



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

FELIPE NEPOMUCENO COIMBRA SANTOS

**A GOVERNANÇA AUTORITÁRIA COMO ESTRATÉGIA:
OS EFEITOS DA SELETIVIDADE POLÍTICA NO SETOR DE
RESÍDUOS SÓLIDOS EM LONDRINA-PR**

Londrina
2022

FELIPE NEPOMUCENO COIMBRA SANTOS

**A GOVERNANÇA AUTORITÁRIA COMO ESTRATÉGIA:
OS EFEITOS DA SELETIVIDADE POLÍTICA NO SETOR DE
RESÍDUOS SÓLIDOS EM LONDRINA-PR**

Dissertação apresentada ao Programa de PósGraduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Benilson Borinelli.

Londrina
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

S237g Santos, Felipe Nepomuceno Coimbra .
A governança autoritária como estratégia : os efeitos da seletividade política no setor de resíduos sólidos em Londrina-PR / Felipe Nepomuceno Coimbra Santos. - Londrina, 2022.
127 f. : il.

Orientador: Benilson Borinelli.
Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2022.
Inclui bibliografia.

1. Governança - Tese. 2. Metagovernança - Tese. 3. Resíduos sólidos - Tese. 4. Seletividade - Tese. I. Borinelli, Benilson . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDU 658

FELIPE NEPOMUCENO COIMBRA SANTOS

**A GOVERNANÇA AUTORITÁRIA COMO ESTRATÉGIA:
OS EFEITOS DA SELETIVIDADE POLÍTICA NO SETOR DE
RESÍDUOS SÓLIDOS EM LONDRINA-PR**

Dissertação apresentada ao Programa de PósGraduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Benilson Borinelli
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Luís Miguel Luzio dos Santos
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof.^a Dr.^a Sylmara Lopes Francelino
Gonçalves Dias
Universidade de São Paulo – USP

Londrina, 28 de novembro de 2022.

AGRADECIMENTOS

Que trajetória especial foi chegar aqui. Durante esses últimos anos, eu pude avançar em sonhos, mudar perspectivas e construir novos caminhos. Nem mesmo os mais otimistas diriam que este era um lugar possível para mim, e, como em toda trajetória especial, esta foi, e é, abrilhantada por muitas pessoas importantes.

Primeiramente, agradeço à minha Tia Dé, que é um exemplo de profissional e de ser humano. Lembro-me bem, no Natal de 2006, quando você me colocou no seu carro, apresentou-me a universidade, na qual leciona até hoje, e disse-me: “é aqui que se formam os doutores, os engenheiros e os advogados”. Aquela imagem nunca saiu da minha mente nem do meu coração, e este sonho começou naquele momento. Tia, muito obrigado! Durante muitos momentos dessa caminhada, você foi minha força e motivação.

Ao meu amigo e orientador, Dr. Benilson Borinelli, pelo respeito, pelas incontáveis gentilezas, pelas boas risadas e por extrair sempre o melhor de mim na condução deste trabalho. Você me mostrou caminhos e apontou lacunas, acolheu-me e contribuiu para que nossas orientações transformassem-se em intermináveis bate-papos.

Aos professores do PPGA-UDEL, em especial à Adriana Vinholli Rampazzo. Drica, ser seu aluno transformou-me de diversas formas e foi determinante para a construção de quem eu sou hoje. Muito obrigado!

Aos amigos conquistados aqui, em especial, Carol e Vagner. Essa caminhada com certeza ganhou muito mais sorrisos com vocês dois ao meu lado.

Aos colegas do Grupo de Estudos em Gestão e Política Socioambiental (GEA), obrigado pelas trocas, pelo incentivo e pelo aprendizado.

À minha psicóloga, Priscila Gadda. Pri, você certamente foi a pessoa que mais acompanhou as alegrias e as dores desse processo. O mais importante: você me ensinou a acreditar em mim mesmo.

À professora Lilian Aligreli, por todo suporte, pelo exemplo e, principalmente, por incluir-me nos projetos e nas ações relacionados ao tema da pesquisa. Você contribuiu muito, e foi um prazer trabalhar com você.

Aos professores Dr. Luís Miguel Luzio dos Santos e Dr.^a Sylmara Lopes Francelino Gonçalves, pelas contribuições feitas.

Aos entrevistados, pela receptividade e pela confiança.

RESUMO

SANTOS, Felipe Nepomuceno Coimbra. **A governança autoritária como estratégia: os efeitos da seletividade política no setor de resíduos sólidos em Londrina-PR.** 2022. 128 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

O objetivo do estudo foi compreender como a governança de resíduos se constitui por meio de estratégias de metagovernança e de mecanismos seletivos no município de Londrina-PR. Foi utilizada a abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, os dados das entrevistas e dos documentos apresentados foram analisados e tratados por meio da análise de conteúdo. A perspectiva de Estado utilizada no trabalho parte da Abordagem Estratégico-Relacional, que compreende o Estado como uma condensação dinâmica de relações de forças que vai além do aparato estatal. Logo, a análise também se utilizou da perspectiva de governança e metagovernança e dos mecanismos de seletividade estrutural e processual. Londrina foi destaque nacional e considerada um modelo a ser seguido no que tange à inclusão social e produtiva dos catadores e catadoras de reciclagem. Vários avanços ocorreram durante a gestão de centro-esquerda do PT (2001-2008), antecedendo inclusive vários pilares importantes de Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, instituída pela Lei nº 12.305, de 2010. A última tentativa de reorganizar o setor foi feita em 2013, depois começa a surgir no município os indícios de uma crise, indicada pelo aumento de catadores autônomos, redução da coleta de material reciclável processado pelas cooperativas e inação do poder público. Apesar dos avanços no desenvolvimento de políticas públicas no setor de resíduos, Londrina vem enfrentando um retrocesso político e institucional no setor. Durante o período analisado (2015 a 2021), foi possível observar a predominância de uma governança que exclui os espaços de participação, que diminuiu o acesso à informação, que centraliza as decisões e o poder no Estado e que esvazia e desmantela os espaços de discussão e formulação da política. Denominamos esse formato de governança autoritária. Ela foi operacionalizada, em nível de metagovernança, por estratégias seletivas que buscaram novas formas de reequilibrar as forças e o poder nos espaços de disputa a favor das forças que controlavam o poder estatal. Embora tenham acontecido resistências, o que predominou no período foi a seletividade Estatal de uma metagovernança que reorganizou o formato da governança na busca de fazer prevalecer interesses conservadores, neoliberais e tecnocratas na gestão da coleta seletiva. Como ficou mais explícito no final do período, entre esses interesses vem se destacando o projeto de exclusão das cooperativas da coleta seletiva porta a porta e a privatização do serviço.

Palavras-chave: governança; metagovernança; resíduos sólidos; seletividade.

ABSTRACT

SANTOS, Felipe Nepomuceno Coimbra. **A governança autoritária como estratégia: os efeitos da seletividade política no setor de resíduos sólidos em Londrina-PR.** 2022. 128 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

The purpose of the study was to understand how governance in waste management is constituted through metagovernance strategies and selective mechanisms in the municipality of Londrina-PR. The approach used was qualitative, descriptive and exploratory, the data from the interviews and the documents presented were analyzed and treated through content analysis. The State perspective used in the work is based on the Strategic-Relational Approach, which understands the State as a dynamic condensation of force relations that go beyond the State apparatus. Therefore, the analysis also used the perspective of governance and metagovernance, and the mechanisms of structural and procedural selectivity. Londrina was a national highlight and also was considered a model to be followed regarding the social and productive inclusion of waste pickers. Several advances occurred during the center-left administration of the PT (2001-2008), even preceding several important pillars of the National Policy for Solid Waste, established by Law No. 12.305 of 2010. The last attempt to reorganize the department was made in 2013, then the signs of a crisis begin to emerge in the municipality, indicated by the increase of autonomous collectors, reduction in the collection of recyclable material processed by cooperatives and inaction of the Public authorities. Despite the advances in the development of public policies in the waste sector, Londrina has been facing a political and institutional regression in the sector. During the analyzed period (2015 to 2021), it was possible to observe the predominance of a governance that excludes participation spaces, that decreased access to information, that centralizes decisions and power in the State, and that empties and dismantles spaces for discussion and policy formulation. We call this governance format authoritarian governance. It was operationalized, at the metagovernance level, by selective strategies that seek for new ways to rebalance the forces and power in the spaces of dispute in favor of the forces that controlled state power. Although there was resistance, what predominated in the period was the State selectivity of a metagovernance that reorganized the governance format in an attempt to make conservative, neoliberal, and technocratic interests prevail in the management of selective collection. As became more explicit at the end of the period, among these interests is the project to exclude cooperatives from door-to-door selective collection and the privatization of the service.

Key words: governance; metagovernance; solid waste; selectivity.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.....	75
------------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Despesa anual da SEMA e despesa anual com resíduos da CMTU.....	67
Gráfico 2 – Despesas da CMTU com a coleta seletiva e com a Kurica Ambiental	79
Gráfico 3 – Comparação (em base 100) das correções dos valores pagos pela CMTU à empresa Kurica Ambiental e às cooperativas de reciclagem* pelos serviços contratados, conforme aditivos contratuais editados entre 2017 e 2021	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorias de análise na coleta de dados	37
Quadro 2 – Relação dos principais conceitos com o fenômeno pesquisado	38
Quadro 3 – Fontes documentais	41
Quadro 4 – Recomendações do Plano Anual de Fiscalização (PAF), do Tribunal de Contas da União, para a cidade de Londrina, no setor de resíduos sólidos	62

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIHPEC	Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos
ABIPLA	Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza
ABIMAPI	Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães & Bolos Industrializados
Abrelpe	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ACIL	Associação Comercial e Industrial de Londrina
AMA	Autarquia Municipal do Ambiente
AMS	Autarquia Municipal de Saúde
ANCATT	Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis
ANPEA	Associação Norte Paranaense dos Engenheiros Ambientais
CAUD	Coordenadoria de Auditorias
CMTU	Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização
COMURB	Companhia Municipal de Urbanização de Londrina
CONSEMMA	Conselho Municipal do Meio Ambiente
CTR	Central de Tratamento de Resíduos
CVMR	Central de Valorização de Materiais Recicláveis
FMSBds	Fundo Municipal de Saneamento Básico e Desenvolvimento Sustentável
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MMA	Ministério de Meio Ambiente
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MP	Ministério Público
NINTER	Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Resíduos Sólidos
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PGRCC	Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil
PGRS	Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos
PMGIRS	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
SEMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMAA	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento
SME	Secretaria Municipal da Educação
SMOP	Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação
SMPOT	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Tecnologia
SEMAM-PR	Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SRT	Superintendências Regionais do Trabalho
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UEL	Universidade Estadual de Londrina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	O ESTADO COMO UMA RELAÇÃO DE FORÇAS: A SELETIVIDADE NA GOVERNANÇA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANO	20
2.1	A SELETIVIDADE CONTINGENTE DO ESTADO	20
2.2	GOVERNO, GOVERNANÇA E METAGOVERNANÇA: UMA ESTRUTURAÇÃO SELETIVA DE PODER	23
2.3	A GOVERNANÇA AUTORITÁRIA COMO RESULTADO DA METAGOVERNANÇA ESTRATÉGICA	27
2.4	A RELAÇÃO DA GESTÃO DE RESÍDUOS COM A GOVERNANÇA E AS DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO E NA GESTÃO DA PNRS	30
3	PERCURSO METODOLÓGICO	36
3.1	COLETA E ANÁLISE DE DADOS	40
4	A GESTÃO DE RESÍDUOS EM LONDRINA: ASPECTOS DA TRAJETÓRIA, DISPUTAS E CRISE SETORIAL	46
4.1	A CRISE ECONÔMICA, SOCIAL E POLÍTICA NO SETOR DE RESÍDUOS EM LONDRINA-PR	55
5	SELETIVIDADE ESTRUTURAL: OS EFEITOS DA CENTRALIZAÇÃO E DO DESMANTELAMENTO NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	58
5.1	A FALTA DE PARTICIPAÇÃO COMO MECANISMO DA CENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM LONDRINA-PR NA CMTU	58
5.2	O DESMANTELAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM LONDRINA-PR	70
5.2.1	O Atual Contexto das Políticas Ambientais no Brasil, no Governo Bolsonaro	70
5.3	O DESMANTELAMENTO COMO FERRAMENTA DA SELETIVIDADE ESTRUTURAL: PRIVILÉGIOS E ACESSOS	73

