da CORU.

Portanto, apesar de cooperativas e associações apresentarem diferenças quanto a suas finalidades, conforme legislação vigente, com base na minha vivência com organizações de catadores e no que verifiquei neste estudo, constatei que, geralmente, a decisão em se constituir como cooperativa ou associação se dá mais em função da complexidade dos processos de registro dessas organizações (tem-se a impressão que é muito menos complexos os processos

relativos à abertura de uma associação que de uma cooperativa) do que pelas finalidades originalmente previstas em lei para cada tipo de organização.

Assim, ao comparar as informações levantadas por meio do *shadowing* com membros da ACOPPPMAR e da CORU, constatei que, apesar de notar algumas diferenças entre a forma de se organizarem e buscarem se desenvolver, ambas as organizações de catadores participantes da pesquisa revelaram similaridades tanto em suas características, como em seus objetivos. O Quadro 12 sintetiza esses aspectos.

Observando o Quadro 12, é possível verificar que, em relação às características e fragilidades das organizações, a CORU e a ACOPPPMAR enfrentam dificuldades decorrentes da falta de envolvimento de seus membros com suas respectivas organizações e da incapacidade técnica dos mesmos para desenvolver atividades burocráticas. A falta de envolvimento dos membros dessas organizações vai de encontro a alguns dos princípios e objetivos propostos pelo MNCR (2015) no que tange à participação de todos os membros no planejamento e execução das atividades, assim como na consolidação do processo democrático de tomada de decisão.

A insuficiência de conhecimento técnicos, por sua vez, é um impeditivo para que CORU e ACOPPPMAR sejam, de fato, organizações autogeridas, como também objetiva o MNCR (2015) e a própria teoria referente ao terceiro setor (SILVA, 2010). Portanto, considero que essas organizações ainda não estão consolidadas, necessitando por isso de apoio técnico e financeiro de entidades de fomento ou do poder público. Como afirma IPEA (2013), é esperado que a consolidação desses empreendimentos requeira um longo processo de aprendizagem e prática de cooperação.

Quadro 12 - Síntese dos aspectos das Orgs de Catadores - Shadowing

Categoria	CORU	ACOPPPMAR
Características e Fragilidades da organização	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Membros não se envolvem com questões administrativas;</li> <li>2) Organização do processo produtivo e limpeza deficientes;</li> <li>3) Baixa utilização de EPIs;</li> <li>4) Necessidade de apoio para a organização burocrática da cooperativa;</li> <li>5) Equipamentos do processo produtivo insuficientes e inadequados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Membros não se envolvem com questões administrativas;</li> <li>2) Organização do processo produtivo e limpeza deficientes;</li> <li>3) Utilização de EPIs ainda deficiente;</li> <li>4) Necessidade de apoio para a organização burocrática da associação;</li> <li>5) Equipamentos do processo produtivo insuficientes e inadequados.</li> </ul>
Objetivos da organização	1) Melhorar as condições financeiras de seus membros.	1) Melhorar as condições financeiras de seus membros.
Objetivos quanto ao programa de coleta seletiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Um meio de melhorar as condições financeiras de seus membros;</li> <li>2) Expectativa moderada em relação à capacidade do programa em promover esse objetivo;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Um meio de melhorar as condições financeiras de seus membros;</li> <li>2) Expectativa moderada em relação à capacidade do programa em promover esse objetivo;</li> </ul>

	3) Alternativa ao programa: processamento dos materiais recicláveis para agregar valor; 4) Organização que menos recebe materiais recicláveis do programa.	3) Alternativa ao programa: aumentar a compra de materiais de catadores externos e coletar materiais em empresas; 4) Segunda organização que menos recebe materiais do programa.
--	---	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

A necessidade de apoio a essas organizações também se faz presente no que diz respeito à sua infraestrutura, pois, apesar de já contarem com alguns equipamentos, ambas ainda estão em fase intermediária de desenvolvimento, precisando de reforço para ampliar a coleta e incluir formalmente mais catadores (DAMÁSIO, 2010). A superação dessas fragilidades relacionadas aos processos de produção e trabalho é condição para que essas organizações melhorem sua produtividade e, conseqüentemente, a renda de seus membros. Isso é necessário para que essas organizações tenham sustentabilidade e, numa perspectiva mais ampla, reforcem a legitimidade da própria PNRS enquanto política pública de gestão de resíduos sólidos e inclusão social (LIMA *et al.*, 2011).

Quanto aos objetivos em relação à parceria no programa de coleta seletiva, identifiquei que a ACOPPPMAR e a CORU buscam nela uma forma de melhorar as condições financeiras de seus membros (LARDINOIS; KLUNDERT, 1995). Entretanto, identifiquei que essas organizações têm expectativas moderadas sobre o futuro da parceria, mesmo tendo elas espaço, por meio do Comitê Gestor da Coleta Seletiva, para participarem do planejamento e gestão do programa, e mesmo já existindo uma lei municipal de cuja formulação eles participaram e, aparentemente, a identificam como algo que os beneficiará (BAPTISTA, 2015). Por um lado, tal situação pode revelar uma ausência de compreensão por parte das organizações de catadores quanto às suas estratégias de desenvolvimento. Por outro lado, pode revelar uma desconfiança em relação à atuação da prefeitura/SMSU na parceria, sendo fruto da percepção da ACOPPPMAR e CORU de que existem pouca transparência e possíveis interesses e objetivos implícitos por parte do agente público (BRONZO; TEODÓSIO; ROCHA, 2012), fora, é claro, a insegurança ocasionada pelas mudanças vindouras decorrentes do início de um novo ciclo na gestão pública municipal.

#### **4.2.3 Limpebras: peculiaridades e conflitos da equipe de recolhimento de materiais recicláveis**

O acompanhamento da equipe responsável pela execução do serviço de recolhimento de materiais recicláveis proporcionou algumas informações relevantes para a pesquisa. Cheguei a titubear sobre a realização desse acompanhamento por duas razões. A primeira era se esse

acompanhamento traria informações pertinentes ou não à pesquisa; e a segunda era se não causaria um excessivo incômodo a esses trabalhadores. Pensei dessa forma, pois já havia tomado conhecimento, por meio de outras pessoas, que essas equipes não trabalhavam adequadamente, já que não cumpriam o roteiro estabelecido e não recolhiam todo o material disposto pelos moradores das residências atendidas pelo programa. Em função disso, na noite anterior a esse acompanhamento, não tive um sono satisfatório.

Felizmente, constatei que as informações colhidas esclareciam pontos que eu ainda não conhecia – apesar de todo o tempo em que estive envolvido com a coleta seletiva – e também em nada prejudicavam os motoristas. Tive a satisfação também em acompanhar Dieimes, motorista do caminhão, que foi muito simpático e respondeu pacientemente todos meus questionamentos. Apesar de estar fazendo anotações durante todo o acompanhamento, somente em um momento ele me perguntou o que eu anotava em meu caderno. Expliquei a ele e não percebi mudança em sua postura após meu esclarecimento.

Algumas situações me chamaram a atenção durante esse acompanhamento. A primeira delas foi a pouca quantidade de material disponível para ser recolhido. Vi que em algumas lixeiras havia material revirado, dando a entender que realmente existia a atividade de catadores autônomos que se antecipam ao recolhimento feito pelo caminhão. Dieimes já havia comentado que isso ocorria nos locais onde os caminhões da coleta seletiva trabalham e, ao longo da manhã, passamos por alguns desses catadores. Vi dois deles utilizando uma caminhonete para apoiar o recolhimento, bem como percebi também catadores idosos e jovens, uns a pé, empurrando carrinho, e outros que utilizavam bicicleta.

Durante a coleta dos resíduos pelos coletores contratados pela Limpebras, verifiquei que algumas sacolas são deixadas para trás. Observei que, em muitas dessas situações, eles verificavam o interior da sacola. Dieimes me disse que era para ver se havia material orgânico, pois, nesses casos, eles são orientados a não recolher. Algumas sacolas nem eram verificadas de perto; já em relação a outras, percebi que, de fato, os coletores, ou mesmo o Dieimes, não tinham visto. Notei também que poucos eram os condomínios residenciais e estabelecimentos comerciais em que os coletores recolhiam material. Em conversa com Dieimes, percebi que nem o motorista, nem os coletores se sentiam responsáveis por buscar a autorização de acesso junto aos encarregados desses estabelecimentos para que eles fizessem a coleta.

Em relação à sistemática do recolhimento dos materiais, ele disse que, apesar de os motoristas serem cobrados pelos fiscais da prefeitura sobre a quantidade de material recolhida, o trabalho depende mais dos coletores. Ele diz que procura fazer sua parte: faz todo o trajeto definido e para o caminhão em lugar próximo a todas as lixeiras nas quais identifica a existência material reciclável. Mas são os coletores que decidem se vão descer ou não do caminhão para recolher o material que está na lixeira, se devem ou não levar o material que lá está, já que é necessário verificar se, junto ao material reciclável, existe lixo orgânico misturado. Segundo Dieimes, quando ocorre de ser encaminhado material orgânico junto com os materiais recicláveis, o pessoal das organizações de catadores reclama muito.

Sobre a relação entre os coletores e o motorista, Dieimes me disse que está satisfeito com os dois que atualmente trabalham com ele, afirmando que são esforçados e comprometidos em fazer a coleta de forma correta. No entanto, disse que ele e outros motoristas já tiveram problemas com coletores que desciam pouco do caminhão para recolher o material, deixando muita coisa para trás, além de outros que faziam a separação de material dentro do caminhão em benefício próprio. Essas situações, segundo Dieimes, ocorrem mais frequentemente com coletores substitutos, mas que basta informar ao encarregado geral que a troca do coletor é providenciada.

Ele disse que procura ter um bom relacionamento com os coletores, evitando chamar a atenção quando eles estão fazendo algo errado, pois isso torna o trabalho mais desgastante. Realmente, o trabalho dessa equipe é um tanto cansativo, visto que os coletores sobem e descem do caminhão por diversas vezes, além de percorrerem boa parte do trajeto a pé. O motorista tem que ficar atento, simultaneamente, ao trânsito e à existência de material para ser recolhido, bem como ficar trocando a marcha do caminhão todo o tempo em função do ritmo da coleta. Outro fator desgastante é a música repetitiva que toca no autofalante do caminhão para informar aos moradores que a equipe da coleta seletiva está se aproximando. De fato, algumas pessoas só colocam o material na rua quando ouvem a música. Eles assim o fazem, acredito, para evitar que catadores autônomos rasguem o saco e espalhem os materiais. Dieimes me disse que, em alguns lugares onde fazem coletas, as lixeiras têm tampas e são trancadas com cadeados.

Conversamos também sobre alguns aspectos da parceria. De acordo com Dieimes, os motoristas recebem mensalmente cerca de R\$ 4.500,00, estando inclusos aí o pagamento referente ao seu trabalho e o de todas as despesas com seu caminhão. Só de combustível, Dieimes afirmou gastar, aproximadamente, R\$ 800,00 por mês, e que é frequente a necessidade de realizar outras

manutenções, já que a maneira como utiliza o veículo (em baixa velocidade e parando a todo momento) é muito severa para algumas partes do seu sistema mecânico. A título de exemplo, ele citou o conjunto de embreagem, o qual custa cerca de R\$ 2.000,00 para ser substituído e, nesse tipo de serviço, dura menos de dois anos.

Dieimes considera que a remuneração que os motoristas recebem é relativamente baixa. Ele acha que mais justo seria se ganhassem em torno de R\$ 6.000,00, já que a Limpebras recebe mais de R\$ 20.000,00 por equipe e as despesas com o veículo são altas. Aparentemente, o cálculo de Dieimes sobre o recebimento da Limpebras por equipe fornecida ao programa de coleta seletiva não está incorreto, visto que eles ficam disponíveis para esse serviço cerca de 200 horas por mês. Como a hora recebida pela Limpebras, por equipe, é de R\$ 110,74 (em valores de 2012), o total recebido é de R\$ 22.148,00. No entanto, perguntado a ele se saberia quanto a Limpebras repassa a sua cooperativa por mês, a título de pagamento pelos serviços dos caminhões, ele disse que não tinha essa informação, relatando-me, inclusive, que não considerava sua cooperativa transparente na prestação de conta.

Dieimes reclamou também da relação que tem com sua cooperativa de transporte, mais especificamente, com a diretoria. Disse que, nas empresas em que trabalhou como empregado, o tratamento que recebia de seus superiores era melhor que o recebido atualmente. Ele afirmou que só conseguiu ingressar na cooperativa e prestar o serviço no programa após ser indicado por um político da SMSU. Apesar de o relacionamento não ser adequado com a diretoria da cooperativa de transporte e o valor recebido não ser o justo, sob o ponto de vista dos motoristas, a maioria, senão todos eles, pretende continuar prestando esse serviço. Segundo Dieimes, apesar de serem proibidos de prestar serviços fora do programa, alguns poucos motoristas o fazem para complementar sua renda. Tal conduta foi indispensável para que alguns conseguissem sobreviver nesse período em que ficaram sem receber por quatro meses seguidos.

Nesse dia em que acompanhei a jornada de trabalho da equipe de recolhimento, nós saímos da SMSU às 07h50m. Às 11h40m, a equipe finalizou a coleta no trecho estabelecido, tendo enchido praticamente todo o caminhão com o material que recolheram. Da época em que começaram a realizar a coleta nesse local até pouco tempo atrás, Dieimes me disse que era comum eles terem que fazer de duas a três “viagens” para cumprir todo o trajeto estabelecido, mas, ultimamente, o material recolhido por eles mal enche um caminhão. Disse que, ainda assim, esse é um dos trechos que eles mais demoram a percorrer atualmente.

Após o término do recolhimento eles se dirigiram a uma organização de catadores para o descarregamento do material, onde demoraram cerca de 30 minutos para fazer o trabalho. Em seguida, apesar de ser o horário de término do expediente deles às 17h00, Dieimes e os coletores tomaram destinos diferentes, provavelmente, para suas respectivas residências. No entanto, caso a prefeitura os acione até o horário contratado, eles são obrigados a se apresentarem, mas isso, segundo Dieimes, quase nunca ocorre.

Ainda sobre o trabalho da equipe de recolhimento, eu soube, por meio de funcionários da SMSU, que, durante um tempo considerável de existência do programa, não havia coordenador da Limpebras para acompanhar esse pessoal, diferentemente do que ocorre com equipes de outros serviços prestados pela empresa. Posteriormente, a pedido da SMSU, foi alocado um responsável da empresa para ficar encarregado dos coletores. E, entre os motoristas, foi escolhido um para intermediar as relações entre a secretaria e esses trabalhadores. Entretanto, até o período em que os dados foram coletados, não havia ainda um coordenador da Limpebras dedicado a acompanhar mais de perto a forma como esse serviço era prestado.

Acerca das informações apresentadas sobre a Limpebras, de um modo geral, constatei que se trata de uma empresa que, aparentemente, possui competência para realizar as atividades para as quais foi contratada. É importante ressaltar que o edital de licitação é bem amplo em suas exigências e, como a empresa ainda presta esses serviços, parto então do pressuposto de que ela as cumpre razoavelmente. Em relação, especificamente, ao programa de coleta seletiva, no entanto, as informações colhidas por meio do *shadowing* trouxeram à tona indícios que questionam a capacidade da empresa em executar serviços de forma adequada. O Quadro 13 sintetiza as principais informações levantadas sobre a Limpebras neste trabalho.

Quadro 13 - Síntese dos aspectos da atuação da Limpebras – Shadowing e documentação

Categoria	Especificação do aspecto identificado
Características sobre a atuação	1) Contratada por meio de licitação para execução de boa parte dos serviços de limpeza pública da cidade; 2) Subcontrata parte dos serviços relacionados ao programa de coleta seletiva (caminhões e motoristas); 3) Remuneração por hora para os serviços de coleta seletiva (recolhimento de materiais e equipe de divulgação).
Aspectos da atuação da equipe de recolhimento de materiais recicláveis	1) Baixa utilização do tempo total em que as equipes de recolhimento ficam disponíveis; 2) Inexistência de coordenador específico para as atividades do programa de coleta seletiva, impossibilitando a realização de controle do serviço; 3) Coletores supervisionados apenas pelos motoristas, sem que esses tenham autoridade sobre aqueles; 4) Quantidade de material recolhida em queda; 5) Ausência de incentivo para a equipe de recolhimento aumentar a quantidade recolhida.

Objetivos da empresa	1) Ser reconhecida como uma empresa que emprega soluções tecnológicas modernas para lidar com resíduos sólidos urbanos e que contribui para o desenvolvimento sustentável; 2) Realizar atividades que tenham capacidade de gerar renda e lucro (LARDINOIS; KLUNDERT, 1995).
Objetivos em relação ao programa de coleta seletiva	Não foram identificados objetivos em relação ao programa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise do Quadro 13, no que se refere à atuação da equipe de recolhimento de materiais recicláveis, demonstra fatores limitantes para a melhoria do desempenho da Limpebras no programa de coleta seletiva, os quais foram identificados por meio do *shadowing* realizado com uma equipe responsável por esse serviço. Interpreto que alguns desses fatores possam se constituir como causas para que os serviços prestados por catadores sejam mais efetivos em identificar e reinserir materiais recicláveis dificilmente localizáveis pelas empresas de limpeza urbana (TEODÓSIO, GONÇALVES-DIAS, SANTOS, 2016).

Quanto aos objetivos da empresa, no entanto, com base apenas nas informações colhidas no site da Limpebras e junto a algumas pessoas envolvidas na consecução desses serviços, não identifiquei objetivos além daqueles já identificados no site da empresa (ser reconhecida como uma empresa que emprega soluções tecnológicas modernas na execução de serviços de limpeza urbana e que contribui para o desenvolvimento sustentável). Os dados coletados por meio do *shadowing* com a equipe de recolhimento de materiais recicláveis, apesar de não me proporcionar uma identificação dos objetivos da empresa e, principalmente, dos objetivos dela em relação ao programa de coleta seletiva, revelaram aspectos que reforçaram a minha impressão de que, além dos objetivos mencionados no site, a motivação dela em participar da parceria estudada reside, tão somente, na sua capacidade de gerar receita e lucros (LARDINOIS; KLUNDERT, 1995).

Para chegar a essa constatação, baseei-me nos seguintes aspectos: 1) a subcontratação de parte dos serviços relacionados ao programa; 2) a omissão em seu site de que a empresa presta serviços relacionados à coleta seletiva; e 3) a opção por não prover um coordenador para gerir a equipe de divulgação e as de recolhimento de materiais recicláveis. Inclusive, creio que esse desinteresse pelo programa de coleta seletiva se constitui em uma das razões para a não concessão de entrevista pelo funcionário representante da empresa que tentei contatar e/ou acompanhar em suas atividades diárias.

