DISPUTANDO INSTRUMENTOS

A institucionalização das demandas do Movimento pela Reciclagem Popular em São Paulo

DOI: 10.25091/S01013300202600020007

Jéssica Duquini*
Renata Mirandola Bichir**

RESUMO

O artigo analisa como o Movimento pela Reciclagem Popular de São Paulo incorporou dimensões socioambientais e participativas na coleta seletiva da cidade e disputou diversos instrumentos para incluir os catadores de materiais recicláveis. Baseado em revisão bibliográfica, análise documental, entrevistas e observação participante, o artigo mostra que esses instrumentos podem ter uma sociogênese e materializar conflitos sociais preexistentes.

PALAVRAS-CHAVE: *coleta seletiva*; *movimentos sociais*; *instrumentos de políticas públicas*; *catadores de materiais recicláveis*

Instruments in Dispute: Institutionalizing the Demands of the Popular Recycling Movement in São Paulo

ABSTRACT

This article analyzes how the Popular Recycling Movement of São Paulo incorporated socio-environmental and participatory dimensions into the city's selective waste collection and contested various policy instruments to include waste pickers. Based on a literature review, document analysis, interviews, and participant observation, the article shows that these instruments can have a sociogenesis and materialize pre-existing social conflicts.

KEYWORDS: *selective waste collection*; *social movements*; *policy instruments*; *waste picker*

* Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil.
jessicaduquini@gmail.com

**Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil.
renatabichir@gmail.com

INTRODUÇÃO

Durante a redemocratização brasileira, os movimentos sociais se tornaram atores políticos relevantes, influindo na formulação e na implementação de diversas políticas públicas (Abers; Bülow, 2011; Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Albuquerque, 2019; Lavalle et al., 2019; Tatagiba; Abers; Silva, 2018). A partir dessa reconfiguração democrática, parte da literatura brasileira tem analisado a

institucionalização das demandas dos movimentos populares e sua interação com o Estado (Melo; Andrade; Azem, 2018; Marques, 2023; Neuhold, 2016; Pismel, 2019; Ruzzi, 2018; Zanoli, 2019). Nesse processo, os movimentos podem construir formas de acesso ao Estado, os chamados "encaixes institucionais" (Skocpol, 1985), e institucionalizar suas demandas por meio de diferentes estratégias. Entre essas estratégias ou modos de institucionalização, merece atenção a institucionalização técnico-prática (Szwako; Lavalle, 2019), que ocorre quando os movimentos disputam instrumentos de políticas públicas. Na acepção da sociologia francesa da ação pública (SAP), esses instrumentos são mecanismos de caráter técnico e social e possuem natureza política: restringem ou ampliam o acesso dos atores aos recursos (materiais, informacionais, relacionais etc.), além de impactar a distribuição de poder e a forma como o Estado interage com atores da sociedade e do mercado (Lascoumes; Le Galès, 2007).

Apesar de os estudos sobre políticas públicas abordarem sistematicamente os instrumentos (Acciai, 2021; Campos, 2016; Delcour, 2013; Duque, 2021; Halpern, 2010; Hoyler; Campos, 2019; Marques, 2013; Minarelli, 2017; Yamada, 2021), a literatura sobre os movimentos sociais tem negligenciado sua análise, motivo pelo qual o presente artigo propõe articular essas literaturas (Andrade; Valadão, 2017; Cortez; Lara, 2021; Pacífico et al., 2025; Padilha, 2021; Schmitt, 2016; Schmitt et al., 2020).

Desta forma, o artigo analisa a atuação do Movimento pela Reciclagem Popular em São Paulo, no período de 2002 a 2016. A partir desse caso, discutimos como movimentos sociais institucionalizam suas demandas na interação com atores estatais, construindo encaixes na estrutura do Estado. O artigo ilumina os modos de institucionalização técnico-prática (Szwako; Lavalle, 2019), ou seja, que ocorrem em torno dos instrumentos de políticas públicas, tangenciando possíveis efeitos desses instrumentos sobre os atores, inclusive efeitos independentes dos objetivos para os quais foram empregados.

O artigo mostra que o Movimento pela Reciclagem Popular em São Paulo contribuiu para a construção do Programa de Coleta Seletiva (PCS) e de arenas participativas; para a incorporação de dimensões socioambientais, participativas e descentralizadas na política; bem como propiciou a integração dos catadores de materiais recicláveis aos serviços públicos.

No tocante aos aspectos técnico-práticos, veremos que o Movimento influenciou diversos instrumentos, como convênios e contratos com os municípios – estratégia que se mostrou relevante diante do conflito com as empresas de limpeza urbana. Os convênios e parcerias viabilizaram a integração formal dos catadores ao sistema de limpeza urbana – questão relevante quando consideramos sua exclusão social

histórica—, mas colocaram os catadores em desvantagem em relação às empresas de limpeza urbana. Já as empresas foram beneficiadas por meio de contratos de concessão que ampliaram seu papel no sistema de limpeza dos municípios: elas passaram de prestadoras de serviços a investidoras, com capacidade de influir nas tecnologias da política. Esses instrumentos ressaltam processos de institucionalização simultaneamente favoráveis e antagônicos às demandas do Movimento e são fruto de disputas entre esses atores.

O Movimento pela Reciclagem Popular alcançou maior influência sobre as políticas da área durante os governos progressistas, mostrando que governos aliados podem ampliar a abertura do Estado às demandas dos movimentos (Abers, 2015; Pereira, 2022). Por outro lado, governos de centro-direita tiveram de institucionalizar algumas demandas por pressão da judicialização do conflito, ou seja, pelo acionamento de instrumentos jurídicos.

Ao articular essas literaturas, o artigo retrata as políticas públicas como fruto de um processo relacional e político, iluminando como as demandas dos movimentos sociais são materializadas em instrumentos. Esses dispositivos podem ser produto de interações socioestatais e cristalizar encaixes institucionais. Os instrumentos podem, ainda, indicar processos de institucionalização contraditórios. Por esse motivo, argumentamos que a análise dos instrumentos, combinada com a literatura sobre movimentos sociais, permite dimensionar o grau de acesso ao Estado dos diversos atores, comparando suas posições de influência no interior de certa área de política pública.

O artigo está estruturado da seguinte forma: iniciamos com uma síntese da literatura sobre os movimentos sociais e a instrumentação da ação pública; na segunda seção, apresentamos a metodologia da pesquisa; em seguida, ao entrar na discussão do caso, contextualizamos a política de coleta seletiva em São Paulo e caracterizamos o Movimento pela Reciclagem Popular; na quarta seção, analisamos as interações socioestatais nos governos de Marta Suplicy (2001-2004), José Serra/Gilberto Kassab (2005-2012) e Fernando Haddad (2013-2016); por fim, apresentamos as considerações finais.

OS MOVIMENTOS SOCIAIS E OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, a transição democrática fortaleceu a participação social na construção de políticas públicas, levando parte da literatura especializada a reformular as análises sobre a interação entre Estado e sociedade civil. Para além dos tradicionais repertórios de confronto, os estudos sobre movimentos sociais e participação social passaram a incorporar lógicas de cooperação e participação institucionalizada. Nesse sentido,

a agenda de pesquisa voltou-se para os processos de institucionalização das demandas dos movimentos, buscando compreender tanto seus efeitos sobre as políticas públicas como os reflexos das interações socioestatais sobre os aspectos organizacionais e identitários dos movimentos (Abers; Bülow, 2011; Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Albuquerque, 2019; Carlos, 2015; 2017; 2019; Dowbor, 2018; Lavalle et al., 2019; Marques, 2023; Melo; Andrade; Azem, 2018; Neuhold, 2016; Pismel, 2019; Ruzzi, 2018; Tatagiba; Abers; Silva, 2018; Zanoli, 2019).

Embora a literatura sobre movimentos sociais abrigue diversas filiações teóricas, parte dos estudos brasileiros recentes questiona as abordagens tradicionais, como a teoria do processo político (TPP) e a teoria dos novos movimentos sociais (TNMS).[1] Esses questionamentos recaem principalmente sobre a ênfase que essas abordagens dão às relações de confronto e à cooptação dos movimentos pelo Estado e têm como premissa a autonomia da sociedade civil em relação ao mercado e ao Estado (Abers; Bülow, 2011; Alonso, 2009; Carlos, 2015; Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2021; Lavalle et al., 2019).

Essas abordagens tradicionais desconsideram que os movimentos sociais e o Estado interagem de múltiplas formas e isso pode envolver não apenas contestação, mas também cooperação na formulação e implementação de políticas públicas, repertórios de ação institucional e atuação em conselhos participativos. O foco no conflito restringiu analiticamente as múltiplas formas de relação existentes entre Estado e sociedade. Já a noção de autonomia proposta pela TNMS negligenciou a imprecisão das fronteiras entre Estado e movimentos sociais, ignorando que ambos, por vezes, compartilham ideias, experiências e recursos humanos (Abers; Bülow, 2011; Alonso, 2009; Carlos, 2015; Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2021; Lavalle et al., 2019). É comum que movimentos sociais estabeleçam parcerias com órgãos públicos, partidos ou instituições religiosas, e que seus ativistas ocupem cargos nessas instâncias, mantendo uma dupla filiação (Abers; Bülow, 2011). A rigidez teórica do conceito de autonomia da sociedade civil em relação ao Estado não apenas dificultou a investigação dos impactos dos movimentos na produção de políticas públicas, como também levou à ênfase da *cooptação* e *desmobilização* dos movimentos como resultado da interação com o Estado, ofuscando a diversidade de efeitos possíveis dessa interação sobre os movimentos (Abers; Bülow, 2011; Carlos, 2019).

