

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 07 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2022.**

ARRANJO INSTITUCIONAL SOCIOAMBIENTAL PARA POLÍTICA PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

SOCIO-ENVIRONMENTAL INSTITUTIONAL ARRANGEMENT FOR SOLID WASTE PUBLIC POLICY

Fernanda Henrique Cupertino Alcântara¹

Rosana Ribeiro Felisberto²

RESUMO: Este artigo retrata a prática de pesquisa e de extensão junto a empreendimentos econômicos solidários (EES) de reciclagem, a partir de um estudo de caso com as associações ASCANAVI e a ASCARF. O objetivo é demonstrar como são construídos os *arranjos institucionais socioambientais*, incluindo a Administração Pública, Ministério Público estadual, instituições privadas diversas e universidades a partir de um caso concreto. Para tanto, realiza uma análise descritiva da situação de Governador Valadares/MG, no que tange aos resíduos sólidos e a coleta seletiva, confrontando-a com as políticas públicas de Estado para as(os) catadoras(es) e o meio ambiente, de 2010 em diante. Por fim, discute a importância de projetos de extensão que promovem o fortalecimento dos EES e a disseminação de práticas sustentáveis de políticas públicas municipais de reciclagem, logística reversa e compostagem, associados à geração de renda com *inclusão produtiva*.

PALAVRAS-CHAVE: Economia Solidária; resíduos sólidos; reciclagem; arranjos institucionais socioambientais; políticas públicas.

ABSTRACT: This article portrays the practice of research and extension together with solidary economic enterprises (EES) of recycling, based on a case study with the associations ASCANAVI and ASCARF. The objective is to demonstrate how socio-environmental institutional arrangements are built, including the Public Administration, State Public Ministry, various private institutions and universities based on a concrete case. In order to do so, it

¹ Mestrado e Doutorado em Sociologia pelo IUPERJ. Professora da Universidade Federal de Juiz de Fora.

² Graduação, Mestrado e Doutorado pela UFMG. Professora da Universidade Federal de Juiz de Fora.

performs a descriptive analysis of the situation of Governador Valadares/MG, with regard to solid waste and selective collection, confronting it with the public policies of the State for the waste pickers and the environment, in order to 2010 onwards. Finally, it discusses the importance of extension projects that promote the strengthening of EES and the dissemination of sustainable practices of municipal public policies for recycling, reverse logistics and composting, associated with income generation with productive inclusion.

KEYWORDS: solidarity economy; solid waste; recycling; socio-environmental institutional arrangements.

I. INTRODUÇÃO

Estudar repetidas vezes um mesmo tema parece gerar uma sensação de tédio ou monotonia. Definitivamente não é este o caso do trabalho de pesquisa e extensão com catadoras(es) de material reciclável. A variedade de formas, perfis, arranjos institucionais, locais de trabalho, rotinas, logística, relação com parceiros e com a administração pública, além do trabalho individual ou coletivo, são apenas alguns exemplos de fatos que impedem tal percepção. A criatividade e a experiência vivida interagem nos territórios e se condicionam mutuamente. Uma extensa rede de causalidades e significados impacta sobre os processos de compreensão dos mecanismos e instrumentos necessários à formalização e ao gerenciamento dos *empreendimentos econômico solidários* (EES).

Este artigo resultou da análise da prática extensionista da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus de Governador Valadares (UFJF-GV), junto a duas associações de catadoras(es) de material reciclável, quais sejam, a Associação de Catadores de Material Reciclável Natureza Viva (ASCANAVI) e a Associação dos Catadores de Resíduos Sólidos Reciclando Hoje por um Futuro Melhor de Governador Valadares (ASCARF), ambas situadas e atuantes no município de Governador Valadares, Minas Gerais. A análise da inserção e atuação destas duas organizações demonstra muita diversidade, mas, também, importantes semelhanças. O artigo destaca tais elementos observados a partir da prática de pesquisa e extensão fundamentada na *pesquisa ação*, *artesanias das práticas* e *extensão emancipadora*. Apesar de ressaltar a contingência e a criatividade institucional para lidar com tais demandas,

este trabalho repassou o ordenamento jurídico vigente, que estabeleceu o marco regulatório para o tratamento e a destinação adequada dos resíduos sólidos. Além disso, enfatizou as políticas públicas (PPs) de governo, na quadra histórica recente, no âmbito federal, que conseguiram alçar o *status* de PPs de Estado, por meio da produção de legislação reguladora. Um dos exemplos mais claros é a Política Nacional de Resíduos Sólidos, mais conhecida como PNRS.

Ao final do artigo, relatamos a trajetória, a institucionalização e as contingências, associadas também aos muitos acasos, os quais formataram o percurso e alguns resultados dos EES acompanhados, mas, também, da administração pública municipal, quanto à elaboração de PPs e o cumprimento da legislação que regula licitações e gerenciamento de resíduos sólidos. Neste sentido, o objetivo do artigo é o de documentar, descrever e problematizar a complexidade do arranjo institucional socioambiental conformado a partir da atuação de vários agentes, públicos e privados, destacando que o desenho normativo de PP(s) de resíduos sólidos é implementado em razão da contingência, tomando por exemplo o caso do município de Governador Valadares/MG. O problema que orientou o trabalho é o de mapear, descrever e compreender o funcionamento desse complexo *arranjo institucional socioambiental*, identificando os agentes e instituições partícipes, o quadro normativo e os resultados observados num caso concreto, por meio de variáveis passíveis de verificação.

II. ECONOMIA SOLIDÁRIA, CATADORAS(ES) E MEIO AMBIENTE

A Economia Solidária (ES) foi bastante difundida nas últimas décadas, tanto teoricamente quanto materializada em práticas sociais. Vários intelectuais estrangeiros e brasileiros dedicaram-se a compreender o tema que está ligado ao cooperativismo, mas não se resume a ele (PITA, 2013; SINGER, 1999; ALCÂNTARA, 2011b; GAIGER e KUYEN, 2020; entre outros). Apesar de o movimento cooperativista pautar-se teoricamente na *autogestão* e na *solidarização de capital*, sua complexificação e adaptação ao mercado, por vezes, direcionou-o a adoção de práticas de gestão profissionalizada, restringindo a participação dos membros a apenas alguns espaços específicos, como, por exemplo, as assembleias. Ferindo, portanto, um dos pilares da ES, qual seja, a *autogestão* (SINGER, 1999). Ironicamente, porém, em muitos aspectos as cooperativas apresentam-se hoje muito mais autogestionárias institucionalmente do

que, por exemplo, as que denominamos *associações produtivas*. A ES, assim, abarca várias práticas, formais ou não, desde mutirões, grupos de produtores, associações produtivas e cooperativas populares, entre outros, tendo por objetivo a valorização da atividade produtiva ou de prestação de serviços, por meio da união de pequenos produtores, nos chamados EES (CHERFEM, 2015; LISBOA, 2013; GAIGER e KUYEN, 2020).