Em relação ao *shadowing* como método de coleta de dados, acredito que, além das contribuições obtidas com o acompanhamento de Dieimes, ele tenha me proporcionado uma visão bem próxima à dos membros das outras organizações integrantes da parceria estudada. Na SMSU, o acompanhamento de Giulia me proporcionou uma compreensão bem próxima à dela acerca das limitações físicas, técnicas e políticas por parte do órgão para a implementação de melhorias no programa, bem como quanto aos objetivos dos gestores políticos do órgão responsável pela gestão dos resíduos sólidos do município. Nas organizações de catadores, os acompanhamentos a Jorge e Rafael (CORU) e a Lucas e Marcelo (ACOPPPMAR) foram fundamentais para entender como esses atores enxergam (ou não) as possibilidades advindas da parceria com a prefeitura e quais os objetivos de suas organizações em relação ao programa.

Apresentadas as principais características dos integrantes da parceria do programa de coleta seletiva e seus objetivos, na seção seguinte, faço uma comparação dos objetivos da Prefeitura Municipal de Uberlândia, representada pela SMSU, e da Limpebras com os objetivos das organizações de catadores aqui apresentadas.

## **5. COMPARAÇÃO ENTRE AS PROPOSTAS DOS INTEGRANTES DA PARCERIA PARA O PROGRAMA DE COLETA SELETIVA – CAMINHOS QUE SE OPÕEM OU SE SOBREPÕEM?**

Nesta seção, apresento uma análise comparativa entre as propostas para o programa de coleta seletiva das organizações de catadores e as propostas dos outros membros da parceria, Limpebras e SMSU. Para tanto, na primeira subseção, os objetivos das organizações de catadores, da SMSU e da Limpebras, no âmbito do programa de coleta seletiva, são confrontados no intuito de compreender o quão conciliáveis eles são.

Na segunda subseção, comparo os posicionamentos dos parceiros em relação a três conjuntos de aspectos, identificados ao longo da fase de coleta de dados, como importantes para o desenvolvimento do programa, com o fito de verificar os consensos e dissensos entre eles. Além disso, no intuito de analisar em maior profundidade essas concordâncias e discordâncias, busco identificar, com base também em seus objetivos, se as relações entre os parceiros são caracterizadas por cooperação, cooptação, complementação e confrontação, conforme estabelecido por Najam (2000).

### **5.1 Comparação entre os objetivos das organizações de catadores e os demais integrantes no âmbito do programa de coleta seletiva**

No primeiro item desta subseção, comparo os objetivos das organizações de catadores e os objetivos da SMSU. No segundo item, comparo os objetivos daquelas e os objetivos da Limpebras.

#### **5.1.1 Organizações de Catadores e SMSU: caminhos que se sobrepõem**

Antes de estabelecer a comparação dos objetivos das organizações de catadores com os da SMSU, acredito ser necessário o esclarecimento de um aspecto relacionado ao objetivo geral deste trabalho. Antes de minha entrada no campo, acreditava que iria levantar e compreender as propostas dos integrantes para o programa de coleta seletiva por meio da identificação dos objetivos de cada organização. Imaginava que, em virtude do tempo de existência do programa, e, principalmente, pela existência de ambientes de discussão e reflexão (reuniões no Comitê Gestor do programa, no CIEPS-UFU, na ACIUB, etc.), ao menos os integrantes que deles

participavam – organizações de catadores e SMSU – teriam suas propostas bem delineadas e alinhadas.

Logo ao iniciar a coleta de dados, constatei que as organizações de catadores participantes desta pesquisa – CORU e ACOPPPMAR – não dispunham de uma proposta bem definida para o programa de coleta seletiva municipal. Pelo que vivenciei junto a elas, acredito ser uma causa relevante de tal situação o fato de, conforme Lardinois e Klundert (1995), as organizações de catadores serem motivadas por atividades de subsistência e sobrevivência e voltadas àquelas atividades que possam gerar renda ou produzir os bens necessários. Aparentemente, essas expectativas não foram contempladas a partir das discussões e reflexões nesses ambientes.

Como apresentei na seção anterior, o principal objetivo da CORU e da ACOPPPMAR é a melhoria das condições financeiras de seus membros, tendo isso ficado claro, tanto nos seus documentos constitutivos (estatutos sociais), como nos dados obtidos por meio do *shadowing*. Para a primeira, o meio para se atingir esse objetivo seria a agregação de valor aos seus materiais (beneficiamento das garrafas PET, por exemplo). Para a segunda, a solução identificada seria a aquisição de materiais recicláveis de catadores externos e a coleta de resíduos recicláveis oriundos de processos produtivos – materiais pré-consumo – de indústrias da cidade.

Assim, acredito que uma descrença, por parte de CORU e ACOPPPMAR, sobre a possibilidade de o programa de coleta seletiva ser capaz de prover a melhoria das condições financeiras de seus membros levaram essas organizações a não se envolverem com o programa de coleta seletiva a ponto de conceberem propostas para ele. Em princípio, causou-me estranheza tal constatação, visto que essas organizações acabavam de finalizar a discussão e aprovação da Lei Municipal 12.504, sancionada em 25 de agosto de 2016. Na realidade, considero essa lei como uma proposta formal da PMU para o programa de coleta seletiva, uma vez que o setor público, dentre outras motivações, realiza suas atividades em função de obrigações impostas pela lei (LARDINOIS; KLUNDERT, 1995).

Para uma melhor compreensão dessa proposta, é válido ressaltar alguns de seus principais pontos. No Artigo 2º da lei, têm-se os seguintes objetivos: 1) priorização de ações geradoras de ocupação e renda; 2) conscientização e mudança de comportamento dos munícipes em relação aos resíduos gerados por eles; 3) incentivo ao envolvimento dos munícipes e instituições sociais com as organizações de catadores que promovem a coleta seletiva; e, 4) reconhecimento dessas organizações “(...) como agentes ambientais de limpeza urbana, participantes autônomos e

ativos, ainda que em caráter consultivo, das políticas públicas, planejamento e gestão da coleta seletiva municipal” (PMU, 2016, p.1).

No Artigo 5º da lei, está prevista a exclusividade do serviço público de coleta seletiva às organizações de catadores, estabelecendo ainda que esse serviço compreende a retirada dos resíduos junto ao seu gerador, a triagem e a destinação final adequada dos mesmos. Isso significa que, ao contrário de, simplesmente, receber os materiais em seus galpões, como vem ocorrendo desde o início do programa, as organizações de catadores passarão, de acordo com a lei municipal 12.504/2016, a realizar também o serviço de recolhimento atualmente realizado pela Limpebras. Para tanto, a lei prevê que essa relação entre a PMU e as organizações de catadores seja mediada por contrato e que elas sejam remuneradas pelo poder público (BESEN *et al.*, 2014). Nesse mesmo artigo, é estabelecido que os materiais recicláveis disponibilizados nos ecopontos municipais também serão repassados exclusivamente às organizações de catadores contratadas pelo município (PMU, 2016).

Dentre outros pontos que favorecem as associações e cooperativas de catadores contratadas pelo município, a lei prevê que a PMU se encarregará – conforme dela é esperado (IBAM, 2001; GRAFAKOS; BAUD; KLUNDERT, 2001) –, em prazo máximo de 36 meses a partir de sua publicação, de implantar a rede de ecopontos e unidades de triagem (galpões) em quantidade adequada para universalizar o atendimento do serviço para toda população urbana. A participação no planejamento da coleta seletiva do município (LIMA *et al.*, 2011; RUTKOWSKI; RUTKOWSKI, 2015; BAPTISTA, 2015; DIAS, 2016) também está garantida a essas organizações por meio do comitê gestor do programa, o qual será formado por seis servidores de secretarias diversas da prefeitura e por um membro de cada organização de catadores contratada (PMU, 2016).

Ademais, a lei veda a PMU de contratar terceiros para a realização de serviço de coleta seletiva e exige dos órgãos públicos municipais e de empresas que estejam sujeitas a licenciamento ambiental que implantem a coleta seletiva em suas dependências e encaminhem os materiais às organizações de catadores do município (PMU, 2016). Dessa forma, além dos resíduos recicláveis oriundos da coleta junto aos domicílios e estabelecimentos atendidos pelo programa, bem como dos ecopontos, está prevista também a destinação dos resíduos de órgãos públicos municipais e das empresas cuja atividade seja passível de licenciamento ambiental.

Como contrapartida por parte das organizações de catadores, a lei prevê que essas, na execução do serviço público de coleta seletiva, se utilizem de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública (PEREIRA NETO, 2011). Será exigido também dessas organizações que seus membros estejam orientados quanto aos seguintes procedimentos:

- I – zelar pela manutenção dos dispositivos condicionadores dos resíduos domiciliares ou assemelhados;
- II – garantir o serviço descrito em contrato;
- III – manter limpas as vias públicas durante a carga ou transporte dos resíduos;
- IV – usar, obrigatoriamente, equipamentos de proteção individual, designados pela legislação e por profissional da área, uniformes identificadores;
- V – garantir conduta profissional, tanto na realização da coleta de recicláveis, como nas atividades desenvolvidas nas áreas de triagem (PMU, 2016, art. 12).

Além dessas exigências, a lei estipula que todos os membros das organizações de catadores contratadas devem manter seus filhos em idade escolar matriculados e com frequência regular nos estabelecimentos de ensino, bem como mantê-los com a carteira de vacinação atualizada (PMU, 2016). Entendo que as exigências contidas nessa lei visam a garantir que essas organizações se profissionalizem para prestar o serviço público dentro de padrões de legalidade mínimos que permitam o estabelecimento de contrato com um ente público. Na realidade, em relação às exigências contidas nos convênios atualmente firmados no âmbito do programa de coleta seletiva entre as organizações de catadores e a prefeitura, a lei, praticamente, não faz novas exigências. No entanto, como já mencionei, ao menos a ACOPPPMAR e a CORU têm dificuldades de cumprir certas exigências, sobretudo, no que tange ao uso de equipamentos de proteção individual e à prestação de contas.

No geral, constatei que o conteúdo dessa lei, vista aqui como proposta formal da PMU para o programa de coleta seletiva do município, está bem alinhada com o preconizado pelas Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos no que se refere à participação dos catadores nos sistemas de gerenciamento desses resíduos, conforme exposto a seguir:

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. § 1º **Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que: (...) II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis** formadas por pessoas físicas de baixa renda (BRASIL, 2010 – grifo do autor).

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos: § 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do caput, **o titular dos serviços públicos de**

**limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas** por pessoas físicas de baixa renda, **bem como sua contratação** (BRASIL, 2010 – grifo do autor).

Art. 27 - Os resíduos sólidos reversos coletados pelos serviços de limpeza urbana serão dispostos em instalações ambientalmente adequadas e seguras, para que os geradores providenciem o retorno para o ciclo do produto ou para outro ciclo produtivo. Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto neste artigo, **o responsável pelos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos priorizará a contratação de organizações produtivas de catadores de materiais recicláveis** formadas por pessoas físicas de baixa renda (MINAS GERAIS, 2009 – grifo do autor).

A proposta da PMU para a coleta seletiva vai também ao encontro do que busca o MNCR que, em sua Declaração de Princípios e Objetivos, Artigo 3º, assevera:

O MNCR busca garantir a ‘independência de classe’ em relação aos partidos políticos, governos e empresários, mas **também lutando pela gestão integrada dos resíduos sólidos com participação ativa dos catadores organizados, desde a execução da coleta seletiva com catadores de rua, até a triagem e o beneficiamento final dos materiais**, buscando tecnologias viáveis que garanta o controle da cadeia produtiva, **firmando com os poderes públicos contratos que nos garantam o repasse financeiro pelo serviço prestado a sociedade**, e cobrando das empresas privadas, produtora industrial dos resíduos o devido pagamento pela nossa contribuição na reciclagem (MNCR, 2015 – grifo do autor).

Entretanto, mais importante que estar alinhada com esses dispositivos normativos, a Lei Municipal 12.504/2016 (PMU, 2016) coaduna com o principal objetivo da CORU e da ACOPPPMAR (melhoria das condições financeira de seus membros), uma vez que prevê a remuneração do serviço prestado pelas organizações. No entanto, a despeito de todas essas questões que poderiam favorecer a apropriação dessa lei, por parte da CORU e da ACOPPPMAR, como também uma proposta delas para o programa de coleta seletiva, não constatei tal situação na fase de campo da coleta de dados. Com base nesses dados, acredito que isso decorra, principalmente, de fatores relacionados à incompreensão da lei por parte dos membros que acompanhei das organizações de catadores e ao momento em que a lei foi aprovada.

Quanto à compreensão da referida lei pelos indivíduos que acompanhei, notei que ambos não tinham uma clara noção do seu alcance, nem de seus instrumentos. No dia 26 de setembro de 2016, durante acompanhamento a Jorge (membro da CORU), fiz o seguinte registro no caderno de campo:

Alertei o Jorge sobre a importância das reuniões do comitê, já que ninguém da CORU compareceu na de quinta-feira passada. Expliquei para ele que a nova lei da coleta seletiva do município dá grande importância ao comitê gestor, pois as decisões relativas à coleta seletiva serão consultadas lá, e então é lá que deverá ser feito o controle delas. Pela nossa conversa, notei uma certa inconsciência dele em relação a lei. Questionei-o se membros da CORU teriam participado da formulação da lei e ele confirmou que participaram (Diário de Campo, 26/09/2016).

No dia 28 de setembro de 2016, em diálogo com Lucas (membro da ACOPPPMAR), constatee também seu desconhecimento.

Eu: Aquele dia nós conversamos e eu percebi que você não tinha entendido que era para vocês assumirem a coleta, não é? Lucas: Rapaz é o seguinte, de nós assumi eu entendi que, futuramente, a lei abre brecha pra nós assumi... Eu: Não, a lei fala para vocês fazerem isso. Lucas: Já começar? Eu: É! Lucas: Não, eu não entendi isso não. Eu: É isso mesmo, eu li ela novamente. Lucas: Não, então eu... (riso meio desconcertado). Eu: É isso que eles estão querendo, que a coleta seja exclusivamente... Lucas: Então eles vão fazer isso para queimar nós. Eu: Você acha? Lucas: Uai, não é não? (pensativo) Se eles preparar nós, tem jeito (Lucas em entrevista, 28/09/2016).

Segundo Giulia, membros de todas as organizações de catadores participaram das reuniões nas quais a lei foi discutida. Eles participaram, inclusive, da sessão na Câmara de Vereadores no dia da votação. Na visão dela, que também estava presente nesse dia, os próprios vereadores não tinham uma profunda compreensão dos aspectos da lei. Giulia me disse que a lei foi redigida por membros do setor jurídico da SMSU e do CMRR. Talvez tenha sido esse processo de concepção da norma de forma mais distanciada dos catadores que tenha gerado neles essas incompreensões, aliado, é claro, ao fato de que eles, em sua maioria, são pessoas com baixa escolaridade e envoltas em ambientes de múltiplas precariedades que os condicionam a buscarem soluções mais imediatas de suas carências (IPEA, 2013).

Em relação ao momento de aprovação da Lei Municipal 12.504/2016, a sessão ocorreu em 25 de agosto de 2016, com data de entrada em vigor estabelecida para o dia 25 de dezembro, há menos de uma semana do término do ano e, principalmente, do término do mandato do prefeito que a sancionou. Como havia uma expectativa de que ele não conseguiria se reeleger, e que o candidato da oposição venceria as eleições (fato confirmado após a votação em primeiro turno), isso gerou insegurança nas organizações de catadores e nos próprios servidores da SMSU quanto ao que viria a ocorrer com o programa de coleta seletiva e a efetivação da nova lei.

Olha, eu tô envolvendo muito com a área dos catadores de fora porque o seguinte, se a próxima gestão não for uma gestão favorável, quem ficar dependendo só de prefeitura vai sofrer, e muito. Lógico que nós vamos sofrer, mas o dano colateral vai ser menos um pouco... (Lucas em entrevista, 28/09/2016).

Por fim o Afonso (servidor comissionado da SMSU) fechou a reunião ressaltando que eles têm interesse em firmar essa política pública, que é importante que todo mundo se envolva, entenda e colabore, o máximo possível para que essa dinâmica comece a funcionar e que sobre apenas pequenas arestas a serem decididas pela próxima gestão, já que não serão eles provavelmente que estarão lá, uma vez que quem ganhou foi o Odelmo e provavelmente serão outros servidores. Então, segundo ele, deveria se tentar ao máximo firmar para não deixar muita coisa para decidir depois porque mesmo sendo lei, ela pode ser mudada ou não ser aplicada (Diário de Campo, 05/10/2016).

Todos os membros das organizações de catadores, em especial, os mais antigos, tinham ciência, após as eleições, de que o prefeito que assumiria o mandato em janeiro de 2017 era o mesmo que lançou o programa de coleta seletiva, em 2011, da mesma forma que no formato atual. Lembro-me que o início do programa não foi caracterizado por ampla abertura à participação dos catadores e que havia expectativa de que o prefeito que assumiria o mandato no quadriênio 2013-2016 iria envolver os catadores no planejamento e acompanhamento do programa.

De certa forma, isso foi feito por meio do comitê gestor da coleta seletiva instituído em meados de 2013. Então, acredito que a história de desenvolvimento do programa, juntamente com a influência exercida pelos servidores da SMSU, sobretudo, os comissionados, geraram essa expectativa negativa em relação à gestão do prefeito que assumiria em 2017 e, portanto, uma desconfiança quanto à implantação da proposta para coleta seletiva constante na Lei 12.504/2016.

Assim, da comparação entre os objetivos das organizações de catadores analisadas neste trabalho e os objetivos da prefeitura para o programa de coleta seletiva, sintetizados na Lei 12.504/2016, é possível afirmar a existência de considerável alinhamento. Notei que os objetivos contidos nessa legislação estão alinhados também com todo o aparato normativo emitido, a partir de 2006, pelo governo local. Desde o plano diretor, sancionado por meio da Lei Complementar Municipal 432/2006, perpassando pelas Leis Municipais 10.019/2008 (que instituiu a separação dos resíduos sólidos recicláveis descartados pela Administração Pública Direta e Indireta e sua destinação às organizações de catadores do município) e 11.291/2012 (que instituiu o Plano Municipal de Saneamento Básico) e chegando aos convênios estabelecidos com as organizações de catadores, é perceptível o interesse do ente público em melhorar as condições financeiras e de trabalho dos membros das organizações de catadores.