6	SELETIVIDADE PROCESSUAL: EXCLUSÃO DA PARTICIPAÇÃO, FALTA DE INFORMAÇÃO E INAÇÃO NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	84
6.1	A INAÇÃO, A FALTA DE INFORMAÇÃO E A DIFICULDADE DE ARTICULAÇÃO NA GOVERNANÇA EM RESÍDUOS SÓLIDOS.....	84
6.2	A FORMULAÇÃO DO PMGIRS: RESISTÊNCIA E EXCLUSÃO.....	96
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
	REFERÊNCIAS	107
	APÊNDICES	124
	APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista.....	125
	APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista – CMTU	127

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/10, representa um marco legal, social e político no Brasil. A PNRS é resultado de intensas lutas dos movimentos sociais na busca por reconhecimento das organizações de catadores e catadoras como sujeitos de direito, o que ocasionou 20 anos de tramitação legislativa, sendo aprovada em um governo de centro-esquerda. Essa luta vem se estendendo às disputas de poder, relações de desigualdades, buscas por emancipação e diversas tensões na aplicação da lei em lugares específicos. Essas disputas estabeleceram-se sobretudo pela tentativa da iniciativa privada de não assumir a responsabilidade produtiva: inicialmente, a proposta de lei visava a responsabilidade apenas do produtor, então, dentro dessas disputas, o termo de responsabilidade estendida do produtor mudou para responsabilidade compartilhada, dando a margem legal para os grandes produtores (ARAÚJO, 2013). Tal processo implica a procura dos diferentes atores por acesso aos recursos disponíveis e os conflitos de interesse na construção de uma governança pública, o que indica uma complexa e quase sempre desigual relação de forças (JESSOP, 2016b; PEREIRA; TEIXEIRA, 2011; SEVERI, 2014; TEODÓSIO; DIAS; SANTOS, 2016)

Dentre alguns dos principais pilares da PNRS relativos à governança, estão a responsabilidade compartilhada, a logística reversa, os acordos setoriais e a inclusão social/produtiva dos catadores, das catadoras e dos novos mecanismos de participação. A lei empodera atores antes marginalizados com a inclusão social e produtiva dos catadores e das catadoras e traz um tratamento racional no compartilhamento de responsabilidades. Esse reconhecimento almeja atribuir melhores condições de trabalho e de remuneração, além da participação desses atores nos processos decisórios. Ao objetivar redefinir o papel do Estado e de suas políticas públicas na regulação do setor de reciclagem, a lei visa garantir os direitos dos cooperados e dos associados, e não somente as demandas do capital e do Estado (BESEN, 2011; SEVERI, 2014; VILLAC, 2014).

Nesse sentido, o novo modelo de governança propõe uma maior simetria, participação e inclusão. Esse movimento sinaliza uma ruptura para as estruturas de poder tradicionais, como a burocracia, conservadorismo e os processos de neoliberalização, pois a governança tenta redistribuir o poder. Um

exemplo disso é o desenvolvimento participativo do Plano Municipal Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos, que é fundamental para que os municípios recebam recursos da União. Esse instrumento representa um momento crítico aos municípios, devido à relação conflituosa envolvendo o setor de maneiras distintas em cada região e momento. Por meio dessa construção, os processos políticos e sociais vão apresentar elementos de rupturas e disputas, podendo revelar quais mecanismos estão sendo utilizados e quais forças estão sendo privilegiadas nesse decurso, já que a estrutura de resíduos vai abranger diferentes atores e interesses (JESSOP, 2016b; PEREIRA; TEIXEIRA, 2014; TEODÓSIO; DIAS; SANTOS, 2016).

Para Jessop (2007), essas relações trazem o Estado como um produto contingente de um equilíbrio mutável de forças políticas, localizadas dentro e para além dele. O balanceamento é dependente da organização de suas estruturas institucionais e dos procedimentos específicos do aparato de Estado, envolvido no sistema político e nas relações sociais circundantes. Logo, a disputa por recursos e por acessos na governança constitui-se por arranjos socialmente complexos, nos quais as desigualdades podem ser reproduzidas por meio dos interesses dominantes.

Jessop (2016b) aponta que a seletividade dessas estruturas e os procedimentos específicos do aparato estatal vão organizar-se por meio de estratégias políticas. Desse modo, a seletividade conduz à facilitação de acesso a recursos, a mecanismos de participação, de deliberação e formulação e à permanência e/ou descontinuidade de objetivos políticos para alguns atores em detrimento de outros. Em vista disso, a governança se ordena politicamente como um mecanismo de reprodução de desigualdades e de perpetuação de interesses dominantes, pois tem como base a assimetria de poder.

Em lados opostos dessa assimetria, as empresas vão absorver os lucros, enquanto as cooperativas e os catadores e catadoras autônomos ficam em um lugar de invisibilidade, com realidades precárias no que tange às condições de trabalho e de renda. Com grande influência nesse processo, boa parte dos municípios não assume sua responsabilidade nos acordos setoriais (BRUNO *et al.*, 2021; MOURA, DIAS e JUNQUEIRA, 2018). Alguns estudos frisam que, a depender de sua disposição, a governança tende a falhar por questões técnicas, administrativas ou de gestão do Estado (BHUIYAN, 2010; BUTT, 2020; MASSOUD *et al.*, 2019). Essa ação não é meramente uma falha de governança, mas é uma

ação seletivamente estratégica para fortalecer os interesses dominantes do capital e de acumulação das empresas. Mesmo a governança estando sujeita a falhas, a reorganização dessas falhas vai depender de quais interesses estão sendo alcançados (JESSOP, 2016b). Nesse momento, pode ser necessário que a estrutura faça uso do que Jessop (2016b) chama de metagovernança, na qual os mecanismos de correção e de reorganização são uma tática na tentativa de corrigir e de coordenar múltiplas formas de governança e suas falhas, mas que continuam operacionalizando a seletividade estratégica.

Este estudo assume uma perspectiva crítica de análise, por meio do realismo crítico, no qual compreende-se que a realidade é objetiva, porém pode ser acessada ou não, a depender das suas interpretações e dos efeitos e das contradições dos poderes causais diante da complexidade social. (JESSOP, 2005; BHASKAR, 2013; JESSOP, 2016b).

Nessa experiência de alterações conjunturais da governança, elas vão enfrentar uma relação de forças, que pode assumir formatos variados e incompletos, de acordo com o processo e o retrocesso político (JESSOP, 2016b). Portanto, partindo desse viés, esta pesquisa intenciona mostrar como as várias formas de implementação, os avanços, as falhas e as deficiências da governança passam a ser objeto de interesse, podendo assumir inúmeras configurações.

Londrina é a quarta maior cidade da região Sul e a segunda maior do estado do Paraná, com aproximadamente 580.870 habitantes (IBGE, 2022). No município, a coleta seletiva teve início em 1996, e, em 2001, os catadores e as catadoras foram incluídos no setor, antecipando a PNRS nesse aspecto. Embora a coleta seletiva no município seja estruturada, sendo premiada nacionalmente pelo destaque na gestão de resíduos nos anos 2000, e tenha recebido o prêmio nacional de Cidade Pró-Catador, em 2013, o setor encontra-se em crise. Historicamente, foram nos governos de centro-esquerda que ocorreram os maiores avanços e as discussões que findaram na criação do Programa Londrina Recicla, por meio do Decreto nº 829, de 8 de outubro de 2009, e na inclusão dos resíduos como uma diretriz do plano diretor, pela Lei nº 10.637, de 2008. Porém, após 2016 foi possível observar várias evidências de uma crise no setor, que se constituiu por fatores conjunturais e estruturais, como diminuição do material processado e das receitas dos cooperados, o aumento dos informais e etc (ALIGLERI; BORINELLI; LUZIO-DOS-SANTOS, 2020). Além disso, a pandemia de covid-19 contribuiu ainda mais

para o desenrolar da crise, e o município acabou destacando-se pela ausência sistêmica de suporte às cooperativas, contrariando todas as recomendações do Ministério Público Estadual, do CONSEMMA e da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES) (SANTOS *et al.*, 2021; DIAS; ABUSSAFY; GONÇALVES, 2022).

O sistema de governança no município de Londrina é formado por atores públicos e privados, pelas cooperativas de catadores e pelos catadores e catadoras autônomos. Já a gestão pública de resíduos é de responsabilidade da Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização (CMTU), que é uma autarquia de sociedade anônima, de economia mista e de direito privado. Essa estrutura de governança apresenta deficiências e mostra-se bastante restritiva e centralizada, como no caso do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), que foi elaborado em 2021, após uma forte pressão do Tribunal de Contas do Estado (TCE) (TCE-PR, 2021). Também compõe esse cenário de crise o discurso privatizante das soluções apresentadas pelo setor público, que recai sobre as cooperativas, com a conjuntura atual demonstrando a complexidade de articulações desse modelo de governança e as relações de forças que permeiam o setor (BORINELLI; ALIGLERI; LUZIO-DOS-SANTOS, 2019). Sendo assim, a crise se mostra como um momento em que fica evidente as contradições, os retrocessos e as estratégias seletivas na construção do modelo de governança autoritária no município.

Os poucos trabalhos com a perspectiva crítica acerca da governança de resíduos sólidos são um reflexo da hegemonia do viés funcionalista na área da Administração. Essa discussão torna-se relevante na medida em que boa parte dos estudos que focalizam a governança de resíduos está preocupada em compreender a eficiência dessas estruturas, e não as relações de desigualdade ocasionadas pelas assimetrias de poder (BUTT, 2020; FEINGOLD; KOOP; LEEUWEN, 2018; PENG; GU; PENG, 2020). Apesar de alguns trabalhos considerarem a presença e a influência do Estado na gestão de resíduos sólidos, a maioria deles não aborda o papel deste na produção e na reprodução de desigualdades por meio da seletividade na governança e na metagovernança (BRUNO *et al.*, 2021; KLEIN; GONÇALVES-DIAS; OLIVIERI, 2020).

Este estudo, portanto, almeja depreender como a governança em resíduos estabelece-se por meio de estratégias de metagovernança e de

mecanismos seletivos no município de Londrina-PR. Diante disso, os seguintes objetivos específicos foram elencados:

- 1 Descrever como constitui-se historicamente o formato atual da governança;
- 2 Identificar como o mecanismo seletivo estrutural se expressa na governança do município de Londrina-PR;
- 3 Apresentar aspectos dos mecanismos seletivos processuais na governança do município de Londrina-PR.

A pesquisa busca contribuir para o debate de como os efeitos do neoconservadorismo e do neoliberalismo no Brasil influenciaram o dismantelamento dos princípios democráticos de políticas ambientais e sociais, em especial as de coleta seletiva. Nesse sentido, estudos de políticas de resíduos em realidades locais podem revelar como o contexto político e ideológico inspirado no neoliberalismo e neoconservadorismo de outras escalas de poder tendem a, discursiva e materialmente, contribuir para avanços ou retrocessos de políticas nacionais em nível municipal (CAPELARI et al., 2020; GUTBERLET; BESEN; MORAIS, 2020). A pesquisa também busca demonstrar uma perspectiva crítica do campo de governança em resíduos sólidos, buscando uma operacionalização do conceito de metagovernança na literatura e o desenvolvimento crítico do conceito a partir da experiência de Londrina-PR (GJALTEMA; BIESBROEK; TERMEER, 2020; JESSOP, 2016b).

Do ponto de vista empírico/prático, o propósito é auxiliar com a construção histórica do campo estudado, mencionando como o setor de gestão de resíduos foi instituído e quais foram as forças privilegiadas nessa trajetória. Dessa maneira, esperamos contribuir na elaboração de uma perspectiva crítica a respeito da formação e da crise atual do setor de resíduos em Londrina-PR. Assim, o estudo poderá contribuir para fortalecer os atores mobilizados em torno de projetos de aprofundamento e de avanços na gestão democrática, contribuindo para uma gestão mais eficaz econômica, ambientalmente e socialmente inclusiva (ALIGLERI; BORINELLI; SANTOS, 2020).

Para que os objetivos propostos sejam alcançados, dividimos este estudo em cinco capítulos, além da introdução e das considerações finais. No

capítulo dois, apresentamos os conceitos de Estado, governança, metagovernança e seletividade, por meio da perspectiva estratégico-relacional, de Jessop (2016a), bem como a noção de autoritarismo e a relação da governança e da metagovernança com a gestão de resíduos sólidos. No capítulo três, detalhamos o percurso metodológico. No capítulo quatro, esclarecemos o processo histórico da gestão de resíduos sólidos em Londrina-PR e como os principais atores e políticas foram sendo concebidos. No capítulo cinco, a análise se dedica sobre alguns dos mecanismos de seletividade estrutural, organizados pela metagovernança estratégica que ocasionaram a maior centralização e o desmantelamento do setor de resíduos sólidos em Londrina-PR. Por fim, no capítulo 6, a análise busca apresentar alguns elementos dos mecanismos de seletividade processual, que contribuíram para uma maior desigualdade entre os atores e o aumento da falta de participação.