Em sentido contrário, os estudos brasileiros incorporaram o pressuposto da mútua constituição, argumentando que Estado e sociedade civil se afetam e se moldam reciprocamente, ou seja, a sociedade civil opera em um contexto institucional que condiciona sua agência e, ao mesmo tempo, as instituições governamentais são continuamente influenciadas e mobilizadas pelos atores sociais (Lavalle et al., 2019).

[1] A abordagem da TPP enfatiza o modo como os movimentos sociais contestam as instituições políticas (Tarrow, 1997; Carlos, 2015; Alonso, 2009) e lê a relação entre movimentos sociais e instituições como conflituosa, moldada pelas dinâmicas de poder. O resultado, ainda segundo a TPP, é que os movimentos são cooptados ou perdem autonomia, burocratizando-se para adequar-se às regras e à estrutura estatal. Já para a TNMS, os movimentos se voltam para a transformação da sociedade em termos culturais e identitários e a sociedade civil, após reformulações, é considerada uma esfera autônoma em relação ao mercado e ao Estado (Lavalle et al., 2019; Alonso, 2009; Abers; Bülow, 2011; Carlos, 2015; Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2021).

Sob essa perspectiva, os movimentos sociais podem construir encaixes institucionais ou *fits* (Skocpol, 1985), ou seja, pontos de acesso ao Estado por meio dos quais eles sedimentam sua influência sobre as políticas públicas e as instituições (Lavalle et al., 2019). Os efeitos dos movimentos sociais sobre as políticas públicas são múltiplos, abrangendo desde a reorientação de seu conteúdo e a formulação de novos programas até a criação de órgãos e arenas participativas. Além disso, podem contribuir para a criação de legislações e integrar ativistas aos quadros governamentais ou organizações sociais ligadas à prestação de serviços públicos (Abers; Bülow, 2011; Albuquerque, 2019; Dowbor, 2018; Lavalle et al., 2019).

Ressaltamos que governos aliados podem abrir espaços de diálogo e permitir a interferência dos movimentos sociais sobre as políticas públicas (Rodrigues; Pereira, 2022; Pereira, 2022), seja pela existência de burocratas alinhados às pautas dos movimentos, seja por meio de dinâmicas de cooperação conflituosa com o Estado (Abers, 2015; Albuquerque, 2015; Carlos, 2017; Rodrigues; Pereira, 2022; Tatagiba; Teixeira, 2016). Com relação às mudanças de governo ou "impermanências do poder" (Dowbor, 2018), os movimentos costumam criar estratégias para garantir suas demandas e minimizar as ações contrárias.

Os movimentos podem institucionalizar demandas de diversas formas, utilizando-se: do *modo posicional*, que corresponde à ocupação de cargos oficiais no governo por ativistas dos movimentos sociais; da *institucionalização programática*, que compreende projetos e programas públicos específicos dos movimentos; da *institucionalização simbólica*, que diz respeito à incorporação de categorias, noções ou sistemas de classificação como parte da visão do Estado; ou ainda da *institucionalização técnico-prática*, isto é, quando os movimentos sociais constroem e mobilizam instrumentos de políticas públicas para garantir a implementação de suas demandas (Szwako; Lavalle, 2019).

Segundo a SAP, os instrumentos são mecanismos de caráter técnico e social que carregam representações e significações e organizam as relações sociais entre o poder público e os atores não estatais (Lascoumes; Le Galès, 2012). Esses mecanismos envolvem não apenas decisões técnicas, mas também decisões políticas, com consequências para a relação entre os atores de uma área política. São considerados microinstituições e, por isso, podem privilegiar certos atores e interesses, excluir outros, permitir ou restringir acesso aos recursos (materiais, informacionais, relacionais etc.) e, consequentemente, impactar a distribuição de poder entre os atores (Lascoumes; Le Galès, 2007).

A SAP traz uma perspectiva política para os instrumentos ao mostrar sua capacidade de orientar relações, de expressar formas de poder e controle social. Nesse sentido, os instrumentos não são neutros,

eles envolvem decisões e podem produzir efeitos políticos diferentes dos objetivos aos quais se destinam; sua história e uso podem seguir caminhos desvinculados dos objetivos idealizados (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

Embora a literatura sobre movimentos sociais dê pouca atenção aos instrumentos, alguns trabalhos da área demonstram que os movimentos podem influenciar a construção desses dispositivos, o que retira a neutralidade técnica de sua escolha e ressalta sua sociogênese, marcada por disputas, negociações e possíveis formas de cooperação e conflito com o Estado (Andrade; Valadão, 2017; Cortez; Lara, 2021; Dowbor; Carlos; Albuquerque, 2018; Pacífico et al., 2025; Padilha, 2021; Schmitt, 2016; Schmitt et al., 2020).

Claudia Schmitt (2016) ilustra essa sociogênese ao analisar as linhas de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), voltadas para a transição agroecológica. Embora ideias defendidas por movimentos sociais, ONGs e setores do Estado tenham sido incorporadas ao programa, foi criada uma linha de crédito específica para a agroecologia, e não um conceito transversal aos diferentes tipos de crédito. Isso contribuiu para uma institucionalização fragmentada dessas ideias, prevalecendo na política a lógica agrícola tradicional.

Já Monika Dowbor, Euzeneia Carlos e Maria do Carmo Albuquerque (2018) mostram que o Movimento em Defesa da Criança e do Adolescente, o Movimento pelos Direitos Humanos do Espírito Santo e o Movimento pela Reforma Sanitária construíram inovações sociais que posteriormente foram cristalizadas nos seguintes instrumentos: metodologia de liberdade assistida comunitária, banco de dados sobre violência e diretrizes para a formação em saúde.

Em sentido similar, Ana Claudia Cortez e Maria Fernanda Lara (2021) analisaram a produção de instrumentos de políticas públicas, entre eles a regulamentação do Programa Recomeço do estado de São Paulo, que resultou da interação e do conflito entre o poder público e organizações de assistência social. As organizações tentaram inserir a dimensão religiosa no tratamento dos usuários de substâncias psicoativas, mostrando disputas em torno da incorporação da religião no instrumento.

A partir dessa literatura, argumentamos que as análises sobre os movimentos sociais devem dar mais atenção aos instrumentos e seus efeitos, uma vez que tais dispositivos podem resultar de interações entre sociedade civil e Estado, materializar conflitos e alterar a correlação de forças entre os atores de uma área de política. Combinar essas literaturas permite iluminar as disputas sociais que atravessam as políticas públicas, mensurar a distribuição de poder e o grau de acesso dos movimentos ao Estado (encaixe) em comparação com

seus adversários. Dessa forma, torna-se possível investigar como esses atores coletivos mitigam efeitos indesejados dos instrumentos, reestruturando-os com base no aprendizado institucional.

Por fim, a combinação dessas literaturas viabiliza a efetiva incorporação dos pressupostos da mútua constituição, no sentido de que compreende a relação entre movimentos, Estado e microinstituições como um fluxo bidirecional, revelando tanto a influência dos atores sociais sobre o Estado quanto o modo como os instrumentos afetam os movimentos.

PERCURSO METODOLÓGICO

Trata-se de um estudo de caso para o qual utilizamos: revisão bibliográfica, análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação participante. A análise bibliográfica se debruçou sobre a literatura brasileira relativa aos *movimentos sociais* (Abers; Bülow, 2011; Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Abers; Silva; Tatagiba, 2018; Albuquerque, 2015; 2019; Alonso, 2009; Carlos, 2015; 2017; Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017; 2021; Dowbor, 2018; Lavalle et al., 2019; Pismel, 2019; Rodrigues; Pereira, 2022; Ruzzi, 2018; Szwako; Lavalle, 2019; Tatagiba; Abers; Silva, 2018; Tatagiba; Teixeira, 2016); aos *instrumentos de políticas públicas* (Acciai, 2021; Campos, 2016; Cortez; Lara, 2021; Duque, 2021; Halpern, 2010; Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021; Hoyler; Campos, 2019; Lascoumes; Le Galès, 2007; 2012; Schmitt, 2016; Schmitt et al., 2020); e ao *campo dos resíduos sólidos* (Alvarenga, 2020; Dias, 2009; Godoy, 2015; Grimberg, 2007; Hidaka, 2021; Izidoro, 2021; Jacobi; Viveiros, 2006; Pereira; Teixeira, 2011; Souza, 2016; Wirth; Oliveira, 2016).

A análise documental compreendeu normas municipais, o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), notícias de jornais e do site do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), documentos do Fórum Lixo e Cidadania, atas de conselhos participativos e dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) relativos à coleta seletiva. Além disso, realizamos vinte entrevistas semiestruturadas com gestores públicos, ativistas, especialistas e pesquisadores em resíduos sólidos.[2] Já a observação participante compreendeu a participação em reuniões e eventos.[3] Os dados foram codificados no NVivo, seguindo a análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin (2011). Ao final, procedemos à triangulação das entrevistas, dos dados documentais, das notas de campo e dos dados bibliográficos.

A cidade de São Paulo é um caso representativo das regiões Sudeste e Sul por apresentar coleta seletiva e organizações de catadores atuantes. Segundo o Diagnóstico Temático Manejo de Resíduos Sólidos

[2] Entre 2021 e 2022, foram realizadas duas entrevistas exploratórias com pesquisadoras da área de resíduos sólidos e dezoito entrevistas com pessoas dos seguintes perfis: gestores públicos e ex-gestores da cidade de São Paulo (entrevistas 1 a 6, 8 e 9); um especialista em resíduos sólidos e ativista (entrevista 7); ativistas do Movimento pela Reciclagem Popular (10 a 12); e catadores de materiais recicláveis ativistas (13 a 18). As entrevistas fazem parte do arquivo privado das autoras e não foram publicadas em bases de dados públicas para garantir o sigilo e a proteção dos dados dos entrevistados, conforme o protocolo de ética em pesquisa aplicado a esta investigação.