É claro, também, que tais legislações foram elaboradas, visando à minimização de impacto ao meio ambiente causado pela geração dos resíduos sólidos, bem como o atendimento da população e de legislações federal e estadual, como citado anteriormente. Esses instrumentos normativos vão ao encontro do que se espera dos programas de limpeza pública, os quais, conforme IBAM (2001), dentre outros objetivos, devem promover a maximização do reaproveitamento e reciclagem de matérias, bem como a universalização dos serviços de modo a atender a toda a população.

Já na comparação dos objetivos levantados na fase de campo da coleta de dados realizada na SMSU e os objetivos das organizações de catadores, foi notado por mim um desalinhamento entre os mesmos. A existência de interesses políticos por parte de agentes públicos responsáveis pela gestão do programa e a percepção desses de que esse programa, da forma como está, já atende aos seus anseios, acabam por minar a urgência de se buscarem melhorias com vistas ao desempenho do programa, ou seja, inexistia vontade política (CONKE, 2016) para endereçamento dessa demanda.

Dessa forma, mesmo que a assunção de tal postura não chegue a prejudicar diretamente os catadores nas conquistas já obtidas, ela lhes tira a oportunidade, por meio do programa de coleta seletiva municipal, de alcançarem seus objetivos que é o de proporcionar a melhoria das condições financeira de seus membros. Em outros recentes estudos (BESEN *et al.*, 2014; COSTA, 2015), foi identificado também que, a despeito de legislações favoráveis em todos os níveis federativos, os programas de coleta seletiva estudados padeciam de prioridade nas agendas públicas.

### **5.1.2 Organizações de Catadores e Limpebras: caminhos que se opõem**

As propostas da Limpebras para o programa de coleta seletiva, como mencionei em outras partes deste trabalho, não foram possíveis de serem identificadas. A análise do site da empresa me possibilitou constatar apenas que ela tem como objetivos ter sua imagem associada à modernidade tecnológica na execução de serviços relacionados à limpeza urbana e que contribui para o desenvolvimento sustentável, ao apoiar projetos socioambientais e culturais. Além disso, constatei também, conforme consta na subseção 4.2.3, com base nos estudos de Lardinois e Klundert (1995), que a empresa estabeleceu parceria com a prefeitura para prestar serviços relacionados à limpeza pública (inclusos os do programa de coleta seletiva) com o objetivo de obter receita e lucros.

Entretanto, em relação aos objetivos descritos no site da empresa, acredito que esses não devem ser tomados como uma intenção da empresa para com a coleta seletiva, pois, no rol de serviços que ela declara prestar, nesse mesmo site, nenhum relacionado à coleta seletiva está presente. Assim, no intuito de comparar os objetivos da Limpebras – enquanto integrante dessa parceria – e os objetivos das organizações de catadores, assumi, então, que a geração de receita e lucros é o principal objetivo da Limpebras na parceria estabelecida com a PMU para realizar os

serviços de limpeza urbana, incluindo-se o fornecimento de equipes de recolhimento de materiais recicláveis no âmbito do programa de coleta seletiva do município.

Na subseção dedicada a apresentar as características da Limpebras, mostrei que a empresa é remunerada pelos serviços que presta com base em preços unitários definidos no processo de licitação. Pelos serviços de coleta convencional dos resíduos e sua destinação final, a empresa recebe, em valores de 2012, cerca de R\$ 160,00 por tonelada de material recolhido e aterrado. Já pelo serviço de recolhimento de resíduos recicláveis no programa de coleta seletiva, ela recebe cerca de R\$ 110,74 (valores de 2012) por hora de cada equipe disponibilizada. Partindo dessas informações, constatei que, por meio da execução desses serviços, a forma de a empresa maximizar sua receita e, provavelmente, seus lucros, seria recolher e aterrar a maior quantidade possível de materiais e disponibilizar o maior número de equipes pelo maior tempo possível direcionado ao programa de coleta seletiva.

No entanto, no que diz respeito aos materiais recicláveis presentes nos resíduos sólidos urbanos, no município de Uberlândia, esses podem ser descartados pelos seus geradores de modo segregado dos resíduos orgânicos e dispostos para recolhimento no dia da coleta seletiva (para as localidades atendidas pelo serviço), ou podem ser dispostos, misturados ou separados dos orgânicos para fins de coleta convencional. Quero ressaltar, com essa observação, que as coletas convencional e seletiva são, de certo modo, concorrentes, ou seja, tecnicamente, quanto mais material for recolhido por um tipo de coleta, menor será a quantidade recolhida pelo outro.

Dessa forma, se a coleta seletiva for eficiente, será reduzida a quantidade de material disponível para a coleta convencional. Nessa situação, obviamente, o faturamento da Limpebras irá cair. Entretanto, se ocorrer o contrário, sendo a coleta seletiva ineficiente, recolhendo pouca quantidade de material, o faturamento da Limpebras com os serviços da coleta convencional e destinação final serão pouco afetados. Para ser mais claro, nos Quadros 14 e 15, apresento simulações de faturamento da Limpebras com os serviços da coleta convencional, disposição final em aterro sanitário e fornecimento de equipe de serviço para a coleta seletiva. No primeiro quadro, apresento uma situação que se aproxima da realidade vivenciada em 2016.

Observando o Quadro 14, é possível constatar que, para uma coleta de resíduos sólidos estimada em 156.000 toneladas e destinação final (aterro sanitário ou organizações de catadores), no ano de 2016, a Limpebras faturaria cerca de R\$ 27.137.600,00. Nessa simulação, a coleta seletiva contribuiria com 2000 toneladas (valor bem próximo ao que de fato ocorreu em 2016), enquanto

que a coleta convencional seria responsável pelo recolhimento de 154.000 toneladas. Já no Quadro 15, a simulação é feita, considerando uma maior participação da coleta seletiva.

Quadro 14 - Simulação de Faturamento Limpebras – Coleta Seletiva pouco eficiente

Descrição do serviço	Unid.	Quant. Estimada Anual	Preços Unitários (R\$)	Preços totais (R\$)
Recolhimento via Coleta Convencional	Ton.	154.000*	98,39	15.152.060,00
Quantidade de resíduos encaminhados ao serviço terceirizado de disposição final em aterro sanitário	Ton.	154.000*	60,57	9.327.780,00
Fornecimento de equipes para coleta seletiva	Horas	24.000**	110,74	2.657.760,00
Recolhimento via Coleta Seletiva	Ton.	2.000***	0,00****	0,00
<b>Total</b>		<b>156.000 (toneladas)</b>		<b>27.137.600,00</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Contrato 115/2012 e SNIS (2013)<sup>5</sup>.

Podemos observar que, caso o programa de coleta seletiva tivesse recolhido quatro<sup>6</sup> vezes mais o que recolheu em 2016, ou seja, 8000 toneladas, a participação da coleta convencional reduziria para 148.000 toneladas de resíduos. Nesse caso, a Limpebras teria deixado de faturar quase um milhão de reais com o serviço de coleta convencional e de disposição final em aterro sanitário. Obviamente, não posso afirmar que o desempenho da coleta seletiva é totalmente dependente da vontade da Limpebras, mesmo sendo ela a responsável por fazer o recolhimento e por fornecer a equipe de divulgação do programa. A ação de catadores autônomos que se antecipam à equipe de recolhimento da Limpebras é um fator que não se pode desprezar em termos de redução da quantidade recolhida por ela. Porém, o que quero demonstrar é que, para uma empresa motivada a realizar suas atividades em função da capacidade de geração de receita e lucro, tal sistemática de pagamento dos serviços é um desincentivo para a melhoria do desempenho no programa de coleta seletiva. Relacionado a esse fato, fiz um registro durante acompanhamento da funcionária da SMSU.

<sup>5</sup> \* Valor obtido utilizando quantidade estimada mensal do contrato 115/2012 multiplicado por 12 meses e subtraída a quantidade recolhida pelo programa de coleta seletiva.

\*\* Valor estimado para 10 equipes de recolhimento trabalhando 200 horas por mês cada multiplicado por 12 meses.

\*\*\* Valor aproximado da quantidade recolhida pelo programa de coleta seletiva em 2016.

\*\*\*\* Foi considerada sem custo a quantidade recolhida por tonelada visto ser este serviço remunerado por horas.

<sup>6</sup> A quantidade média recolhida no ano de 2016 por caminhão e por viagem foi de 860 kg. Dieimes disse, durante acompanhamento que já chegou a fazer 3 viagens ao dia com o caminhão cheio, o que perfaz, aproximadamente, 1200 kg, portanto, 4 vezes maior que a média do ano de 2016.

Giulia me disse que, durante uma conversa com um funcionário da Limpebras, este teria em tom de brincadeira dito: “se a coleta seletiva funcionar o que sobraria para nós aterrarmos?” (Caderno de Campo, 21/09/2016).

Mesmo que em tom de brincadeira, tal fato demonstra o conhecimento por parte do funcionário da Limpebras quanto à desvantagem para a empresa em ter um eficiente programa de coleta seletiva. Portanto, partindo do pressuposto de que a Limpebras realizou a parceria com a PMU motivada pela possibilidade de geração de renda e lucro, e isso, na atual configuração do contrato, a desestimula a se empenhar em melhorar o desempenho quanto à quantidade recolhida de materiais recicláveis, verifiquei que existe um desalinhamento considerável entre os objetivos da empresa no programa de coleta seletiva e os objetivos das organizações de catadores.

Quadro 15 - Simulação de Faturamento Limpebras – Coleta Seletiva eficiente

Descrição do serviço	Unid.	Quant. Estimada Anual	Preços Unitários (R\$)	Preços totais (R\$)
Recolhimento via Coleta Convencional	Ton.	148.000*	98,39	14.561.720,00
Quantidade de resíduos encaminhados ao serviço terceirizado de disposição final em aterro sanitário	Ton.	148.000*	60,57	8.964.360,00
Fornecimento de equipes para coleta seletiva	Horas	24.000**	110,74	2.657.760,00
Recolhimento via Coleta Seletiva	Ton.	8.000***	0,00	0,00
<b>Total</b>		<b>156.000 (toneladas)</b>		<b>26.183.840,00</b>
<b>Diferença entre 1ª e 2ª situação</b>		<b>0</b>		<b>953.760,00</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Contrato 115/2012 e SNIS (2013)<sup>7</sup>.

Essas organizações, por auferirem receita basicamente por meio da venda de materiais recicláveis, estão do lado praticamente oposto ao da Limpebras, para a qual o mais conveniente é recolher e aterrar a maior quantidade de material possível. Por essa razão, e de forma semelhante, posso afirmar, com base no exposto, que o aumento de quantidade de material encaminhado às organizações de catadores por meio do programa de coleta seletiva e a ação

<sup>7</sup> \* Valor obtido utilizando quantidade estimada mensal do contrato 115/2012 multiplicado por 12 meses e subtraída a quantidade recolhida estimada pelo programa de coleta seletiva caso ele recolhesse 4 vezes o valor recolhido em 2016.

\*\* Valor estimado para 10 equipes de recolhimento trabalhando 200 horas por mês cada multiplicado por 12 meses.

\*\*\* Valor estimado de quantidade de material recolhida pelo programa de coleta seletiva caso ele recolhesse 4 vezes o valor recolhido em 2016.

\*\*\*\* Foi considerada sem custo a quantidade recolhida por tonelada visto ser este serviço remunerado por horas.

dos catadores autônomos, retirando quantidade considerável de resíduos dispostos pelos geradores para serem recolhidos pela coleta convencional, prejudicam (ao menos que marginalmente) o alcance dos objetivos da Limpebras.

Coincidência ou não, no site da empresa, é praticamente inexistente a divulgação de informações que incentivem a população a contribuir com o programa de coleta seletiva, mesmo na seção dedicada a dar dicas de preservação do meio ambiente e em prol da sustentabilidade. A ausência de informações sobre projetos sociais que envolvam catadores de materiais recicláveis (os quais apresentam fragilidades e estão diretamente relacionados com às atividades da Limpebras) pode também ser um retrato dessa oposição de objetivos entre a empresa e esse público.

No intuito de compreender melhor essa aparente impossibilidade de convergência de objetivos entre a Limpebras e as organizações de catadores, bem como compreender os posicionamentos desses integrantes e da SMSU frente a aspectos importantes para o desenvolvimento do programa de coleta seletiva, a subseção seguinte aprofunda essa análise comparativa.

## **5.2 Aspectos relevantes para o desenvolvimento do programa – os posicionamentos dos parceiros**

Nesta seção do trabalho, analiso o posicionamento das organizações integrantes da parceria da coleta seletiva do município de Uberlândia no que diz respeito a alguns pontos que emergiram, ao longo da fase de coleta de dados, como aspectos importantes para o desenvolvimento do programa. Nesse momento, minha análise visa a verificar a existência de consenso entre essas organizações e, em caso positivo, entender se o consenso está alicerçado em objetivos que convergem ou que divergem entre si.

Em alguns casos, não foi possível identificar o posicionamento sobre os aspectos analisados, principalmente, no caso da Limpebras. Nesses casos, levantei suposições acerca do posicionamento do integrante de modo que esse fosse o mais favorável possível ao atingimento do seu objetivo, o qual foi identificado na subseção anterior.

Por uma questão didática, agrupei os aspectos de acordo com qual integrante eles estão mais relacionados, seja porque a decisão de alterá-los está, preponderantemente, sob a tutela do respectivo integrante, seja porque as alterações podem afetá-lo mais do que aos outros. Os

posicionamentos foram agrupados da seguinte forma: aspectos gerais da GIRSU sob decisão da PMU/SMSU, aspectos relacionados à atuação das organizações de catadores e aspectos relacionados à atuação da Limpebras.

### **5.2.1 Aspectos gerais da GIRSU sob decisão da PMU**

Nesse primeiro grupo, relacionei quatro aspectos que podem influenciar o programa de coleta seletiva do município e que, de certa forma, são mais dependentes das decisões da PMU/SMSU. O primeiro diz respeito a como a GIRSU é vista pelos integrantes como um meio de proteção ao meio ambiente. Tecnicamente, espera-se que ela seja capaz de minimizar a geração de resíduos, maximizar o reaproveitamento e reciclagem daqueles gerados e dispor de maneira ambientalmente adequada os rejeitos (BRASIL, 2010; MINAS GERAIS, 2009; IBAM, 2001).

O PMSB (2011) do município aponta diversas ações que procuram atender a esses objetivos, como, por exemplo, a execução de campanhas educativas junto a diversos públicos para sua conscientização, sobretudo, no que diz respeito à redução de produção de lixo, reaproveitamento e reciclagem. No período em que estive coletando dados na SMSU, não presenciei menção a ações que visassem à redução da produção de lixo. No entanto, constatei uma divisão de trabalho entre SMSU e SMMA, visto que a primeira é responsável direta pelas ações de execução dos serviços de limpeza pública e a segunda, por ações de conscientização. Talvez, por essa razão, eu não tenha percebido tal ação.

Quanto ao posicionamento da Limpebras sobre ações nesse sentido, constam, em seu site, menções relacionadas à redução da produção de lixo e de desperdício e à destinação adequada dos resíduos. Menos atenção é dada à questão do reaproveitamento e da reciclagem. Já em relação às organizações de catadores acompanhadas por mim, percebi que seu discurso nesse sentido é permeado, predominantemente, pelas questões relacionadas à reciclagem. Há que se ressaltar, porém, que ambas as organizações estudadas têm dificuldade de implementar a coleta seletiva dos resíduos produzidos em suas áreas administrativas. Constatei ainda que a Limpebras e as organizações adotam posicionamentos que se complementam em relação ao da PMU/SMSU no que se refere aos objetivos da GIRSU na proteção ao meio ambiente, visto que a primeira prima pela diminuição da produção de lixo e sua destinação adequada, enquanto as organizações de catadores primam pela reciclagem.

O segundo aspecto identificado, durante a coleta de dados, com potencial para influenciar o programa de coleta seletiva do município, refere-se ao serviço de coleta convencional

mecanizada. Verifiquei, durante a fase de *shadowing* com Giulia, que a instalação dos contêineres para mecanizar a coleta convencional em alguns pontos da cidade foi uma decisão baseada mais no anseio dos gestores políticos em dar à cidade ares de modernidade que em uma decisão baseada em critérios mais pragmáticos sob o ponto de vista dos objetivos da GIRSU. Tal fato exemplifica a capacidade que políticos têm em empreender ações quando assumem a resolução de problemas como uma prioridade (TRUDGILL, *apud* CONKE, 2016). Nos documentos recolhidos para o *corpus* desta pesquisa, sobretudo, nas legislações municipais, não identifiquei nada que remetesse a um posicionamento formal por parte do poder público quanto a sua predileção por soluções que remetessem à modernidade.

Segundo o relato de servidores da SMSU, os contêineres permitem que geradores de resíduos, que não se enquadram nos critérios de coleta domiciliar, descartem seus materiais nesses locais, prejudicando o controle por parte dos fiscais e aumentando os gastos da PMU com o recolhimento e destinação desses materiais. Além disso, já foram identificados casos de descarte de elevado volume de recicláveis nesses recipientes. As organizações de catadores acompanhadas não se manifestaram diretamente sobre essa questão, mas reclamaram que houve queda na quantidade e, principalmente, na qualidade (redução da presença de materiais de maior valor) dos resíduos da coleta seletiva. Há que se considerar que ambas as organizações acompanhadas, aparentemente, estavam mais voltadas para outros tipos de coletas (em doadores e de catadores externos), já que, dentre as outras conveniadas, elas foram as que menos materiais receberam do programa. No entanto, o desvio de materiais da coleta seletiva enfraquece e pode atrapalhar o desenvolvimento daquelas organizações que mais dependem dos materiais enviados pelo programa.

Já a Limpebras, com base no que declara em seu site, é favorável ao uso dessa tecnologia, visto que busca ter sua imagem associada à de empresa que oferece soluções modernas para serviços de limpeza urbana. Além disso, a introdução dessa tecnologia possibilitou a ela faturar, segundo o Contrato 115/2012, cerca de R\$ 140.000,00 a mais por mês. Tal fato contribui para o alcance do objetivo de aumentar sua receita, que é uma das motivações pelas quais empresas como ela participam desse tipo de parceria, segundo Lardinois e Klundert (1995). Frente a essa questão, constatei uma confluência entre o posicionamento da Limpebras e o dos gestores políticos da SMSU (secretário e seu auxiliar) no que se refere a essa temática. No entanto, tal perspectiva é contrária às das organizações de catadores e do programa de coleta seletiva que coadunam com o objetivo de aumentar a quantidade de material reciclável recolhido.