2 O ESTADO COMO UMA RELAÇÃO DE FORÇAS: A SELETIVIDADE NA GOVERNANÇA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

2.1 A SELETIVIDADE CONTINGENTE DO ESTADO

Na construção da sua noção de Estado, Jessop (2016a), a partir das contribuições de Max Weber, parte aponta três elementos que constituem o Estado. Eles são orientados na relação entre o aparato de governo, o território e a população. O aparato estatal é um aparato coercitivo, administrativo e simbólico, politicamente organizado, dotado de poderes gerais e específicos, onde se apresenta o poder estatal, o aparato estatal ou a soberania estatal. O território é claramente delimitado sob domínios mais ou menos irrefutáveis e contínuos do aparato estatal. E a população é à qual a autoridade política e as disposições do Estado são vinculadas.

Assim, amparado nesses três componentes, o núcleo do aparato estatal é entendido como

um conjunto relativamente unificado de instituições e organizações socialmente integradas, socialmente regularizadas e estrategicamente seletivas [*Staatsgewalt*], cuja função socialmente aceita é definir e fazer cumprir decisões coletivamente vinculativas sobre os membros de uma sociedade [*Staatsvolk*] em uma determinada área territorial [*Staatsgebiet*] em nome do interesse comum ou vontade geral de uma comunidade política imaginária identificada com esse território [*Staatsidee*] (JESSOP, 2016b, p. 49).

O autor ainda segue Poulantzas (1978) para afirmar que o Estado é uma relação social e está longe de ser um instrumento neutro:

O Estado é um composto complexo de instituições, organizações e interações enredadas no exercício da liderança política e na prática de decisões que são disseminadas de forma coletiva aos sujeitos políticos. Essas instituições, organizações e interações têm díspares extensões espaço-temporais e horizontes de ação variados e mobilizam uma gama de capacidades estatais e outros recursos em busca de objetivos estatais (JESSOP, 2016b, p. 16).

Apoiado no conceito de Estado, Jessop (2016b) faz uso da abordagem estratégico-relacional, na qual se discorre a importância de pesquisar as relações dentro das relações sociais, ou seja,

as estruturas são tratadas analiticamente como estratégicas em sua forma, conteúdo e operação; e as ações são tratadas analiticamente como estruturadas, mais ou menos sensíveis ao contexto estruturante. A aplicação desta abordagem envolve examinar como uma dada estrutura pode privilegiar alguns atores, algumas identidades, algumas estratégias, alguns horizontes espaciais e temporais, algumas ações sobre outras; e as formas, se houver, em que os atores (individuais e/ou coletivos) levam em conta este privilégio diferencial através da "análise do contexto estratégico" ao escolher um curso de ação (JESSOP, 2001, p. 1230).

Tal arranjo estratégico é dependente da organização de suas estruturas institucionais, dos procedimentos específicos do aparato estatal, do sistema político e das relações sociais circundantes. O Estado, então, desponta como uma estrutura de *modus operandi*, sendo mais suscetível a alguns tipos de políticas e mais disponível e desobstruído para algumas forças em comparação a outras, em uma configuração que se torna propícia ao desenvolvimento de estratégias e/ou de políticas econômicas em benefício de alguns atores e prejuízo de outros, visando atender a interesses fragmentados ou de classes e operando para além das suas fronteiras formais. Isso acontece devido aos modos de intervenção e aos recursos que o caracterizam, e essa seletividade opera de forma mais estratégica do que estrutural (JESSOP, 2002).

Com isso, a seletividade será identificada, em termos práticos, como um composto intrincado de mecanismos institucionais e práticas políticas que dão suporte ao avanço ou produzem a dificuldade de determinados interesses segmentados ou de classe. Ademais, contém filtragem seletiva de informações, ordenada falta de atuação em certos cenários e acepção de prioridades reciprocamente contraditórias e contra prioridades, com o aproveitamento irregular de medidas originadas em qualquer parte do sistema estatal (JESSOP, 2002).

Ao frisar a seletividade no funcionamento do Estado, Offe (1984) assinala-nos quais mecanismos de seleção são utilizados nos processos decisórios. Eles são institucionalmente arraigados e podem ser compreendidos em quatro níveis: estrutura, ideologia, processo e repressão. Aqui, limitar-nos-emos a trabalhar os conceitos de estrutura e de processo.

Segundo Offe (1984, p. 152),

Cada sistema institucional político, dispõe de um raio de ação definido, fixado juridicamente e de fato, que determina qual a matéria e qual o fato que pode tornar-se objeto da política estatal. Os direitos liberais, especialmente a garantia da propriedade privada, representam o exemplo mais simples da seletividade estrutural. Outros limites de caráter factual à possibilidade de uma ação política, estão radicados na disponibilidade restrita de recursos e informações materiais. A estrutura de cada sistema político pode ser interpretada, portanto, como uma exclusividade consolidada institucionalmente, como um programa de seleção que estabelece premissas e barreiras de ação, inaugurando um espaço de atuação mais ou menos estreito para a “política” possível.

O mecanismo de processo consiste nos procedimentos institucionalizados na prática política, isto é,

as estruturas formais de regulamentação que determinam os processos de assessoramento parlamentar, da barganha coletiva, do planeamento e da administração burocrática, do assessoramento político-científico, das campanhas eleitorais e das comunicações políticas de massa jamais serão meros formalismos processuais, mas prejulgam como tais, o possível conteúdo, ou seja, o possível resultado do respectivo processo. Tais estruturas alcançam este objetivo na medida em que conferem a certos conteúdos políticos e probabilidades de realização maiores, assegurando tratamento diferencial a certos interesses, concedendo-lhes prioridade no tempo, oportunidades de coalização mais favoráveis ou a possibilidade de aplicação de meios de poder específicos. Cada regra processual, cria relações de favorecimento e, inversamente, de exclusão para certos temas, grupos ou interesses (OFFE, 1984, p. 153).

Ao utilizar a seletividade, Offe (1984) diz que é necessário ser capaz de analisar os acontecimentos que estão fora das regras de exclusão, onde as decisões que não são aplicadas tornam-se tão indispensáveis nas escolhas políticas quanto aquelas que são explicitamente adotadas no sistema. De acordo com o autor, os não acontecimentos fazem política de modo mais significativo do que os acontecimentos comprovados.

O processo de não decisão, é um instrumento através do qual reivindicações para a mudança na alocação de benefícios e privilégios no interior da comunidade, podem ser sufocadas antes que tenham sido expressas; ou mantidas latentes; ou, falhando tudo isso, mutiladas ou destruídas no estágio da implementação da decisão, no processo político (OFFE, 1984, p. 153).

Logo, fica sugerido que os não acontecimentos tendem a fazer e a transformar a política mais consideravelmente do que os acontecimentos abertamente destinados a desenvolver a política. Essas não decisões são estratégicas e instrumentos da seletividade (JESSOP, 2016a; OFFE, 1984).

À medida que as estratégias são conduzidas e estruturadas, forças políticas estarão bem equipadas para aprender a partir de suas experiências e para adaptar sua conduta às conjunturas. Ao produzir essa ação estratégica, o estado tenta produzir uma ordem relativamente estável, em que essa estrutura possa indicar uma certa ordem (JESSOP, 2007).

Tal definição permite uma análise estratégico-relacional do poder do Estado que sofre influência da inter-relação dos vários elementos estruturais, com políticas e projetos entrepostos pelo equilíbrio de forças (JESSOP, 2007). A contar dessa contextualização, o poder do Estado pode ser lido como um conjunto de eixos e de capacidades de poder, os quais vão oferecer oportunidades desiguais para distintas forças dentro e fora do Estado, já que o próprio Estado não exerce poder. Os poderes que emergem dessas estruturas são acionados pelas mudanças de grupos políticos e de funcionários em locais específicos, agindo em circunstâncias específicas e usando modelos específicos e ações específicas (JESSOP, 2016a).

Isso posto, como os atores não são unitários e não são totalmente cientes das medidas de ações estratégicas, essa relação é sempre passível de encontrar oposições de outros atores que buscam outras táticas, razão pela qual o risco de uma possível falha é iminente (JESSOP, 2007). A partir disso, abordaremos, no próximo subitem, a transição de governo para governança e como as estratégias do Estado continuam operando dentro de uma hierarquia mesmo após a disseminação da proposta de maior horizontalização e participação no poder advogada pelas reformas de governança.

2.2 GOVERNO, GOVERNANÇA E METAGOVERNANÇA: UMA ESTRUTURAÇÃO SELETIVA DE PODER

A governança é estudada no Brasil desde os anos 1990 (FIORINI; ALONSO JUNIOR; ALONSO, 2016), e esse período foi marcado por grandes mudanças na posição das organizações sociais, se comparado às décadas de 1960 e de 1970. Antes da Constituição de 1988, existia um processo de embate e/ou

negação quanto ao Estado, e, a partir de 1990, essas organizações passaram a desenvolver-se também, em parceria com o Estado (D'AVILA, 2020). No âmbito mundial, a governança se fixou com a possibilidade de sobrecarga governamental, pela falência do Estado, com a complexidade advinda da globalização e com crises de legitimidade e de ingovernabilidade geral, levantadas pelas elites transnacionais (JESSOP, 2016a; BÄCKSTRAND *et al.*, 2010; ROCHA, 2016).

Essa crise resultou em um anseio por mais mercado e menos Estado e uma maior participação democrática nas decisões. Por meio do movimento neoliberal, houve a decisão de gerar redes de auto-organização e parcerias em forma de colaborações reflexivas, o que desencadeou a possível mudança de “governo” para “governança” (JESSOP, 2016b).

No processo transitório de governo para governança, existe uma tendência de desierarquização do Estado, durante o qual o Estado busca outras maneiras de governar e de restaurar seu controle sobre a sociedade (agentes individuais e coletivos), mediante parcerias público-privadas e conselhos municipais, estaduais e federais. Esse mecanismo é chamado de heterarquização, na qual uma reorganização do poder do Estado utiliza-se da governança e dos acordos entre redes para manter a sua eficácia política. Um outro método que pode ser observado é um processo de recuo do Estado no campo político, uma vez que ele permite e/ou convida outras forças a instituírem uma participação mais abrangente, influenciando o processo decisório de quais problemas serão nominalmente mais apolíticos (JESSOP, 2016b).

Para Bobbio (2005), o governo por meio da governança desempenha a formulação e a implementação das políticas públicas, a qual está associada a uma pluralidade de atores com diferentes particularidades organizacionais e localizações territoriais. O governo vai, então, basear-se em uma autoridade legal, ao passo que a governança está pautada em acordos negociados.

Jessop (2016a) explica que, enquanto o Estado se relaciona de modo geral com a *polity*, a governança diz respeito às *politics* e às *policies*. A *polity* pode ser entendida como a estrutura do Estado, como uma arquitetura institucional do campo político que pode ou não implantar as *policies*. A *policy* concerne às intervenções e às não intervenções do Estado, à aplicação dos seus objetivos e do conteúdo de decisões e de não decisões políticas, por exemplo programas políticos e políticas públicas. Já as *politics* são as formas determinadas institucionalmente,

organizadas para dentro e fora do Estado, com a orientação de organizar o exercício do poder estatal.

A ampliação das práticas de governança em variadas esferas sociais representa o aumento da complexidade social. Normalmente, essa complexidade pode estar atrelada aos seguintes fatores: crescente complexidade dos horizontes temporais de ação; multiplicação das identidades; aumento da diferenciação funcional e da interdependência funcional entre os sistemas resultantes; e dinâmica autopotenciadora de crescimento da complexidade, quer dizer, os sistemas complexos engrenam princípios de ordem que viabilizam novas complexidades. Tudo isso vai afetar a governabilidade das vidas econômica, política e social perante a globalização e as identidades conflitantes. Esse processo de ampliação da governança implica a impossibilidade de os problemas resultantes da complexidade serem resolvidos prontamente pelo planejamento estatal de cima para baixo ou mediados pelo mercado, o que decorre em uma mudança no eixo institucional em volta dos formuladores de políticas que escolhem os modos possíveis de coordenação (JESSOP, 2018, 2016a).

Diante do que foi discutido, o conceito de governança é entendido como

mecanismos e estratégias de coordenação em face da complexa interdependência recíproca entre atores, organizações e sistemas funcionais operacionalmente autônomos. As práticas de governança emergem do poder do Estado com a expansão de regimes internacionais e supranacionais por meio de parcerias público-privadas nacionais e regionais, até redes mais localizadas de poder e tomadas de decisão, operando seletivamente (JESSOP, 2016b, p. 166).