Importa ressaltar que, embora se convencionou entender a ES a partir de práticas destinadas a suprir a ausência de vagas de emprego, combate à pobreza e às formas precarizadas de trabalho, na verdade, ela surge como proposta para grupos com qualificação técnica e/ou formal e de classe média (ALCÂNTARA, 2003). Tal perspectiva, desenvolvida por Singer (1999), se estruturou a partir da noção de um “modelo lógico”, no qual os agentes adotariam a prática solidária e autogestionária como “a alternativa” para os problemas que enfrentavam no mercado de trabalho. Também remonta a Singer, o pai da ES no Brasil, o entendimento segundo o qual deveria ser estimulado um “mercado local protegido”, que promoveria “ilhas de desenvolvimento local”. Sob essa perspectiva observamos as cooperativas de produção de um modo geral, mas também as associações ou cooperativas de catadoras(es) de material reciclável. Como veremos, estas últimas atuam num nicho específico do mercado, podendo contar com o “impulso” do Estado (ANJOS; SANT’ANA JÚNIOR; BRUSTOLIN, 2016). São exemplos claros tanto a PNRS (Lei Federal 12305/2010 e Decreto Federal 7404/2010), quanto a própria Lei de Licitações (Lei Federal 8666/1993), as diretrizes nacionais para o saneamento básico (Lei Federal 11445/2007) e a política de destinação de recicláveis pelas instituições federais (Decreto Federal 5940/2006). Ainda quanto às PPs relativas à atividade em questão, deve-se ressaltar o *Programa Bolsa Reciclagem*, provido pelo Estado de Minas Gerais e previsto na Lei Estadual MG 19823/2011, regulamentada pelo Decreto Estadual MG 45975/2012.

Existe, por óbvio, um “privilegiamento” da valorização das organizações constituídas por catadoras(es) em detrimento de grandes empresas que atuam neste setor, evitando-se a exploração dessas(es) trabalhadoras(es), tanto pelos “donos de galpões”, quanto pelas empresas de limpeza urbana. O papel do Estado ao estabelecer contratações com EES é “minorar o desequilíbrio da concorrência” (PITA, 2013). Ao mesmo tempo, ocorre o incentivo para que se autonomizem e se organizem coletivamente. Entretanto, não podemos ignorar o fato de que, mesmo quando as municipalidades buscam estimular EES, existe o risco de reproduzirem um modelo de precarização e exploração quando da terceirização na contratação desses por

empresas especializadas em limpeza urbana (SILVA e CARNEIRO, 2015; ALCÂNTARA, 2011b). Não implica também dizer que toda contratação direta seja adequada, posto que, às vezes, envolvem objetos que não são compatíveis com os serviços prestados pelas associações ou cooperativas de catadoras(es). Um exemplo claro ocorre quando se embute no contrato o “transporte” junto à “coleta, triagem, classificação, armazenamento e comercialização dos resíduos recicláveis”. Por essas e outras razões, não podemos esquecer que a relação entre ES e atividade produtiva de catadoras(es) de material reciclável está também diretamente associada ao papel do Estado e de como este se organiza para gerir e estruturar a prestação de bens e serviços à sociedade. Nesses termos, foi investigada a relação entre as práticas descentralizadoras e municipalizadoras do Estado brasileiro e como tal movimento incidu diretamente sobre as PP(s) de geração de renda, principalmente, as que buscavam promover a ES (ALCÂNTARA, 2011a).

Novamente, importa atentar para o fato de que a necessidade de alcançar a viabilidade de tais empreendimentos acaba por incorrer no risco, sempre iminente, de descaracterizá-los enquanto EES. Parte da literatura denuncia esta consequência direta do empenho de instituições que visam estimular ou promover a geração de renda independente dos meios, esquecendo-se que o núcleo nevrálgico da ES diz respeito à *autogestão* e à *solidarização do capital* (ALCÂNTARA, 2011b; CHERFEM, 2015; SINGER; SILVA; SCHIOCHET, 2014). Assim, no lugar de fortalecerem as instituições que permitem a transição de um modelo de trabalho verticalizado para uma forma horizontalizada e democrática, acabam promovendo relações tuteladas e centralizadas, que reproduzem a lógica de desqualificação e dependência. É o caso dos municípios em que a organização das(os) catadoras(es) está associada a infiltração de contratados ou servidores nos respectivos empreendimentos que os primeiros estimularam.

Em suma, a ES consiste em um conjunto de EES, que atua no mercado capitalista, tradicional ou não, tendo por princípios basilares a *autogestão* e a *solidarização de capital*. Geralmente são constituídos por grupos de pessoas de baixa renda, originárias de atividades precárias, sem amparo ou reconhecimento por parte da sociedade ou do Estado, além de alto índice de marginalização e discriminação que caracterizam a atividade na qual essas(es) trabalhadoras(es) se encontram inseridos (CHERFEM, 2015; LISBOA, 2013).

No caso da ASCANAVI, a história de sua constituição, cuja mobilização ocorreu a partir de 1999 e a formalização em 06/01/2002, confunde-se com a história de vários EES brasileiros

e da América Latina, nos quais as(os) trabalhadoras(es), que atuavam nos lixões e permaneciam sem qualquer visibilidade passam a ser de lá retirados, com a transição desses espaços para o modelo de transbordos, aterros controlados ou sanitários, fato até hoje postergado, ano a ano, sem efetivação. Também fazem parte de um movimento maior, de caráter nacional que há quase duas décadas atua buscando a valorização da(o) catadora(r), qual seja, o Movimento Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (MNCR). A atuação e constituição da ASCANAVI no município de Governador Valadares refletem a resistência de trabalhadoras(es) que se organizaram para implementar a coleta seletiva de modo ampliado, pressionar para a manutenção do fechamento dos lixões existentes na cidade, entre outras reivindicações (SOUZA *et ali*, 2014). No ano de 2006, a ASCANAVI foi reconhecida como entidade de utilidade pública pela Lei Municipal GV 5576/2006. Em 2015, recebeu a doação de um terreno, por meio da Lei Municipal GV 6658/2015, onde construiu sua sede. Trata-se de parte do terreno do próprio lixão, que, embora não fosse uma área adequada, por não desvincular lixão da atividade de catação e triagem, era o espaço da comunidade na qual as(os) catadoras(es) possuíam vínculos e no entorno da qual moravam. Atualmente, a ASCANAVI conta com 57 associados, após 20 anos de existência. Até o ano de 2016 a ASCANAVI recebia os resíduos da coleta seletiva por intermédio da PAVOTEC Pavimentação e Terraplanagem Ltda, empresa terceirizada, responsável pela limpeza urbana e coleta seletiva. Apenas em 2016, a associação foi contratada pela Administração Pública Municipal, tendo por objeto a *coleta, transporte, triagem, processamento, beneficiamento e destinação final adequada de resíduos sólidos recicláveis*, vigência de 09/12/2016 a 09/12/2017 (Contrato 137/2016). Ressalta-se que não havia, à época, nenhuma outra associação no território. Já em 2018, a partir da Chamada Pública 03/2018, que gerou o Contrato 128/2018, sob nova gestão da Administração Pública Municipal, firmou-se novo contrato entre as partes, com vigência de 07/2018 a 07/2019, para *coleta, triagem, classificação, armazenamento e comercialização dos resíduos recicláveis oriundos da coleta seletiva*. Posteriormente, novo aditivo foi firmado entre as partes, com vigência entre 07/2019 a 07/2020. Lembrando que o último aditivo não havia previsto dotação orçamentária suficiente e antes de completar 12 meses já não havia recursos para o pagamento da ASCANAVI, exceção que tem sido a regra para a Administração Pública Municipal. Seguido do Contrato 087/2020, que sofreu três aditivos, sendo a última de 11/03 a 11/09/2022. Entre os interregnos, possivelmente, foram publicados aditivos, dos quais não temos referências.