Outro aspecto identificado como importante para o desenvolvimento do programa de coleta seletiva é o que diz respeito à forma escolhida para realização do tratamento dos resíduos sólidos urbanos. De acordo com estudo técnico do Governo de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2012), foram identificados quatro tipos principais de tratamento dos resíduos sólidos urbanos, sendo eles: 1) tratamentos físicos, estando inclusa a segregação dos materiais recicláveis para sua comercialização; 2) tratamentos biológicos, que são destinados aos resíduos orgânicos para geração de adubo ou biogás e lodo; 3) tratamentos térmicos, que é a transformação dos resíduos em energia por meio de tecnologias como Incineração, Plasma, Pirólise e Gaseificação; e 4) aterramento, que é um espaço estruturado para dispor os resíduos tratados e não tratados de forma a minimizar danos ambientais.

Em Uberlândia, pude constatar que o processo de tratamento dos resíduos recicláveis consiste basicamente no aterramento, já que, conforme dados de 2015 do SNIS (2017), 98,77% das mais de 178.000 toneladas de resíduos sólidos urbanos tiveram como destino o aterro sanitário operado pela Limpebras. Os outros cerca de 1,23% de resíduos coletados foram encaminhados às organizações de catadores conveniadas ao programa e foram submetidos a tratamento físico, sendo segregados por tipo para serem comercializados. Ressalto ainda que, conforme site da Limpebras (201?), desde 2012, a empresa tem feito o aproveitamento do biogás gerado pela decomposição do lixo no aterro e produzido energia por meio de sua queima.

Nesse sentido, observei que, de certa forma, as tecnologias empregadas atualmente no tratamento dos resíduos sólidos de Uberlândia são complementares, principalmente, no que tange à utilização do biogás e a reciclagem. Elas estão em sintonia com os objetivos constantes nas Legislações Federal (12.305/2010) e Estadual (18.031/2009) sobre o reaproveitamento dos resíduos como matéria-prima para novos produtos e geração de energia. Assim, uma menor pressão é exercida sobre o poder público para a adoção de métodos como os baseados em tratamentos térmicos, os quais, por utilizarem resíduos orgânicos e inorgânicos, poderiam concorrer com os objetivos das organizações de catadores e da Limpebras.

Quanto ao posicionamento da PMU, suponho (uma vez que não tive acesso a esse contrato) que, ao menos no momento, ela seja contrária a mudanças nesse sentido, visto que possui contrato com a Limpebras para envio dos resíduos oriundos da coleta convencional ao aterro sanitário operado pela empresa. Assim, em relação a esse aspecto, constatei haver concordância entre os posicionamentos dos integrantes do programa.

O último aspecto mais diretamente relacionado à atuação da PMU no programa de coleta seletiva se refere à urgência em expandi-lo e de aumentar as quantidades recolhidas. A esse respeito, identifiquei que o posicionamento da Lei Municipal 12.504 de 2016 é o de concluir, em um prazo de 36 meses, contados a partir da data de aprovação dessa norma, a infraestrutura necessária para a universalização dos serviços de coleta seletiva. Quanto ao posicionamento das organizações de catadores estudadas, elas demonstraram interesse nas sistemáticas de trabalho e remuneração previstas pela lei, porém ainda não demonstraram ter ciência completa de seu alcance. No entanto, considero que o posicionamento acerca da urgência em se aprimorar e expandir o programa de coleta seletiva por parte da ACOPPPMAR e da CORU coadunam com o previsto na lei, visto que tal fato poderia beneficiá-los para o alcance dos objetivos de melhorar a renda de seus membros.

Já o posicionamento da Limpebras sobre o assunto, com base nas informações contidas no *corpus* desta pesquisa, parece indicar que não há de sua parte um interesse em que o programa se desenvolva. A ausência de informações em seu site, no que se refere à coleta seletiva, a subcontratação da cooperativa de transporte para realizar parte do trabalho a ela incumbido, a não designação de um encarregado para acompanhar a qualidade do serviço, a opção por não participar dos debates relativos ao programa e a votação da lei de coleta seletiva, mesmo tendo sido convidada (conforme declaração de Giulia), e o fato de haver um desincentivo financeiro para que ela se empenhe nessas atividades, são fatos que me levaram a acreditar que a Limpebras adote um posicionamento pouco favorável à ampliação do atendimento e aumento da quantidade coletada de resíduos por meio do programa.

Como relatei na seção anterior, esse posicionamento se assemelha ao dos gestores políticos da SMSU, os quais assim pensam, conforme relato de Giulia, por acreditarem que o programa já possui bom desempenho e que aprimoramentos não renderiam “capital político” relevante. O Quadro 16 apresenta um resumo da análise feita até o momento.

A divisão do posicionamento da PMU/SMSU, entre o que é apontado pela legislação municipal e o que foi identificado como sendo a visão dos gestores da SMSU, foi realizada em função da existência de divergências entre ambas perspectivas. A análise do Quadro 16 permite verificar que existe um maior alinhamento entre os posicionamentos das organizações de catadores e o que preconiza a legislação municipal. Já o posicionamento da Limpebras em relação aos aspectos analisados encontra maior alinhamento com o posicionamento dos gestores políticos

da SMSU. É perceptível também verificar que houve maior desalinhamento entre os posicionamentos da Limpebras e os das organizações de catadores analisadas.

Quadro 16 - Posicionamento dos parceiros sobre a coleta seletiva – Aspectos PMU/SMSU

Aspecto	Orgs. Catadores	Prefeitura (normas)	Prefeitura (Gestores Políticos)	Limpebras
GIRSU – meio ambiente	Reciclagem.	Redução, Reutilização, Reciclagem e destinação adequada.	Sem manifestação clara a respeito.	Redução e destinação adequada.
Coleta convencional mecanizada – soluções modernas	Contra, pois pode reduzir a quantidade coletada via programa.	Omissa em relação a esse aspecto.	Favoráveis, pois traz ares de modernidade à cidade.	Favorável, pois aumenta seu faturamento com a prestação de outro serviço.
Mudança na destinação final dos RSU	Contra, se for para ser adotado tratamento térmico.	Contra, já que tem contrato firmado para destinar ao aterro.	Sem manifestação clara a respeito.	Contra, pois reduziria sensivelmente seu faturamento.
Senso de urgência para desenvolvimento do Programa de Coleta Seletiva	Alto	Alto	Baixo	Baixo

Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda: Cor Verde significa que o posicionamento favorece o programa de coleta seletiva. Cor amarela significa que o posicionamento prejudica o programa. Quando posicionamentos de agentes diferentes possuem cores iguais significa que existe consenso entre eles. Quando possuem cores diferentes existe dissenso.

A análise da configuração de alinhamento desses posicionamentos, juntamente com a comparação dos objetivos que realizei na subseção anterior, permitiu-me identificar uma tendência a um relacionamento de confrontação e cooptação entre as organizações de catadores e os demais parceiros, conforme classificação de Najam (2000). Por terem objetivo dificilmente conciliável com os dos gestores da SMSU e da Limpebras, essas são as prováveis formas de se configurar o relacionamento entre esses agentes. Sobre a urgência em desenvolver o programa de coleta seletiva, as organizações têm a seu favor o posicionamento estabelecido nas leis, cabendo a elas, então, a luta pela efetivação das políticas que a legislação busca induzir.

A estagnação do programa, no que diz respeito ao aumento da população atendida, e a queda na quantidade de material reciclável recolhida pelo programa são indicativos de que somente a existência de uma legislação favorável à implantação de uma política pública não é fator suficiente para sua efetivação (LIMA *et al.*, 2011). Mesmo a implantação da coleta mecanizada, apesar de não ter respaldo da lei para que se promova seu impedimento, pode ser questionada

sob a perspectiva de que ela contraria o objetivo da legislação que promove o programa de coleta seletiva.

Quanto aos posicionamentos concordantes entre as organizações de catadores, a Limpebras e os gestores da SMSU, por estarem relacionados a questões que são importantes para o desenvolvimento do programa, mas não estavam em discussão no momento da coleta de dados, eles acabam por não favorecer a intensificação do relacionamento de cooptação que se configuraria na presença de posicionamentos concordantes, porém assentados em objetivos divergentes (NAJAM, 2000). Assim, levando-se em conta os quatro aspectos analisados, acredito que a relação, no momento analisado, tende a ser caracterizada como confrontação.

Entretanto, a intensidade em que se dará essa dinâmica de confrontação dependerá, em última análise, do interesse das organizações de catadores em cobrar a efetivação, sobretudo, do desenvolvimento do programa de coleta seletiva. Como já mencionei neste trabalho, com base nos dados coletados junto à CORU e à ACOPPPMAR, notei que seus membros, aparentemente, tendem a se preocupar mais com outras atividades que podem lhes proporcionar uma melhoria, de forma imediata, das condições financeiras de seus membros do que com o programa da coleta seletiva em si.

Para uma melhor compreensão da influência dessa postura das organizações de catadores analisadas, na subseção seguinte, analiso os posicionamentos de aspectos mais diretamente ligados à sua atuação.

### **5.2.2 Aspectos relacionados à atuação das organizações de catadores**

O primeiro aspecto que avalio nesta subseção diz respeito à realização, pelas organizações de catadores, de coleta de materiais recicláveis junto a organizações públicas e privadas. Esse tipo de atividade é executada pela CORU, praticamente, desde a sua criação, e se constitui em um plano da ACOPPPMAR para aumentar a quantidade de material recolhido. A Lei Municipal 12.504/2016 e os convênios estabelecidos com as organizações de catadores preveem a possibilidade de elas realizarem esse serviço.

Na realidade, essa lei vai mais à frente, ao exigir que empresas passíveis de licenciamento ambiental sejam obrigadas a destinar os resíduos recicláveis às organizações de catadores. Durante a coleta de dados na SMSU, verifiquei uma preocupação por parte de seus funcionários em solicitar o apoio das organizações de catadores conveniadas para, no período de greve dos

motoristas de caminhões da coleta seletiva, que se realizasse a coleta em organizações que destinavam ao programa os materiais gerados por elas. Assim, constatei que a coleta de materiais recicláveis em órgãos públicos e empresas é uma atividade aprovada e estimulada pela SMSU.

Para a Limpebras, esse tipo de coleta a ser realizada pelas organizações de catadores não prejudica o alcance de seus objetivos, principalmente, quando se trata de resíduos que não estariam dispostos para a coleta convencional, já que, nesse caso, poderia impactar negativamente seu faturamento. Conforme Parecer Único referente ao Licenciamento Ambiental 353/1996/011/2010, emitido pela Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SUPRAM (MINAS GERAIS, 2010) –, o qual autoriza o funcionamento do aterro sanitário operado pela Limpebras, não é permitido a essa empresa receber materiais recicláveis do processo produtivo de indústrias. Portanto, a coleta de materiais recicláveis em organizações como essas, pelas associações e cooperativas de catadores, não concorre diretamente com os objetivos da empresa. Quanto a esse aspecto, não identifiquei divergência entre os integrantes da parceria em estudo.

Outro meio possível para aumentar a quantidade de material reciclável vendido pelas organizações de catadores é a aquisição desses resíduos diretamente de catadores autônomos. Em expansão na ACOPPPMAR, essa atividade não está autorizada nem vedada pela Lei Municipal 12.504/2016, nem mesmo pelos convênios estabelecidos com as organizações de catadores do programa. Consta nesses documentos apenas que elas devem se empenhar na incorporação do maior número de catadores, no intuito de que esses tenham melhores condições de trabalho.

No entanto, foi relatado a mim, por um funcionário da SMSU, certa preocupação de que essa atividade concorreria com os objetivos do programa de coleta seletiva. Ele me informou ter tomado conhecimento de que a ACOPPPMAR estaria adquirindo material reciclável de catadores autônomos que recolhiam esses resíduos em dias e locais previstos para serem recolhidos pelas equipes do programa municipal de coleta seletiva. Então, nesse sentido, mesmo não tendo constatado um posicionamento claro por parte dos gestores políticos da SMSU, por se tratar ainda de uma atividade recente, acredito que esses se posicionariam contrariamente à sua execução.

Em relação à Limpebras, suponho que tal atividade também prejudique seus objetivos, uma vez que a atuação de catadores autônomos provoca o desvio do material da coleta convencional para o mercado de materiais recicláveis. Como a ACOPPPMAR tem atuado, conforme relato de Lucas, no sentido de aumentar o valor pago a esses agentes pelos materiais que recolhem, isso poderá estimulá-los a recolher mais materiais ou, mesmo, estimular outras pessoas a se dedicar a essa atividade. Nessa situação, é provável que a quantidade de material recolhida e encaminhada ao aterro sanitário reduziria e, por conseguinte, reduziria também o faturamento da Limpebras.

O envolvimento das organizações de catadores em atividades relacionadas ao beneficiamento de materiais recicláveis, no intuito de agregar valor a eles, e assim aumentar a renda de seus membros, é outro aspecto que merece ser analisado, visto ter sido mencionado pela CORU como uma alternativa para eles atingirem seus objetivos. Por parte da SMSU, não identifiquei nenhuma proibição ou incentivo a esse tipo de atividade nas normativas que regulam a parceria com as organizações de catadores. Mesmo por parte dos gestores ou técnicos da secretaria, não foram identificadas por mim opiniões relativas a esse aspecto. Por não afetar diretamente as atividades da Limpebras, acredito que a realização do beneficiamento de resíduos pelas organizações de catadores, por si só, também não traz prejuízos ou benefícios ao desempenho da empresa.

Na realidade, entendo que as atividades de beneficiamento de resíduos, a coleta em organizações públicas e empresas, bem como a aquisição de materiais recicláveis de catadores autônomos, são atividades que, além de possibilitarem o aumento de renda dos membros das organizações de catadores de materiais recicláveis conveniadas ao programa, podem também concorrer com o desempenho das atividades no programa em questão. Pelo fato de cada atividade provocar posicionamentos diferentes, optei por analisá-las separadamente. No entanto, acredito ser importante avaliar o impacto que elas provocam nos demais integrantes da parceria quando vistas como atividades que consomem recursos limitados das organizações de catadores.

No caso da Limpebras, com exceção da aquisição de materiais recicláveis de catadores autônomos (que, como mencionado anteriormente, pode prejudicar os objetivos da empresa), todas as demais atividades a favorecem na medida em que contribuem para a redução da pressão sobre a PMU/SMSU, por parte das organizações de catadores, no sentido de ampliar e aprimorar

o programa de coleta seletiva. Esse sim, é um fato que pode diminuir o faturamento da Limpebras, como demonstrado na seção 5.2 deste trabalho.

Já no caso da SMSU, acredito que o posicionamento seja, praticamente, o oposto, principalmente, no que se refere às normativas relacionada à parceria. O convênio estabelecido entre as organizações de catadores e a PMU prevê, como obrigação das primeiras, que elas recebam o material destinado pelo programa. Mesmo estando asseverado no mesmo dispositivo que elas podem receber materiais de outras fontes, deparei que elas não podem preterir o recebimento de materiais do programa em função de estarem dedicadas a outras atividades.

No mesmo sentido, a Lei Municipal 12.504/2016 também visa à universalização do serviço de coleta seletiva. Ela versa apenas sobre ele e, com exceção de coletas em órgãos do poder público municipal e empresas que necessitem de licenciamento ambiental, nenhuma outra atividade (como aquisição de materiais de catadores autônomos e beneficiamento de matérias recicláveis) é prevista para que seja realizada pelas organizações de catadores de materiais recicláveis contratadas.

Sob o ponto de vista dos técnicos, percebi que existe complacência da parte deles quando as organizações conveniadas pedem a suspensão temporária do envio de material. Como, geralmente, outras conveniadas recebem de bom grado o envio extra de material, tal situação não os obriga a tomar medidas contra as organizações que solicitaram a referida suspensão. Da parte dos gestores políticos, como esses não veem com urgência a necessidade de desenvolver a coleta seletiva, o desvio de foco das organizações para outras atividades favorece a omissão desses atores na priorização do aprimoramento e ampliação do programa.

A incapacidade da CORU e da ACOPPPMAR para cumprirem as obrigações previstas no convênio estabelecido com a PMU, sobretudo, no que tange à prestação de contas, organização e limpeza dos galpões e uso de equipamentos de proteção individual, é também, no meu entendimento, um aspecto importante para análise do posicionamento dos integrantes da parceria. A atuação deficiente dessas organizações é prejudicial tanto para elas (dificulta sua gestão, a melhoria da eficiência produtiva e o estabelecimento de parcerias com setor público e privado), como para seus membros, os quais ficam expostos a riscos e auferem menor renda.

Nesse sentido, o desempenho do programa também é prejudicado, uma vez que o menor processamento de material por parte das organizações reflete também em uma menor capacidade de destinação de materiais recicláveis a elas. Por conseguinte, essa situação diminui

as possibilidades de expansão do programa. Além disso, a má prestação de conta por parte das organizações de catadores, além de inadimplemento ante os órgãos fiscais, gera desconfiança entre os parceiros quanto à lisura da gestão dos recursos obtidos e dificuldades para os técnicos da SMSU e da SMMA elaborarem relatórios do programa para os órgãos de controle. Nesse sentido, a incapacidade de as organizações de catadores cumprirem as obrigações assumidas no convênio, obviamente, vai contra o que determina as normativas da PMU para o programa.

Quanto ao posicionamento da Limpebras frente a essa situação, suponho que, em virtude de seu distanciamento em relação às organizações de catadores, a empresa não tenha ciência dessa realidade. Vale lembrar que tanto essa empresa quanto as organizações de catadores de materiais não mantêm relação direta na parceria, sendo essa relação intermediada pela prefeitura (IBAM, 2001). No entanto, por se tratar de uma condição limitadora do desenvolvimento do programa, essa situação favorece o objetivo da Limpebras.

Por sua vez, também o distanciamento dos gestores da SMSU das situações relacionadas aos catadores os impede de ter uma noção quanto à incapacidade (ao menos, da ACOPPPMAR e da CORU) em cumprir com as referidas obrigações. Durante a fase de coleta de dados, não foi possível determinar se era ou não de conhecimento deles tal situação. No entanto, acredito que ela favoreça a ideia desses atores quanto à inexistência de urgência em se ampliar o programa de coleta seletiva. O Quadro 17 apresenta um resumo do posicionamento dos parceiros do programa em relação à atuação das organizações de catadores frente aos aspectos mencionados nesta subseção.

Observando o referido quadro, percebe-se que os aspectos analisados provocaram menos divergência entre a Limpebras e as organizações de catadores em relação ao grupamento de aspectos referente à atuação da PMU/SMSU. No entanto, ressalto que isso se deu não em função de alinhamento de objetivos que orientavam as ações em análise e, sim, em decorrência dos possíveis resultados que tais ações causam ou poderiam causar. Em relação aos posicionamentos entre as organizações de catadores e os gestores políticos, notei que, dos três aspectos cuja análise foi possível, somente em um houve concordância. Mesmo assim, essa também se deu em função dos resultados esperados pelos parceiros e não em função dos seus objetivos. Tal situação, conforme Najam (2000), configura uma interação do tipo cooptação entre as organizações de catadores e os demais integrantes da parceria.