Conforme Jessop (2018), cada forma de governança tem seus problemas de maneira distinta, sendo necessário examinar essas falhas e compreender o que afeta a capacidade de recuperação e de respostas a elas. A despeito das possibilidades de falhas na governança, a tentativa de construir uma rede de governança mais eficaz deverá passar pela simplificação das práticas que reduzem a complexidade do mundo e que sejam relevantes para os objetivos da governança. Isso deve ocorrer sem deixar de lado os efeitos colaterais, as interdependências e os problemas emergentes, como: desenvolver uma aptidão dinâmica sobre os vários processos causais e os modos de interdependência;

estipular táticas de construção para coordenar ações por meio de diferentes forças sociais com diversas identidades, interesses e horizontes espaço-temporais; por fim, conceber uma visão de mundo comum para uma ação individual que oportunize ao sistema de governança estabilizar orientações, alternativas e normas de condutas aos participantes.

Já as fontes potenciais de falhas da governança estão vinculadas ao papel do mercado, do Estado e das redes nas formações sociais capitalistas. O primeiro conjunto de falhas pode estar associado à relação contraditória do capitalismo entre as formas organizacionais mercantilizadas e não mercantilizadas. Mesmo esse elemento sendo entendido por sua participação nas condições de reprodução do capital pelo Estado, a governança cria um outro local, no qual o poder do capital é constantemente contestado (JESSOP, 2018, 2016a).

O segundo conjunto está ligado à inserção contingente de parcerias com arranjos auto-organizados no sistema de Estado, o que pode acontecer porque a ação do governo e da governança ocorre em escalas divergentes, sugerindo que o sucesso ou o insucesso de uma escala pode afetar diretamente o que se passa em outras escalas. Além disso, os mecanismos de coordenação na governança podem suceder em perspectivas temporais dissemelhantes, sendo que uma ação em dada escala-espaço-temporal diferente pode afetar toda a estrutura. Por seu turno, a governança pode falhar devido à sua simplificação das condições de ação e de conhecimento nas relações causais que afetam a estrutura (JESSOP, 2018, 2016a).

Haja vista que as estratégias de governança tendem a falhar, o Estado busca mecanismos de correção e de reorganização, dos quais podemos citar a metagovernança. A metagovernança transcorre em diversas escalas territoriais e em contextos extraterritoriais e opera na tentativa de corrigir/coordenar distintas formas de governança, a fim de conseguir uma coerência mínima entre elas; sua atuação será baseada nos interesses e nos objetivos seletivos da estrutura (JESSOP, 2016a, 2016b).

Para Jessop (2016b), é importante entender como as formas de governança encaixam-se na organização do poder de classe e da dominação política. Nesse aspecto, o poder do Estado estende-se para além da coerção, da coordenação imperativa, da alocação de recursos e de dinheiro e do uso estratégico da inteligência e de outros conhecimentos. O poder é dependente da capacidade de articular o consentimento ativo ou a subordinação passiva de forças localizadas (ou

operando) além do Estado, em seu sentido jurídico-político. Por consequência, governo e governança ultrapassam a ideia de uma divisão entre público e privado, pois essa relação pode envolver redes de poder, hierarquias emaranhadas e outras conexões entre os níveis de governo. Esse movimento vai indicar que o governo e a governança estão em um constante reequilíbrio de forças e estarão sempre unidos por meio de ações contestadas de metagovernança.

Dando continuidade às formas de o Estado exercer poder, precisamos retomar os mecanismos de orientação da governança e da metagovernança. Jessop (2016b) afirma que a governança e a metagovernança estão à sombra de uma hierarquia:

A governança e metagovernança certamente não são uma questão puramente técnica, limitada a problemas específicos definidos pelo Estado (ou outras forças sociais) e que podem ser resolvidos por especialistas em desenho organizacional, administração pública e gestão da opinião pública. Em outras palavras, a governança e a metagovernança não podem ser reduzidas a questões de como resolver questões específicas técnicas-econômicas. Isso não ocorre apenas por causa das interconexões materiais entre diferentes campos de problemas em um mundo complexo, mas também porque toda governança – e, a fortiori, metagovernança – afetará o equilíbrio de forças (JESSOP, 2016b, p. 177).

A hierarquia se constitui em virtude de como os modos de coordenação atuam (governança e metagovernança), sendo dependentes de procedimentos políticos de uma ordem política e do acesso diferenciado de suas partes interessadas a apoios e a recursos institucionais. Embora os mecanismos e os processos de governança e de metagovernança tenham ou possam ter funções técnico-econômicas, políticas e ideológicas, a governança e, respectivamente, a metagovernança serão conduzidas pelos aspectos políticos, ou seja, a necessidade do Estado de gerenciar o conflito entre interesses econômicos e políticos (JESSOP, 2016b).

2.3 A GOVERNANÇA AUTORITÁRIA COMO RESULTADO DA METAGOVERNANÇA ESTRATÉGICA

Para Swyngedouw (2000), o autoritarismo tem como uma de suas fontes o processo de globalização neoliberal, que se tornou uma ideologia político-econômica na qual as relações de trabalho e capital refletem nas relações de poder

de classe, podendo ser alteradas de maneiras profundas de acordo com cada articulação. Essa ideologia tornou-se um instrumento de supressão e de resistência às trajetórias alternativas. Logo, as estratégias que são incorporadas aos âmbitos local e regional podem converter-se em prenúncios de resistência.

Esse processo faz com que a organização local seja invocada como uma fonte alternativa de resistência, mas também como um modelo bem-sucedido das estratégias do capital. Assim, o local aparece como um “*locus*” em que a globalização é experimentada e promulgada. O Estado local ainda se transforma em um terreno no qual as disputas, as mediações e as negociações são geradas, ocasionando inúmeras tensões e dando condições para formas de governanças mutáveis, tendo, posteriormente, a cristalização dessas tensões e desses conflitos (SWYNGEDOUW, 2000; JESSOP, 2016a).

Tais conflitos e tensões assentam-se socialmente provocando desigualdades, com ferramentas polarizadoras e seletivamente desempoderadoras nos “saltos de escalas”. Como aponta o autor,

além dos efeitos socialmente profundamente desiguais, socioespaciais polarizadores e seletivamente desempoderadores do “salto de escalas” que exemplifica essa globalização do Estado ou de outras formas de governança, esse reescalonamento da governança geralmente ocorre por meio de procedimentos perturbadoramente antidemocráticos por um aparato estatal cada vez mais autoritário. A dupla rearticulação das escalas políticas (descida ao nível regional ou local; e para fora para o capital privado) leva a exclusão política, um estreitamento do controle democrático e, conseqüentemente, uma redefinição (ou melhor, uma limitação) dos direitos e do poder da cidadania. Em suma, a globalização ou o reescalonamento das formas institucionais leva a aparelhos (quase)estatais mais autocráticos, antidemocráticos e autoritários (SWYNGEDOUW, 2000, p. 70).

Jessop (2016a) elucida que um dos recursos da governança é fazer diferentes pontes entre as escalas de espaço e tempo e reorganizar as configurações a depender da primazia da ordem política. Segundo ele, o sucesso ou o fracasso de uma escala pode estar sujeito a ações ou a eventos que ocorreram em outras escalas e afetar a viabilidade do modo de coordenação designado.

Apesar de Swyngedouw (2000) centrar-se nos processos escalares da globalização e o movimento do capital nesse processo, ele fornece elementos relevantes para a idealização de “governança-autoritária” atribuída neste trabalho.

Assim como o conceito de “Ambientalismo Autoritário” (BEESON, 2010), que é utilizado, em alguns momentos, para descrever políticas ambientais no Leste e no Sudeste asiático, onde o autoritarismo tem tradição e está profundamente enraizado nos sistemas culturais, sociais e políticos locais. Para Beenson (2010), alguns dos princípios do ambientalismo autoritário são: a liberdade individual restringida; a participação pública em decisões ambientais, restrita e dominada pelas elites; e o poder da governança ambiental, menos horizontalizado e mais centralizado.

O Brasil tem uma tradição historicamente autoritária, que também está associada a uma tradição política liberal (LAMOUNIER, 2009; SCHWARTZMAN, 2007; SCHWARCZ, 2019). Nesse sentido, Chauí (2013) explana que o autoritarismo assume micropoderes capazes de capitalizar toda a sociedade, desenvolvendo-se desde as estruturas familiares e chegando até as escolas, as relações de trabalho, o comportamento social e o tratamento estatal com os cidadãos. No Estado autoritário, consoante a autora, há um encolhimento do “público” e um alargamento do privado, em que o Estado tende a ceder aos interesses capitalistas e neoliberais, produzindo, ainda, a naturalização das desigualdades econômicas e sociais.

Dito isso, a concepção de uma “governança autoritária” no trabalho é entendida como um mecanismo que se organiza politicamente, estruturalmente e processualmente por meio da metagovernança de forma seletiva. E, apesar de haver uma governança desenhada formalmente na gestão de resíduos que atua por meio de mecanismos de coordenação entre os diferentes atores, as formas de organização e articulação entre esses diferentes atores podem se transformar em diferentes formatos. Elas dependerão de sua configuração em termos do contexto temporal e espacial e dos atores envolvidos nas relações de forças (JESSOP, 2016b).

Essa configuração é estabelecida por meio de mecanismos seletivos nos processos políticos centralizados, nas baixas condições de participação, no desmantelamento das políticas e no tratamento diferencial com alguns atores em detrimento de outros. Por isso, o modelo de governança autoritária distancia-se dos pilares da PNRS, como a participação, a inclusão social e produtiva e a responsabilidade compartilhada, originando um novo formato de governança. O mesmo Estado que desenvolveu essa estrutura e ferramentas de participação e de

gestão faz alterações particulares, que chamamos de metagovernança seletiva, para criar essa configuração chamada “governança autoritária”.

Um fator primordial na formação da governança autoritária são a centralização e a falta de instrumentos de participação. Stålgren (2006) sinaliza que o acesso à informação é um forte indicador de efetividade, de integralidade e de legitimidade no exercício da governança. O acesso à informação pode promover a diminuição da assimetria de conhecimento e, conseqüentemente, de poder. Em complemento, Kooiman (2007) refere que o processo de transparência e o modo como ela é aplicada define se todos terão acesso à informação ou se ela servirá apenas a pessoas privilegiadas.

Os diversificados níveis de acesso à informação e ao conhecimento dos processos políticos são pontos-chave na estratégia de tomada de decisão. Então, na governança, o acesso à informação pode reorganizar atores que terão maior impacto na negociação e na discussão das políticas públicas, o que irá, de muitas formas, reposicionar as vantagens de alguns atores em relação a outros (JESSOP, 2016b).

As percepções dos vários atores entram em concordância com a ideia de seletividade de Jessop (2016a), demonstrando que os mecanismos seletivos da governança e da metagovernança favorecem certos interesses, enquanto excluem outros da agenda política.

Sendo assim, a partir de uma leitura crítica da teoria apresentada, entendemos que a governança autoritária contribui para um sistema hegemônico de controle social, ao passo que a metagovernança cria e dá condições para a operacionalização da seletividade. Esse controle pode ordenar-se por meio de distintas formas de governança, desencadear diversas tensões, descontinuidades e instabilidades, envolver numerosos tipos de escalas e produzir novos arranjos de poder (JESSOP, 2016b, 2018).

2.4 A RELAÇÃO DA GESTÃO DE RESÍDUOS COM A GOVERNANÇA E AS DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO E NA GESTÃO DA PNRS

A gestão de resíduos é uma questão mundial, que afeta as condições de saneamento urbano e desafia o Estado no que tange aos padrões de consumo, ao planejamento urbano, à relação com a pobreza e às desigualdades

sociais (ALIGLERI; BORINELLI; SANTOS, 2020; RIBEIRO; BESEN, 2007; ADAMA, 2012; KALINA, 2020). As variadas relações dessa estrutura suscitam na gestão de resíduos uma governança que envolve vários tipos de atores, como Estados, movimentos sociais, empresas, redes transnacionais, organizações não governamentais, catadores e a sociedade como um todo. Tais relações acontecem em inúmeros níveis, do global ao local, tendo grandes possibilidades de sobreposição entre eles (RIBEIRO; INOUE, 2016).