[3] A participação ocorreu em: duas reuniões do Comitê de Catadores de São Paulo (2 e 22/11/2021); um evento da Prefeitura de São Paulo (16/5/2022); um evento organizado por uma rede de cooperativas (6/6/2022); e uma atividade em cooperativa (3/12/2021).

Urbanos (Brasil, 2021, ano de referência 2020), nessas regiões há mais municípios com coleta seletiva (em qualquer modalidade): 47,1% dos municípios do Sudeste possuem coleta seletiva, enquanto no Sul esse percentual corresponde a 60,9%. Essas regiões também concentram mais organizações de catadores: o Sudeste detém 40,1% das organizações do país, enquanto o Sul, 31,8%. Assim, São Paulo apresenta semelhanças com outras cidades dessas regiões, como Belo Horizonte (Dias, 2009; Pereira; Teixeira, 2011), Porto Alegre (Pereira; Teixeira, 2011; Wirth; Oliveira, 2016), Curitiba (Amorim, 2012; Cherfem, 2015) e Vitória (Bringhenti; Günter, 2011), o que permite construir generalizações analíticas.

Por fim, vale mencionar que o artigo é fruto da pesquisa de mestrado da primeira autora (Duquini, 2023), desenvolvida na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, e beneficiou-se das reflexões geradas no Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

O MOVIMENTO PELA RECICLAGEM POPULAR

O Movimento pela Reciclagem Popular originou-se da convergência entre grupos de catadores, projetos de reciclagem dispersos em São Paulo e do suporte de ONGs, entidades religiosas, atores ligados às universidades e burocratas. Em meados dos anos 2000, esses atores passaram a se articular em torno do Fórum Recicla São Paulo (FRSP), do Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste (FDZL), do Comitê Metropolitano de Catadores (CMC), além do Fórum Municipal Lixo e Cidadania (FMLC), que congregou todas essas organizações com o intuito de organizar os catadores e construir políticas de coleta seletiva.

O modelo alternativo defendido pelo Movimento é composto por uma dimensão social, ambiental, participativa e descentralizada, envolvendo o reconhecimento e a integração dos catadores de materiais recicláveis nos serviços de coleta seletiva, a promoção da reciclagem e de soluções socioambientais territorialmente descentralizadas, bem como o fortalecimento da participação popular. Como veremos, a disputa travada por esses atores envolveu diversos instrumentos de políticas públicas. Sua ação era coordenada por meio de reuniões desses fóruns e arenas institucionais de participação social, além de encontros com parlamentares, defensores públicos e outras autoridades públicas.

O FDZL e FMLC constituíram-se enquanto atores heterogêneos, com organizações do terceiro setor e os setores público e privado (por exemplo, Sistema S e associações de produtores) e essa diversificação interna tinha como objetivo angariar visibilidade e legitimidade pública (Soares, 2016; Grimberg, 2007). Já o FRSP, de perfil mais

homogêneo, era composto por 73 grupos de catadores apoiados por entidades socioeducativas e religiosas e seu foco era o fortalecimento dos empreendimentos de catadores. O CMC, por sua vez, destacou-se por inserir a perspectiva da população em situação de rua na demanda por políticas públicas, enquanto o FMLC inseriu a perspectiva do trabalho infantil no lixão.

Progressivamente algumas organizações do Movimento se desarticularam, como o FRSP, o CMC e, mais tardiamente, o FMLC, abrindo espaço para o Comitê de Catadores da Cidade de São Paulo e outras organizações e ativistas que compunham os fóruns – por exemplo, o Instituto Pólis e as diversas cooperativas de catadores. Além disso, novas organizações surgiram, com destaque para o Pimp My Carroça e a Universidade de e para Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis, e novas arenas de articulação emergiram e reaglutinaram esses atores.

Embora cada um desses fóruns tenha composição diversa, e inobstante a existência de clivagens nas propostas, argumentamos que constituíram um movimento social em razão do caráter coletivo e coordenado de sua ação; do compartilhamento de um modelo alternativo de política pública, de visões sobre os problemas e as soluções; e da articulação contínua, embora com certos picos de participação e incidência sobre as políticas públicas.

Disputas narrativas em prol do protagonismo dos catadores, presentes nesse campo, contribuíram para que a literatura enfatizasse a ação do MNCR, deixando de lado os ativistas, as organizações socioambientais e os fóruns, que foram centrais para a construção de ideias e ações coletivas, até mesmo para a organização do segmento dos catadores por meio do apoio à formação das cooperativas. Por esse motivo, a nomenclatura "Movimento pela Reciclagem Popular" foi cunhada analiticamente para refletir a participação de outras organizações, burocratas e ativistas, ou seja, a pluralidade desse ativismo.

A composição diversa e a existência dessas clivagens não descaracterizam a condição de movimento, desde que se adote uma definição menos estilizada – que rompe com a ideia de "unificação simbolicamente compartilhada", de algo unitário e homogêneo (Lavalle; Castello; Bichir, 2008, p. 74). Com frequência, no interior dos movimentos, ocorrem disputas por ideias e poder; pensamentos distintos podem coexistir; e ideias podem ser reformuladas a partir da aprendizagem social (por exemplo, a partir da implementação de uma política), levando os movimentos a reformularem seu modelo alternativo.

Os movimentos sociais são um ator coletivo, com capacidade criativa de transformar e ressignificar seu sistema ideacional no tempo (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). Atuam na reivindicação de demandas e, simultaneamente, podem transformar sua identidade,

reelaborando continuamente seus sentidos, seus repertórios de interação com o Estado e outros atores (Carlos, 2015). A fronteira entre os movimentos e o Estado pode ser tênue, uma vez que burocratas podem tornar-se ativistas e vice-versa, o que traz questionamentos sobre o enfoque do antagonismo desses atores (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Carlos, 2015).

Portanto, o ganho analítico de enquadrar esses atores como um movimento reside em visibilizar atores ignorados pela literatura sobre resíduos sólidos, expandir a compreensão sobre as tensões internas e a composição plural dos movimentos sociais, bem como evidenciar a ausência de uma separação nítida entre os movimentos e o Estado.

A SOCIOGÊNESE DA COLETA SELETIVA: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA E CONFLITOS COM EMPRESAS

Sob coordenação do Fórum Lixo e Cidadania, o Movimento pela Reciclagem Popular lançou, em 2000, a plataforma de reivindicação Lixo e Cidadania,[4] que foi apresentada em evento público aos candidatos à Prefeitura e à Câmara de Vereadores de São Paulo, com o intuito de pressioná-los e angariar apoio às propostas (Entrevista 10, 2022;[5] Entrevista 11, 2022;[6] Grimberg, 2007). Diversos candidatos a prefeito e vereador assinaram a plataforma, dentre eles Marta Suplicy, eleita prefeita naquele ano (Grimberg, 2007). A plataforma apresentava um diagnóstico e propostas para a coleta seletiva na cidade, organizadas em três eixos: (i) erradicação do trabalho infantil nos lixões; (ii) reaproveitamento dos resíduos com participação dos catadores; (iii) redução da geração de resíduos com segregação na fonte (FLC, 2000).

Quando Marta Suplicy assumiu a prefeitura em 2001, o Movimento notou uma "janela de oportunidade" com a entrada de um governo progressista, entendendo que haveria mais diálogo e êxito em suas reivindicações. Assim, as mobilizações para construir um programa de coleta seletiva com participação social se intensificaram de 2001 a 2004 (Baeder, 2009).

A assinatura da plataforma pela prefeita contribuiu para que o governo organizasse diversas reuniões para construir um programa de coleta seletiva com a participação do Movimento (Entrevista 10, 2022; Entrevista 11, 2022). Nesse processo, ficou nítido que a burocracia entendia ser inviável contratar cooperativas de catadores dada a ausência de instrumento jurídico com amparo legal. A Secretaria de Infraestrutura Urbana (SIU), que passou a ser denominada Secretaria de Serviços e Obras (SSO), defendia um modelo de coleta seletiva baseado na concessão às empresas, sob o argumento

[4] A plataforma apontou que, apesar da existência de coleta regular, os resíduos eram descartados de forma inadequada e havia milhares de catadores em situação de vulnerabilidade social. Já os aterros sanitários estavam no fim de sua vida útil, o incinerador contribuía para a poluição ambiental e havia poucas usinas de compostagem na cidade. A proposta era que a política fosse cogerida com a sociedade, por intermédio de uma instância participativa, da introdução de concepções de desenvolvimento sustentável e da parceria prioritária com os catadores.

[5] Entrevista concedida por ativista de movimento social em São Paulo no dia 27 de abril de 2022.

[6] Entrevista concedida por ativista de movimento social em São Paulo no dia 04 de abril de 2022.

de que isso permitiria a modernização da infraestrutura de coleta, associando-a à *policy image* de uma tecnologia sofisticada.[7]

Nesse contexto, realizou-se a licitação para os serviços de coleta sem, contudo, possibilitar a participação das cooperativas de catadores no certame. Durante a audiência pública, houve discussões acaloradas entre as empresas e o Movimento, culminando no adiamento da licitação. O Movimento demandou sua participação na licitação ou a criação de meios jurídicos para integrar os catadores ao processo; já as empresas questionaram a eficiência e o custo de um modelo gerido por catadores (Grimberg, 2007; Entrevista 11, 2022).