Quadro 17 - Posicionamento dos parceiros sobre a coleta seletiva – Aspectos Orgs Catadores

Aspecto	Orgs. Catadores	Prefeitura (normas)	Prefeitura (Gestores Políticos)	Limpebras
Coleta de materiais recicláveis em organizações públicas e privadas	Têm interesse, pois possibilita aumento de quant de material para vender.	Convênio autoriza e a Lei 12.504/2016 incentiva.	Sem manifestação clara a respeito.	É favorável, já que não afeta negativamente a quantidade recolhida de material.
Aquisição de material de catadores autônomos	Têm interesse, pois possibilita aumento de quant de material para vender.	Omissa em relação a esse aspecto, apenas exige esforço para incorporação de novos membros.	Técnicos: Contrários, pois pode diminuir a eficiência da coleta seletiva. Gestores: omissos.	Contrários, pois estimula a ação dos catadores autônomos no desvio de material da coleta convencional.
Beneficiamento de materiais recicláveis para agregar valor a eles	Têm interesse, pois pode aumentar a receita com a venda dos materiais.	Omissa em relação a esse aspecto.	Sem manifestação clara a respeito.	Atividade com baixo potencial para influenciar o objetivo da empresa.
Recusa em receber parte dos materiais encaminhados pelo programa	Têm interesse quando julgam que a execução de outras atividades é mais vantajosa.	Contra, pois é descumprimento do convênio e atrapalha a expansão do atendimento da coleta.	Favoráveis. A dedicação a outras atividades diminui a pressão para desenvolver o programa.	Favoráveis. A dedicação a outras atividades diminui a pressão para desenvolver o programa.
Incapacidade das organizações para cumprir obrigações do convênio	Cientes de que atrapalha o desenvolvimento da organização.	Atrapalha o desenvolvimento do programa. Deve ser corrigido.	Ratifica o discurso de que não é o momento para desenvolver o programa.	Ratifica o discurso de que não é o momento para desenvolver o programa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda: Cor Verde significa que o posicionamento favorece o programa de coleta seletiva. Cor amarela significa que o posicionamento prejudica o programa. Quando posicionamentos de agentes diferentes possuem cores iguais significa que existe consenso entre eles. Quando possuem cores diferentes existe dissenso.

No entanto, Najam (2000) salienta que uma dinâmica de relacionamento cooptativo tende a ser transitória, visto que os parceiros, ao disporem de estratégias de ação preferencial similares, porém objetivos diferentes, tentariam mudar o objetivo do outro. Assim, existiria a possibilidade de o relacionamento ocasionar uma manipulação mútua entre os parceiros, transformar-se em confronto definitivo ou, ainda, uma parte convencer a outra de que seus objetivos se constituem em um subconjunto dos objetivos da outra. Acredito, entretanto, que o distanciamento dos gestores políticos em relação às organizações de catadores, e também dessas em relação à Limpebras, tende a fazer com que esse relacionamento caracterizado por cooptação perdure até o momento em que haja um movimento de maior questionamento por parte das organizações quanto ao desenvolvimento do programa de coleta seletiva. Ocorrendo

tal movimento, aí, sim, poderia esse relacionamento transitar para uma maior tendência à cooperação ou ao confronto.

Constatei também que, assim como na avaliação dos posicionamentos sobre aspectos incumbidos à PMU/SMSU, houve um alinhamento entre os gestores da SMSU e a Limpebras. Os objetivos que querem alcançar não chegam a ser similares, pois os primeiros não se empenham no desenvolvimento do programa de coleta seletiva em função de não acreditarem que isso irá gerar “capital político”, enquanto que a Limpebras, aparentemente, não se empenha em desenvolvê-lo, pois isso poderia diminuir seu faturamento e lucro. Já em relação ao programa, esses objetivos são convergentes, portanto a interação entre esses dois integrantes tende a ser de cooperação. Considero importante ressaltar também que esse alinhamento entre gestores políticos da SMSU e a Limpebras pode revelar a existência de um relacionamento pouco claro entre esses atores. De acordo com Teodósio, Gonçalves-Dias e Santos (2016), a relação entre prefeitos e empresas de limpeza pública, em muitos casos, ainda é pouco transparente, a despeito dos avanços ocorridos recentemente na legislação que promove a transparência do uso do dinheiro público e da legislação eleitoral. Segundo esses autores, é comum nesses casos que a efetivação da PNRS seja prejudicada.

Finalmente, quanto aos posicionamentos das organizações de catadores e o constante na legislação municipal que está relacionada ao programa de coleta seletiva, apesar de existir mais concordância que discordância, notei que houve uma contraposição importante no que se refere à execução de atividades que possam concorrer com os objetivos do programa. A exacerbação dessa posição contraditória poderia dificultar a ampliação e aprimoramento do programa de coleta seletiva. Na medida em que as legislações produzidas recentemente sobre gestão de resíduos sólidos tenham como objetivo a inclusão dos catadores nesse sistema, e esses atores passam a buscar envolvimento em atividades que comprometem sua atuação, a legitimidade dessa política pública, já questionada por outras organizações – em especial, empresas de limpeza pública e de incineração de resíduos sólidos (TEODÓSIO, GONÇALVES-DIAS, SANTOS, 2016) – tenderia a ser ainda mais questionada.

Na seção seguinte, analiso quatro aspectos referentes à atuação da Limpebras na parceria estudada.

### 5.2.3 Aspectos relacionados à atuação da Limpebras

Nesta subseção, apresentarei quatro aspectos relacionados à atuação da Limpebras dentro do programa de coleta seletiva de Uberlândia. Os dois primeiros se referem, especificamente, à equipe de recolhimento, e os outros dois, à Limpebras em si. O primeiro aspecto diz respeito à ausência de incentivo para que a equipe de recolhimento dos materiais recicláveis – motorista e os dois coletores – busque aumentar a quantidade recolhida de materiais. Percebi, durante acompanhamento que fiz a uma dessas equipes, que condomínios maiores e empresas que dispõem de abrigo para o lixo não têm seus materiais recicláveis recolhidos, visto que o acesso a esses locais depende de prévia negociação com os responsáveis. Notei também que a equipe de recolhimento não se sente responsável por realizar essa negociação, mesmo porque os rendimentos que auferem com o serviço prestado não se alteram em função da quantidade recolhida.

Da mesma forma, identifiquei que a escolha de descer do caminhão para se dirigir a uma lixeira e recolher o material é quase que totalmente dos coletores e que, caso se esmerem em fazer a coleta, o tempo para realizar o trajeto programado irá aumentar. Isso significa que, além de não receberem nada em função de uma maior quantidade de material coletada, eles ainda concluirão a coleta mais tarde, impedindo que fiquem livres para retornar a seus lares, uma vez que, aparentemente, eles não são obrigados a ficar na SMSU até o término do expediente para o qual foram contratados.

Em relação a essa situação, acredito que a falta de incentivo à equipe de recolhimento seja favorável à Limpebras, uma vez que não é vantajoso para ela, do ponto de vista financeiro, que a coleta seletiva recolha quantidade expressiva de material. Para as organizações de catadores, ao contrário, esse fato é prejudicial, visto que uma menor oferta de material pode obrigá-las a buscar outras fontes para conseguirem atingir seu objetivo de melhorar a renda dos seus membros. Da mesma forma, tal situação afronta os objetivos do programa de coleta seletiva, em especial, o de fomentar ações que favoreçam a formação de organizações de catadores (PMU, 2015?).

É prejudicial ainda às finanças da prefeitura, pois, conforme demonstrado no item 5.2 deste trabalho, a coleta seletiva ineficiente impede que a PMU economize com os serviços de coleta convencional e com a destinação final dos resíduos em aterro sanitário. Acredito também que, mesmo para os gestores da SMSU, a ausência de incentivo para a equipe de recolhimento e os

resultados que daí podem advir, não são favoráveis aos objetivos desses atores. Uma maior quantidade de material recolhida pelas equipes favoreceria o entendimento dos mesmos quanto à inexistência de urgência para fazer modificações substanciais no programa.

Outro aspecto relativo à atuação da equipe de recolhimento é o interesse dos motoristas em continuar a executar o serviço para o qual foram contratados. Apesar da insatisfação demonstrada por Dieimes em relação à remuneração que recebem, ele afirmou que, aparentemente, todos os motoristas têm interesse em continuar prestando serviço ao programa de coleta seletiva. Para a Limpebras, tal situação se mostra favorável, visto que demonstra uma conformidade desses atores com as atuais condições de remuneração e trabalho, mesmo não sendo essas condições tidas por eles como as ideais. Nesse sentido, a Limpebras não se vê obrigada a fazer concessões que poderiam comprometer sua lucratividade.

Para as organizações de catadores, esse aspecto também se mostra favorável, visto que viabiliza a continuidade do fornecimento a elas de materiais recicláveis. Mesmo considerando o horizonte trazido pela Lei Municipal 12.504/2016, a qual prevê que, preferencialmente, a equipe responsável pelo recolhimento seja composta por membros das associações e cooperativas contratadas, ao menos a ACOPPPMAR reconhece que não possui condições técnicas para executar de imediato esse serviço, segundo me relatou Lucas. Ele disse, inclusive, que seria uma boa ideia inserir os motoristas como membros da ACOPPPMAR.

A intenção dos motoristas em continuar prestando o serviço no programa de coleta seletiva também está alinhada com as normativas tanto da Lei 12.504/2016, como também com os convênios vigentes à época da coleta de dados. Para atingir os objetivos previstos nesses documentos, é imprescindível a existência desses atores. Em relação aos gestores da SMSU, apesar de não ter identificado no *corpus* da pesquisa fato que representasse a opinião deles sobre esse aspecto, acredito ser possível afirmar que, por não se interessarem em promover mudanças no programa, a intenção dos motoristas em permanecer prestando o serviço de recolhimento de materiais recicláveis é um fato favorável ao cumprimento desse objetivo.

A alteração do critério de remuneração à Limpebras pelo serviço da equipe de recolhimento, alterando de horas trabalhadas para toneladas recolhidas, é também um aspecto que julgo merecedor de análise dos posicionamentos dos parceiros dado o potencial que teria para, em tese, provocar melhorias no desempenho do programa. Para a Limpebras, provavelmente, pelo que já explanei no item 5.2, seria prejudicial ao seu objetivo de aumentar o faturamento. Com

base nos dados de 2014 (SNIS, 2016), verifica-se que a Limpebras faturou R\$ 2.525.885,09 pelo serviço de coleta seletiva. Nesse mesmo ano, as equipes de recolhimento do programa coletaram 2020 toneladas, ou seja, a Limpebras teve um ganho médio de R\$ 1.250,43 por tonelada recolhida. Esse é 14,16 vezes o valor que ela recebe por tonelada recolhida na coleta convencional.

Segundo Pesquisa Ciclosoft 2014 (CEMPRE, 2014), realizada pelo CEMPRE – Compromisso Empresarial para Reciclagem – em 2014, o gasto médio das prefeituras por tonelada de material reciclável recolhido em programas de coleta seletiva foi equivalente a 4,6 vezes o valor que elas gastam por tonelada com a coleta convencional. Nesse sentido, para que conseguisse um faturamento acima do que já recebe hoje, a empresa, se fosse remunerada por tonelada, deveria receber um valor superior ao que já recebe em média atualmente, o que seria difícil de justificar dado o parâmetro exposto pela Pesquisa Ciclosoft 2014.

Outra possibilidade para a Limpebras ter seu faturamento aumentado, seria coletar mais de três vezes o que coletou no ano 2014, caso o valor que recebesse por tonelada de material reciclável recolhida, no âmbito do programa de coleta seletiva, se aproximasse mais da média brasileira (4,6 vezes o valor da coleta convencional) paga por esse serviço. Mesmo assim, nesse cenário, estaria se considerando apenas o faturamento com a coleta seletiva e a convencional, ou seja, sem considerar a perda de faturamento com o serviço de aterramento dos resíduos encaminhados ao programa de coleta seletiva.

Somado a isso, há o fato de que a quantidade coletada depende do nível de adesão da população ao programa, da atuação dos catadores autônomos e do comprometimento da equipe de recolhimento. Diante de todas essas condicionantes, mesmo se fosse possível (como, por exemplo, em uma nova licitação do serviço), acredito que a empresa seria contrária à alteração da metodologia de pagamento para a realização do serviço de recolhimento de materiais recicláveis.

Em relação às organizações de catadores, a mudança na metodologia de remuneração, caso resultasse em maior disponibilidade de material, poderia favorecê-las na hipótese de que tivessem capacidade produtiva ociosa ou se tivessem a possibilidade de aumentá-la. A julgar pelas declarações dadas por Lucas (ACOPPPMAR) e Jorge (CORU), mesmo havendo indícios de que recusaram receber material da coleta seletiva e de que possuem planos para desempenhar

atividades paralelas, eles se mostraram favoráveis a essa mudança, tendo em vista o possível aumento de disponibilidade de material para eles.

Quanto às normativas que regulam a coleta seletiva, por se tratar de mudança que tem potencial para aumentar a quantidade de material recolhido, o aspecto em análise vai ao encontro do programa, pois possibilita aumentar a quantidade de material disponibilizado para as organizações de catadores, o que também está em consonância com as demais legislações municipais aqui analisadas, haja vista cumprir o objetivo de aumentar a quantidade de material reciclável desviada do aterro sanitário e reencaminhada aos processos produtivos. Com relação aos gestores da SMSU, o distanciamento, por parte deles, das questões ligadas à coleta seletiva faz com que eu suponha que tal mudança tenda a ser indiferente para eles. Ressalto, no entanto, que a Lei Municipal 12.504/2016 foi aprovada com conteúdo nesse sentido, portanto, provavelmente, esses gestores estavam cientes da alteração. Ainda assim, para mim, não ficou evidenciado se eles eram favoráveis, indiferentes ou contrários a essa mudança.

Por último, analiso o posicionamento dos integrantes do programa de coleta seletiva sobre a possibilidade de a Limpebras não executar os serviços de recolhimento dos materiais recicláveis, bem como a responsabilidade pela divulgação/conscientização do referido programa. Como está expresso na Lei Municipal 12.504/2016, a partir de sua entrada em vigor, é previsto que as associações e cooperativas contratadas pela PMU fiquem responsáveis por todo esse serviço até então prestado pela Limpebras.

Para a empresa, diante de seu objetivo de realizar as atividades segundo sua capacidade de gerar renda e lucro, creio que essa alteração no programa contraria seus objetivos. Assim o vejo, pois ela deixará de receber pelo fornecimento de equipes para o serviço de coleta seletiva e poderá ter reduzido seu faturamento com o serviço de coleta convencional e disposição final em aterro, caso os novos executores do serviço consigam aumentar consideravelmente a quantidade de material recolhida.

Para as organizações de catadores, a realização desse serviço é uma oportunidade de elas angariarem uma renda maior para seus membros. Lucas e Jorge manifestaram grande expectativa quanto à possibilidade de serem contratados e remunerados para executar o serviço de recolhimento de materiais recicláveis. Por se tratar de uma inovação trazida pela própria Lei Municipal 12.504/2016, e por ela estar em consonância com os convênios estabelecidos e as legislações anteriores, é uma alteração que, sem dúvida, está alinhada com os objetivos do

programa. Quanto aos gestores da SMSU, vale a mesma observação já feita acerca do aspecto anterior, no que se refere à impossibilidade de determinar o posicionamento desses agentes. O Quadro 18 apresenta um resumo das análises realizadas nesta subsecção.

Quadro 18 - Posicionamento parceiros sobre a coleta seletiva – Aspectos Limpebras

<b>Aspecto</b>	<b>Orgs. Catadores</b>	<b>Prefeitura (normas)</b>	<b>Prefeitura (Gestores)</b>	<b>Limpebras</b>
<b>Ausência de incentivo para equipe de recolhimento de materiais recicláveis.</b>	Contrárias. Pode reduzir a disponibilidade de materiais recicláveis para elas.	Contrária. Prejudica as orgs de catadores, indo contra o objetivo do programa.	Contrários. Aumenta a pressão por mudanças no programa.	Favorável. Pois deixa mais material para a coleta convencional e aterro sanitário.
<b>Interesse dos motoristas em continuar a prestar os serviços.</b>	Favoráveis. Permite continuidade do fornecimento de material reciclável a elas.	Favorável. Permite a consecução dos objetivos do programa.	Favorável. Permite que as coisas fiquem como estão.	Favorável. Reduz a pressão para promover melhoria nas condições da contratação.
<b>Instituição do pagto por tonelada pelo serviço da equipe de recolhimento.</b>	Favoráveis. Alta probabilidade de aumentar a disponibilidade de materiais recicláveis.	Favoráveis. Favorece as orgs de catadores e reduz a quant de material enviado ao aterro sanitário.	Posicionamento não identificado.	Contrária. Tem alta probabilidade de reduzir o faturamento da empresa.
<b>Não execução de serviços pela Limpebras no âmbito do programa de coleta seletiva</b>	Favoráveis. Oportunidade de aumentar o rendimento dos membros em função da remuneração pelo serviço prestado.	Favoráveis. Proposta trazida pela Lei Municipal 12.504/2016 e que está alinhada com as normativas anteriores.	Posicionamento não identificado.	Contrária. Diminuição do faturamento por não prestar serviços e a possibilidade de redução caso a quant de material reciclável reduza na coleta convencional.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda: Cor verde significa que o posicionamento favorece o programa de coleta seletiva. Cor amarela significa que o posicionamento prejudica o programa. Quando posicionamentos de agentes diferentes possuem cores iguais significa que existe consenso entre eles. Quando possuem cores diferentes existe dissenso.

A análise do referido Quadro, contendo os posicionamentos dos integrantes da parceria da coleta seletiva no que se refere aos aspectos da atuação da Limpebras, nos mostra uma posição de total alinhamento entre a legislação municipal, que normatiza o programa ou assuntos relacionados à gestão dos resíduos sólidos, e as organizações de catadores de materiais recicláveis. Isso se deu, principalmente, em função de dois dos quatro aspectos analisados terem sido extraídos da própria Lei Municipal 12.504/2016 que foi criada no intuito de favorecer a atuação desse público.