Quanto à ASCARF/GV, trata-se de uma organização constituída literalmente no mesmo território e ao lado do galpão da ASCANAVI/GV, no que ainda continuou a ser o lixão da cidade, embora vagarosamente tenha caminhado para se constituir em transbordo municipal, visando cumprir os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) n°s 01 (05/06/2002), 02 (24/03/2003) e 03 (10/01/2006) firmados pela municipalidade junto ao Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). A ASCARF foi registrada em 18/01/2019, embora tenha iniciado seu processo de institucionalização no dia 28/02/2018. Para tanto, ela contou com o apoio institucional do Centro de Prevenção da Criminalidade (CPC), programa do Governo do Estado de Minas Gerais, atuante no mesmo território, e da própria CIMOS-VRD (Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social – Vale do Rio Doce). Foram essas duas instituições as responsáveis por convidar a UFJF-GV, em novembro de 2018, a colaborar com as(os) catadoras(es), já em fase de registro da Associação, fornecendo-lhes formação em ES e assessoria jurídica. Portanto, trata-se de um grupo de trabalhadoras(es) que originalmente atuavam no transbordo municipal, em condições inadequadas e precárias, embora, indiscutivelmente, realizassem um trabalho, de impacto ambiental efetivo. Tal trabalho tem caráter social e ambiental inquestionáveis, pois fornece renda a famílias do entorno, além de impedir que resíduos recicláveis sigam para o Aterro Sanitário em Santana do Paraíso, Minas Gerais. Desse modo, reduzem os gastos da municipalidade com o transporte e aterro de tais resíduos, além de ajudar a impedir ou minorar a contaminação do solo por estes. Todavia, houve uma demora no processo de contratação destes. Quando do registro da ASCARF, a associação contava apenas com 09 associados. Esse quadro mudou, chegando a contar com 33 associados, porém, atualmente, conta com 10 associados, sendo apenas 02 associados fundadores. Desde o início a discussão com as(os) atendidas(os) sobre a saída do transbordo passou pela identificação de um local a ser doado ou cedido para a instalação da sede da ASCARF. Desse modo, vários contatos com a municipalidade, envolvendo reuniões de trabalho, foram realizados com o intuito de localizar um terreno adequado e disponível no cadastro municipal para receber ao menos parte das(os) catadoras(es) originárias(os) do transbordo. Embora as tratativas fossem constantes neste sentido, a formalização foi precária, acreditando-se na boa fé dos que falavam em nome do município, a ponto de, hoje, entender ser necessário oficializar o município ao mesmo tempo em que se busca conversar sobre o objeto ou ação a ser concretizada, promovendo assim o registro e a datação das demandas e procedimentos

adotados. Ao cabo, o município cedeu o terreno, que se encontra *sub judice*, por ação de confrontantes no distrito industrial.

Ocorre que apenas em março de 2022 ocorreu a devida publicação do Edital de Chamamento Público 01/2022, que oportunizou a participação de ambas as associações na prestação do serviço público de triagem, classificação e comercialização de materiais recicláveis. Dele originou os Contratos 2011 e 2012/2022.

Além desses dois empreendimentos constituídos formalmente, existem, ainda, muitas(os) catadoras(es) no transbordo e estima-se que existam mais de 200 catadoras(es) pelas ruas da cidade. Certamente, boa parte dessas(es) catadoras(es) poderia ser reunida em EES, melhorando as condições de trabalho e alcançando visibilidade. Considerando-se a média anual de resíduos sólidos urbanos (RSU) coletada pelo município (em torno de 68.000 toneladas) e a média anual triada pela ASCANAVI (em torno de 1.560 toneladas), facilmente percebemos que, para expandir a coleta seletiva no município, seriam necessários de 25 a 27 EES do porte e capacidade produtiva da ASCANAVI (alcançando aproximadamente 42.120 toneladas ao todo por ano), o que implica dizer com um mínimo de estrutura necessária (02 prensas, esteira, galpão para armazenamento e triturador de vidros), isso considerando-se o volume de RSU coletados hoje, não a necessidade de ampliação da coleta seletiva. Ocorre que o aumento da quantidade de unidades de triagem tende a dar maior visibilidade à prática e, também, à educação ambiental, colaborando para o aumento do volume de materiais recuperados e a diminuição do volume de resíduos indevidamente aterrados.

Desse modo, a municipalidade deveria ter estabelecido um plano claro de transição do transbordo, não só para os membros da ASCARF, como também para todas(os) as(os) trabalhadoras(es) que lá permanecem, o que demanda a identificação pelo cadastro imobiliário municipal de áreas passíveis de serem ocupadas por catadoras(es). Também são elementos necessários a esse plano o cadastro realizado pelo serviço social da municipalidade de todas(os) as(os) trabalhadoras(es) da área do transbordo e uma proposta emergencial de retirada dessas(es), englobando ao menos 12 meses de pagamento de um auxílio emergencial, garantindo o mínimo para a subsistência de suas famílias, acompanhada de ações de qualificação, para permanecerem atuando no setor de reciclagem, porém de forma organizada e em condições adequadas. A previsibilidade também é um fator importante, com um calendário claro sobre o fechamento do acesso à área relativa ao transbordo e impedimento da entrada de

catadoras(es), a liberação de locais alternativos cedidos pela municipalidade para aquelas(es) exercerem sua atividade de modo associado ou cooperado, a formação em ES, estruturação do local com maquinário, energia elétrica, água e banheiro, além da garantia de destinação do material oriundo da coleta seletiva municipal.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO, O MUNICÍPIO E PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

A PNRS completou 10 anos de existência e consiste em um marco regulatório para o tratamento e destinação adequada de resíduos, ao mesmo tempo em que estruturou uma política de inclusão produtiva das(os) catadoras(es) por meio de associações e cooperativas, num horizonte de 20 anos de planejamento. Este artigo não tem por objetivo esmiuçar o ordenamento jurídico que regula esse campo, mas chamar a atenção para a coexistência de PPs de governo que foram institucionalizadas como PPs de Estado no âmbito federal, contrapondo-as às PPs municipais em cada mandato do executivo municipal em Governador Valadares.

Importante considerarmos que tanto a condição de *dispensa licitatória* quanto a priorização de contratação de tais empreendimentos pela gestão municipal da coleta seletiva possuem previsões legais, que muitas vezes são desconhecidas ou mesmo desconsideradas (BATISTA, 2020). De suma importância, portanto, incentivar PPs municipais desta natureza no território brasileiro, atentando-se para a possibilidade de *dispensa licitatória* prevista na Lei Federal 8666/1993 (Lei de Licitações), com vigência prevista até abril de 2023, e, ainda, na Lei Federal 12305/2010 e Decreto Federal 7404/2010, que instituíram a PNRS, que prevê a contratação prioritária de empreendimentos associativos constituídos por pessoas físicas de baixa renda. Também a Lei 11445/2007, permitiu que as administrações públicas municipais contratassem diretamente as cooperativas ou associações de catadoras(es) para a coleta seletiva com *dispensa de licitação*, quando definiu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Trata, no que importa ao recorte aqui adotado, do gerenciamento dos resíduos sólidos realizado de forma adequada à saúde pública e à proteção ao meio ambiente. Tal instrumento previu que os serviços públicos podem ser delegados, pelo instrumento de *contrato*, não por meio de *convênios*, *termos de parceria* e instrumentos de natureza precária, não podendo restringir ou prejudicar as atividades de regulamentação,

fiscalização e acesso às informações sobre os serviços contratados. Estabeleceu, também, a condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: existência de plano de saneamento básico; existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços; existência de normas de regulação que prevejam meios para o cumprimento das diretrizes, incluindo entidade de regulamentação e fiscalização; realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

A política federal de saneamento básico também estabeleceu o *Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (REISB)* (Lei Federal 13329/2016). E foi responsável pela alteração da Lei Federal 8666/1993, com a seguinte redação para o artigo 24, inciso XXVII, definindo a *dispensa licitatória*:

[...] na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

Em decorrência, é inquestionável que vários instrumentos normativos abordam diretamente a questão da contratação direta entre Município e EES para a reciclagem. Ainda assim, após 12 anos de PNRS, não é visível a rotinização dessa prática.