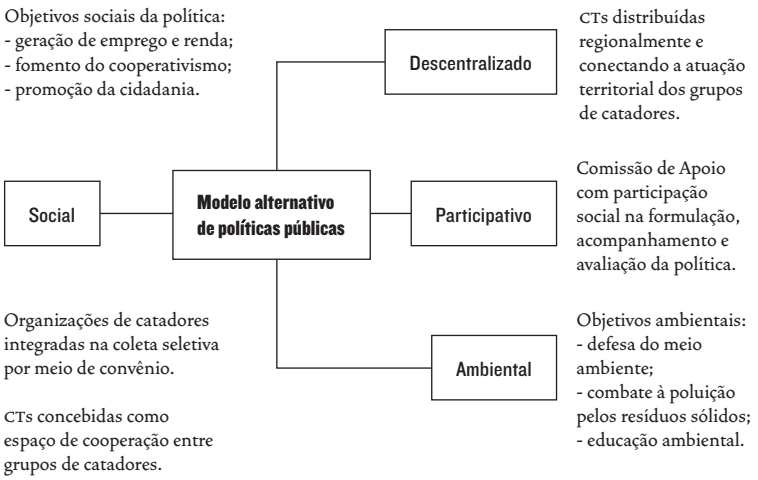
A partir disso, o Movimento articulou-se com juristas e com o vereador Adriano Diogo (PT) a fim de buscar uma solução técnica para incorporar os catadores à limpeza urbana, persuadindo a burocracia com argumentos jurídicos (Grimberg, 2007; Entrevista 11, 2022). O Movimento passou a difundir uma *policy image* amparada na ideia de uma tecnologia social, em que a incorporação dos catadores significaria promover a inclusão social e a reciclagem, invertendo a lógica tradicional de tratamento de resíduos: reciclar, em vez de aterrar. A proposta do Movimento previa a formalização de convênios com as organizações de catadores (Grimberg, 2007; Entrevista 11, 2022).

Diante do impasse, as negociações foram paralisadas e o Movimento fez uma reunião com a prefeita para relembrar o compromisso firmado. A adesão à plataforma antes das eleições foi fundamental tanto para iniciar a negociação com o governo quanto para, posteriormente, destravá-la. Como resultado, foi instituído o Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI), com a finalidade de formular e implementar um programa de coleta seletiva que incluísse os catadores (Grimberg, 2007). O GTI foi importante para a criação do PCS, depois substituído pela Comissão de Apoio do Programa. Nas reuniões do GTI, o Movimento apresentou um documento intitulado "Modelo de gestão socioambiental compartilhada de resíduos sólidos para São Paulo" (maio de 2001), que versava sobre aspectos da implementação da política e, em especial, sobre as Centrais de Triagem (CTs) – galpões públicos com infraestrutura para separação e beneficiamento dos materiais, aqui entendidos como um instrumento. A proposta era que as CTs fossem descentralizadas, conectadas pela atuação territorial dos catadores, e servissem como um espaço de colaboração entre os grupos de catadores conveniados e não conveniados com a Prefeitura. Tal infraestrutura seria compartilhada, de forma que os resíduos poderiam ser comercializados conjuntamente, incentivando a cooperação entre os grupos (Baeder, 2009; Grimberg, 2007).

[7] O conceito de *policy image* foi criado por Frank Baumgartner, Bryan Jones e James True (2007). Diz respeito a percepções simplificadas de certa questão de política pública e condensadas em "imagens"; as quais possuem apelo emocional e são de fácil comunicação para a população. As *policy images* podem ajudar os atores a conseguir apoio e recursos às suas ideias e percepções.

Como resultado, foi instituído o PCS (decreto municipal n. 42.290/2002), um importante encaixe do Movimento que propiciou a implementação progressiva da coleta seletiva por cooperativas de catadores, que passaram a firmar convênios com o município, conforme demanda do Movimento (São Paulo, 2002a). Inicialmente foram instaladas quatro CTs: Sé, Mooca, Leopoldina e Santo Amaro (Baeder, 2009). O programa foi fruto da interação entre burocratas e o Movimento em reuniões, audiências públicas e no GTI, e adotou o modelo socioambiental, participativo e descentralizado defendido pelo Movimento e sintetizado na Figura 1.

FIGURA 1
Modelo socioambiental, participativo e descentralizado adotado na gestão Marta Suplicy, em São Paulo



Fonte: elaboração própria com base nos trabalhos de Elisabeth Grimberg (2007) e Angela Baeder (2009), entrevistas, documentos do Fórum Lixo e Cidadania, bem como nas legislações municipais (2002-2017).

A dimensão social do PCS estava contida na integração das organizações e dos grupos de catadores de materiais recicláveis ao sistema de limpeza urbana, por meio dos convênios, nos moldes da economia solidária e do cooperativismo (Baeder, 2009). Entre outros objetivos, o PCS previa o fomento à geração de emprego e renda e ao cooperativismo, uma forma de promover a cidadania. A dimensão ambiental estava expressa na defesa do meio ambiente, no combate à poluição causada pelos resíduos e na educação ambiental. Já a dimensão participativa, ou "cogestão", foi incorporada por meio da Comissão de Apoio, responsável pela formulação, acompanhamento e avaliação do programa e composta pelas organizações do Movimento e outras entidades (São Paulo,

2002a). A descentralização ocorreu por meio da distribuição territorial das CTs (Baeder, 2009; Grimberg, 2007).

Nesse momento inicial de criação do Programa, o Movimento utilizou-se dos seguintes modos de institucionalização: o programático, com a criação do próprio PCS; o simbólico, com a institucionalização de noções como "tecnologia social"; o técnico-prático, com a definição de um convênio que viabilizaria a integração formal dos catadores ao PCS e a adoção de CTs territorialmente descentralizadas, o que viabilizou a cooperação entre catadores conveniados e não conveniados; e, por fim, o posicional, uma vez que dois ativistas do movimento integraram o governo, na Secretaria de Serviços e Obras (SSO) e na Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA) (Entrevista 10, 2022).

Concomitantemente, os serviços de limpeza urbana foram concedidos à iniciativa privada, fato que levou o Movimento a recorrer ao Ministério Público para anular a licitação, porém sem êxito (Grimberg, 2007). Duas empresas ganharam a concessão em 2004: a Loga, responsável pelo agrupamento noroeste da cidade (São Paulo, 2004a), e a EcoUrbis Ambiental, operadora do agrupamento sudeste (São Paulo, 2004b). O modelo de concessão, regulamentado pela lei municipal n. 13.478/2002 (São Paulo, 2002b), foi implementado após a repercussão midiática de denúncias de corrupção no setor (Gois, 2001) e de problemas na fiscalização dos contratos (Godoy, 2015). As empresas passaram a ser responsáveis não só pela coleta seletiva, mas também por conservar, ampliar e investir em equipamentos e tecnologias de gestão de resíduos. Seu papel foi ampliado: as empresas deixaram de ser meras prestadoras de serviços para se tornarem investidoras, com capacidade de influir na definição de tecnologias. A concessão garantiu o repasse contínuo de recursos às empresas, reajustes na remuneração e segurança econômico-financeira de longo prazo (contratos de vinte anos).

Os catadores e as empresas de limpeza urbana passaram a competir pela prestação dos serviços e pela criação de instrumentos contratuais. A participação desses atores culminou em processos de institucionalização contraditórios, simultaneamente favoráveis e antagônicos às demandas do Movimento: de um lado, houve a criação de um programa público de coleta com integração dos catadores e, de outro, a instituição de um marco legal para a concessão dos serviços (lei n. 13.478/2002).

Apesar da fragilidade, da baixa duração e da ausência de repasse financeiro às cooperativas, o convênio garantiu proteção jurídica mínima às organizações de catadores. Da mesma forma, as CTs institucionalizaram propostas do Movimento em prol da descentrali-

zação da coleta e buscaram resguardar os catadores não conveniados, ainda que tenham ocorrido descontinuidades nesse sentido. Assim, esses instrumentos garantiram a inclusão de atores historicamente excluídos; caso contrário, os serviços seriam delegados integralmente às empresas, sem a definição do papel dos catadores.

JUDICIALIZAÇÃO DO CONFLITO: GARANTINDO A CONTRATAÇÃO DOS CATADORES NAS NORMAS MUNICIPAIS

Durante a gestão de Gilberto Kassab,[8] a política foi marcada por ações higienistas: agentes públicos promoveram violações dos direitos dos catadores, como apreensões de carroças e aplicações de multas aos caminhões das cooperativas. Além disso, houve atrasos na renovação dos convênios com as cooperativas.

Para o Movimento, a gestão Kassab via os catadores como um problema urbano, no sentido de dificultarem o tráfego de automóveis e dispersarem resíduos pelas ruas (Grimberg, 2007; MNCR, 2012; Sucupira, 2006; Entrevista 16, 2022;[9] Entrevista 14, 2022[10]). Diante disso, sobretudo por meio do MNCR, o Movimento organizou diversos protestos e apresentou uma representação ao Ministério Público do Trabalho, marcando um período de conflito com a Prefeitura. Cita-se, por exemplo, o "ato contra a violência da Prefeitura" que pleiteava a ampliação da coleta e se opunha à incineração dos resíduos (MNCR, 2011; Rede Brasil Atual, 2010; Grimberg, 2007).

O Movimento acionou a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), que ajuizou uma ação civil pública contra o município, pleiteando a renovação dos convênios, a contratação das cooperativas de catadores e a construção de novas CTs (Alvarenga, 2020). A Justiça decidiu, em primeira instância, que a Prefeitura deveria criar um plano de implementação progressiva de coleta seletiva na cidade. Posteriormente, a sentença foi reformada em desfavor do Movimento, porém, ainda assim, a ação judicial serviu para pressionar a Prefeitura, de forma que os convênios foram renovados em 2008, novas CTs foram construídas em 2010 (Alvarenga, 2020) e a Comissão de Apoio foi reativada.