Os outros dois aspectos analisados dizem respeito às atividades desenvolvidas pelas equipes de coletores, as quais são essenciais para as organizações de catadores e, portanto, se alinham com o posicionamento de boa parte da legislação municipal no que se refere aos resíduos recicláveis. Ao menos desde a edição do Plano Diretor da cidade (PMU, 2006), a legislação ligada a esse tema tem procurado favorecer os interesses e o desenvolvimento dessas organizações.

De modo praticamente oposto, os posicionamentos da Limpebras aqui deduzidos (com base no seu objetivo de exercer atividade em função do seu potencial de gerar renda e lucro) se chocam com os das organizações de catadores e da legislação municipal. Isso era esperado, visto que a própria Lei 12.504/2016 (PMU, 2016), praticamente, exclui a possibilidade da Limpebras de integrá-lo. Assim, novamente identifiquei uma tendência de interação de confrontação entre a empresa e as organizações de catadores. Ressalto que não consegui identificar, nesse agrupamento de quatro aspectos, o posicionamento dos gestores da SMSU em relação a dois deles. Ainda, na coleta de dados realizada na SMSU, não encontrei subsídios suficientes para determinar como esses agentes contemplavam tais assuntos.

Achei temerário fazer conjecturas com base no objetivo principal dos gestores da SMSU (identificado neste trabalho) de não priorizar a busca por melhorias para o programa de coleta seletiva por acreditarem que isso não renderia a eles “capital político”, dada a peculiaridade desses pontos. Ambos os aspectos trazem propostas de alterações consideráveis na forma de funcionamento do programa. Então, com base nesse fato, era óbvio que eu me inclinasse a afirmar que isso contrariava o objetivo dos gestores da SMSU.

No entanto, por terem sido esses aspectos oriundos da Lei Municipal 12.504/2016, de cuja elaboração os membros da SMSU estiveram envolvidos, suponho que esses agentes tinham algum grau de ciência sobre essas alterações. Por não saber precisar qual exatamente era esse grau – se os gestores da SMSU foram ou não coniventes com as alterações, e se tentaram ou não influenciar para que não constassem na lei –, acreditei ser mais viável não conjecturar sobre o posicionamento dos gestores nesses aspectos.

Ressalto, para finalizar as comparações dos objetivos e posicionamentos entre os integrantes da parceria estudada que, conforme demonstrado nas análises desta seção, as relações entre as organizações de catadores e os demais integrantes apresentaram-se permeadas por interações de cooptação e confrontação, conforme tipificado por Najam (2000). Em relação à Limpebras

e aos gestores da SMSU, ao contrário, identifiquei uma convergência de objetivos e consensualidade em seus posicionamentos.

Acredito que o alinhamento entre esses integrantes se constitua em uma das causas preponderantes para a estagnação do programa ao longo do período de 2013 a 2016. É inegável a ocorrência de avanços, nesse período, no que se refere à melhoria das instalações de algumas organizações de catadores participantes do programa, bem como à abertura dada a elas das instâncias de tomada de decisões e, principalmente, à edição da Lei 12.504/2016, que garante a essas organizações uma maior valorização. Afirmo isso, pois acompanhei parte desse processo. No entanto, é inegável também que esse programa pouco avançou no número de habitantes atendidos e na quantidade recolhida de material, conforme demonstrado no Quadro 8. Nessa situação, percebo que a Limpebras foi favorecida em seu interesse, pois, a medida que poderia causar maior impacto na melhoria de desempenho do programa – qual seja, a entrada em vigor da referida lei – só foi efetivada no final do mandato da equipe política à frente da SMSU.

Constatei, com base no exposto, que a parceria do programa de coleta seletiva não promoveu os resultados positivos que parcerias envolvendo o primeiro, segundo e terceiro setores no enfrentamento de problemas sociais têm o potencial de gerar. Destaco, principalmente, a ausência de ganhos relacionados à complementação de recursos e competências dos parceiros e à efetividade e aumento no impacto das intervenções em problemas sociais (BRONZO; TEODÓSIO; ROCHA, 2012). A estagnação do número de pessoas atendidas e quantidade de material recolhida pelo programa ilustra bem a frustração no alcance dos resultados.

Partindo então da nova realidade trazida pela entrada em vigor da Lei 12.504/2016, na seção seguinte, faço uma análise dos objetivos e posicionamentos dos integrantes da parceria proposta por essa normativa. Finalizo a seção com a proposição de uma matriz dos consensos e dissensos referente a esses parceiros.

## 6. MATRIZ DE CONSENSOS E DISSENSOS: É POSSÍVEL O ENTENDIMENTO ENTRE OS INTEGRANTES DA PARCERIA?

As análises realizadas nas subseções anteriores me permitiram identificar os consensos e dissensos entre os integrantes da parceria criada para execução da coleta seletiva municipal em Uberlândia. Constatei que, à época da coleta de dados, os pontos identificados como relevantes para o desempenho do programa provocaram posicionamentos de maneira a criar duas duplas de consenso, apresentando os entes que formavam cada par considerável alinhamento entre seus posicionamentos. Entretanto, o posicionamento entre as duplas é predominantemente marcado por dissenso.

De um lado, estão as organizações de catadores e a legislação municipal relativa ao programa de coleta seletiva e à gestão de resíduos sólidos, o que comprova o êxito dos catadores de materiais recicláveis em institucionalizar suas demandas (LIMA *et al.*, 2011). E, de outro, estão os gestores da SMSU e a Limpebras. Esse dissenso entre os pares foi provocado, sobretudo, pelo interesse do primeiro par em implementar mudanças no programa, e pelo segundo par, por se interessar em que as coisas permanecessem como se encontravam.

Nesse sentido, um maior consenso entre os integrantes seria possível se um dos pares passasse a pensar como o outro. De um lado, isso poderia ocorrer, caso as organizações de catadores e a legislação municipal referente ao tema deixassem de priorizar a implementação de mudanças no programa. De outro lado, poderia haver maior consenso se a Limpebras e os gestores da SMSU passassem a priorizar a implementação dessas mudanças.

Pelo fato de existir toda uma conjuntura política e ideológica favorável – como o retorno das eleições diretas municipais, a publicação da agenda 21 e a realização da Rio 92 (DEMAJOROVIC; BESEN; RATHSAM, 2006) – à implementação de programas de coleta seletiva que, efetivamente, cumpram seu papel de fazer retornar ao ciclo produtivo os resíduos sólidos urbanos recicláveis (conjuntura essa que, inclusive, já se materializou em leis em todos os níveis federativos), creio ser mais provável que, para um maior consenso entre os integrantes, seria necessário que a Limpebras e os gestores da SMSU passassem a priorizar a implementação de mudanças no programa.

Quanto à Limpebras, admitindo que o objetivo principal de sua participação na parceria seja a capacidade de geração de receita e lucros, um maior consenso entre ela e os demais integrantes

poderia ser obtido por meio da criação de mecanismos financeiros que a incentivassem a aumentar a quantidade recolhida de material no programa de coleta seletiva. No entanto, para a criação de um consenso maior entre os integrantes, em especial, entre as organizações de catadores e os demais, acredito que seria necessário também a criação de mecanismos financeiros de incentivo, de modo que passassem a ver o processamento de materiais recicláveis da coleta seletiva como a atividade com maior capacidade de melhorar a renda de seus membros. Caso contrário, correr-se-ia o risco de aumentar a quantidade de material coletada, mas não a quantidade processada pelas organizações de catadores.

Ambos os mecanismos de incentivo financeiro provocariam aumento de gastos da PMU com esse programa. Dada as condições financeiras, aparentemente, desfavoráveis ao aumento de despesas (nos meses em que realizei a coleta de dados da pesquisa, a PMU estava com dificuldades de manter em dia o pagamento pelos serviços realizados pela Limpebras, o que teria motivado inclusive a greve dos motoristas das equipes de recolhimento de material do programa), creio que tal solução seria inviável. Talvez, seja essa uma das razões para a PMU ter proposto a criação da Lei Municipal 12.504/2016, a qual prevê a exclusividade às organizações de catadores para a prestação de todos os serviços relacionados ao programa de coleta seletiva (PMU, 2016). De acordo com Grimberg e Blauth (1998), o envolvimento de organizações de catadores na execução desses programas tem o potencial para reduzir seus custos.

No entanto, com a exclusão da Limpebras da realização desses serviços, a possibilidade de criar consenso entre ela e os demais integrantes fica praticamente inviabilizada, pois ela terá seu faturamento reduzido, o que contraria seu objetivo. Mas sendo excluída da parceria do programa de coleta seletiva, acredito não fazer sentido a análise de consenso com membros não pertencentes à Limpebras. Ressalto que, apesar de a Limpebras ter a possibilidade de continuar a prestar os demais serviços de limpeza urbana, ao não pertencer à parceria da coleta seletiva, ela não integra os objetivos deste estudo, visto que seu foco é exclusivamente no referido programa.

Nessas condições, a Limpebras ainda é uma integrante da GIRSU no município (assim como as organizações de catadores e a SMSU), a qual pode também ser assumida e estudada como uma parceria, porém bem mais ampla que a parceria constituída para execução de um programa de coleta seletiva. Na realidade, de acordo com o IBAM (2001), um programa de coleta seletiva é somente umas das partes constituintes da GIRSU. E, reforçando o que disse anteriormente, a

unidade de análise desta pesquisa é a parceria do programa de coleta seletiva e não a parceria da GIRSU.

Dessa forma, considerando a ausência da Limpebras na parceria, em função da aplicabilidade da Lei Municipal 12.504/2016, faço agora a análise da possibilidade de construção de maior consenso entre as organizações de catadores e os gestores da SMSU. No caso dos gestores, identifiquei, como mencionado acima, a necessidade de que passassem a priorizar as mudanças no programa de coleta seletiva. Para tanto, no caso dos gestores da SMSU, haveria duas opções: 1) substituí-los por gestores que tenham maior envolvimento com o tema e uma percepção de que existe a necessidade de implementar mudanças no programa no sentido de aprimorá-lo; e 2) convencer os gestores a se envolverem e a pensarem dessa forma. Em função da eleição de um novo prefeito, já houve mudança no comando dessa secretaria. Entretanto, por esse fato ter ocorrido após encerramento da coleta de dados para este trabalho, não tenho como afirmar qual o posicionamento desses atores sobre a coleta seletiva. Assim, considerarei a segunda opção nos meus apontamentos seguintes.

Caso o móbil dos gestores da SMSU seja, conforme identificado nesta pesquisa, o mesmo de seus antecessores – a capacidade de suas ações gerarem “capital político” –, certamente, as ações a serem desenvolvidas pelas pessoas que se interessarem em construir consensos com esses agentes deverão se dar no intuito de mostrar a eles a importância do programa de coleta seletiva, a ponto de eles se convencerem de que o seu desenvolvimento poderia lhes gerar o almejado “capital político” (TRUDGILL, *apud* CONKE, 2016).

Ademais, pressões por parte de órgãos fiscalizadores do cumprimento das leis também poderiam favorecer a mudança do posicionamento desses atores em direção à criação de consenso. Apesar dos métodos a serem utilizados, logrado êxito no sentido de converter os posicionamentos dos gestores ao constante nas legislações, mesmo permanecendo tudo o mais constante, acredito que o consenso entre os gestores da SMSU e as organizações de catadores aumentaria consideravelmente, obviamente, tendendo a igualar ao existente, na época da coleta de dados, entre essas organizações e as legislações municipais em vigor.

Quanto às organizações de catadores, como identifiquei na subseção que analisa os posicionamentos dos integrantes da parceria referente a aspectos da atuação dessas entidades, o principal dissenso entre elas e a legislação municipal é a realização de atividades que concorrem com suas capacidades de se dedicarem ao programa. O interesse da ACOPPPMAR

e da CORU, em buscar outras atividades para aumentar a renda de seus membros, está associado, principalmente, à percepção de que a atividade de triagem e comercialização dos materiais encaminhados pelo programa de coleta seletiva é insuficiente para gerar a renda almejada pelos seus membros.

Apesar de terem participado das discussões da Lei 12.504/2016, que prevê a remuneração das organizações de catadores para realizarem os serviços do programa de coleta seletiva – situação que pode gerar recursos financeiros necessários para satisfação do objetivo dos membros das organizações –, notei que os membros da ACOPPPMAR e da CORU não identificaram, espontaneamente, a possibilidade de tal alternativa ser capaz de atender seus anseios. Percebi que isso ocorria por eles não terem uma consciência clara sobre como a lei poderia favorecê-los nesse sentido.

No entanto, conforme propõe Bronzo, Teodósio e Rocha (2012), acredito também que a consciência desses agentes acerca da possibilidade de existirem motivações ocultas de ordem pragmática, ideológica e, talvez, econômica, principalmente, por parte dos gestores da SMSU, os levaram a adotar uma postura de desconfiança em relação aos benefícios que essa lei poderia trazer. Creio ainda que a superação ou mitigação desse dissenso possa se dar por meio de um maior envolvimento dos integrantes da parceria, como sugerem esses mesmos autores.

Nesse sentido, o avanço das discussões sobre a implantação da lei supramencionada, principalmente, no que tange à forma de remuneração das organizações de catadores, poderia favorecer uma maior compreensão quanto à capacidade dessa norma em atender os anseios de seus membros. O maior envolvimento dos atores poderia trazer também maior compreensão em relação à contribuição que cada integrante pode dar à parceria, bem como acerca de suas limitações. Ainda poderia, talvez, auxiliar no esclarecimento de interesses, estratégias e capacidades dos atores em promover suas agendas implícitas e as pactuadas na parceria, conforme preconiza Teodósio (2011).

Assim, com base nas considerações expostas acima, e admitindo-se a não participação da Limpebras no programa de coleta seletiva em decorrência da aplicação da Lei 12.504/2016, apresento, no Quadro 19, uma matriz dos consensos e dissensos possíveis dessa nova parceria proposta pela lei. Pelo fato de essa empresa ter sido excluída, os aspectos que estavam relacionados a atuação da Limpebras não serão analisados, tendo sido retirada a análise do aspecto que se referia à mudança na destinação final dos resíduos sólidos urbanos, pois se

tratava também de um aspecto mais relacionado à atuação dessa empresa, ou melhor, de sua coligada, a Limpebras Resíduos.

Quadro 19 - Matriz consenso/dissenso sobre aspectos da nova parceria

Aspecto	Orgs Catadores		Legislação Municipal	Gestores Políticos	
	Convencidos Prog. C. Seletiva contribui para seu objetivo	Não convencidos Prog. C. Seletiva contribui para seu objetivo	Posicionamento da Legislação	Convencidos Prog. C. Seletiva contribui para seu objetivo	Não convencidos Prog. C. Seletiva contribui para seu objetivo
GIRSU – Meio Ambiente	Reciclagem.	Reciclagem.	Redução, Reutilização, Reciclagem e Destinação Adequada.	Redução, Reutilização, Reciclagem e Destinação Adequada.	Indiferente.
Coleta Convencional Mecanizada – Soluções Modernas	Contra. Desvia materiais recicláveis da C. Seletiva.	Indiferente.	Omissa a esse respeito.	Favoráveis. Busca por racionalizar o uso de modo a não comprometer C. Seletiva.	Favoráveis. Dá ares de modernidade ao município.
Senso de urgência desenv. C. Seletiva.	Alto.	Indiferente.	Alto.	Alto.	Baixo.
Coleta de materiais recicl. pelas orgs catadores em orgs públicas e empresas.	Não tem interesse se atrapalhar as atividades da C. seletiva.	Tem interesse, mesmo prejudicando a C. Seletiva.	Permite e obriga algumas empresas a doarem às orgs de catadores.	Favoráveis. A legislação permite.	Favoráveis. Diminui a pressão para desenv. a coleta seletiva.
Aquisição de materiais de catadores autônomos	Não tem interesse se atrapalhar as atividades da C. seletiva.	Tem interesse. Gera mais receita e apoia catadores externos.	Omissa a esse respeito.	Favoráveis se não atrapalhar c. seletiva.	Favoráveis. Diminui a pressão para desenv. a coleta seletiva.
Beneficiamento de materiais recicláveis pelas org. catadores.	Não tem interesse se atrapalhar C. Seletiva.	Tem interesse. Gera mais receita.	Omissa a esse respeito.	Favoráveis se não atrapalhar C. seletiva.	Favoráveis. Diminui a pressão para desenv. a coleta seletiva.
Incapacidade de orgs catadores para cumprir obrigações contratuais.	Atrapalha seu objetivo. Busca de apoio para cumprir.	Atrapalha seu objetivo, mas não se esforçam para cumprir.	Atrapalha o desenv. do programa.	Atrapalha o desenv. do programa. Passa apoiar orgs catadores a cumprir.	Auxilia discurso de não desenv. programa. Aplicação sanções antes de buscar apoiá-las.

Elaborado pelo autor.

Legenda: Cor Verde significa que o posicionamento favorece o programa de coleta seletiva. Cor amarela significa que o posicionamento prejudica o programa. Cor amarela claro significa que prejudica menos o objetivo do programa. Quando posicionamentos de agentes diferentes possuem cores iguais significa que existe consenso entre eles. Quando possuem cores diferentes existe dissenso.

Ao observar a matriz, constatei que existe a possibilidade de estabelecimento de consenso em, praticamente, todos os pontos analisados. Para tanto, é necessário o convencimento dos gestores da SMSU sobre a importância da ampliação e aprimoramento da coleta seletiva e, por parte das organizações de catadores, a compreensão de que a remuneração pela realização de todos os serviços relacionados ao programa tem a capacidade de contribuir mais para o objetivo de aumentar a renda dos seus membros que a realização de outras atividades.

Nessa situação, é possível que a dinâmica dos relacionamentos colaborativos, conforme aponta Najam (2000), seja marcada predominantemente pela cooperação, uma vez que objetivos e estratégias de atuação se assemelhariam. Entretanto, caso as organizações de catadores não percebam que os benefícios oferecidos pela contratação para realizarem os serviços da coleta seletiva sejam suficientes para que elas priorizem seus esforços no programa, é provável que a dinâmica dos relacionamentos colaborativos, nos termos propostos por Najam (2000), seja permeada por complementaridade.

Creio que, mesmo com a utilização de estratégias de atuação diferentes (gestores, com foco nas atividades da coleta seletiva, e organizações de catadores, na realização de outras atividades), os objetivos de ambos (gestores: apoio às organizações de catadores e ampliação e aprimoramento do programa; organizações de catadores: melhoria da renda dos membros) ainda seriam convergentes. Em uma hipótese de não ser possível estender o serviço da coleta seletiva para toda a população do município, em função das organizações de catadores não priorizarem esse serviço, a SMSU poderia realizá-lo sem a participação de catadores, como discutido no trabalho de Reis (2015).