Dessa maneira, a gestão de resíduos possui dinâmicas que trazem uma coordenação que vai do global ao local, como é o caso da exportação de resíduos de países desenvolvidos para países em desenvolvimento, da responsabilidade de empresas multinacionais no processo produtivo e sua conexão com sistemas regulatórios, que varia bastante de região para região, e das condições de trabalho na cadeia global da reciclagem (RIBEIRO; INOUE, 2016). Essas dinâmicas criam uma estrutura que tem atores com diferentes capacidades e legitimidades na formulação das políticas públicas, o que causa uma estreita relação de forças e de assimetrias de poder, a qual tende a atender aos interesses econômicos dominantes e a apresentar realidades divergentes ao redor do Brasil (JESSOP, 2016b; RIBEIRO; INOUE, 2016).

No país, a governança de resíduos foi definida por meio da PNRS - Lei nº 12.305 de agosto de 2010, alicerçada em preceitos constitucionais, que é resultado de intensas lutas dos movimentos sociais por reconhecimento das organizações coletivas de catadores como sujeitos de direito. Esse processo é marcado por disputas de poder, forte pressão da iniciativa privada, relações de desigualdades, buscas por emancipação e tensões na aplicação da lei (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011; SEVERI, 2014; TEODÓSIO; DIAS; SANTOS, 2016). Os desafios socioambientais na elaboração da PNRS fazem com que as necessidades de modelos de cooperação e de parcerias entre governo e sociedade desenrolem-se pensando na inclusão social e na geração de renda por meio de uma gestão compartilhada de responsabilidades (JACOBI, 2000; JACOBI; BESEN, 2006).

A responsabilidade compartilhada baseia-se em uma implementação individualizada e encadeada por meio de uma estrutura de governança, abrangendo os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Todos esses atores devem assumir o compromisso legal de

minimizar o volume de resíduos e de rejeitos gerados, bem como o impacto causado à saúde humana e ao meio ambiente, decorrente do ciclo de vida dos produtos. Os artigos 30, 31, 32 e 33 da PNRS prescrevem alguns parâmetros para a logística reversa e para o compartilhamento de responsabilidades, a saber: a obrigatoriedade de estruturar sistemas de logística reversa, mediante o retorno dos produtos pós-consumo; a responsabilidade dos fabricantes, dos importadores, dos distribuidores e dos comerciantes no recolhimento e na destinação ambientalmente adequada dos produtos pós-consumo; a execução de todo esse processo de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos (BESEN, 2011; BRASIL, 2010).

Na PNRS, ainda, é prevista a utilização de acordos setoriais entre o poder público e privado. A intenção desses acordos é viabilizar a implementação dos sistemas de coleta seletiva, já previstos no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). O prazo para a preparação do PMGIRS foi ajustado para dois anos após a implementação da lei e novamente foi prorrogado, até 2014. No mais, tais acordos ainda podem ser firmados com base no pagamento do setor privado para o setor público para conduzir a operacionalização da logística reversa (BESEN, 2011; BRASIL, 2010).

Vale destacar que a PNRS ainda prevê os catadores e as catadoras como sujeitos centrais no desenvolvimento e na aplicação da lei. Na PNRS, podemos ressaltar: a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que englobam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; a fundação de cooperativas e de associações com sua inclusão na coleta seletiva e nos incentivos fiscais, financeiros e creditícios às organizações de catadores (BRASIL, 2010). Nessas condições, os catadores e as catadoras tornam-se atores centrais na composição, na condução e na aplicação de políticas públicas na gestão de resíduos sólidos. Todavia, mesmo com todas essas orientações e princípios, a PNRS não preconizou um único modelo ou formato de uma governança e sua estruturação, o que acarretou inúmeros modelos de estrutura de governança nos municípios brasileiros (BRASIL, 2010).

No Brasil, o “lixo” sempre teve um forte vínculo com a desigualdade e com a pobreza (SOUZA, 2017). Com a evolução do tempo e do modelo de consumo e o aumento da urbanização, houve um grande aumento na geração de resíduos. Esse processo, associado à exclusão de homens e de mulheres das

formas reconhecidas de trabalho, oportunizou que parte da população tivesse na atividade de coleta e de comercialização de resíduos uma fonte de renda e a identidade de trabalhador recuperada. Os catadores operam contra a lógica dominante na sociedade, em que o lixo é o que sobra, o que não tem valor. Para eles, é a sobrevivência, seu meio de vida, e, conquanto estejam inseridos em condições precárias de trabalho, o setor movimenta grandes somas de dinheiro ao redor do Brasil (ABRELPE, 2020; FRAGA, 2012; PINHEL *et al.*, 2013).

Para Bosi (2008), a consolidação do setor de resíduos no Brasil só ocorreu devido à exploração dos catadores como sustentação de um modelo barato de coleta seletiva. Em outros termos, a coleta seletiva somente se tornou viável e de baixo custo no país porque a condução do processo foi realizada pelos catadores por meio da exploração. Em vista disso, o aumento populacional, somado a fatores empregatícios, tornou a coleta seletiva uma opção para muitas pessoas sobreviverem. Esse fenômeno tornou o campo de resíduos um espaço de fácil ocupação das estratégias liberais/neoliberais pois a exploração:

agiu como elemento central na acumulação de capital porque não só fornecia o contingente requerido pelo capital (quando necessário fosse), mas também porque mantinha os custos com a força de trabalho a níveis próximos e até abaixo de sua simples reprodução (BOSI, 2008, p. 104).

Essa fácil exploração e o interesse financeiro das empresas privadas fizeram com que o setor de resíduos tornasse-se atrativo, firmando-se em vários municípios por meio de concessões e de terceirizações. Assim, tais parcerias desenharam-se de múltiplas formas no Brasil, mas com grande predominância do setor privado, especialmente por meio das parcerias público-privadas (BOSI, 2008; GAMBI, 2018; ANDRADE; FERREIRA, 2011).

Estudos indicam que o setor de resíduos padece, a depender da configuração dessas parcerias, de mecanismos efetivos de participação e da gestão que consigam oferecer para o delineamento de uma esfera mais eficiente (CANDIDO; SOULÉ; SACOMANO NETO, 2019; HU *et al.*, 2015; BRINGHENTI; GÜNTHER, 2011). Ademais, enquanto existe essa lacuna, temos as empresas de reciclagem se destacando pelo lucro, enquanto o catador de material reciclável, seja em cooperativa ou no modelo informal, vive uma realidade precária quanto à renda

básica, às condições de trabalho e de saúde (MOURA; DIAS; JUNQUEIRA, 2018; SILVA; GONÇALVES-DIAS, 2020).

Surgem, então, os conflitos entre as diretrizes previstas em lei e a sua aplicação nos municípios brasileiros. Argolo (2013, p. 43) afirma que “elaborar e implementar uma política pública eficaz para a gestão dos RSU significa mexer nas bases do sistema econômico e repensar os padrões de consumo de toda sociedade”. Movimentar esse sistema econômico significa desafiar o modelo dominante e suas forças de operacionalização, o que se reflete diretamente nas tensões, nas defasagens e nas seletividades na interpretação e na implementação de resultados (FRANCISCHETTO; PINHEIRO, 2016; SEVERI, 2014; JESSOP, 2016b).

As tensões e os conflitos que se instauram nesse processo tendem a reproduzir uma estrutura pautada na desigualdade. De um lado, empresas de reciclagem vão absorver quase todo o lucro no ciclo dos resíduos, extraindo todos os benefícios que a atividade pode proporcionar, e grande parte dos municípios não assume os compromissos determinados na logística reversa e nos acordos setoriais (BESEN; JACOBI, 2017). Por outro lado, para os catadores e as catadoras formais e autônomos, o resultado continua sendo realidades precárias e falta de direitos básicos (FRANCISCHETTO; PINHEIRO, 2016). O caráter oligopólico instituído pelas empresas que compram o material afeta diretamente as margens de ganhos e de comercialização, seja em cooperativas ou por catadores autônomos. Esse processo, aliado à demanda de mercado por grandes volumes de material, exclui pequenos grupos de catadores nas negociações diretas com as empresas e influencia pontualmente o volume de trabalho necessário para que haja uma renda mínima, de modo que é essa cadeia geográfica de comercialização e de negociações que vai garantir a exploração dos catadores (BOSI, 2008; LACERDA, 2009; GAMA, 2015).

Esses fatores revelam a enorme pressão social causada pelos atores envolvidos, que estão inseridos tanto na esfera produtiva quanto na esfera de consumo. No caso dos catadores autônomos, o trabalho perpassa lojistas, atravessadores, recicladores e a própria concorrência entre os catadores, que veem seu número aumentar constantemente, e, como os autônomos têm menor poder de comercialização, em virtude da quantidade coletada, os ganhos são ainda menores (BOSI, 2008; LACERDA, 2009). Os catadores formais, apesar de estarem regularizados em cooperativas e em associações, em sua maioria, são

extremamente dependentes dos recursos públicos para a garantia da sua operacionalização, o que não garante uma qualidade de trabalho, de renda e de saúde (BORINELLI; ALIGLERI; LUZIO-DOS-SANTOS, 2019; GAMA, 2015).

A governança de resíduos sólidos por meio da seletividade no desenvolvimento, na concepção e na aplicação de processos políticos costuma privilegiar os interesses econômicos, e os catadores são o elo mais fraco dessa estrutura, sobrando a exploração da iniciativa privada, uma lenta implementação dos pilares da PNRS e condições precárias de renda e trabalho. Todos esses fatores colaboram ainda mais com o aprofundamento e a reprodução das desigualdades sociais e políticas (CANDIDO; SOULÉ; SACOMANO NETO, 2019; BORINELLI; ALIGLERI; LUZIO-DOS-SANTOS, 2019; BOSI, 2008).

Sendo assim, com a regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a governança assumiu um papel de extrema importância no setor, auxiliando para uma política mais democrática e participativa. Contudo, na prática, o que se encontra em boa parte do Brasil e em Londrina é um setor movido por tensões, disputas e desigualdades sociais e políticas. O resultado desse desequilíbrio de poder tende a coadjuvar nas condições precárias de trabalho e de renda das cooperativas, e o Estado assume um papel crucial na condução implementação das estratégias de governança e de metagovernança, por tratar-se de questões relativas ao poder e às estratégias políticas (JESSOP, 2016a), as quais podem contribuir com o aumento da desigualdade ou almejar, em algum grau, sua diminuição.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

A governança em resíduos sólidos se constrói por meio de movimentos políticos complexos e se organiza social e politicamente por meio de uma relação de forças que opera tanto dentro quanto fora do Estado. Esse estudo parte da concepção de que esses movimentos estão em diferentes escalas temporais a fim de atingir objetivos seletivos, ou seja, privilegiando atores em detrimento de outros. Essa estrutura se estabelece historicamente e de forma relacional, podendo assumir diversas formas de acordo as estratégias dos agentes inseridos no processo político/decisório e com as escalas temporais das ações (JESSOP, 2016a).

Para compreender como a governança de resíduos em Londrina constitui-se por meio de mecanismos seletivos que expressam uma metagovernança autoritária, esta pesquisa parte de uma abordagem qualitativa, na qual os fenômenos estão atrelados a processos complexos em suas relações e não podem ser reduzidos a variáveis (MINAYO, 2001).

Segundo Triviños (1987, p. 109), o “estudo descritivo busca descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade”, portanto o estudo é classificado como descritivo, porque objetiva, por meio de um levantamento histórico do setor de resíduos sólidos e da governança de resíduos no município de Londrina, correlacionar fenômenos que possam auxiliar a compreensão da atual conjuntura e a maneira como ela influencia os processos políticos que reproduzem desigualdades. A pesquisa também tem um caráter exploratório, dado o interesse em descobrir como as relações dos fenômenos da governança e da metagovernança atuam para a idealização de uma estrutura seletiva que favorece alguns atores, formando o arranjo de governança atual (GODOY, 2006; JESSOP, 2016b).

Ao posicionar epistemologicamente a investigação a partir do realismo crítico, a ontologia ganha ênfase, no modo que pensamos como o mundo é. Ao contrário de Kant, que terminou por subordinar a ontologia à epistemologia, o realismo crítico defende que a realidade não deixa de existir sem nossas descrições, por conseguinte a ontologia não pode ser reduzida à epistemologia (BHASKAR, 2013). Assim sendo, no realismo crítico, considera-se o relativismo epistemológico, em que a manifestação do fenômeno pode dar-se por diversas epistemologias,

permitindo uma apreensão mais completa a seu respeito. Esse relativismo epistemológico não demanda um relativismo crítico, pois, na medida em que afirmações concorrentes referem-se ao mundo intransitivo, é frequentemente, mas nem sempre, possível fazer julgamentos racionais (BHASKAR, 2013; JESSOP, 2005).