O PCS foi reformulado (decreto n. 48.799/2007) e passou a prever a possibilidade de contratação de cooperativas de catadores pelo município, com dispensa de licitação. A ação civil pública contribuiu não apenas para esse resultado, mas também para a aprovação do Marco do Saneamento (lei federal n. 11.445/2007), cujo dispositivo sobre a contratação de cooperativas foi incorporado à norma municipal que regulamentava o programa. No entanto, a contratação era autorizativa e não foram fixados parâmetros de

[8] Gilberto Kassab (PFL) assumiu a Prefeitura de São Paulo em 2006, após a saída de José Serra (PSDB) para se candidatar ao Governo de São Paulo.

[9] Entrevista concedida por catador e ativista em São Paulo no dia 20 de outubro de 2021.

[10] Entrevista concedida por catador e ativista em São Paulo no dia 23 de fevereiro de 2022.

remuneração ou duração dos contratos, o que poderia dar maior concretude ao dispositivo legal (São Paulo, 2007). Ainda que os catadores não tenham sido contratados nessa gestão, consolidou-se um novo entendimento legal, questão relevante, visto que antes a burocracia alegava não haver instrumento jurídico para tal. Essa mudança legal abriu caminho para que, posteriormente, os catadores fossem formalmente contratados pela gestão de Fernando Haddad (2013-2016).

A contratação das cooperativas passou a ser uma reivindicação do Movimento e o MNCR teve papel central na reformulação do instrumento em nível nacional. Em nível local, o Movimento defendia que os catadores deveriam receber pelo serviço ambiental que prestavam e ter garantias jurídicas de longo prazo, assim como ocorria com as concessionárias. A experiência anterior com os convênios deixou aprendizados: o Movimento percebeu que o convênio colocava as organizações de catadores em condição de desigualdade com as concessionárias e criava diferenciações entre catadores conveniados e não conveniados no recebimento de benefícios públicos (infraestrutura e resíduos). Logo, era necessário reformular os instrumentos de parceria para minimizar esses efeitos.

O governo Kassab elaborou o PGIRS (decreto n. 53.323/2012) sem participação social, contrariando a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), motivo pelo qual o plano foi reformulado no governo seguinte. Ainda assim, o PGIRS previu a integração das cooperativas aos serviços de coleta seletiva, o que foi entendido pelo Movimento como resultado de sua luta em diferentes arenas (Judiciário, Legislativo e Executivo). Contudo, a gestão Kassab interrompeu o envio de resíduos da coleta oficial para os grupos de catadores sem convênio com a Prefeitura e dificultou o uso compartilhado do espaço das centrais de triagem. Essa mudança, que se iniciou no final da gestão Marta Suplicy, desarticulou parte do encaixe do Movimento.

Em síntese, a gestão Kassab foi marcada por conflitos e pela judicialização das demandas do Movimento. Diante do contexto político desfavorável, a judicialização constituiu uma estratégia para deslocar o poder decisório para outra *policy venue* (Baumgartner; Jones; True, 2007). O caráter coercitivo do Judiciário contribuiu para manter e ampliar os encaixes anteriores (por exemplo, a renovação dos convênios). Além disso, novas camadas institucionais foram formadas nessa gestão: (i) o PGIRS previu a integração dos catadores; e (ii) o normativo do PCS previu a possibilidade de contratação de cooperativas de catadores, antes ausente nas normas municipais.

A CONSTRUÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DO PGIRS: REFORÇANDO O MODELO SOCIOAMBIENTAL E DISPUTANDO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Durante a gestão de Fernando Haddad, a reformulação do PGIRS (2014) contou com um amplo processo participativo[11] (São Paulo, 2014). O Movimento pela Reciclagem intensificou sua mobilização, pois percebeu esse momento como uma oportunidade política (Entrevista 7, 2022[12]), semelhante à que ocorrera no governo de Marta Suplicy. Utilizou as conferências e oficinas para reforçar seu modelo socioambiental, participativo e descentralizado, pleiteou a contratação de catadores, a expansão das infraestruturas (CTs), mais investimento em capacitação das cooperativas e a obrigatoriedade de coleta seletiva nos órgãos públicos, bem como a inclusão de catadores individuais (Entrevista 7, 2022; Entrevista 10, 2022).

Contudo, o governo propôs incluir no PGIRS uma solução tecnológica alternativa às CTs: quatro Centrais Mecanizadas de Triagem (CMTs), nas quais o material reciclável seria separado e enfardado de forma automatizada, com tecnologias escolhidas em parceria com as concessionárias. O objetivo era universalizar rapidamente a coleta e aumentar a capacidade de reciclagem da cidade, com um investimento de R$ 58 milhões por parte das concessionárias (São Paulo, 2014). A proposta, entretanto, enfrentou oposição de organizações do Movimento, como o MNCR e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, que temiam a substituição da mão de obra dos catadores pela mecanização (Entrevista 5, 2022;[13] Entrevista 14, 2022). Diante da inevitabilidade da mudança, o Movimento pressionou a Prefeitura para que as CMTs fossem operadas pelos catadores, que atuariam em cabines manuais destinadas a aprimorar a separação mecanizada.[14]

Foi idealizado um arranjo específico para as CMTs: os recursos da comercialização dos recicláveis seriam destinados ao Fundo de Coleta Seletiva e subsidiariam a contratação dos catadores para realizar a coleta seletiva (Entrevista 5, 2022; Entrevista 7, 2022; Entrevista 10, 2022; Entrevista 12, 2022;[15] Entrevista 14, 2022). As CMTs teriam um papel secundário, processando apenas os resíduos não absorvidos pelas cooperativas conveniadas. Simultaneamente, a infraestrutura das CTs existentes seria ampliada (São Paulo, 2014).

O PGIRS definiu diretrizes para a integração e inclusão socioeconômica dos catadores; previu investimentos nas cooperativas e trouxe mecanismos de participação social. Previu ainda o respeito às diversidades locais e regionais, a criação de núcleos e ações de educação ambiental descentralizadas, em sintonia com a proposta do Movimento (São Paulo, 2014).

[11] O processo participativo incluiu a IV Conferência Municipal do Meio Ambiente (CMMA) e 31 etapas preparatórias, discussões em grupos de trabalho temáticos e oficinas temáticas.

[12] Entrevista concedida por especialista e ativista em São Paulo no dia 15 de março de 2022.

[13] Entrevista concedida por ex-gestor público da cidade de São Paulo no dia 16 de fevereiro de 2022.

[14] A triagem manual já estava prevista nas especificações técnicas do equipamento, segundo consta no processo administrativo que autoriza sua aquisição.

[15] Entrevista concedida por ativista de movimento social em São Paulo no 22 de fevereiro de 2022.

Alguns encaixes institucionais arquitetados pelo MNCR em nível federal, por meio da PNRS e do Marco do Saneamento, já vigentes no período, reforçaram a institucionalização desse modelo no PGIRS ao preverem a contratação dos catadores com dispensa de licitação.

Concluído o PGIRS, os catadores entregaram uma carta ao prefeito Haddad e ao secretário de Serviços em que reivindicavam sua efetivação, especialmente a contratação das cooperativas (MNCR, 2015; Entrevista 12, 2022), o que levou à regulamentação dos contratos (resolução n. 28/2014 da Amlurb). Onze organizações de catadores foram contratadas para realizar a coleta em dezenove distritos por meio de um projeto-piloto.[16] Contudo, os valores pagos eram baixos,[17] o que foi denunciado pelo Comitê de Catadores da Cidade. Outras duas organizações foram contratadas para atuar nas CMTs;[18] esses contratos foram mantidos na gestão seguinte em razão da essencialidade da atividade. Essas duas cooperativas passaram a participar do Conselho Gestor do Fundo de Coleta Seletiva e a influenciar suas decisões, como se observa no conjunto de atas do conselho (2014 a 2016).

Entretanto, ao final da gestão Haddad (2016), os contratos não foram renovados e a norma que os regulamentava foi revogada (São Paulo, 2016). Evidências indicam as seguintes possíveis motivações: (i) empecilhos de contratação em ano eleitoral; (ii) ineficiência e problemas na gestão contratual; (iii) indisponibilidade orçamentária para despesas que afetam o exercício posterior. Ademais, a dificuldade de implementação das CMTs[19] pode ter inviabilizado o financiamento desses contratos. Soma-se ainda a cláusula de exclusividade dos contratos de concessão, que pode ter impedido a contratação de outras empresas para a mesma finalidade. Com a revogação do decreto que regulamentava os contratos, camadas institucionais foram dissolvidas, havendo, portanto, a desagregação de um encaixe institucional do Movimento.[20]

Por fim, nota-se que a institucionalização técnico-prática foi relevante na gestão Haddad, visto que o Movimento disputou diversos instrumentos, como o PGIRS, as CMTs e os contratos de serviço, e interferiu na escolha, no conteúdo e no uso destes. Apesar do retrocesso observado nos contratos, o PGIRS reforçou a institucionalização do modelo de política do Movimento e significou um novo encaixe institucional. Na Figura 2, apresentamos todos os encaixes institucionais do Movimento: os círculos em cinza claro e preto são os encaixes ao redor de instrumentos e as caixas descrevem os encaixes institucionais.

[16] As informações das contratações estão nos seguintes documentos: processo n. 2015-0273392-3, processo n. 2015-0342180-1, contrato n. 10/Amlurb/2016, processo n. 2016-0002690-3, contrato n. 16/Amlurb/2016, contrato n. 28/Amlurb/2016, contrato n. 23 Amlurb/2016, contrato n.04 Amlurb /2016, processo n. 2016 0002840-0, processo n. 2015-0342 206-9, contrato n. 09/Amlurb/2016, processo n. 2015-0273289-7, contrato n. 29/Amlurb/2016, contrato n. 44/Amlurb/2016, contrato n 13/Amlurb /2016, contrato n. 11/Am-lurb/2016, contrato n. 50 Amlurb/2016, contrato n. 15/Amlurb/2016, contrato n. 7/Amlurb/2016.