Ademais, se os gestores da SMSU não se convencerem da importância em ampliar e aprimorar o programa de coleta seletiva, acredito que as dinâmicas de relacionamento colaborativo poderiam se caracterizar pela predominância da confrontação, conforme assevera Najam (2000). Creio que isso ocorreria em função de dissensos entre os gestores, por não se empenharem em desenvolver o programa, uma vez que não perceberiam que isso poderia gerar “capital político”, e as organizações de catadores, que pressionariam para que o programa fosse ampliado como forma de melhorarem a renda de seus membros.

Por meio da análise da matriz, constatei que o ritmo de expansão da coleta e a convivência dos gestores com a ocorrência de atividades com potencial para atrapalhar o desempenho do programa de coleta seletiva (como a implantação/expansão da coleta convencional mecanizada

na forma em que tem se desenvolvido) seriam pontos que motivariam a discórdia entre os integrantes. Os outros pontos em que se verificaria a discórdia, provavelmente, não gerariam problemas, pois estariam sob o domínio de decisão das organizações de catadores e não dos gestores da SMSU.

Considerada a situação em que nem as organizações de catadores se convencessem de que a assunção dos serviços da coleta seletiva fosse o melhor meio para que se aumentasse a renda de seus membros, nem os gestores se convencessem da importância em desenvolver o programa, acredito que tal situação provocaria dinâmicas de relacionamento colaborativo permeadas pela cooptação (NAJAM, 2000). Tal fato se daria, pois, conforme é demonstrado na matriz, haveria consenso somente no que diz respeito às estratégias de atuação dos gestores da SMSU e das organizações de catadores. No entanto, não haveria convergência entre os objetivos desses parceiros, visto que as organizações procurariam obter maior receita para seus membros, ocupando-se os gestores de outras atividades que pudessem promovê-los politicamente. Em ambos os casos, os objetivos da parceria para executar o programa de coleta seletiva seriam preteridos e, provavelmente, o desempenho do programa seria prejudicado.

A análise da matriz de consensos e dissensos me permitiu identificar, por meio dos possíveis cenários que ela representa, que, mesmo com a exclusão da Limpebras da parceria, o que possibilitaria, em tese, um maior alinhamento entre os parceiros, persistem ainda desafios para a criação de consensos entre seus integrantes. Mais do que isso, persistem desafios no sentido de se estabelecerem consensos entre os objetivos dos parceiros e os da própria parceria, sem os quais, como mencionado no parágrafo anterior, o resultado almejado pode ser comprometido.

Essa constatação me despertou a consciência de que a edição da Lei 12.504/2016, provavelmente, não será suficiente para garantir que o programa de coleta seletiva do município de Uberlândia se desenvolva dentro do que determina a PNRS (BRASIL, 2010) quanto aos aspectos de envolvimento dos catadores de materiais recicláveis, atendimento universalizado da população e capacidade para evitar que resíduos recicláveis cheguem ao aterro sanitário. Da mesma forma que a PNRS, a Lei 12.504/2016 incorpora o espaço conquistado pelos catadores, porém isso não lhes garante uma ocupação efetiva na cadeia produtiva da reciclagem, uma vez que sua posição ainda é desfavorável e subordinada, podendo ainda ser mais fragilizada a depender de como o setor se estruturará (TEODÓSIO; GONÇALVES-DIAS; SANTOS, 2016). Isso demonstra que as políticas públicas não podem ser consideradas, por aqueles que lutaram

por sua criação, o ápice da conquista. Ela apenas cria um quadro institucionalizado mais favorável à efetivação das ações a serem empreendidas (LIMA *et al.*, 2011).

Dificuldades em efetivar políticas relacionadas à coleta seletiva e/ou incluir catadores de materiais nesses programas foram identificadas em estudos recentes (BAPTISTA, 2015; CONKE, 2015; COSTA, 2015; BESEN *et al.*, 2014; NOGUEIRA, 2014; MONTEIRO; SILVA; DIFANTE, 2013). Tal fato corrobora a percepção que tive em relação às possibilidades da vigência da Lei Municipal 12.504/2016. Ela traz instrumentos que favorecem ambos os pontos, no entanto, é insuficiente para garantir que, de fato, esses objetivos sejam alcançados.

Acredito que a conscientização de todos os agentes seja imprescindível para que essa política pública se efetive. A conscientização dos moradores da cidade quanto à necessidade de participarem do programa de coleta seletiva (BRINGHENTI; GÜNTHER, 2011) e de cobrarem dos gestores públicos investimentos para que o mesmo seja ampliado e aprimorado, por meio da estratégia de convencimento de atores políticos proposta por Trudgill *apud* Conke (2015). Conscientização desses gestores sobre a importância disso. E sobretudo, conscientização das organizações de catadores quanto aos benefícios que a lei pode lhes oferecer, das possibilidades que outras atividades podem lhes proporcionar e da importância de buscarem apoio e capacitação para usufruírem de ambas (LIMA *et. al*, 2011; IPEA, 2013; RUTKOWSKI; RUTKOWSKI, 2015).

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o ano de 2004, acompanho o trabalho de organizações de catadores e, em 2010, envolvi-me com organizações de catadores de Uberlândia. Acompanhei o nascimento do programa de coleta seletiva, além de ter trabalhado como voluntário em atividades administrativas. Interrompi essa participação no ano de 2014 para dedicar-me ao mestrado. No segundo semestre de 2016, retomei breve contato com algumas dessas organizações no intuito de realizar a coleta de dados para este trabalho.

Durante toda essa vivência com as organizações de catadores, bem como com servidores da prefeitura encarregados de implementar programas de coleta seletiva, sempre tentei entender as dificuldades existentes para torná-los mais profícuos, tanto no que se refere à melhoria das condições das organizações de catadores e de seus membros, como também da abrangência de seu atendimento à população. Durante o curso de mestrado, em virtude de reflexões realizadas juntamente com meu orientador, comecei a me questionar se era possível que as parcerias envolvendo organizações de diferentes setores (cada qual com suas peculiaridades e objetivos) pudessem construir programas de coleta seletiva bem-sucedidos, ou seja, que atendessem a toda a população do município, reaproveitassem ao máximo os resíduos recicláveis e que gerassem trabalho e renda digna para os catadores. Daí então a ideia de compreender o alinhamento das propostas que cada integrante tinha para o programa.

Para tanto, busquei caracterizar cada parceiro e identificar seus objetivos em relação ao programa. Escolhi como métodos de coleta dados a análise de documentos (principalmente, documentos e sites das organizações, bem como normativas que regulam suas atividades), entrevista e o *shadowing*. Este último método foi escolhido, sobretudo, para trazer à análise a visão de cada parceiro sobre si e sobre os demais integrantes. Trabalhos com abordagem interpretativa são ainda pouco usuais para o estudo de parcerias intersetoriais em programas de coleta seletiva. Portanto, utilizei tal abordagem como forma de compreender melhor a perspectiva de cada um dos integrantes da parceria (FLICK, 2009a).

Em virtude de minha vivência com as organizações de catadores e com os órgãos públicos, almejava, sobretudo, realizar a fase de *shadowing* na Limpebras, dado o meu desconhecimento em relação aos seus objetivos e o modo de encarar a parceria. Entretanto, não consegui acesso à pessoa responsável por fazer a interface com os demais integrantes da parceria. Assim, tive que utilizar apenas dados colhidos em seu site e junto a outras pessoas que tinham relacionamento com a empresa. Constatei, no desenrolar da pesquisa, que uma das razões para

a recusa do funcionário da Limpebras em participar poderia ser o distanciamento da empresa em relação ao programa de coleta seletiva e o desalinhamento entre os objetivos dela e os do programa.

Já na SMSU, fui surpreendido pela receptividade dos funcionários e a ausência de impeditivos para adentrar ao órgão. Apesar de conhecê-los, não imaginava que teria tamanha abertura para acompanhar as atividades diárias. As informações me foram repassadas com muita franqueza, tanto por Giulia, como por outros funcionários do setor, o que facilitou sobremaneira essa fase da pesquisa. De novidade, conheci com mais detalhes a influência política sobre as decisões do programa e da gestão do órgão, bem como acerca do distanciamento dos gestores da SMSU da rotina da área operacional da secretaria e o aparente desinteresse dos mesmos pelo programa.

A coleta de dados nas organizações de catadores, por sua vez, foi marcada por sentimento de retorno à casa de amigos. Rapidamente, senti-me à vontade de estar junto deles e, em poucas visitas, coletei os dados que julgava necessário para realizar este trabalho. Encontrei poucas mudanças nas organizações como um todo e nas ideias de seus membros, não tendo identificado, junto aos membros da CORU, nem da ACOPPPMAR, planos de desenvolvimento que se apoiassem no programa de coleta seletiva. Os planos, principalmente, na CORU, ainda eram pouco claros quanto aos rumos que a organização gostaria de tomar. Em ambas as organizações, o que mais me chamou a atenção é que a luta continuava a mesma de outros tempos: a busca por torna-las fonte de trabalho e renda capaz de proporcionar uma vida digna aos seus membros. Entretanto, para cumprir tal objetivo, ainda dispunham de poucos recursos financeiros, técnicos e estruturais.

Após retomar e ampliar meus conhecimentos em relação aos integrantes do programa de coleta seletiva, passei ao objetivo específico do trabalho, que consistia na comparação dos objetivos desses atores. Como já esperava, identifiquei muito conflito de interesse entre as organizações de catadores e a Limpebras, causado, sobretudo, em minha opinião, pela existência de mecanismos de incentivo financeiro à empresa, o que a fazia preterir a coleta seletiva e priorizar a coleta convencional e o aterramento dos resíduos sólidos. Acredito que tenha sido esse um dos principais fatores para a estagnação da coleta seletiva no período de 2013 a 2016. Um outro motivo que teria contribuído para tal situação foi o alinhamento entre o objetivo implícito da Limpebras e o desinteresse dos gestores em fazer mudanças no programa. Muitas vezes, perguntei a mim mesmo, ao longo do período em que acompanhei essa atividade em

Uberlândia, se esse alinhamento era casual ou intencional. Especificamente sobre esse aspecto, as informações que obtive não foram suficientes para dirimir essa dúvida.

No entanto, em relação à comparação dos objetivos das organizações de catadores com a legislação municipal sobre a gestão de resíduos sólidos, identifiquei um alinhamento considerável entre ambos. Descobri que, desde 2006, as leis sobre esse assunto vêm sendo editadas no sentido de favorecer a coleta seletiva e a atuação dos catadores. Fui surpreendido, a poucos instantes da minha entrada em campo, com a notícia de que havia sido aprovada a Lei Municipal de Coleta Seletiva Solidária (PMU, 2016). Confesso que isso me trouxe esperanças de que as organizações de catadores terão, a partir daí, chances reais de atingirem seus objetivos. Afinal, é o que as legislações federal e estadual vêm, há algum tempo, tentando implementar: a contratação dessas entidades para realizar o serviço de coleta seletiva nos municípios. Na realidade, é a voz das entidades que representam e apoiam os catadores que conseguiram se fazer ouvida e, então, influenciar a criação desses dispositivos legais.

Por fim, o cumprimento do último objetivo específico desta pesquisa, que é a proposição da matriz de consenso e dissenso, auxiliou-me a evidenciar que ainda existem possibilidades reais de as organizações de catadores de Uberlândia enfrentarem percalços para conseguirem efetivar essa política pública. Um deles é a superação de suas próprias fragilidades relacionadas à sua capacidade de se autogerirem e se formalizarem. O outro percalço está em conseguir o apoio da sociedade e dos gestores da SMSU para darem a devida prioridade que esse assunto merece e os catadores necessitam. Não sei se os catadores membros das associações e cooperativa de Uberlândia já tem ciência desses desafios. Quanto àqueles que acompanhei, minha tendência é acreditar que eles não possuem tal consciência. Já em relação aos representantes do MNCR, conforme excerto reproduzido abaixo, a partir de uma entrevista concedida a um veículo de comunicação, acredito que sim.

Entrevistador: As normas da Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) não mudaram essa realidade? Entrevistado: A política trouxe boas regras como acabar com o lixão e organizar o processo de reciclagem a partir dos catadores, mas as decisões ficaram nas mãos de ninguém. Empresas ganham dinheiro para coletar resíduos e levar ao lixão, os prefeitos pagam, as empresas devolvem esse dinheiro em campanha política. Ficou todo mundo certo e só a gente, os catadores, excluídos do processo. O Ministério Público não tem força de fazer essa política ser aplicada e como tem muito lucro envolvido, a lei acaba não se efetivando. Mas muita coisa avançou. Catadores se organizaram, cooperativas se estruturaram, recursos foram mobilizados para isso. Mas quando eu olho para o montante de um milhão de catadores e vejo que apenas 20% estão estruturados, vejo que essa política tem que avançar muito para ser satisfatória. Nós comemoramos muito quando se conquista algo, principalmente uma lei, achando que aí está a salvação. Só que esse é só mais um passo. A gente venceu só mais esse degrau, mas para efetivar vão ser muitos outros inimigos (MNCR, 2016).

## 7.1 Limitações da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros

Ao propor a análise do alinhamento entre as propostas das organizações de catadores e as propostas dos demais integrantes da parceria constituída para executar o programa de coleta seletiva, não tinha a esperança de que identificaria todos os possíveis objetivos que essas organizações poderiam ter em relação ao programa. Em relação às organizações de catadores, esperava que poderia não conseguir tal intento, pois sabia que não era habitual da parte delas a sistematização de suas ideias e o registro de seus planejamentos, mas esperava identificar ao menos aqueles mais sedimentados, o que também não se confirmou dados os motivos discutidos no trabalho.

Em relação à Limpebras, por não ter conseguido acesso direto a um dos seus membros, a identificação de seus objetivos ficou ainda mais prejudicada, tendo esses objetivos sido determinados com base no referencial teórico, em informações obtidas no seu site e junto a pessoas ligadas à empresa. Portanto, caso tivesse contato direto com algum funcionário-chave da empresa, ou mesmo se tivesse utilizado outro referencial, ou, ainda, tivesse obtido informações junto a outras pessoas ligadas à empresa, os resultados poderiam ser diferentes daqueles aqui encontrados.

De uma forma geral, por ter optado pelo *shadowing* como principal meio de coleta de dados, o qual implica no acompanhamento de uma pessoa específica de cada organização, as informações colhidas podem não representar os objetivos e propostas das organizações que representam. Nesse sentido, trabalhos que realizassem a coleta de dados por meio de métodos que priorizassem a visão de um número maior de membros da organização poderiam trazer contribuições para a compreensão de como o fenômeno das parcerias é encarado pelos envolvidos.

Muitos estudos têm sido realizados no sentido de avaliar o cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, principalmente, no que tange à implantação de programas de coleta seletiva com a participação de catadores. Boa parte desses trabalhos tem constatado dificuldades relacionadas à falta de recursos financeiros e técnicos, bem como à falta de prioridade em se implantarem esses programas. Acredito que estudos voltados para uma compreensão mais profunda dos motivos que subsistem por trás dessas dificuldades poderiam contribuir para uma visão mais clara do problema e também para enriquecer a produção acadêmica sobre as parcerias intersetoriais.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, jun/2007. Edição Especial Comemorativa.
- ACOPPPMAR – Associação de Coletores de Plástico, PET, PVC e outros materiais recicláveis. **Estatuto Social**, de 17 de setembro de 2010.
- ALVES, M. A. Terceiro Setor: as Origens do Conceito. In: **Anais do XXVI ENANPAD**, 2002, Salvador.
- ANDRADE, M. M.. **Como preparar trabalhos para cursos de Pós-Graduação**: noções práticas. 6. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BAPTISTA, V. F. As políticas públicas de coleta seletiva no município do Rio de Janeiro: onde e como estão as cooperativas de catadores de materiais recicláveis? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 141-164, jan./fev. 2015.
- BAUER, M. W. Análise de Conteúdo Clássica: uma revisão. In: BAUWER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 187-217.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. Para uma prestação de contas públicas: além da amostra, da fidedignidade e da validade. In: BAUWER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 187-217.
- BENVINDO, A. Z. **A nomeação no processo de construção do catador como ator econômico e social**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- BESEN, G. R. **Coleta seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade**. 274 f. Tese de doutorado. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP; 2011.
- \_\_\_\_\_; RIBEIRO, H.; GÜNTHER, W. M. R.; JACOBI, P. R. Coleta seletiva na Região Metropolitana de São Paulo: Impactos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. XVII, n. 3, p. 259-278, jul./dez. 2014.
- BORTOLI, M. A. Processo de organização de catadores de materiais recicláveis: lutas e conformações. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 248-257, jul/dez. 2013.
- BRASIL. **Lei Federal nº 8.666 de 21 de Junho de 1993**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 05 set. 2016.
- BRASIL. **Lei Federal nº 12.305 nº de 02 de Agosto de 2010**. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 03 fev. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 1-28, jan/abr. 1996.

BRINGHENTI, J. R.; GÜNTHER, W. M. R. Participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. **Eng. Sanit. Ambient.**, v.16, n.4, p. 421-430, out./dez. 2011.

<https://doi.org/10.1590/S1413-41522011000400014>

BRONZO, C.; TEODÓSIO, A. S. S.; ROCHA, M. C. G. Tri-sector partnership in social entrepreneurship: discourse and practice of the actors from the circles of action and reflection. **R. Adm.**, São Paulo, v. 47, n.3, p. 446-460, jul./ago/set. 2012.

BUQUE, L. I. B.; RIBEIRO, H. Panorama da coleta seletiva com catadores no município de Maputo, Moçambique: desafios e perspectivas. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 24, n. 1, p. 298-307, 2015.

CARVALHO, C. A. Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais? In: **Anais da VIII International Conference of European Association of Management and Business**, 1999, São Leopoldo.

CARVALHO, V. S. **Gestão de resíduos sólidos e inclusão sócio-produtiva dos catadores de materiais recicláveis no Vale do São Francisco – Juazeiro-BA e Petrolina-PE.** 253 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

CEMPRE – COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA A RECICLAGEM. **Pesquisa Ciclossoft 2014.** Disponível em: <<http://cempre.org.br/ciclossoft/id/2>>. Acesso em 2 de fev. de 2017.

COELHO, S. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos.** São Paulo: SENAC. 2000.

COLARES, R. M. R. **Gestão e Gerenciamento dos Resíduos Sólidos Urbanos na Região Norte do Tocantins: Perspectivas de Inclusão de Catadores à Luz da Lei 12.305/10.** 125 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação *Strico Senso* em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2015.

CONKE, L. S. **Barreiras ao Desenvolvimento da Coleta Seletiva no Brasil.** 199 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, 2015.