Como eixo do realismo crítico, a análise transcendental mostra-se uma perspectiva pertinente para se estudar e analisar o fenômeno, pois encara “o retrato do mundo segundo o qual os fenômenos acontecem (ou não) a depender do modo como os poderes causais de diferentes entidades interagem entre si” (PETERS, 2019, p. 89). A relevância desse elemento na análise parte do entendimento de que, nos resultados encontrados e visíveis empiricamente, existe uma estrutura que produz esses efeitos por meio de causalidades, as quais, por seu turno, podem ser concebidas de forma histórica, por meio das interações em diferentes escalas e das forças que integram o fenômeno pesquisado.

Na operacionalização do objeto de pesquisa, seguindo Jessop (2016b), buscamos compreender como a seletividade vai proporcionar avanços e suporte para alguns atores ou obstrução e dificuldades para outros, via mecanismos institucionais e práticas políticas. Essa seletividade intenciona atender a interesses fragmentados ou de classes, opera para além das fronteiras formais do Estado e “irá perseguir interesses particulares e estratégias em contextos espaço temporais específicos através do seu acesso e/ou controle sobre dadas capacidades do Estado” (JESSOP, 2002, p. 42). Diante disso, as categorias de análise partem do conceito geral de seletividade, de Jessop (2016b), e dos mecanismos seletivos de estrutura e de processo, trazidos por Offe (1984).

Quadro 1 – Categorias de análise na coleta de dados

Categoria – Seletividade Política		
Subcategorias	Definição	Eventos
Estrutura	É um processo institucional, com uma atuação definida, que se organiza por meio de leis e de processos políticos, no qual são determinados quem é alvo da política, qual ator é beneficiado, quais as regras de seleção, os obstáculos de ação e as condições de acesso às políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusão do setor de resíduos da Secretaria do Meio Ambiente; • Desmantelamento do setor por meio de ações, de decretos e da inação; • Diferença na aplicação

	públicas (OFFE, 1984).	de recursos financeiros; <ul style="list-style-type: none"> • Falta de espaços de deliberação, de concepção e de formulação da política.
Processos	É um mecanismo institucionalizado, no qual a estrutura conduz a disponibilidade ou o bloqueio aos recursos e às informações e cria condições de acesso ou obstáculos de ação por meio de suas regras políticas (OFFE, 1984).	<ul style="list-style-type: none"> • Resistência em aplicação de pilares da PNRS; • Lentidão e centralização no desenvolvimento do PMGIRS; • Exclusão das cooperativas nos principais objetivos do PMGIRS, nos primeiros cadernos; • Falta de resposta à crise.

Fonte: Elaborado pelo autor

Para compreender como a estrutura de governança e as ações de metagovernança produziram a seletividade na gestão de resíduos sólidos, foi necessário abordar mais profundamente as relações, as causalidades e os conflitos entre os diferentes atores que compõem o formato de governança em Londrina. Esse aprofundamento revelou uma organização político-institucional que trouxe importantes elementos de análise, como o favorecimento de recursos, a exclusão da participação, a falta de acesso à informação, a não decisão em momentos de crise, o desmantelamento de políticas públicas e elevada centralização nas decisões. Esses elementos foram observados pela perspectiva da governança e da metagovernança seletivas, ou seja, uma organização que reproduz condições, oportunidades, acessos, espaços e recursos desiguais (JESSOP, 2016a; OFFE, 1984). O Quadro 1, apresentou os principais eventos advindos dessa estrutura de governança, e que de alguma forma puderam ser capturados pela empiria, na tentativa de revelar a seletividade estrutural e processual na governança autoritária em resíduos sólidos de Londrina-PR. O quadro 2, apresenta os principais conceitos do trabalho e como eles estão relacionados com o fenômeno pesquisado.

Quadro 2 - Relação dos principais conceitos com o fenômeno pesquisado

	Conceito	Empiria
Governança	mecanismos e estratégias de coordenação em face da complexa interdependência	Na prática, a governança foi compreendida como todo o procedimento de coordenação e

	<p>recíproca entre atores, organizações e sistemas funcionais operacionalmente autônomos. As práticas de governança emergem do poder do Estado com a expansão de regimes internacionais e supranacionais por meio de parcerias público-privadas nacionais e regionais, até redes mais localizadas de poder e tomadas de decisão, operando seletivamente (JESSOP, 2016b, p. 166).</p>	<p>articulação entre os diferentes atores que compõe a gestão de resíduos sólidos urbanos de Londrina-Pr.</p>
Metagovernança	<p>Haja vista que as estratégias de governança tendem a falhar, o Estado busca mecanismos de correção e de reorganização, dos quais podemos citar a metagovernança. A metagovernança transcorre em diversas escalas territoriais e em contextos extraterritoriais e opera na tentativa de corrigir/coordenar distintas formas de governança, a fim de conseguir uma coerência mínima entre elas; sua atuação será baseada nos interesses e nos objetivos seletivos da estrutura (JESSOP, 2016a, 2016b).</p>	<p>A metagovernança foi compreendida como as tentativas de reorganizar as forças políticas e os objetivos políticos no setor. Dessa maneira, a metagovernança procurou por meio dos mecanismos seletivos, fazer alterações no setor de resíduos sólidos urbanos de Londrina em prol dos interesses dominantes.</p>
Seletividade	<p>Com isso, a seletividade será identificada, em termos práticos, como um composto intrincado de mecanismos institucionais e práticas políticas que dão suporte ao avanço ou produzem a dificuldade de determinados interesses segmentados ou de classe. Ademais, contém filtragem seletiva de informações, ordenada falta de atuação em certos cenários e aceção de prioridades reciprocamente contraditórias e contra prioridades, com o aproveitamento irregular de medidas originadas em qualquer parte do sistema estatal (JESSOP, 2002).</p>	<p>A seletividade é entendida como os mecanismos utilizados para benefício de alguns atores e impedimento para outros. Nesse aspecto, operacionalizada pela metagovernança ela busca o atingimento dos objetivos seletivos dominantes, a depender da organização de forças disposta.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor

Durante o trabalho, a estrutura foi compreendida como os espaços e organizações formais de regulamentação, organização, formulação, gestão e

controle do setor de resíduos. Logo os espaços e ações das instituições como da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, da Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização e do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do Conselho Municipal de Saneamento Básico são espaços estratégicos e definidores estruturais das políticas públicas em resíduos. Também foi entendido como estrutura o processo de desmantelamento das políticas públicas, como um mecanismo que contribuiu por meio da metagovernança com o desmonte de políticas e programas, na tentativa de reorganizar a governança e atingir os objetivos seletivos. O mecanismo de processo foi compreendido nos processos que coordenam as ações de planejamento e administração da aplicação de meios específicos de poder, que criam espaços de favorecimento e exclusão. Dessa forma, foi analisado como processo a ausência e a lentidão na implementação do PMGIRS, os meios de exclusão de alguns atores na elaboração do plano, a falta de acesso à informação e a inação do poder público em relação aos diferentes contextos do setor.

A análise histórica do setor de resíduos sólidos urbanos do município foi utilizada para compreender como as articulações e processos políticos ocorreram desde os primeiros momentos de constituição do setor até o ano de 2014. O período recente e mais importante da análise de dados foi definido entre 2015 e 2021, buscando relacionar as estratégias de seletividade organizadas por meio da governança e da metagovernança. Dado a relevância da perspectiva histórica para uma compreensão mais densa da referida crise, o capítulo quatro apresenta como se constitui o atual modelo de governança, até 2014, e posteriormente nos capítulos 5 e 6, foi feita a análise de dados dentro do período demarcado.

Empiricamente, é possível observar que no processo histórico do município, as mudanças institucionais exprimem o exercício dinâmico de padrões de seletividades históricas, na condução das políticas por meio da *polity*, *politics* e *policy*. Foi também na análise histórica que identificamos como os governos de centro-esquerda tiveram na conquista de maior espaço e reconhecimento dos catadores nas políticas públicas do Estado

3.1 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A coleta dos dados foi realizada por uma pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas (Apêndice A) e pela observação participante. A etapa

inicial foi desenvolvida por meio de aproximação com o objeto de estudo por meio de cinco entrevistas exploratórias, feitas. Elas contribuíram para uma melhor compreensão de como se desenvolveu a estrutura atual de coleta seletiva, na busca de fenômenos que se relacionem com os desdobramentos dos processos de seletividade na governança e metagovernança em resíduos sólidos.

Na pesquisa documental, inicialmente, foi utilizada a base de leis e decretos municipais para dar suporte à construção histórica e institucional do setor. No site da Câmara Municipal de Londrina foi filtrado a palavra “resíduos” e “lixo” no período de 1948 a 2021, foram encontrados 269 leis e decretos com a palavra “lixo” e 92 com a palavra “resíduos”. Foram utilizados para dar suporte a análise 17 leis e decretos relacionados a palavra “lixo” e 35 relacionados a palavra “resíduos”. Posteriormente, em uma planilha do Excel, fizemos uma separação de todas as leis, decretos e eventos que se relacionam, inicialmente com o “lixo” e posteriormente com resíduos, coleta seletiva, fazendo, então, uma *timeline* da trajetória das políticas de resíduos do município. O período referente à pesquisa representa o primeiro ano que os descritores foram encontrados, até 2021, ano final de análise desta pesquisa. Ele foi escolhido na tentativa de encontrar eventos que contribuíram para análise e compreensão da atual estrutura e seus desdobramentos por meio da história legislativa do setor. Em escala nacional, a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS e seus desdobramentos ao longo dos anos, foram utilizados como referências normativas mais amplas para a análise e comparação do desdobramento da governança local.

Quadro 3 – Fontes documentais

Tipo de Fonte	Tipo de Documento
Bases de dados de teses e dissertações e de periódicos	Catálogo de teses e dissertações - Capes; Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações; Web Of Science; Spell e Google Acadêmico
Jornais locais	Folha de Londrina, Jornal o Bode e Bom dia Paraná
Sites institucionais dos órgãos oficiais	Ministério Público do Paraná (normativas e recomendações), Tribunal de Contas do Estado do Paraná (relatórios, recomendações e determinações); atas das reuniões do Conselho Municipal do Meio Ambiente e do Conselho Municipal de Saneamento Básico; dados orçamentários, decretos e leis municipais da Prefeitura Municipal de Londrina, relacionados a Secretaria Municipal de Meio Ambiente SEMA e da autarquia municipal - Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina - CMTU
Sites de empresas, Organizações e órgãos públicos que possuem	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis - ANCAT;

ligação ou produzem estudos sobre resíduos sólidos e/ou sobre a governança em resíduos	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – Abrelpe; NINTER - Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Resíduos
----------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pelo autor

A pesquisa documental foi realizada entre fevereiro de 2021 e junho de 2022. Todos os dados foram organizados de forma cronológica, por meio de uma planilha, fazendo uma conexão entre o objeto de estudo e as categorias de análise. O objetivo na organização dos dados foi compreender como a estrutura de governança atual foi construída de forma histórica, encontrar eventos que alteraram ou contribuíram para a manutenção da seletividade na estrutura de governança e identificar atores e interesses na governança de resíduos sólidos.

Quanto às entrevistas, a escolha dos participantes foi feita pelos critérios de representatividade e expressividade (MINAYO, 2001). Foram escolhidos os participantes que representavam as organizações que estão atuando dentro do processo de governança e que podem ser alvos ou desenvolvedores dos processos seletivos do Estado. São eles:

- Entrevistado 1 – Representante da SEMA;
Geógrafo(a), com especialização em Ensino da Geografia, Mestre(a) e funcionário(a) pública desde 2012 na Secretaria Municipal de Meio Ambiente
- Entrevistado 2 – Representante da CMTU;
O contato foi feito via lei de acesso à informação. A resposta foi institucional.
- Entrevistado 3 – Representante do CONSEMMA e membro da Associação Norte Paranaense dos Engenheiros Ambientais (ANPEA);
Presidente da Cooperativa, filho(a) de recicladora, cresceu em meio aos recicladores em fundos de vale, hoje é responsável pela gestão da cooperativa, tem segundo grau completo, três cursos de administração básica e curso de informática.
- Entrevistado 4 – Representante de uma cooperativa de coleta seletiva urbana;
Engenheiro(a) Ambiental, Mestre(a) em Bioenergia – UEL, Vice Presidente-ANPEA - Associação Norte Paranaense dos Engenheiros Ambientais, Conselheiro do CONSEMMA representando a ANPEA (2020 a 2022).

- Entrevistado 5 – Representante do NINTER e professor da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Professor(a), Mestre (a) e Doutor(a) em Administração, membro(a) do NINTER- UEL.