Em Minas Gerais, existe, o *Programa Bolsa Reciclagem*, instituído pela Lei Estadual MG 19823/2011 e regulamentado pelo Decreto Estadual MG 45975/2012, que consiste num incentivo financeiro a cooperativas populares e associações de catadoras(es) de material reciclável. De acordo com o texto da lei que o instituiu, objetiva incentivar a reciclagem e a inclusão social das(os) catadoras(es), a partir de uma retribuição econômica relativa aos serviços ambientais prestados. Consiste, portanto, em mais uma PP que pode ser difundida e reproduzida em todos os municípios brasileiros.

O amplo conhecimento acerca de tais previsões normativas e práticas subsidiam administradoras(es) municipais e empreendedoras(es) dessa natureza a firmarem contratos, tendo por agentes trabalhadoras(es) das camadas populares e beneficiar o meio ambiente. Esse arcabouço normativo, somado à flexibilidade e criatividade institucional, é o pano de fundo,

para não dizer os pilares que dão sustentação, ao que aqui foi nomeado de *arranjos institucionais socioambientais para a reciclagem*, quando agentes representantes de várias instituições se unem para buscar soluções negociadas para uma dada situação problema, sem dispor de sua autonomia e objetivos institucionais originários.

Cabe, agora, falar sobre o município de Governador Valadares, localizado no Estado de Minas Gerais, mesorregião Vale do Rio Doce e microrregião de Governador Valadares. A criação do município deu-se em 31/12/1937, primeiramente com o nome de Figueira (IBGE Cidades). A ocupação inicial teria ocorrido a partir da expansão das divisões militares ao longo do Vale do Rio Doce, com o intuito de combater os povos originários da região, principalmente, os Botocudos, e garantir a permanência dos invasores, bem como seus propósitos comerciais e extrativistas. De acordo com o IBGE (2010), o referido município possui uma população estimada em 2021 de 282.164 pessoas, sendo que a população no Censo 2010 era de 263.689 pessoas, num território de 2.342,235 Km², implicando uma densidade demográfica, em 2010, de 112,58 hab/km². O IDHM em 2010 era de 0,727, considerado alto. Entretanto, esse IDH alto é um fenômeno recente, posto que, em 1991, quase metade a população era *extremamente pobre* ou *pobre*. Em 2010, esse percentual correspondia a pouco mais de 12% (ATLAS BRASIL). Portanto, 8,94% da população deixou de ser *extremamente pobre* num intervalo de 20 anos, entre 1991 e 2010, enquanto 23,34% deixaram de ser *pobres*. Convenhamos que neste interregno ocorreu uma verdadeira revolução social. Lamentável não dispormos, ainda, dos dados relativos ao intervalo entre 2011 e 2020 para verificarmos se essa dinâmica permaneceu ou foi alterada. Lembrando que “conceito e métricas adotados” definem o recorte e o resultado, restando a dúvida “desigualdade do quê?” (ARRETCHE, 2018).

QUADRO 01 - Renda, Pobreza e Desigualdade – Município – Governador Valadares – MG

	1991	2000	2010
% de extremamente pobres	11,03	6,76	2,36
% de pobres	33,31	22,08	9,97
Índice de Gini	0,59	0,61	0,52

Fonte: Elaboração própria com base no Atlas Brasil.

Quanto ao *Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)*, consta que o único disponível, data de 2015. Este instrumento de planejamento de PP(s) foi definido pelo Decreto

Federal 7217/2010, art. 26, § 4º, o qual vincula a existência do plano, segundo preceitos estabelecidos na Lei Federal 11445/2007, como condição de acesso, a partir de 2014, a recursos orçamentários da União. A situação do município hoje já era descrita no PMSB (2015, 17), como podemos observar a seguir:

Os resíduos sólidos urbanos são encaminhados após a coleta para a área de transbordo, localizada, na Rodovia BR-116, km 475, Turmalina (Sentido Governador Valadares), em local anexo ao antigo aterro controlado do município (Figura 1). Dessa área são transferidos para carretas de até 35 m³ de onde são então transportados para o destino final, o Aterro Sanitário de Santana do Paraíso/MG. No mesmo complexo da área de transbordo encontra-se em atividade a Cooperativa ASCANAVI.

Depois de 2015, o município de Governador Valadares não mais elaborou o PMSB, todavia, acabou sendo favorecido pela dilatação dos prazos. O governo federal prorrogou, sucessivamente, a data limite para que os municípios elaborassem seu PMSB, passando de 31/12/2017 para 31/12/2019, por meio do Decreto Federal 9254/2017, publicado por Michel Temer. Com o prazo já vencido, em 23/01/2020, foi publicado o Decreto Federal 10203/2020, postergando para 31/12/2022. Mesmo diante deste quadro, o município de Governador Valadares apresenta-se regular com relação ao *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)*, do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), no que tange ao *Mapa da Coleta - Situação de Preenchimento dos Prestadores*, no ano referência 2020. De acordo com o *Mapa de Indicadores de Resíduos Sólidos*:

QUADRO 02 - Indicadores Ano 2020

Indicadores	Governador Valadares	Estado	Região	Brasil
Despesa per capita com manejo de RSU em relação à população urbana (R\$/hab)	135,63	110,05	156,71	141,22
Taxa de cobertura do serviço de coleta de RDO em relação à população urbana (%)	96,06	90,15	96,05	90,54
Massa coletada (RDO+RPU) per capita em relação à população urbana (kg/hab/dia)	0,67	0,79	0,94	0,97
Massa recuperada per capita de materiais recicláveis (exceto matéria orgânica e rejeitos) em relação à população urbana (kg/hab/ano)	3,89	7,81	6,76	7,99
Massa per capita de materiais recicláveis recolhidos via coleta seletiva (kg/hab/ano)	6,37	10,74	10,88	15,31

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SNIS

Desses dados, é perceptível que os gastos com o manejo de RSU foram mais elevados em despesa *per capita* se comparados com a mesma atividade realizada no âmbito estadual. O

que não implica, necessariamente, investimento e eficiência de modo estratégico nesse serviço essencial. Com um valor menor de custo o Estado, por exemplo, consegue maior volume de massa coletada, massa recuperada e material reciclável per capita. Destaque para o índice de massa recuperada e a massa per capita de materiais recicláveis, cujos valores representam menos da metade do resultado nacional. Também foi informado pela Administração Pública Municipal que o território se serve de uma única unidade de transbordo, e recebeu em 2019 63.673 toneladas de RSU. Contudo, não fica claro, a partir dos dados disponíveis no Quadro 02, quanto desse montante foi destinado ao custeio per capita da coleta seletiva.

Quanto ao *Sistema Nacional de Informações sobre a gestão de resíduos (SINIR)*, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), apenas para 2016 consta a existência de *Plano de Gestão de Resíduos Sólidos (PGRS)* para Governador Valadares e, daí em diante, não existe qualquer referência. Esta plataforma indica a quantidade total de resíduos domésticos (RDO), resíduos públicos (RPU) e coleta seletiva, em toneladas. Face a todos estes dados e portais governamentais de informação sobre o setor, estruturamos a tabela abaixo com as categorias diretamente relacionadas ao objeto deste trabalho, cruzadas com o intervalo temporal para o qual existe disponibilidade de dados.