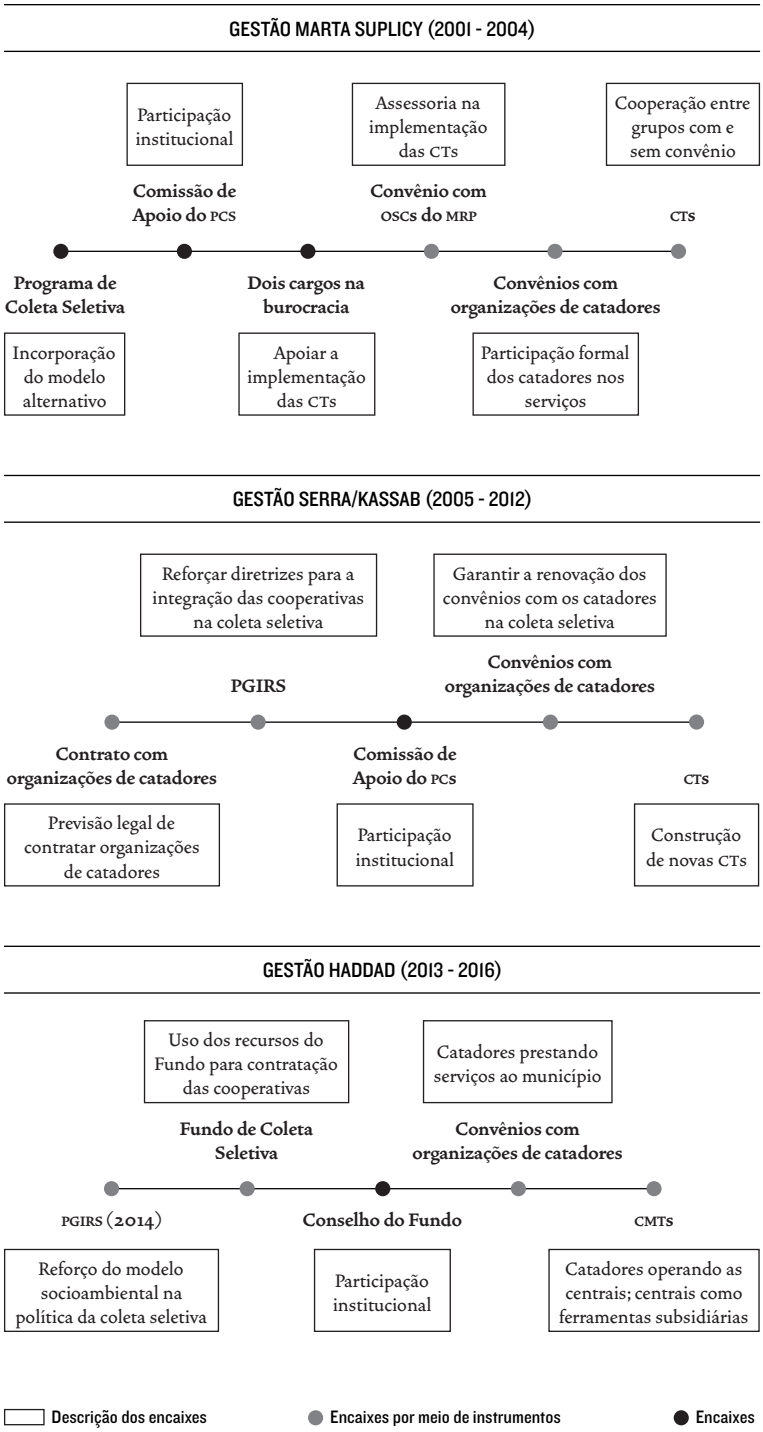
[17] Os contratos tinham duração prevista de doze meses, prorrogáveis por igual período até sessenta meses, com previsão de indenização e reajuste contratual (índice IPC/Fipe). Previam o pagamento de R$ 1.000 por cooperado que trabalhasse na coleta, de acordo com o salário-mínimo estadual vigente, além de R$ 312,00 de vale-refeição, R$ 182,00 de vale-transporte, gratificação anual, INSS, descanso anual, seguro por acidente de trabalho e taxa de administração, totalizando R$ 2.066,33.

[18] Foram contratadas a Coopercaps e a Cooperativa Coopere-Centro (2014-2016), depois a Cooper Vira-Lata (2016-2020). Atualmente, apenas a Coopercaps possui contrato (2020-atual).

[19] As CMTs apresentaram problemas técnicos, alto índice de rejeitos e baixo rendimento na venda dos recicláveis.

[20] Não citamos a gestão de Bruno Covas, pois o recorte temporal da pesquisa é até 2016, em função do curto tempo disponível para seu desenvolvimento. Entretanto, a gestão de João Doria (2017-2018) realizou a contratação de seis cooperativas (com previsão de seis meses de duração), totalizando oito contratos (somados os dois contratos relativos às CMTs). As informações relativas a essas contratações estão nos seguintes documentos: processos n. 8310.2017/0000-197-0, n. 8310.2017/0000-198-9, n. 8310.2017/0000211-0, n. 8310.2017/000199-7, n. 8310.2017/000200-4, n. 8310.2017/000196-2, aditamento n. 1/2017 (contrato n. 44/2016), aditamento n. 1/2017 (contrato n. 50/2016).

FIGURA 2
Encaixes institucionais do Movimento pela Reciclagem Popular no período de 2002 a 2016.



Fonte: elaboração própria com base em entrevistas, contratos públicos (2004, 2015, 2016, 2017), atas do Conselho de Acompanhamento (2017-2020) e do Conselho Gestor do Fundo (2014-2016), plano de gestão integrada de resíduos, legislações municipais (2002-2017), notícias do site do MNCR (2011-2019) e em visita à Central Carolina Maria de Jesus.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos mostrar neste artigo como os movimentos sociais influenciam a produção de políticas públicas. O Movimento pela Reciclagem Popular foi responsável por construir, em conjunto com o Estado, um programa público, logrando incorporar as organizações de catadores ao sistema de coleta oficial. O Movimento conseguiu institucionalizar seu modelo socioambiental, participativo e descentralizado nas três gestões municipais, ainda que em diferentes graus e com alguns retrocessos, e também garantir a continuidade das parcerias com as organizações de catadores e promover a criação de arenas participativas.

O artigo enfatizou o modo de institucionalização técnico-prático, mostrando que o Movimento pela Reciclagem disputou diversos instrumentos e que essa forma de institucionalização foi estratégica na disputa com as concessionárias para garantir a participação prática e formal dos catadores na política. As ideias e demandas do Movimento foram materializadas nesses dispositivos sociotécnicos: por exemplo, a participação dos catadores por meio de convênios, a visão dos catadores como uma "tecnologia social" contida nos convênios e a ideia de descentralização incorporada nas CTs.

Como vimos, a discussão sobre os instrumentos de políticas públicas é uma lacuna na literatura sobre os movimentos sociais, mas, ao combinar ambas as literaturas neste artigo, pudemos identificar a sociogênese (Cortez; Lara, 2021; Dowbor; Carlos; Albuquerque, 2018) e o caráter relacional e político dos instrumentos, bem como os conflitos sociais neles materializados – enquanto os catadores defendiam ideias socioambientais materializadas nos convênios, as empresas de limpeza urbana apresentavam os contratos com o setor privado como uma "tecnologia sofisticada".

Além disso, a combinação dessas literaturas pode nos ajudar a evidenciar processos de institucionalização simultaneamente favoráveis e contrários às demandas dos movimentos e dimensionar melhor seu grau de acesso ao Estado, em comparação com seus adversários. No caso, o Movimento pela Reciclagem Popular conseguiu institucionalizar diversas de suas demandas, mas seguiu em posição inferior às empresas dentro do sistema de limpeza urbana, conclusão que foi possível pela análise do conjunto dos instrumentos. Os contratos deram mais benefícios financeiros e segurança econômica às empresas e ampliaram seu papel, transformando-as em investidoras e participantes das definições tecnológicas da política, enquanto os convênios não previam remuneração aos catadores e estavam sujeitos às mudanças de governo.

Portanto, desde a sua constituição, os instrumentos de políticas públicas podem envolver disputas entre atores e entre ideias, o que reforça a percepção de que não são neutros e interferem na distribuição de poder. Eles cristalizam, em suas definições, regras e formas de uso, disputas relativas a quem participa da política, de que maneira participa, quais papéis desempenha e quais benefícios recebe.

Nesse sentido, a literatura sobre os movimentos sociais deve atentar para as dimensões microinstitucionais: ainda que esses instrumentos aparentem certo "tecnicismo", eles revelam formas de mediação dos conflitos nas políticas públicas, assim como processos de cooperação entre atores estatais e não estatais, questões de interesse dessa literatura. Essas pequenas decisões impactam diretamente a definição de quem participa da política, os ganhos dos atores e a orientação de quais ideias serão institucionalizadas e, portanto, a institucionalização das demandas dos movimentos e seus encaixes institucionais.

É interessante observar que processos de institucionalização anteriores facilitaram a institucionalização de novas demandas do Movimento pela Reciclagem, graças a certo incrementalismo e *layering*. Por exemplo, os convênios foram importantes para construir a ideia de contratação dos catadores, o que, depois, foi incorporado às normas municipais, com a efetivação das contratações na gestão de Fernando Haddad.