A observação participante foi feita nas reuniões de desenvolvimento do PMGIRS, eu participei diretamente de duas reuniões, sendo elas: a Audiência Pública e a Apresentação e validação do prognóstico do PMGIRS. Segundo Minayo (2001, p. 59) “essa técnica se torna importante na medida em que podemos captar uma variedade de fenômenos e situações que não podem ser obtidos por meio de perguntas, uma vez que, transmitem o que há de mais imponderável e evasivo na vida real.”

Devido às condições ocasionadas pela pandemia da Covid-19, três das cinco entrevistas foram feitas de maneira não presencial, apenas o representante das cooperativas foi entrevistado presencialmente, dada sua dificuldade em acessar a tecnologia de comunicação *google meet*. À CMTU, foi enviado um ofício solicitando as respostas do roteiro de questões (Apêndice B) e os valores atualizados dos custos operacionais da gestão de resíduos por meio da ouvidoria municipal, com protocolos de números 19.002.100582/2022-55 e 19.002.106115/2022-39.

Na análise de dados, partir do pressuposto de que o entendimento dos acontecimentos e da complexidade que envolve a governança e a metagovernança não parte de eventos únicos, tendo em mente que o Estado é uma relação de forças que produz eventos que não se desenvolvem de forma estática, pois ela é relacional e dinâmica (JESSOP, 2016a). A análise de dados requerer um elemento que possibilitasse estabelecer relações entre os elementos chave dos eventos que compõem a construção da atual conjuntura do setor. Por isso, foi utilizado a análise temática. A sua operacionalização permitiu a descrever e estabelecer conexões entre os eventos, como deduzir e interpretar informações obtidas em campo à luz do referencial teórico adotado (BRAUN; CLARKE, 2006).

A tratativa de dados ocorreu em seis etapas: 1 - familiarizar-se com os dados; 2 - gerar códigos iniciais; 3 - buscar por temas; 4 - revisar os temas; 5 - definir e nomear os temas e 6 – a produção do relatório de pesquisa. No processo de se familiarizar com o tema foram feitas duas entrevistas exploratórias com dois ex funcionários da CMTU, na tentativa de compreender como a instituição foi sendo

construída e fortalecida ao longo do tempo. Foram levantados também dados documentais e pesquisas relacionadas ao tema, assim como a transcrição das entrevistas para aprofundamento da compreensão do fenômeno pesquisado. Na geração dos códigos, foram escolhidos os pontos que estavam mais “latentes”, como padrões que aparecem nos dados em forma de pequenos extratos, que futuramente foram agrupados num conjunto de códigos, aqui são escolhidos os elementos dos dados que mais evidenciam os objetivos da pesquisa, seja nos dados secundários ou primários. Aqui foi feita uma separação por meio de palavras chaves que representem cada código, agrupando os dados dentro de pastas que representem a palavra chave. Cada uma das palavras chave foram separadas em um quadro e depois foram sendo inseridos todos os dados que representassem aquela palavra. Na busca por temas a codificação dos códigos e o agrupamento dos mesmos é feita, sendo assim, um refinamento diante dos dados é importante para entender quais foram os principais códigos encontrados e como a junção desses códigos podem se transformar em temas, aqui a partir do que foi organizado foi selecionado quais desses códigos eram mais importantes na análise e quais desses códigos poderiam me trazer temas e subtemas. Na revisão dos temas, foi verificado se o conjunto de dados era suficiente para sustentá-los e também suficientes para demonstrar os principais objetivos de pesquisa, dessa forma o conjunto de dados que não tinha informações e material suficientes foi descartado. Ao nomear os temas é importante que seja feita uma análise detalhada de cada tema, e por isso foram escolhidos os seguintes temas: Seletividade Estrutural, com os seguintes subtemas: falta de espaços coletivos de participação; centralização; desmantelamento e diferenciação no acesso e nas oportunidades. No tema Seletividade Processual foram escolhidos os seguintes subtemas: A inação; falta de informação; resistência e exclusão (BRAUN e CLARKE, 2006).

Embora as entrevistas tenham sido realizadas, a Covid-19 foi um limitante no que tange ao caráter observacional e prático durante as entrevistas, ainda assim foi possível coletar dados e informações que pudessem contribuir com o objeto de pesquisa. A dificuldade de acesso aos dados relacionados aos resíduos em âmbito municipal, foi a principal dificuldade na condução da pesquisa. Confirmando e já ilustrando os achados desta pesquisa, os dados são sempre muito sigilosos e de difícil acesso, assim como o contato com o poder público. E, por isso, recorrer à Ouvidoria Municipal de Londrina e ao direito de acesso à informação, Lei

Federal nº 12.527 de 2001 e Decreto Municipal nº 712 de 2015, foi a melhor estratégia para conseguir extrair os dados da CMTU.

4 A GESTÃO DE RESÍDUOS EM LONDRINA: ASPECTOS DA TRAJETÓRIA, DISPUTAS E CRISE SETORIAL

O objetivo deste capítulo é mostrar como a estrutura desenvolveu-se de maneira histórica, em quais bases a atual conjuntura assentou-se e quais elementos podem identificar-se como tendências e como contratendências nos objetivos seletivos do Estado.

No início da década de 1960, a coleta de lixo em Londrina era realizada por carroças de tração animal, e estima-se que havia uma população média de 134.821 habitantes à época (IBGE, 1962). O lixo era levado até o local de destino, onde se abriam valas para depósito e, em seguida, ele era coberto por terra. O “lixão” estava localizado ao sul do município, na antiga Gleba Cambé, margem do Ribeirão de Tucanos (TOLEDO, 1990; LONDRINA, 1959).

Ao final da década de 1960, a destinação final do lixo foi alterada. Agora, o segundo depósito de lixo ficava localizado na região norte de Londrina, na Gleba Jacutinga, margem direita do Ribeirão Lindóia. Em 1977, o depósito de lixo foi transferido para a região próxima à estrada do Limoeiro, ao sudeste do município, cerca de 7 km da malha urbana. Entretanto, não foi feito nenhum trabalho de contenção da disposição do lixo nem de valas impermeabilizadas para a captação de chorume: o lixo era depositado nesse local e recoberto por terra. Com o aumento populacional - 225.532 habitantes – e do volume de resíduos, em meados da década de 1970 o transporte deixou de ser feito por carroças e começou a ser feito por dois caminhões da Prefeitura (TOLEDO, 1990; IBGE, 1971).

Por meio de um edital de concorrência pública, em 1981, no governo de Antônio Belinati, do Movimento Democrático Brasileiro - MDB (1977 – 1982) a Prefeitura de Londrina convocou empresas interessadas a explorar o serviço de limpeza pública do município, incluindo a coleta domiciliar do lixo, tendo uma população estimada de 258.054 habitantes. A empresa selecionada pelo edital foi a Vega Sopave, que entrou em atividade em outubro de 1981, representando a primeira privatização do setor na cidade. As coletas domiciliar, hospitalar, comercial e industrial e a varrição de ruas eram desempenhadas pela empresa contratada. Para a execução desse serviço, a Vega Sopave contava com 11 caminhões e aproximadamente 172 funcionários, sendo 80 funcionários trabalhando com a coleta e 92 com as varrições das ruas (TOLEDO, 1990; IBGE, 1981).

O desenvolvimento da coleta de lixo em Londrina está relacionado com o aumento populacional do município. No período de 1981 a 1990 o número de habitantes subiu de 258.054 para de 381.414 habitantes, fazendo a produção do lixo chegar, em média, a 14.525 toneladas por ano. No início dos anos 1990, o “lixão” de Londrina contava com a presença dos garimpeiros de resíduos valiosos, cerca de 13 homens com média de idade de 30 anos, trabalhavam neste local. Eles retiravam do lixão materiais orgânicos, papel, plástico e vidro para comercialização. Estima-se que alguns desses garimpeiros já trabalhavam no garimpo do lixo por mais de 12 anos (TOLEDO, 1990).

Outro fator imprescindível, ainda em 1990, foi a aprovação da Lei Orgânica Municipal, no governo do Antonio Casemiro Belinati – MDB (1989 – 1992), já sob influência da Constituição Federal de 1988, a lei tinha como alguns de seus objetivos centrais: a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais, a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, com participação popular, moralidade e transparência. No art. 195, pela primeira vez, a lei atribuiu como responsabilidade do município: a coleta seletiva de lixo; o tratamento e o destino final adequado do material orgânico; a comercialização dos materiais recicláveis; a destinação final do lixo hospitalar por meio de incineração; e a promoção da conscientização e da educação sanitária em todos os níveis de sua responsabilidade. A lei ainda ordenou a criação de conselhos representativos, com a intenção de auxiliar as ações e o planejamento das políticas a serem implementadas nas áreas de sua competência (LONDRINA, 1990).

Em 1991, foi originado o Conselho Municipal de Saneamento básico (LONDRINA, 1991), tendo como uma de suas responsabilidades: fiscalizar e propor medidas para que os serviços de coleta, de transporte, de tratamento e de destino final de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, qualquer que seja o processo tecnológico adotado, sejam executados sem qualquer prejuízo para a saúde humana e o meio ambiente. Em 1992, foi instituída a coleta seletiva no município, determinando as providências para o recolhimento, o transporte, o acondicionamento e o destino final, com a separação dos lixos orgânico e inorgânico (LONDRINA, 1992). Em 1993, na gestão de Luiz Eduardo Cheida (PT) (1993-1996) foi criada a Autarquia Municipal do Ambiente – AMA, que até os anos 2000 teve como uma de suas atribuições a promoção e gerenciamento da coleta de lixo

domiciliar e hospitalar no Município, incluindo a coleta seletiva e a gestão do aterro sanitário (LONDRINA, 1993).

A dificuldade de encontrar um local adequado para o aterro continuou se estendendo até o ano de 1998. Até então, a Prefeitura encontrava dificuldades em encontrar um local que atendesse todas as especificações ambientais para transferência do aterro. Os catadores ainda presentes no aterro, continuavam vivendo do lixo comercializado nesse local. Estima-se que entre 1998 e 1999 o número de garimpadores trabalhando no aterro variava de 40 a 100 catadores. Há registros de que nesse período a AMA fornecia botas, luvas e máscaras aos catadores e que eles resistiam à ideia de formar uma cooperativa (ALIGLERI; BORINELLI; SANTOS, 2020; FOLHA DE LONDRINA, 1998).

O período entre 2000 e 2003 foi marcado por eventos de grande importância na formação do setor de coleta seletiva em Londrina. A inclusão dos catadores nas políticas públicas foi uma delas. Apesar de ter sido inserida na agenda pública por pressão do MP, após a morte de um dos garimpeiros enquanto trabalhava no “Lixão”, no ano de 1999, essa inserção simbolizou um avanço no município quanto à inclusão social. Dessa maneira, no ano de 2000, no governo de Antônio Casemiro Belinati - PFL (1997 – 2000), é sancionada a Lei nº 8.274, de novembro de 2000 que regulamenta as atividades dos recolhedores de resíduos sólidos e entulhos no município de Londrina (LONDRINA, 2000). A medida, inclusive, antecipava-se à legislação nacional, que reconheceu a atividade como profissão somente em 2002.

Entre 1999 e 2001 houve um grande movimento midiático em torno do escândalo AMA/COMURB. Após denúncia da vereadora Elza Correia (PMDB), constatou-se irregularidades no pagamento do serviço de terceirização de roçagem e capina na cidade de Londrina. Segundo o MP, o desvio de dinheiro público foi utilizado para custear parte das campanhas de deputados federais e estaduais, ligados ao município. Em 2020 o TCE-PR, determinou que os funcionários Mauro Maggi ex-presidente da (AMA) e Kakunen Kyosen, ex-presidente da antiga (Comurb), devolvessem aos cofres públicos a quantia de R\$ 32.438.430,55, referentes aos valores gastos em licitações fraudulentas e despesas desnecessárias (FOLHA DE LONDRINA, 2000; RAMOS, 2001; TCE/PR, 2020).

Apesar da empresa Vega Sopave não ter sido mencionada no escândalo em Londrina, no mesmo ano a empresa foi mencionada em um

“escândalo do lixo”. A empresa foi denunciada no desvio de cerca de R\$1,2 bilhão do dinheiro público, na cidade de São Paulo. Nesse caso, os desvios de recursos públicos ocorreram por meio de pagamentos antecipados de empreiteiras, determinação de serviços desnecessários e outras fraudes (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2000).