QUADRO 03 – Destinação, Recuperação de Resíduos Sólidos e Gastos Públicos

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RSU (ton)	59.521	59.319	62.131	62.888	66.001	66.001	61.216	62.430	66.146	63.673
Coleta Seletiva (CS) (ton)	SI	SI	1.515	1.481	1.440	1.304	1.081	1.385	1.623	2.009
% CS RSU	-----	-----	2,44%	2,35%	2,18%	1,98%	1,77%	2,22%	2,45 %	3,16 %
Massa recuperada (MR) (ton)	SI	SI	867	SI	717	672	736	796	1.011	1.259
% MR CS	-----	-----	57,2%	-----	49,79%	51,53%	68,09%	57,47%	62,29%	62,67%
Despesa per capita RSU R\$/Hab	SI	SI	SI	SI	84,15	83,74	79,37	69,76	87,77	87,55

Fonte: Elaboração própria com base em SINIR, SNIS e PMSB GV.

Esse quadro demonstra o baixo impacto da coleta seletiva municipal em relação ao volume de resíduos gerados, que não ultrapassa 3,16% do total de RSU recolhido na localidade. Pior ainda quando observamos os poucos dados sobre os resíduos recuperados, que correspondem a, na melhor das hipóteses, 68% do total de coleta seletiva na série histórica. Todos esses dados conseguem alcançar, no máximo, o ano de 2010, quanto à coleta de RSU e, por outras fontes, conseguimos entender o contexto relativo aos anos anteriores. A história

das(os) catadoras(es) da ASCANAVI remonta à década de 1960, em antigos lixões espalhados pela cidade, nos bairros Planalto, Jardim do Trevo, Grã-duquesa, Santa Paula, Altinópolis, Ipê, Córrego dos Borges e Turmalina, sempre próximos a lagoas ou regiões alagadiças, como brejos, que foram soterrados por resíduos despejados pela própria Administração Pública Municipal (SOUZA *et alli*, 2014). Porém, a instalação da coleta seletiva, em Governador Valadares, remonta ao ano de 2000.

Atualmente, o serviço de manejo de resíduos local é gerido pelo Departamento de Limpeza Urbana e existe uma taxa de resíduos sólidos (TRS), paga pelos moradores, relativa aos serviços de coleta regular, transporte e destinação final de RSU (Lei Complementar Municipal 87/2006). Em decorrência, existe uma fonte de receita específica para o pagamento dos gastos com o gerenciamento dos resíduos sólidos. A tabela a seguir descreve os dados da arrecadação relativa à TRS (Taxa de Resíduos Sólidos), cuja rubrica no orçamento municipal, quanto a receitas, é Taxa de Limpeza Pública, em Governador Valadares:

QUADRO 04 – Autossuficiência financeira da limpeza urbana e do manejo de resíduos

Fonte: Elaboração própria com base nos Dados Abertos da Prefeitura Municipal de Governador Valadares, 2020 (<https://dadosabertos.portalfacil.com.br/94/receitas>) e SINIR

Tipo/Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taxa de Limpeza Pública	10.726.981	11.489.564	12.181.453	14.351.815	15.847.355	16.980.629	16.522.940	18.917.059
Multas Sobre Taxa de Limpeza Pública	86.445	80.897	81.844	104.440	154.064	163.118	80.154	16.938
Juros de Mora Sobre Taxa de Limpeza Pública	30.102	31.718	33.474	35.948				
Multas Div. Ativa da Taxa de Limpeza Pública	159.599	203.679	257.995	182.588	723.286	1.007.463	1.040.546	760.952
Juros Mora Divida Ativa Taxa de Limpeza Pública	170.446	211.729	292.728	216.901				
Receita Dívida Ativa da Taxa de Limpeza Pública	2.949.737	3.616.909	2.081.759	4.993.352	3.548.563	5.016.975	3.152.077	7.067.896
Total arrecadado	14.123.313	15.634.497	14.929.256	19.885.047	20.273.269	23.170.204	20.797.737	26.764.866
Declarado no SINIR	SI	11.602.180	12.181.453	19.885.047	15.238.118	22.349.252	SI	SI

Considerando-se uma população de 263.689 habitantes em 2010 e os dados da despesa *per capita* (em R\$ por habitante), de 2014 a 2019, a média de gastos com resíduos sólidos no município de Governador Valadares foi de R\$ 21.637.440,38 por ano, face a arrecadação média anual de R\$ 18.002.597,67, no mesmo período. De fato, a TRS não cobre todos os custos, mas contribui de forma significativa, restando verificar se os recursos são aplicados em ações que estimulam a reciclagem.

Realizada a análise das PPs estatais e da condição do território municipal quanto à produção e destinação de RSU, cabe agora contrapor esses dados ao histórico de mandatos relativos ao Executivo municipal, tendo por marco a mobilização para organização das(os) catadoras(es) que foi documentada por pesquisas anteriores. Em 1999, João Domingos Fassarella, junto ao Grupo Fermento, ligado à Igreja Católica, iniciaram o trabalho de mobilização das(os) catadoras(es), no lixão do Turmalina, para estimulá-los a se organizarem em uma associação capaz de abrigar essas(es) trabalhadoras(es) (SOUZA *et alli*, 2014). De 2001 a 2004, Fassarella (PT) foi prefeito de Governador Valadares, momento em que a coleta seletiva foi instalada no município e a ASCANAVI foi formalizada. De 2005 a 2008, José Bonifácio Mourão (PSDB) foi eleito prefeito. Durante o seu mandato foi aprovado o *Plano Diretor de Desenvolvimento* (Lei Complementar Municipal GV 95/2006), que em seu art. 93, IV afirmava:

Implementar o Programa de Gerenciamento de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos (PGRSU), com destaque para a implementação da coleta seletiva no município, visando a reciclagem dos resíduos sólidos, ampliando o apoio a ASCANAVI – Associação de Catadores de Recicláveis Natureza Viva.

De 2009 a 2012 e 2013 a 2016, Elisa Maria Costa (PT) foi eleita prefeita e em seu governo, pela primeira vez, ainda que no final do segundo mandato, foi estabelecido contrato direto de prestação de serviços com a ASCANAVI (Contrato 137/2016) para a triagem de materiais recicláveis, posto que, anteriormente, a contratação do serviço era intermediada pela PAVOTEC Pavimentação e Terraplanagem Ltda, que realizava atividades de limpeza urbana no município desde abril de 2007 (PMSB 2015). Durante esse período a ASCANAVI passou a receber o material reciclável recolhido, mas não era remunerada pelos serviços prestados.

De 2017 até 2020, deu-se o 1º mandato do governo do prefeito eleito André Luiz Coelho Merlo (PSDB), tendo sido aditivado o contrato com a ASCANAVI e, posteriormente, aberto

novo Chamamento Público. Este resultou no Contrato 128/2018, sendo antecedido e sucedido por aditivos, o que demonstra que o planejamento para a destinação correta de resíduos sólidos recicláveis não estava adequada à realidade do território e, muito menos, à proposta de expansão do volume de recicláveis coletados. Tal observação pode ser comprovada quando olhamos a dotação orçamentária reservada para o pagamento da prestação de serviços. O montante geral do valor do contrato não era compatível com o pagamento estipulado correspondente ao volume de recicláveis, em toneladas, efetivamente coletados. Por exemplo, o município previa que, por mês, teria uma despesa relativa a 100 toneladas coletadas. No entanto, a ASCANAVI já realizava, à época, a coleta de aproximadamente 130 toneladas. Além disso, não havia também a previsão da possibilidade de aumentar o volume obtido com a coleta seletiva em relação à média anterior, o que gerava acertos de saldo de contrato em cada interstício, esgotando-se a reserva de pagamento antes do vencimento do contrato. Em outras palavras, a meta estabelecida pelo município estava sempre abaixo da eficiência alcançada pela ASCANAVI.