CNM (Confederação Nacional de Municípios). **Política Nacional de Resíduos Sólidos: obrigações dos Entes federados, setor empresarial e municípios.** Brasília: CNM, 2015. Disponível em: <[www.cnm.org.br/](http://www.cnm.org.br/)>. Acesso em: 26 de mai. 2016.

CORU – Cooperativa de Recicladores de Uberlândia. **Estatuto Social.** 1ª Alteração e Consolidação do Estatuto Social da CORU, de 04 de agosto de 2010.

CORU – Cooperativa de Recicladores de Uberlândia. **História, 200?.** Disponível em: <<http://coru.freetzi.com/historia.htm>> Acesso em: 13 de jan. 2016.

COSTA, M. C. **Coleta Seletiva à luz do direito ambiental: estudo de caso de Cabreúva/SP, 2015.** 328f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo.

DAMÁSIO, J. **Impactos socioeconômicos e ambientais do trabalho dos catadores na cadeia da reciclagem**. Brasília: MDS/Pangea, 2010 (Relatório Final).

DEMAJOROVIC, J.; BESEN, G. R.; RATHSAM, A. A. Os desafios da gestão compartilhada de resíduos sólidos face à lógica do mercado. In: JACOBI, P., FERREIRA, L. (Orgs.). **Diálogos em Ambiente e Sociedade**. São Paulo: Annablume, 2006. p 389-410.

DEMAJOROVIC, J.; CAIRES, E. F.; GONÇALVES, L. N. S.; SILVA, M. J. C. Integrando empresas e cooperativas de catadores em fluxos reversos de resíduos sólidos pós-consumo: o caso Vira-Lata. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, Edição Especial, artigo 7, p.513-532, ago. 2014.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, p. 15-41. 2006.

DIAS, S. N. Waste pickers and cities. **Environment & Urbanization**, v. 28, n.2, p. 375-390, 2016.

<https://doi.org/10.1177/0956247816657302>

DOWBOR, L. **GIFE: Três setores precisam se articular para uma nova ordem social** (entrevista), 2002. Disponível em:

<[http://www.gife.org.br/artigos\\_reportagens\\_conteudo8141](http://www.gife.org.br/artigos_reportagens_conteudo8141)> Acesso em: 01 de junho de 2015.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro/RJ, v. 35, p.119-44, 2001.

FALCONER, A. P. A promessa do terceiro setor: Um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão. **Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor - USP**. Ensaio. São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/ONG's,%20OSCIPI'S%20e%20Terceiro%20Setor/A%20promessa%20do%20terceiro%20setor%20-%201.pdf>>. Acesso em: 23 de março de 2016.

FERNANDES, R. C. **Privado porém Público**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FGV – FACULDADE GETÚLIO VARGAS. **Efeito de Hawthorne**. Disponível em: <[www5.fgv.br/ctae/publicacoes/Ning/Publicacoes/00-Artigos/.../EFEITO.html](http://www5.fgv.br/ctae/publicacoes/Ning/Publicacoes/00-Artigos/.../EFEITO.html)>. Acesso em: 07 de junho de 2017.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009a.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, Artmed, 2009b.

FISCHER, R. M. e FALCONER, A. P. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista de Administração**, São Paulo: USP, v. 33, n. 1, p. 12-19, jan./mar., 1998.

FISCHER, R. M. **O desafio da colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor**. São Paulo. Editora Gente, 2002.

\_\_\_\_\_. Estado, Mercado e Terceiro Setor: uma análise conceitual das parcerias intersetoriais. **R. Adm**, São Paulo, v. 40, n.1, p. 5-18, jan./fev./mar. 2005.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo, Atlas, 2008.

GODÓI-DE-SOUSA, E.; VALADÃO JÚNIOR, V. M. As formas, a natureza e os tipos de articulações da aliança entre ONG e o governo – Um estudo de caso. **Interface**, Natal, v. 8, n.2, jul./dez. 2011.

GONÇALVES-DIAS, S. L. F. **Catadores: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem, 2009**. 298 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, 2009.

GRAFAKOS, S.; BAUD, I. KLUNDERT, A. **Alliances in Urban Environmental Management. A process analysis for indicators and contributions to sustainable development in urban SWM**. Working document 14. Netherlands: University of Amsterdam, 2001

GRIMBERG, E.; BLAUTH, P. **Coleta Seletiva: reciclando materiais, Reciclando valores**. Polis: estudos, formação e assessoria em políticas sociais, n.31, 1998.

GUTIERRES, D. V. G. A descentralização da gestão pública no Brasil e o terceiro setor: a gestão da educação no município de Altamira/PA em parceria com o Instituto Ayrton Senna. In: **XXIII Simpósio Brasileiro – ANPAE**, 20 f. 2007.

HUDSON, M. **Administrando Organizações do Terceiro Setor: o desafio de administrar sem receita**. São Paulo: Makron Books, 1999.

IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). **Manual: Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM/SEDU-PR, 2001.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010/IBGE**, Gerência do Cadastro Central de Empresas. – Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/default.shtm>>. Acesso em 31 de maio de 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para gestão de resíduos sólidos**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/253/\\_arquivos/estudo\\_do\\_ipea\\_253.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/253/_arquivos/estudo_do_ipea_253.pdf)>. Acesso em 25 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico sobre os catadores de resíduos sólidos**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009\\_relatorio\\_residuos\\_solidos\\_urbanos.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf)>. Acesso em 27 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Situação social dos catadores e catadoras de material reciclável e reutilizável – Brasil** – Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao\\_social/131219\\_relatorio\\_situacao\\_social\\_mat\\_recicavel\\_brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacao_social_mat_recicavel_brasil.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de Resíduos Sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 11, p. 135-158, 2011.  
<https://doi.org/10.1590/S0103-40142011000100010>

JUNCA, D. **Mais que sobranes**: trajetórias de sujeitos no lixo. 2004. 237 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública), Rio de Janeiro, 2004. Fundação Osvaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arauca. 2004.

KISIL, M. Organização social e desenvolvimento sustentável: projetos de base comunitária. In: IOSCHPE, E.B. **3º Setor**: desenvolvimento social sustentado. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

KREITLON, M. P. McMoral, iPolítica, Cidadania Wireless: Reflexões para o Ensino e a Pesquisa em SER no Brasil. **RAC**. Rio de Janeiro, v. 16, n.2, art. 6, p. 271-289, mar./abr., 2012.

LANDIM, L. Thirty years and recent dilemmas: NGOs and Third Sector in Brazil (and Latin America). In: **8th International Conference of the International Society for Third Sector Research – ISTR**. Translated by Peter Lenny. Rio de Janeiro, 2008.

LARDINOIS, I.; KLUNDERT, A. **Community and private (formal and informal) sector involvement in municipal solid waste management in developing countries**. Background paper for the UMP workshop in Ittingen, Switzerland, Gouda: Waste, 1995.

LIMA, Francisco P.A. **Prestação de Serviços de Coleta Seletiva por Empreendimentos de Catadores**: Instrumentos Metodológicos para Contratação. Belo Horizonte. INSEA, 2013.

LIMA, R. M. S. R.; SILVA, S. M. C. P. Evaluation of a municipal program of selective collection in the context of the national policy of solid waste. **Acta Scientiarum. Technology**, Maringá, v. 35, n. 4, p. 645-653, oct.-dec., 2013.

LIMPEBRAS – **Limpebras Engenharia Ambiental**, 201?. Disponível em: <<http://www.limpebras.com.br/index.php>>. Acesso em 13 de set. de 2016.

LOSCHIAVO SANTOS, M. C. Consumo, descarte, catação e reciclagem: notas sobre design e multiculturalismo. **Cadernos de Estudos Avançados em Design**, v.1, Belo Horizonte: UEMG, Julho 2008.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens-qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LUSSARI, W. R. **Grupo de Apoiadores e Cooperlix em Presidente Prudente-SP, Brasil. Modelo e evolução de suas relações durante quinze anos**. 276 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, 2016.

MANFRINATO, J. W. S.; MARTINS, B. L.; ESGUÍCERO, F. J. Gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos: um estudo da experiência no município de Lençóis Paulistas. **Revistas Gerenciais**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 137-146, 2007.

MARCHI, C. Não no meu quintal. In: **O Estado de São Paulo**. Caderno Especial Megacidades. São Paulo, 03.ago 2008.

MARQUES, B. A.; RODY, P. H. A.; REINA, D.; CAMPOS, G. M. Terceiro Setor: panorama das tendências de 1998 a 2013 por meio de um estudo bibliométrico. **Enf.: Ref. Cont. UEM – Paraná**, v. 34, n. 2, p. 71-89, maio/ago., 2015.

MCDONALD, S. Studying actions in context: a qualitative shadowing method for organizational research. **Qualitative Research**, v. 5, n. 4, p. 455-473, 2005.  
<https://doi.org/10.1177/1468794105056923>

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 18.031 de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Disponível em:

<<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=9272>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. (Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SUPRAM).

**Parecer Único Licenciamento Ambiental nº 00353/1996/011/2010**. 2010. Disponível em:

<[http://200.198.22.171/down.asp?x\\_caminho=reunioes/sistema/arquivos/material/&x\\_nome=ITEM\\_7.1\\_Limpebr%E1s\\_Res%EDduos\\_Ltda\\_-\\_PU.pdf](http://200.198.22.171/down.asp?x_caminho=reunioes/sistema/arquivos/material/&x_nome=ITEM_7.1_Limpebr%E1s_Res%EDduos_Ltda_-_PU.pdf)>. Acesso em: 12 de out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Estudo Econômico-Financeiro para destinação final de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU)**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em

<[www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/em\\_elaboracao/Residuos\\_Solido/s/Estudo%20Bain%20-%20Company.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/em_elaboracao/Residuos_Solido/s/Estudo%20Bain%20-%20Company.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2016.

MNCR – MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **Princípios e objetivos do MNCR**, 2015. Disponível em:

<<http://www.mnccr.org.br/sobre-o-mnccr/principios-e-objetivos>>. Acesso em: 02 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. **Artigos: A importância dos catadores já foi aceita, agora o debate é sobre a sua valorização**, 05 de dez. 2016. Entrevista. Disponível em:

<<http://www.mnccr.org.br/artigos/2016a-importancia-dos-catadores-ja-foi-aceita-agora-o-debate-e-sobre-a-sua-valorizacao2016>>. Acesso em: 05 de jan. 2017.

MONTE, T.; CARVALHO, C. A. Poder e relações de parceria no terceiro setor. **Revista de Ciências da Administração**, v.7, n.14, jul./dez. 2005.

MONTEIRO, T. C.; SILVA, M. B. O.; DIFANTE, J. A lei da nova Política Nacional dos Resíduos Sólidos face ao Sistema de Coleta Seletiva do município de Santa Maria/RS. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, 2013.

NAJAM, A. The four C's of third sector – government relations. **Nonprofit Management and Leadership**. San Francisco, CA, v.10, n.4, p.375-396, Summer 2000.

NEDER, R. T. **Organizações Não-Governamentais na (re)construção da sociedade civil no Brasil**. São Paulo: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

NIKOS, Michalopoulos. Trends of Administrative Reform in Europe: Towards Administrative Convergence? **International Public Management Review (IPMR)**, v.2, n.2, p. 39-53, 2001.

NOGUEIRA, C. F. A. Política Nacional de Resíduos Sólidos, Coleta Seletiva e seus Atores – o caso do Distrito Federal. **Revista Brasileira de Direito**, n.10, p. 106-115, 2014.

PEREIRA NETO, T. J. A Política Nacional de Resíduos Sólidos: os reflexos nas cooperativas de catadores e a logística reversa. **Revista Diálogo**, Canoas, n.18, p. 77-96, jan./jul. 2011

[PMU] – PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA. **Coleta Seletiva, 2015?**. Disponível em: <[http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/secretaria-pagina/66/130/coleta\\_seletiva.html](http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/secretaria-pagina/66/130/coleta_seletiva.html)>. Acesso em: 30 de junho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal Complementar nº 432 de 19 de outubro de 2006.** Aprova o Plano Diretor do Município de Uberlândia. Disponível em: <[http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms\\_b\\_arquivos/leismunicipais/2/2/Lei%20Complementar%20n%20432-2006.doc](http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/leismunicipais/2/2/Lei%20Complementar%20n%20432-2006.doc)>. Acesso em 08 de set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 10.019 de 28 de outubro de 2008.** Institui a separação dos resíduos sólidos descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, na fonte geradora, a sua destinação às cooperativas e associações de catadores de recicláveis e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms\\_b\\_arquivos/leismunicipais/2/4/Lei%20Ordinaria%20n%2010019-2008.doc](http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/leismunicipais/2/4/Lei%20Ordinaria%20n%2010019-2008.doc)>. Acesso em: 08 de set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Edital nº 1188 de 28 dezembro de 2011.** Seleção e Contratação de empresa para execução de serviços de manutenção da limpeza e conservação da área urbana e serviços afins.

\_\_\_\_\_. **Contrato nº 115 de 24 de fevereiro de 2012.** Instrumento contratual de prestação de serviços de manutenção da limpeza e conservação da área urbana e serviços afins, que entre si, celebram o Município de Uberlândia e a Empresa Limpebras Engenharia Ambiental LTDA, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 13.731 de 5 de novembro de 2012.** Dispõe sobre a Organização da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, 2012b. Disponível em: <[http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms\\_b\\_arquivos/leismunicipais/2/1/Decreto%20n%2013731-2012.doc](http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/leismunicipais/2/1/Decreto%20n%2013731-2012.doc)>. Acesso em 08 de set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 11.291 de 26 de dezembro de 2012.** Institui o Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Uberlândia, 2012c. Disponível em: <[http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms\\_b\\_arquivos/leismunicipais/2/4/Lei%20Ordinaria%20n%2011291-2012.doc](http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/leismunicipais/2/4/Lei%20Ordinaria%20n%2011291-2012.doc)>. Acesso em 08 de set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Convênio nº 235 de 01 de julho de 2014.** Convênio que entre si celebram o Município de Uberlândia, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Associação de Coletores de Plástico, PET, PVC e Outros Materiais Recicláveis – ACOPPPMAR, para fins de cooperação mútua, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Convênio nº 236 de 01 de julho de 2014.** Convênio que entre si celebram o Município de Uberlândia, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Cooperativa dos Recicladores de Uberlândia – CORU, para fins de cooperação mútua, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 12.504 de 25 de agosto de 2016.** Dispõe sobre o serviço público de Coleta Seletiva Solidária dos resíduos recicláveis no Município de Uberlândia. Disponível em: <[http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms\\_b\\_arquivos/leismunicipais/2/4/Lei%20Ordinaria%20n%2012504-2016.doc](http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/leismunicipais/2/4/Lei%20Ordinaria%20n%2012504-2016.doc)>. Acesso em: 30 de set. De 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Peso de materiais recicláveis destinados às associações e cooperativa 2016.** Relatório produzido pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos.

QUINLAN, E. Conspicuous invisibility: shadowing as a data collection strategy. **Qualitative Inquiry**, v. 14, n. 8, p. 1480-1499, 2008.

<https://doi.org/10.1177/1077800408318318>

REIS, L. G.; CÂMARA, M. R. G.; SOUZA, P. R. B.; ARBEX, M. A. A parceria na coleta seletiva de Londrina sob a ótica da economia dos custos de transação: um estudo de caso.

**Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 4, n. 2, nov. 2005.

REIS, T. C. **Programas municipais de coleta seletiva sem parceria com catadores de materiais recicláveis, no Estado de São Paulo**. 189 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2015.

RUNYA, X. U.; QIGUI, S. U. N.; WEI, S. I. The third wave of public administration: The new public governance. **Canadian Social Science**, v. 11, n. 7, p. 11-21, 2015.

RUTKOWSKI, J. E.; RUTKOWSKI, E. W. Expanding worldwide urban solid waste recycling: The Brazilian social technology in waste pickers inclusion. **Waste Management & Research**, v. 33, n. 12, p. 1084-1093, 2015.

<https://doi.org/10.1177/0734242X15607424>

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H.K. In search of the nonprofit sector I: the question of definitions. **Voluntas**, v. 3, n. 2, 1992.

<https://doi.org/10.1007/BF01397770>

\_\_\_\_\_. **Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis**. Manchester: Manchester University Press, 1997.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 5ª ed. revisada, Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

SANTOS, M. C. L. et al. Frames de ação coletiva: uma análise da organização do MNCR. In: SCHERER-WARREN, I.; LUCHMANN, L. H. H. **Movimentos sociais e participação**. Florianópolis: Editora UFSC, 2011.

SILVA, C. E. G. Terceiro Setor Brasileiro: Em busca de um quadro de referência. In: **Anais do XXXIV ENANPAD**, Rio de Janeiro, 2010.

SILVA, C. M. Diálogos e trabalho em redes em busca de inclusão socioproductiva, cidadania e reconhecimento: a experiência de catadores de recicláveis na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade – FACE/UFMG**, Belo Horizonte, v. 2, n. 5, p. 1016-1055, dez. 2015.

SILVA, R. B. da. Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis: atores, governação, regulação e questões emergentes no cenário brasileiro. Interthesis. Florianópolis: Edufsc, v. 3, n. 2, jul./dez. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/882/10840>>. Acesso em: 30 de março de 2016.

SIMPESC – Sindicato da Indústria de Material Plástico no Estado de Santa Catarina.

**Revolução Silenciosa na Coleta Seletiva**. Disponível em:

<<http://www.simpesc.org.br/2013/06/revolucao-silenciosa-na-coleta-seletiva/>>. Acesso em: 30 de junho de 2015.

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2011.** Brasília: MCIDADES.SNSA, 2012.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2012.** Brasília: MCIDADES.SNSA, 2013.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2013.** Brasília: MCIDADES.SNSA, 2014.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2014.** Brasília: MCIDADES.SNSA, 2016.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2015.** Brasília: MCIDADES.SNSA, 2017.

SOUZA, M.T.S.; PAULA, M. B.; SOUZA-PINTO, H. O papel das cooperativas de reciclagem nos canais reversos pós-consumo. **RAE**, São Paulo, v. 52, n.2, p. 246-262, mar/abr. 2012.

<https://doi.org/10.1590/S0034-75902012000200010>

TEODÓSIO, A. S. S. Parcerias trissetoriais: caminhos e descaminhos de três experiências brasileiras. **REUNA**, Belo Horizonte, v. 16, n. 4, p. 43-60, Out./Dez. 2011.

TEODÓSIO, A. S. S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; SANTOS, M. C. L. Procrastinação da política nacional de resíduos sólidos: catadores, governos e empresas na governança urbana. **Ciência e Cultura**, v. 68, p. 30-33, n., 2016.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.