A partir do caso analisado, observamos que governos do mesmo campo político-ideológico dos movimentos podem facilitar a abertura do Estado às suas demandas, estabelecendo, ao mesmo tempo, relações de cooperação e conflito (Carlos, 2017), conforme apontado pela literatura (Abers, 2015; Albuquerque, 2015; Rodrigues; Pereira, 2022; Tatagiba; Teixeira, 2016). A cooperação é percebida através dos encaixes do Movimento pela Reciclagem, enquanto os conflitos são evidentes na licitação dos serviços de coleta seletiva e na escolha das CMTs, ambos ocorridos durante os governos progressistas de Marta Suplicy e Fernando Haddad.

Ainda que em governos de outro campo político (neste caso, de centro-direita) possam predominar relações de conflito, os movimentos podem ter sucesso na institucionalização de suas demandas. Isso ocorre porque os movimentos sabem das incertezas do jogo político-eleitoral e aprendem a lidar com essas mudanças de poder (Dowbor, 2018). Nesse sentido, o Movimento conseguiu incorporar uma previsão legal que permitia a contratação dos catadores durante o governo Kassab (centro-direita), recorrendo à judicialização do conflito e ao acionamento de instrumentos jurídicos, os quais alteraram a correlação de forças ao deslocar a arena decisória (*policy venue*) do Poder Executivo para o Judiciário. Isso ressalta a importância dos instrumentos em contextos políticos adversos.

Por fim, sugerimos como agenda futura de pesquisa a análise aprofundada dos efeitos inesperados dos instrumentos sobre os movimentos sociais, em termos de identidade, organização, estrutura e distribuição interna de poder. Outra agenda relevante é agregar uma perspectiva multinível aos estudos sobre os movimentos sociais, de forma a compreender se, e como, disputas e instrumentos construídos em outros níveis afetam o jogo subnacional.

Editores responsáveis:
Renata Francisco, Fernando Bee.

Recebido para publicação
em 5 de novembro de 2024.

Aprovado para publicação
em 26 de agosto de 2025.

NOVOS ESTUDOS
CEBRAP
135, mai. - ago. 2026
p. 1-28

JÉSSICA DUQUINI [ORCID: 0000-0002-2593-0007] é doutoranda em Ciência Política e mestra em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP), além de bacharela em Direito pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). É bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). É pesquisadora júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Atuou na concepção, curadoria de dados, análise formal, investigação, metodologia, visualização e redação do artigo.

RENATA MIRANDOLA BICHIR [ORCID: 0000-0003-3111-2390] é doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ), mestra em Ciência Política e graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). É professora dos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP) e docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (DCP/USP). É coordenadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e secretária-executiva da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (2025-2026). Atuou na obtenção de financiamento, recursos, supervisão, validação, redação, revisão e edição do artigo.

DISPONIBILIDADE DE DADOS

As entrevistas fazem parte do arquivo privado das autoras e não foram publicadas em bases de dados públicas para garantir o anonimato dos entrevistados. Quanto às fontes documentais, os termos de colaboração, os processos administrativos e as atas de conselhos municipais foram solicitados via portal da Lei de Acesso à Informação e não estão disponíveis para acesso público. Já as normas municipais e os contratos de concessão são arquivos públicos, disponíveis no *Diário Oficial* do município e no site da Prefeitura de São Paulo. Outra fonte pública utilizada foi o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que pode ser consultado online. Já as notícias analisadas são arquivos privados e estão disponíveis nos sites dos jornais consultados e no site do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis.

USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O ChatGPT foi utilizado para revisão textual.

FINANCIAMENTO

O artigo foi desenvolvido com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp (processo n. 2024/23817-7).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abers, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: Cavalcante, Pedro; Lotta, Gabriela (org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015, p. 143-76.

Abers, Rebecca Neaera; Bülow, Marisa von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. *Sociologias*, v. 13, n. 28, 2011, p. 52-84. DOI: 10.1590/S1517-45222011000300004

Abers, Rebecca Neaera; Serafim, Lizandra; Tatagiba, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, 2014, p. 325-57. DOI: 10.1590/0011-5258201411

Abers, Rebecca Neaera; Silva, Marcelo Kunrath; Tatagiba, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, v. 105, 2018, p. 15-46. DOI: 10.1590/0102-015046/105

Acciai, Claudia. The Politics of Research and Innovation: Understanding Instrument Choices in Complex Governance Environments: The Case of France and Italy. *Research Policy*, v. 50, n. 9, 2021, p. 104-294. DOI: 10.1016/j.respol.2021.104254

Albuquerque, Maria do Carmo. O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: repertórios de interação socioestatal. *Política & Sociedade*, v. 14, n. 29, 2015, p. 31-66. DOI: 10.5007/2175-7984.2015v14n29p31

Albuquerque, Maria do Carmo. Analisando impactos do movimento social na construção da política socioeducativa: coalizões de defesa e encaixes. In: Lavalle, Adrian Gurza et al. (org.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019, p. 211-54.

Alonso, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, v. 76, 2009, p. 49-86. DOI: 10.1590/S0102-64452009000100003

Alvarenga, Paulo Fernandes Esteves. *A concretização da coleta seletiva com a inclusão social de catadores no percurso histórico das gestões administrativas na cidade de São Paulo*. Dissertação (mestrado em direito) – PPGD/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

Amorim, Lara Santos de. Economia solidária e catadores de materiais recicláveis em Salvador e Curitiba: políticas públicas e a enunciação de identidades no Brasil. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, v. 2, n. 10, 2012, p. 21-35.

Andrade, Jackeline Amantino de; Valadão, José de Arimatéia Dias. Análise da instrumentação da ação pública a partir da teoria do ator-rede: tecnologia social e a educação no campo em Rondônia. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 3, 2017, p. 407-30. DOI: 10.1590/0034-7612153318

Baeder, Angela Martins. *Educação ambiental e mobilização social: formação de catadores na Grande São Paulo.* Tese (doutorado) – PPGE/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

Bardin, Laurence. *Análise do conteúdo*. São Paulo: Almedina, 2011.

Baumgartner, Frank R.; Jones, Bryan D.; True, James L. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: Sabatier, Paul A. (org.). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview, 2007.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento (SNS). Diagnóstico Temático Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos. Brasília: MDR, 2021. Disponível em: ‹https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/diagnosticos-anteriores-do-snis/residuos-solidos-1/2020›. Acesso em: 3/3/2026.

Bringhenti, Jacqueline R.; Günther, Wanda Maria Risso. Participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 16, n. 4, 2011, p. 421-30. DOI: 10.1590/S1413-41522011000400014

Campos, Marcos V. L. *Ferramentas de governo: instrumentação e governança urbana nos serviços de ônibus em São Paulo*. Dissertação (mestrado em ciência política) – PPGCP/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Carlos, Euzeneia. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. *Interseções*: *Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 17, n. 1, 2015, p. 15-53. DOI: 10.12957/irei.2015.18042

CONFLITO DE INTERESSE

As autoras declaram não possuir conflitos de interesse.

Carlos, Euzeneia. Cooperação e conflito na relação movimentos sociais e Estado. *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*, v. 16, n. 35, 2017, p. 321-50. DOI: 10.5007/2175-7984.2017v16n35p321

Carlos, Euzeneia. A construção de encaixes institucionais e domínio de agência no movimento popular urbano: mecanismos e configurações. In: Lavalle, Adrian Gurza et al. (org.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019, p. 165-210.

Carlos, Euzeneia; Dowbor, Monika; Albuquerque, Maria do Carmo. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 2, 2017, p. 360-78. DOI: 10.15448/1984-7289.2017.2.25925

Carlos, Euzeneia; Dowbor, Monika; Albuquerque, Maria do Carmo. Efeitos de movimentos sociais no ciclo de políticas públicas. *Caderno CRH*, v. 34, 2021, p. 1-23. DOI: 10.9771/ccrh.v34i0.33276

Cherfem, Carolina Orquiza. Boas práticas de gestão de resíduos sólidos urbanos e de logística reversa com a inclusão de catadoras e de catadores de materiais recicláveis. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

Cortez, Ana Claudia Salgado; Lara, Maria Fernanda Aguilar. Os instrumentos da ação pública como resultados de processos de institucionalização no nível subnacional. *Anais do Seminário Discente da Pós-graduação em Ciência Política da USP*, 2021.

Delcour, Laure. Meandering Europeanisation: EU Instruments and Policy Convergence in Georgia Under the Eastern Partnership. *European Economics: Political Economy & Public Economics Journal*, v. 29, n. 3, 2013, p. 344-57. DOI: 10.1080/21599165.2013.807804

Dias, Sonia Maria. *Trajetórias e memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: experimentos singulares de justiça social e governança participativa.* Tese (doutorado em ciência política) – PPGCP/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

Dowbor, Monika. Escapando das incertezas do jogo eleitoral: a construção de encaixes e domínio de agência do movimento municipalista de saúde. In: Lavalle, Adrian Gurza et al. (org.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2018, p. 89-118.

Dowbor, Monika; Carlos, Euzeneia; Albuquerque, Maria do Carmo. As origens movimentistas de políticas públicas: proposta analítica aplicada às áreas de criança e adolescente, direitos humanos e saúde. *Lua Nova*, n. 105, 2018, p. 47-80. DOI: 10.1590/0102-047080/105

Duque, Vinicius. *Como um programa social se torna um instrumento: o caso do Programa Operação Trabalho em São Paulo*. Dissertação (mestrado em gestão de políticas públicas) – PPGGPP/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Duquini, Jéssica. *A implementação do Programa de Coleta Seletiva de São Paulo: instrumentos de políticas públicas e interações socioestatais*. Dissertação (mestrado em gestão de políticas públicas) – PPGGPP/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

FLC – Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo. *Plataforma Lixo e Cidadania para São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

Godoy, Samuel R. *Muito além da lata de lixo: a construção da política pública de limpeza urbana em São Paulo*. Dissertação (mestrado em ciência política) – PPGCP/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

Gois, Chico de. Crise do lixo muda secretariado de Marta. *Folha de S.Paulo*, 24 mai. 2001. Disponível em: ‹https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2405200101.htm›. Acesso em: 20/1/2026.