Após vários debates públicos e reuniões entre representantes da administração pública municipal, membros das associações de catadoras(es) no território e representantes da Universidade, sobre formas adequadas de realização do serviço, valorizando o trabalho das(os) catadoras(es) e estruturando suas competências, em fevereiro de 2020, a Administração Pública Municipal propôs um novo modelo de gestão de resíduos, acatando a sugestão dos projetos de extensão universitária que atuavam com esses EES para retirar do contrato com a associação o quesito “transporte de material reciclável”. Contudo, ao mesmo tempo, a administração local propôs a *dação em pagamento*, numa tentativa de diminuir os gastos com a coleta seletiva. Desse modo, ela passaria a locar os caminhões, alegando maior controle da rota e padronização destes. De fato, esse é um elemento importante para desonerar as(os) catadoras(es), já que a atividade principal delas(es) não é o transporte e sequer possuem frota. Todavia, a ampliação do território atendido e o esforço para aumentar o volume de material reciclável coletado, não pode ter como referência para o pagamento do serviço prestado apenas a capacidade do município ou a cobertura do pagamento das despesas da associação, mas a remuneração justa pelo trabalho dispendido e uma reestruturação dos gastos públicos considerando-se a existência e necessidade de ampliação desse serviço essencial (GOVERNADOR VALADARES, 2020).

QUADRO 05 – Contratos de Coleta Seletiva

Período	Instrumento jurídico	Modalidade	Preço por tonelada (R\$)	Dotação total (R\$)	Vigência	Preço médio nacional por tonelada (R\$)
2016	Contrato 137/2016	Por equipes com preço global	SI	1.197.240	09/12/2016 a 08/12/2017	389,46
2017	Aditivo	Por tonelada	1224,61	598.620	08/12/2017 a 05/01/2018	SI
2018	Aditivo			598.620	08/06/2018 a 05/07/2018	442,24
	Contrato 128/2018	Por tonelada	391,53	563.803	25/07/2018 a 24/07/2019	442,24
2019	Ajuste De Saldo Contrato Compras 137/2016			2.394.480	31/01/2019	SI
	Aditivo	Por tonelada	391,53	667.214	25/07/2019 a 24/07/2020	SI
2020	Contrato 087/2020	Por tonelada	442,24	955.238	10/09/2020 a 11/09/2021	313,17
2021	Aditivo	Por tonelada	442,24	318.412	11/09 a 10/12/2021	SI
2022	Aditivo	Por tonelada	442,24	318.412	10/12/2021 a 10/03/2022	SI
	Aditivo	Por tonelada	442,24	500.000	11/03 a 11/09/2022	SI
	Contrato 2011/2022 ASCARF	Por tonelada	217,09	179.490	22/08/2022 a 22/08/2023	SI
	Contrato 2012/2022 ASCANAVI	Por tonelada	217,09	179.490	22/08/2022 a 22/08/2023	SI

Fonte: Elaboração própria com base em Contratos e Aditivos entre ASCANAVI e a administração pública municipal; CICLOSOFT CEMPRE 2016 e 2018. Portal da Transparência <https://transparencia.valadares.mg.gov.br/>.

O quadro acima nos mostra como a gestão de resíduos no intervalo analisado sofreu um desinvestimento considerável, chegando em 2022 a 1/5 do valor pago por tonelada em 2016 à ASCANAVI. Ilustra também a premissa de que o tratamento ao tema e a gestão da política pública da reciclagem sofre claramente com a mudança de mandato no governo municipal.

Como é difícil apurar o valor real do serviço prestado, uma referência é a média nacional apurada anualmente pelo CEMPRE a partir da consulta aos municípios. Podemos questionar a metodologia, pois a informação é prestada pelos interessados, mas assim também ocorre quanto ao SNIS e o SINIR, citados anteriormente. Lógico que até agora foi considerado apenas o gasto despendido pela administração pública, com o recolhimento e destinação do material coletado, estando fora do cálculo todos os danos ambientais, desperdícios energéticos, danos à saúde que decorrem de um gerenciamento irregular dos resíduos sólidos. Se considerarmos tais categorias,

a *coleta seletiva* apareceria com um custo operacional centenas de vezes menor do que da *coleta convencional*, visto que a reciclagem tem valor econômico, que ainda é bastante desperdiçado, além de ganho ambiental, com a redução de emissões de poluentes e gasto energético menor quando a indústria se utiliza de materiais pós consumo para a sua produção. Por outro lado, a *coleta convencional* gera outros tantos gastos com técnicos, terrenos que se esgotam e chegam rapidamente a sua capacidade máxima, com tempo de recuperação longo, demandando novas áreas, gerando prejuízos ambientais incomensuráveis e um passivo ambiental dificilmente revertido mesmo a médio prazo.

Enquanto a evolução do preço da *coleta seletiva* em relação à *coleta convencional*, no Brasil, entre 1994 a 2018, saiu da proporção de 10 vezes para 4,6 vezes o valor da última medição (CEMPRE CICLOSOFT, 2018), o caso estudado aponta uma relação diversa. Ao comparar, no caso de Governador Valadares, a relação entre *coleta seletiva* e *coleta convencional*, teremos a seguinte proporção:

QUADRO 06 – Gastos públicos com destinação de resíduos sólidos

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Limpeza urbana (R\$)*	25.520.747	20.633.462	17.343.326	25.107.692	32.096.810	39.382.901
Resíduos coletados (ton)	66.001	66.001	61.216	62.430	66.146	63.673
Gastos com resíduos (R\$ por tonelada)	386,67	312,62	283,31	402,17	485,24	618,52
Média nacional (R\$ por tonelada)	95,00	SI	95,00	SI	95,00	SI
Limpeza urbana, capina, poda	11.691.051	18.754.452	671.446	17.038.663	34.662.684	36.353.719
Transp transbordo municipal a aterro	1.979.010	86.123	477.797	8.743.200	19.730.358	8.125.140
Locação do aterro sanitário	2.008.380	77.320	241.278	2.866.654	5.743.462	6.038.400
SINIR	22.391.689	22.391.689	21.321.322	18.823.683	23.496.308	23.537.857

Fonte: Elaboração própria com base em Contratos e Aditivos consultados. Portal da Transparência <https://transparencia.valadares.mg.gov.br/>; CICLOSOFT/CEMPRE.

* Considerando as rubricas “outros serviços Pessoa Jurídica”, “material de consumo para limpeza urbana” e “FMLU – Fundo municipal para limpeza urbana”.

É fácil constatar que o custo da *coleta convencional* em Governador Valadares oscila entre 3 a 6 vezes a mais que o valor da média nacional. Por outro lado, o custo da *coleta seletiva* está abaixo do valor verificado na média nacional. Os custos adicionais da *coleta convencional*

em Governador Valadares, envolvem, não só a coleta porta a porta, acompanhada de poda e capina, mas o transporte até o transbordo e, de lá, até o aterro sanitário, além do pagamento pela locação do aterro sanitário, para fins de destinação dos resíduos. Portanto, é um cálculo mais complexo, que encarece ainda mais a deposição de material orgânico ou reciclável em destinos inadequados para onde deveriam seguir apenas os rejeitos. Além disso, enquanto a *coleta seletiva*, em 2018, era remunerada abaixo da média nacional, o município despendia com a limpeza urbana R\$ 618,52 por tonelada (Quadro 06), ou seja, mais de 06 vezes o custo (CEMPRE CICLOSOFT 2018).

O desinvestimento na coleta seletiva na associação de catadoras, descumprindo-se o disposto na PNRS, traduz-se em gastos desnecessários e exorbitantes do erário público. Gasta-se muito com varrição, capina, poda, coleta, transporte e aterramento, mas não para recuperar a massa pós-consumo. Por exemplo, não existe uma política de compostagem no município, o que faz com que todo o recurso gasto apenas com a despesa de capina e poda gere uma nova despesa desnecessária com transporte e aterro, além da perda da possibilidade de produção de renda com a geração de adubo orgânico. Outro fator a ser considerado é que o elevado e injustificado investimento em ações que geram alto passivo ambiental e o desinvestimento em práticas ecologicamente corretas, também está associado ao aporte de recursos públicos em grandes empresas ao invés de em EES populares, tal como preceitua a PNRS, afastando-se do princípio da sustentabilidade social e do desenvolvimento local em comunidades periféricas (ANJOS; SANT'ANA JÚNIOR; BRUSTOLIN, 2016).

IV. CATADORAS(ES), ASSOCIAÇÕES E SEUS PARCEIROS

Provavelmente, uma das constatações mais óbvias e difíceis de serem realizadas é que comunidade e Estado precisam realizar parcerias para consolidação de apoio e desenvolvimento de projetos (SINGER *et ali*, 2014). Sendo a comunidade local a principal beneficiária dos resultados alcançados, usufruindo de um meio ambiente sadio e dispondo de condições intelectuais e materiais privilegiadas, cabe a ela engendrar processos, cuja capacidade criativa o Estado muitas vezes não dispõe.

Para que o desenvolvimento solidário aconteça, é preciso que a comunidade saiba que poderá contar com o apoio que o poder público pode aportar aos empreendedores de

economia solidária tem diversas formas: assessoria técnica, formação profissional, abertura de crédito e assessoria para a constituição de bancos comunitários, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito, por exemplo, que permitirão à comunidade reinvestir seu excedente e dessa forma passar a depender cada vez menos da ajuda governamental. (SINGER *et ali*, 2014, 03)

Como bem lembram os autores citados, “o desenvolvimento local é contagioso”, por esta razão, é preciso ser estratégico na definição de um plano de ação, sendo Governador Valadares uma cidade sede da microrregião, seu exemplo pode servir de estímulo aos demais municípios. Apesar de o setor da reciclagem gerar riqueza e circulação imediata de recursos, uma parte ínfima destes fica com as(os) catadoras(es) (SILVA, 2017). Mudar essa lógica também passa por quebrar elos na cadeia produtiva e garantir que os recursos permaneçam no território, gerando renda e trabalho em condições adequadas e combatendo os mecanismos que engendram essa reprodução da *pobreza* e da *pobreza extrema*³ entre as(os) catadoras(es) de material reciclável. Singer *et ali* (2014) lembram, ainda, que é preciso atuar para formar “ativos necessários à promoção de iniciativas de ocupação e renda”, porque a *pobreza extrema* também implica em acesso precário: a) aos serviços sociais básicos; b) à escolarização; c) à segurança alimentar; d) ao mercado de trabalho. Também advertem que não se supera a *pobreza extrema* com ações isoladas. O seu enfrentamento requer uma “abordagem multidimensional”, por meio de “políticas intersetoriais” para: atender necessidades imediatas e promover a ampliação da capacidade laborativa das pessoas. Os autores citam como “ativos”: conhecimento, crédito e infraestrutura produtiva. É nesse sentido que os parceiros atuam, instrumentalizando as(os) catadoras(es), por meio de formação e assessoria, para acessarem direitos e recursos disponíveis. A carência de tais *ativos* não interfere apenas no sucesso do empreendimento, mas também na relação com os parceiros.

Essa premissa de que só existe *desenvolvimento sustentável* acompanhado de distribuição de renda (SINGER *et ali*, 2014) também é acolhida na perspectiva aqui apresentada. A ES é uma política estratégica de *inclusão produtiva*, que dinamiza as *cadeias produtivas* e os *arranjos econômicos setoriais*. Por isso, é fundamental a articulação entre políticas de infraestrutura, crescimento econômico e políticas sociais, que não devem ser vistas

³ Além disso, a *pobreza extrema* e a *pobreza* são fenômenos estruturais, cujos parâmetros para caracterizar os indivíduos que se encontram em tais situações é o da disponibilidade de menos de, respectivamente, US\$ 1,90 e US\$ 5,50 dólares por dia (IBGE Estatísticas Indicadores Sociais).

como gastos ou clientelismo, mas instrumentos “dinamizadores”, já que, a ES possui uma lógica de “estratégia nacional de desenvolvimento”.

Quanto aos parceiros dos EES para reciclagem em Governador Valadares, a CIMOS-VRD tem atuado no município apoiando a organização das(os) catadoras(es) e buscando alternativas para a construção de modelos de carreamento de material reciclável de modo voluntário com as empresas locais, principalmente, supermercados. A sua principal atuação ocorre junto a ASCARF, acompanhando-a desde o início das mobilizações para a formalização do empreendimento a convite do CPC. Este último, situado no bairro Turmalina, foi o principal agente mobilizador na busca por colaboradores e soluções para os problemas que diagnosticaram. Fizeram o primeiro contato com as(os) catadoras(es) ainda no lixão, e identificaram demandas e instituições para atendê-los. Outro parceiro dos EES no município é a UNIVALE, com longo histórico de atuação junto a ASCANAVI, mantendo projetos relacionados à coleta seletiva e educação ambiental no município (SOUZA *et ali*, 2014). Por fim, o Programa Ambiente-se, da UFJF-GV, realiza atividades de formação em ES e assessoria jurídica com esses empreendimentos desde 2017. Ao longo do artigo, descrevemos a gestão dos resíduos no município de Governador Valadares/MG, indicando a complexidade do sistema a partir do perfil e quantidade de organizações envolvidas, as quais denominamos *arranjos institucionais socioambientais*. Essa operacionalização das PP(s) pela municipalidade em cooperação com a sociedade civil organizada e as universidades propiciam um engajamento social e socialização dos resultados considerando-se uma implementação com elevada participação social. Instaura também uma perspectiva não centralizada e verticalizada sobre a gestão das PP(s).

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os *arranjos institucionais socioambientais* para a reciclagem podem ser observados em diversos formatos e implicam numa reunião de esforços, com a interação entre diversas instituições, com o intuito de participativamente promoverem a gestão dos resíduos de um ponto de vista ambiental e social. Essa relação não deve envolver tutela e assistencialismo, como condição necessária ao *desenvolvimento local sustentável*, à *inclusão produtiva* e à institucionalização das PP(s) no setor. O reconhecimento da existência de arranjos dessa

natureza, descolados da formalidade e considerando influências recíprocas, não descaracteriza o papel e a capacidade de cada agente envolvido. Em decorrência, a construção de consensos e interação colaborativa não depõem contra a autonomia de cada uma das instituições citadas anteriormente.

Além disso, o papel da extensão universitária é extremamente relevante na construção de conhecimento sobre esse campo e na construção de elos colaborativos entre instituições com identidades e papéis distintos. Não obstante, a convergência dos esforços desses agentes é capaz de harmonizar *arranjos institucionais socioambientais* para reciclagem, os quais estruturam canais de escoamento dos recicláveis pós consumo, captam recursos para maquinário dos EES e intermediam negociações visando o cumprimento da legislação vigente, sem retirar catadoras(es) da condição de protagonistas.