Grimberg, Elisabeth. *Coleta seletiva com inclusão social: Fórum Lixo e Cidadania na cidade de São Paulo, experiência e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.

Halpern, Charlotte. Governing Despite Its Instruments? Instrumentation in EU Environmental Policy. *West European Politics*, v. 33, 2010, p. 39-57. DOI: 10.1080/01402380903354064

Halpern, Charlotte; Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: Porto Oliveira, Osmany; Hassenteufel, Patrick (org.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2021, p. 31-59.

Hidaka, Gustavo S. *Disputas em torno do "lixo": a coleta seletiva em São Paulo à luz da Teoria dos Campos de Ação Estratégica*. Dissertação (mestrado em ciência ambiental) – PPGCA/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Hoyler, Telma; Campos, Pedro. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 69, 2019, p. 1-22. DOI: 10.5380/rsocp.v27i69.72807

Izidoro, Leila G. *Recicladores de base e a subjetividade jurídica "empreendedora": uma crítica a partir da América Latina*. Dissertação (mestrado em direito) – PPGD/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Jacobi, Pedro; Viveiros, Mariana. Da vanguarda à apatia, com muitas suspeitas no caminho – gestão de resíduos sólidos domiciliares em São Paulo entre 1989-2004. In: Jacobi, Pedro (org.). *Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social.* São Paulo: Annablume, 2006, p. 65-86.

Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 20, n. 1, 2007, p. 1-21. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x

Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, 2012, p. 19-44.

Lavalle, Adrian Gurza; Castello, Graziela; Bichir, Renata Mirandola. Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, 2008, p. 73-96.

Lavalle, Adrian Gurza et al. *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

Marques, Eduardo Cesar. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, 2013, p. 8-35. DOI: 10.1590/1981-38217320130008

Marques, Marcelo de Souza. Interações socioestatais: mútua constituição entre a sociedade civil e a esfera estatal. *Opinião Pública*, v. 29, n. 2, 2023, p. 431-68. DOI: 10.1590/1807-01912023292431

Melo, William dos Santos; Andrade, Pedro Gomes; Azem, Paula Lemos. A gênese social das políticas públicas territoriais brasileiras: as demandas dos movimentos dos sem-terra e seu processo de institucionalização. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, v. 20, n. 1, 2018, p. 49-58. DOI: 10.21714/2238-68902018v20n1p049

Minarelli, Guilherme. Planejamento urbano sob a ótica dos registros municipais de propriedade imobiliária: inefetividade, instrumentos e capacidades no caso de São Paulo. VII Seminário Discente do Departamento de Ciência Política da USP, *Anais*... São Paulo, 2017.

MNCR – Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis. Deus recicla, o diabo incinera: ato pede a ampliação da coleta seletiva em São Paulo. *Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis*, 18 mar. 2011. Disponível em: ‹https://www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/grande-ato-em-favor-da-vida›. Acesso em: 25/2/2022.

MNCR – Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis. Prefeitura de São Paulo proíbe doação de reciclável a catadores. *Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis*, 13 mar. 2012. Disponível em: ‹https://www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/prefeitura-de-sao-paulo-proibe-doacao-de-reciclavel-a-catadores›. Acesso em: 25/2/2022.

MNCR – Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis. O que querem os catadores da Cidade de São Paulo? *Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis*, 17 jul. 2015. Disponível em: ‹https://www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/o-que-qurem-os-catadores-da-cidade-de-sao-paulo›. Acesso em: 25/2/2022.

Neuhold, Roberta dos Reis. Movimentos sociais e políticas públicas: um panorama das lutas por habitação social na área central da cidade de São Paulo. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 9, n. 1, 2016, p. 19-43.

Pacífico, Daniela Aparecida et al. Editais (CNPq) de pesquisa em agroecologia: análise do instrumento da política pública no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 63, 2025, p. 1-22. DOI: 10.1590/1806-9479.2025.290872

Padilha, Yuri de Lima. *Ação pública no campo da música no Rio Grande do Norte: atores, representações, processos, instituições e resultados*. Tese (doutorado em administração). PPGA/Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

Pereira, Maria Cecília Gomes; Teixeira, Marco Antônio Carvalho. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Cadernos Ebape*, v. 9, n. 3, 2011, p. 895-913. DOI: 10.1590/S1679-39512011000300011

Pereira, Matheus Mazzilli. Movimentos sociais, partidos políticos e políticas públicas: princípios e dimensões analíticas a partir do caso das relações entre movimento LGBT+ e PT. *Novos Estudos Cebrap 124*, v. 41, n. 3, 2022, p. 467-86. DOI: 10.25091/S01013300202200030002

Pismel, Adriana Cattai. Participação, movimentos sociais e políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 4, n. 3, 2019, p. 9-31. DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n3.4918

Rede Brasil Atual. Catadores criticam Kassab por barrar expansão da coleta seletiva. *Sindicato dos Químicos de São Paulo*, 11 ago. 2010. Disponível em: ‹https://quimicosp.org.br/noticias/catadores-criticam-kassab-por-barrar-expansao-da-coleta-seletiva-1639/›. Acesso em: 2/4/2025.

Rodrigues, Cristiano; Pereira, Matheus Mazzilli. Disputando o partido, enfrentando opositores: efeitos políticos dos movimentos negro e LGBT+ nos governos Lula e Dilma (2003-2014). *Opinião Públic*a, v. 28, n. 3, 2022, p. 635-77. DOI: 10.1590/1807-01912022283635

Ruzzi, Marina Carvalho Marcelli. A luta por políticas feministas: movimentos sociais na implementação de políticas de gênero. *Revista Agenda Política*, v. 6, n. 2, 2018, p. 57-86. DOI: 10.31990/agenda.2018.2.3

São Paulo. Decreto municipal n. 42.290 de 15 de agosto de 2002. Institui o Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável, e dá outras providências. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 2002a.

São Paulo. Lei municipal n. 13.478 de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2002b.

São Paulo. Secretaria de Serviços e Obras (SSO). Contrato de concessão agrupamento noroeste. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 2004a.

São Paulo. Secretaria de Serviços e Obras (SSO). Contrato de concessão agrupamento sudeste. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 2004b.

São Paulo. Decreto municipal n. 48.799 de 15 de agosto de 2007. Confere nova normatização ao Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 2007.

São Paulo. Secretaria Municipal de Serviços. Autoridade Municipal de Limpeza Urbana. Decreto n. 54.991 de 2 de abril de 2014. Institui o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 2014.

São Paulo. Autoridade Municipal de Limpeza Urbana. Resolução n. 82, de 26 de maio de 2016. Estrutura o Programa Socioambiental de Inclusão de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis do Município de São Paulo e institui o Instrumento de Doação Social com Encargos dos Resíduos Sólidos Domiciliares Secos provenientes do serviço público de coleta seletiva. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 2016.

Schmitt, Claudia Job. A transformação das "ideias agroecológicas" em instrumentos de políticas públicas: dinâmicas de contestação e institucionalização de novas ideias nas políticas para a agricultura familiar. *Política & Sociedade*, v. 15, ed. esp., 2016, p. 16-48. DOI: 10.5007/2175-7984.2016v15nesp1p16

Schmitt, Claudia Job et al. Fortalecendo redes territoriais de agroecologia, extrativismo e produção orgânica: a instrumentação da ação pública no Programa Ecoforte. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 28, n. 2, 2020, p. 312-38. DOI: 10.36920/esa-v28n2-3

Skocpol, Theda. Bringing the State Back in Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (org.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 3-38.

Soares, Elizângela Teixeira. *Quando a Leste vira Centro: o desenvolvimento econômico da Zona Leste na perspectiva dos atores do Fórum para o Desenvolvimento da Zona Leste*. Dissertação (mestrado) – PPGSA/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

Souza, Marcelo A. *O catador e a máquina: transferência de tecnologia e reprojeto em centrais mecanizadas de triagem*. Dissertação (mestrado em engenharia de produção) – PPGEP/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

Sucupira, Fernanda. Catadores protestam para serem incluídos na coleta seletiva em SP. *Repórter Brasil,* 21 jun. 2006. Disponível em: ‹https://reporterbrasil.org.br/2006/06/catadores-protestam-para-serem-incluidos-na-coleta-seletiva-em-sp/›. Acesso em: 2/1/2025.

Szwako, José; Lavalle, Adrian Gurza. "Seeing like a Social Movement": institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. *Novos Estudos Cebrap 114*, v. 38, n. 2, 2019, p. 411-34. DOI: 10.25091/S01013300201900020009

Tarrow, Sidney. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política.* Madri: Alianza, 1997.

Tatagiba, Luciana; Abers, Rebecca; Silva, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: Pires, Roberto; Lotta, Gabriela; Oliveira, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.* Brasília: Ipea/Enap, 2018, p. 105-38.

Tatagiba, Luciana; Teixeira, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestio-

nários. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, 2016, p. 85-102. DOI: 10.1590/1678-987316245804

Wirth, Ioli Gewehr; Oliveira, Cristiano Benites. Política Nacional de Resíduos Sólidos e os modelos de gestão. In: Pereira, Bruna Cristina Jaquetto; Goes, Fernanda Lira (org.). *Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 217-46.

Yamada, Erika Mayumi Kasai. *Regras, instrumentos e seus efeitos: a implementação do atendimento ao cidadão em São Paulo*. Dissertação (mestrado em ciência política) – PPGCP/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Zanoli, Vinícius. Mais ativista do que gestora: ativismo institucional no campo do movimento LGBT em Campinas. *Sociologia & Antropologia*, v. 9, n. 2, 2019, p. 495-517. DOI: 10.1590/2238-38752019v927

CC BY