As(os) catadoras(es) existem desde o momento em que a sucata e outros resíduos foram considerados matérias primas e passaram a ter valor no mercado, sendo comprados pelos atravessadores e circulando recursos na economia local. Na ausência de outras alternativas ou mesmo por terem institucionalizado esta como a única, buscar material para ser comercializado, quer nas ruas ou lixões aparece como uma opção óbvia que não requer capital nem conhecimento especializado e cujo resultado é imediato. Porém, precisa ser urgentemente desvinculado da lógica dos lixões e garantir a entrega desse material em condições adequadas. Os *arranjos institucionais socioambientais* são flexíveis o suficiente para dialogarem com a realidade desconectada do *dever ser* expresso nas diversas normas e políticas elaboradas, ao mesmo tempo em que são rígidos o suficiente para não se afastarem do propósito principal, o diálogo e a convergência para fins resolutivos.

Em Governador Valadares, apesar de 20 anos de tentativas de organização das(os) catadoras(es), apenas em 2016 foi estabelecido contratação de prestação de serviços com o município. Além disso, mesmo o município sendo de médio porte (entre 100 mil e 500 mil habitantes), apenas em 2018 uma nova associação de catadores foi constituída e estimulada. Inobstante, com todo o esforço e tratativas, apenas 2,5% de todos os resíduos sólidos coletados são relativos à coleta seletiva, o que também pode ser demonstrado com o alto investimento realizado em limpeza urbana e o desinvestimento em práticas de desenvolvimento socioambiental sustentável. A Administração Pública Municipal investe pouco e mal ao lidar com essa situação problema. Não é possível dissociar a atividade da catação do sistema

municipal estruturado para a limpeza urbana, tão pouco da perspectiva de desenvolvimento local sustentável associado ao combate à *pobreza e pobreza extrema*. Contudo, também não é devido reduzir a reciclagem e a logística reversa a adereços da limpeza urbana. O planejamento municipal é um ingrediente importante na conformação e funcionamento desses *arranjos institucionais socioambientais*, abarcando a dotação orçamentária, a definição da fonte de receita, a contratação e definição correta dos serviços prestados por catadoras(es), além do pagamento devido por estes. Deste modo, a destinação adequada dos resíduos sólidos terá condições reais de ser formulada, implementada e institucionalizada como PP de Estado.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, F. H. C.. As reformas legais e o processo de descentralização. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 19, n. 39, 2011a.

-----.. Institucionalismo, racionalidade e solidariedade em cooperativas populares. Sônia Heckert (org.). *Cooperativismo popular: reflexões e perspectivas*. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2003.

-----.. Precarização do trabalho e alternativas de renda. **Cooperativismo & Desarrollo**, Colômbia, 2011b.

ANJOS, J. C. G. dos; SANT'ANA JÚNIOR; H. A. de; BRUSTOLIN, C.. Projetos de desenvolvimento e populações locais. **REPOCS**, vol. 13, n. 26, 2016.

ARRETCHE, M.. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil. **RBCS**, vol. 33, n. 96, 2018.

BATISTA, M.. Quais políticas importam?. **RBCS**, vol. 35, n. 104, 2020.

CEMPRE. **Informa**, 153, maio-junho, 2017.

CHERFEM, C. O.. A coleta seletiva e as contradições para a inclusão de catadoras e catadores de materiais recicláveis. IPEA, **Mercado de Trabalho**, Brasília, n 59, ano 21, out., 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Planos municipais de saneamento básico**. Brasília: CNM, 2014.

GAIGER, L. I. G. e KUYEN, P. S.. Economia Solidária e trajetórias de trabalho. **RBCS**, vol. 35, n. 103, 2020.

GOVERNADOR VALADARES. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Governador Valadares, 2015.

----- DEPARTAMENTO DE LIMPEZA URBANA. **Relatório – custo benefício de reformulação do modelo de coleta seletiva municipal**. Fevereiro, 2020.

LISBOA, C.. Os que sobrevivem do lixo. **Desenvolvimento**, ano 10, n. 77, 2013.

MELLO, C. A. V. de; SILVA, L. M. F. da. Boa gestão e políticas públicas municipais. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, vol. 47, n. 01, 2016.

PITA, F.. A Economia Solidária e o Estado. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, vol. 07, n. 01, 2013.

SILVA, S. P.. A organização coletiva de catadores de material reciclável no Brasil. IPEA, **Textos para discussão**, Brasília, 2017.

SILVA, S. P. e CARNEIRO, L.. Empreendimentos de Economia Solidária na cadeia produtiva da reciclagem. IPEA, **Mercado de Trabalho**, n. 59, ano 21, out., 2015.

SINGER, P.. **Uma utopia militante**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SINGER, P. e SILVA, R. M. A. da; SCHIOCHET, V.. Economia Solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza *et ali*. **O Brasil sem miséria**. Brasília, MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome), 2014.

SOUZA, M. C. *et ali* (orgs.). **Reciclando palavras**. Governador Valadares: Parresia Comunicação, 2014.

8. Documentos e Legislação

BRASIL. Decreto Federal 5940/2006. *Comissões de coleta seletiva solidária em instituições federais*.

-----. Decreto Federal 7217/2010. *Plano Municipal de Saneamento Básico*.

-----. Decreto Federal 7404/2010. *Regulamenta a PNRS*.

-----. Decreto Federal 7405/2010. *Programa pró catador*.

-----. Decreto Federal 9254/2017. *Plano Municipal de Saneamento Básico*. Prorrogação do prazo.

-----. Decreto Federal 10203/2020. *Plano Municipal de Saneamento Básico*. Prorrogação do prazo.

-----. Lei Federal 8666/1993. *Lei de Licitações*.

-----. Lei Federal 11445/2007. *Plano Nacional de Saneamento Básico*.

-----. Lei Federal 12305/2010. *Política Nacional de Resíduos Sólidos*.

-----. Lei Federal 13329/2016. *Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (REISB)*.

GOVERNADOR VALADARES. Chamada Pública 03/2018.

-----. Contrato 053/2014. Entre a SMSU e a DPark Serviços de Estacionamento LTDA.

-----. Contrato 137/2016. Entre a SMSU e a ASCANAVI.

-----. Contrato 008/2017. Entre a SMSU e a Coletar Serviços LTDA-ME.

-----. Contrato 113/2017. Entre a SMSU e a Coletar Serviços LTDA-ME.

-----. Contrato 04/2018. Entre a SMSU e a Coletar Serviços LTDA-ME.

- . Contrato 128/2018. Entre a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e a ASCANAVI.
- . Contrato 211/2022. Entre a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e a ASCANAVI.
- . Contrato 212/2012. Entre a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e a ASCARF.
- . Lei Complementar Municipal 87/2006.
- . Lei Complementar Municipal 95/2006.
- . Lei Municipal 5576/2006.
- . Lei Municipal 6658/2015.
- . Modalidade de Dispensa 50/2016.
- MINAS GERAIS. Decreto Estadual 45975/2012. *Regulamenta o Bolsa Reciclagem.*
- . Lei Estadual 19823/2011. *Bolsa reciclagem.*
- . MINISTÉRIO PÚBLICO. TAC 01, 05/06/2002.
- . MINISTÉRIO PÚBLICO. TAC 02, 24/03/2003.
- . MINISTÉRIO PÚBLICO. TAC 03, 10/01/2006.

9. Fontes

ATLAS BRASIL (atlasbrasil.org.br)

CEMPRE – Compromisso Empresarial para a Reciclagem (www.cempre.org.br)

IBGE CENSO 2010 (www.ibge.gov.br)

IBGE Cidades (cidades.ibge.gov.br)

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional (mdr.gov.br)

MNCR – Movimento Nacional de Catadores Recicláveis (www.mnccr.gov.br)

Prefeitura Municipal de Governador Valadares (www.valadares.mg.gov.br)

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (snis.gov.br)

SINIR – Sistema Nacional de Informações sobre Gestão de Resíduos (sinir.gov.br)