Por meio da Lei nº 8.677 de dezembro de 2001, a AMA foi extinta e substituída pela Secretaria Municipal do Ambiente. E, após todos esses eventos, em 2001, a responsabilidade do gerenciamento dos resíduos no município foi transferida para a CMTU, que foi criada em 1993, pela Lei nº 5.496, de JULHO de 1993. Nesse momento, ocupava a cadeira de prefeito Nedson Luiz Micheletti (PT). A ação de transferência de responsabilidades foi recebida com muitos questionamentos pela Câmara de Vereadores. Alguns vereadores denunciaram a forma autoritária e ilegal de como a transferência ocorreu, podendo inclusive ser questionada judicialmente, já que o processo não foi encaminhado até a Câmara para discussão e votação. Em uma das falas, o vereador Hélio Cardoso (PL) afirmou:

Por qual razão teria o senhor Prefeito municipal transferido da AMA para a CMTU, de forma açodada, as atribuições relativas ao serviço de lixo? Bem assim, por qual razão a administração local, de forma intransigente, luta para que o serviço continue terceirizado, ignorando muitos apelos para que nós possamos discutir números? Porque nós temos ouvido e visto em que muitas cidades o preço pago é bem aquém do preço aqui praticado (LONDRINA, 2022a, p. 3).

O deslocamento das atribuições da AMA para a CMTU foi essencial para os demais desdobramentos do setor. A AMA era uma autarquia com personalidade jurídica de direito público, e, a CMTU, uma organização de sociedade anônima, economia mista e direito privado, tendo uma relação mais próxima dos interesses e da lógica de mercado e sendo menos sujeita ao controle público e da própria prefeitura.

Apesar disso, o mandato do Nedson Luiz Micheletti do Partido dos Trabalhadores (PT) (2001-2008) com a atuação do Ministério Público, trouxe para o município grandes contribuições na construção e consolidação do setor de coleta seletiva. Uma delas foi a criação do Programa “Reciclando Vidas” em 2001. O programa contou grande engajamento do governo para capacitar, equipar e organizar os catadores e catadoras de coleta de resíduos em ONGs, gerando uma

experiência que ganhou grande repercussão nacional. Estima-se que um número entre 400 a 500 catadores e catadoras foram organizados em associações, entre eles catadores de rua e ex-garimpeiros do aterro (FUNDACION AVINA, 2012). Outras importantes iniciativas organizadas ainda nessa gestão, foi o desenvolvimento dos primeiros convênios com as ONGs dos catadores e a tentativa de proibir a privatização da coleta seletiva, que até então estava sob controle da Vega (LONDRINA, 2005).

A tentativa de reverter a privatização por parte da Câmara de Vereadores pode ser vista como uma contratendência, ao entender que a empresa responsável pelo setor já estava operando por cerca de 20 anos no município. O projeto de lei que proibia a privatização dos serviços de coleta de lixo, remoção de resíduos sólidos e varrição de vias e logradouros públicos, chegou a ser aprovado em 2001. Em matéria publicada pelo jornal Folha de Londrina, o então vereador Flávio Veodato (PL) apontava que a coleta convencional em Londrina era a mais cara do Brasil, e que uma denúncia de fraude nos ímãs da balança do aterro sanitário, poderiam estar superfaturando o serviço. A lei foi contestada e revogada em 2003, pelo Decreto Legislativo nº 202 de fevereiro de 2003, que se fundamentava na inconstitucionalidade apontada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. (MOURA, 2000; LONDRINA, 2003).

A Vega Sopave perdeu o monopólio da gestão de resíduos no ano de 2001, após perder um novo edital. O diretor da empresa procurou recursos para invalidar o resultado, porém não obteve sucesso. Todavia, as empresas que disputavam as licitações tiveram problemas judiciais na condução dos processos licitatórios, fazendo com que a Vega continuasse atuando no município, por meio de contratos temporários, até o final de 2002 (NASCIMENTO, 2002). A partir disso, o serviço foi parcialmente dividido, por meio de licitação, e empresas privadas agiam em diferentes segmentos (coleta tradicional de resíduos orgânicos e de rejeitos, varrição, roçagem e capina e administração do aterro sanitário), de acordo com o edital, ao passo que as associações de catadores foram inseridas posteriormente no setor, cuidando da coleta seletiva porta a porta.

Em 2003, foi instituído, por meio da Lei Municipal nº 9.268, o Conselho das Organizações dos Profissionais da Reciclagem dos Resíduos Sólidos, com a função de fornecer os relatórios circunstanciados dos serviços prestados à coletividade no ano precedente. Foram ajustados, também, novos convênios e

acordos com as primeiras associações de recicladores do município e a destinação de recursos do Fundo de Urbanização de Londrina para um programa de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos. Na justificativa, a Prefeitura elencou os avanços que a coleta seletiva trouxe, a importância dos catadores e das catadoras e alguns objetivos na gestão dos recursos:

Os objetivos da melhoria na estrutura do Programa Reciclando Vidas é dar continuidade, ampliar e aperfeiçoar os resultados já obtidos, a saber:

§ Redução dos custos com a disposição final do lixo domiciliar;

§ Aumento da vida útil do aterro controlado de Londrina;

§ Melhoria das condições ambientais de saúde pública do Município;

§ Geração de emprego e renda;

§ Regaste social de indivíduos, através da formação e da capacitação dos profissionais da reciclagem de Londrina;

§ Melhoria das estruturas físicas no sistema operacional de coleta e triagem do Programa de Coleta Seletiva (LONDRINA, 2003).

Além desses avanços, o mandato 2001-2008 foi responsável pela Resolução nº 12, de 10 de novembro de 2008, que visava ampliar o número de profissionais da SEMA e fomentar a capacitação de cooperativas regionais para prestação de serviços de capina, poda e coleta seletiva com suporte do poder público. Nesse momento, foi firmada, no âmbito do Plano Diretor da cidade, a Lei nº 10.637, de 2008, com as diretrizes estratégicas da Política Municipal de Gestão dos Resíduos Sólidos, a saber:

Art. 120. São diretrizes da Política Municipal de Gestão dos Resíduos Sólidos:

[...]

IV. minimizar a quantidade de resíduos sólidos, por meio da prevenção da geração excessiva, incentivo ao reuso e fomento à reciclagem;

V. minimizar a nocividade dos resíduos sólidos, por meio do controle dos processos de geração de resíduos nocivos e fomento à busca de alternativas com menor grau de nocividade;

VI. controlar a disposição inadequada de resíduos pela educação ambiental, oferta de instalações para disposição de resíduos sólidos e fiscalização efetiva;

VII. repassar o custo das externalidades negativas aos agentes responsáveis pela produção de resíduos que sobrecarregam as finanças públicas.

VIII. assegurar a inclusão social no programa de coleta seletiva, garantindo a participação de catadores de materiais recicláveis; e

IX. estimular a conscientização e a participação da comunidade nos programas de coleta seletiva

Art. 121. São ações estratégicas para a Política Municipal de Gestão dos Resíduos Sólidos:

[...]

VII. elaborar o Plano Municipal de Gestão dos Resíduos Sólidos, com a participação de representações da sociedade civil e outras esferas de governo na sua formulação, execução, acompanhamento e controle.

Tais mudanças político-institucionais em volta do setor foram muito importantes para o avanço de uma política pública mais inclusiva socialmente. No caso das cooperativas e catadores, Londrina se antecipou em relação ao cenário brasileiro, criando o CEPEVE, tentou fortalecer a SEMA, buscou estabelecer uma responsabilidade compartilhada no setor, buscou assegurar a inclusão das cooperativas e catadores e estimular uma gestão mais participativa e democrática. Nesse momento já existia alguns parâmetros de articulação entre diferentes atores, que posteriormente viria a ser instituído pela PNRS. As alterações também demonstram como a governança cria condições e configurações, a depender da sua organização de forças, e que seus resultados podem variar a depender de como essas forças estão disputando esse espaço (JESSOP, 2016a). Depois desse momento, os avanços se tornaram menos constantes, porém as disputas por acessos e recursos continuaram.

Em 2008, a empresa encarregada da coleta de resíduos sólidos domiciliares e de feiras livres, da varrição e do transporte destes até o aterro era a Qualix Engenharia, porém ela foi acusada de problemas judiciais em diferentes cidades e estados, desde possíveis fraudes nas licitações até ações judiciais entre fornecedores. A Qualix ainda tem acusações de envolvimento em corrupção em outros locais do Brasil (BERENGUEL, 2016). De 2009 a 2012, quatro prefeitos diferentes passaram pelo município. José Roque do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB (2009 – 2009), assumiu o cargo por impugnação judicial do candidato Antônio Belinatti – PP, até então eleito. O ex-prefeito Homero Barbosa Neto do Partido Democrático Trabalhista - PDT (2009 – 2012), teve seu mandato cassado por corrupção, em sessão extraordinária ocorrida na Câmara Municipal. E por fim, os dois substitutos o José Joaquim Martins Ribeiro – PDT (2012 – 2012), vice-prefeito, que assumiu o cargo após cassação do Barbosa Neto e, posteriormente renunciou ao cargo, também acusado por corrupção, e o vereador Gerson Moraes de Araújo – PSDB (2012 – 2012), até então, presidente da Câmara Municipal, e opção direta

após renúncia do vice-prefeito (G1 PR, 2012). No mandato do ex-prefeito Homero Barbosa Neto, a empresa responsável pelo trabalho foi a M.M Consultoria, que atuou no município todo esse tempo por meio de contratos emergenciais, já que o Tribunal de Contas do Paraná não autorizou o edital de licitação feito pelo então prefeito José Roque Neto (PTB) (2000- 2000), pois o documento apresentava restrições que impediam a competitividade de empresas do setor (COMELI, 2012).

A M.M Consultoria foi acusada judicialmente em Londrina, junto com a CMTU, pelo Ministério Público do Paraná por favorecimento em processos de licitação. A acusação apontou que no primeiro contrato da empresa, os diretores já estavam providenciando as novas instalações antes mesmo do edital de abertura no município, além de apontar uma participação de um diretor da empresa em uma reunião com a CMTU, antes dos resultados da licitação. Em 2018, o juiz da 1ª vara da Fazenda Pública, Marcos José Vieira, condenou o ex-diretor da CMTU, André Nadai, e outros seis funcionários pelo favorecimento da empresa M.M consultoria no processo de licitação (COMELI, 2018).

Todos esses envolvimento de empresas privadas podem nos apresentar como o setor de resíduos tem grande força econômica no Brasil, no ano de 2021 o setor movimentou cerca de R\$ 27,3 bilhões, no que tange a coleta, transporte, destinação final e serviços de varrição, capina, limpeza urbana (ABRELPE, 2021). Nesse aspecto as empresas privadas assumem cada vez mais espaços no setor e tem como base de seus lucros a exclusão e exploração dos catadores (JACOBI, BENSON, 2011; MUNHOZ, 2015). Em Londrina, a CMTU assumiu um papel estratégico na organização desses interesses, formatando um arranjo de governança favorável aos interesses da iniciativa privada. Todos esses eventos contribuem com a análise de que mesmo com as políticas públicas inclusivas entre o período de 2002 a 2008, as relações de forças do Estado continuam operando de forma dinâmica em busca de seus objetivos seletivos e contraditórios (JESSOP, 2016a).

Como resultado dos avanços feitos entre 2002 e 2008 e da pressão do Ministério Público em 2009, no mandato do Barbosa Neto (PTB) (2009-2012), foi instituído o Decreto Municipal nº 829 de outubro de 2009. O decreto regulamenta as diretrizes e estratégias estabelecidas na Lei Municipal nº 10.637 de 2008 e é, até hoje, o dispositivo que estabelece as bases da estrutura da coleta seletiva em

Londrina. As mudanças trazidas pelo decreto foram sintetizadas no “Programa Londrina Recicla”. O programa tinha os seguintes objetivos:

O decreto tinha como objetivo os seguintes termos:

- I. estímulo à geração de trabalho e renda;
- II. fomento e apoio à constituição de cooperativas de trabalho, visando à sua consolidação e ao aprimoramento de suas atividades;
- III. resgate da cidadania, mediante o reconhecimento do direito constitucional ao trabalho;
- IV. difusão e promoção da educação ambiental;
- V - defesa do meio ambiente, através da coleta seletiva e reciclagem dos resíduos;
- VI – qualificação e aprimoramento das práticas existentes, a partir da humanização do trabalho realizado pelos catadores e catadoras de materiais recicláveis.

O decreto ainda define uma política pública que seja desenvolvida com a participação da sociedade civil, a mudança no comportamento social e a geração de trabalho e de renda. Outro ponto crucial está no art. 5º, o qual define que, para sua gestão, o Programa contará com a cooperação de um Comitê Consultivo, ao qual também poderão ser atribuídas eventuais tarefas executivas, e no art. 6º, que estabelece que o contínuo acompanhamento, a avaliação e o controle do Programa ficarão a cargo do Comitê Gestor, integrado pelas seguintes secretarias:

- I. Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização – CMTU-LD;
- II. Secretaria Municipal do Ambiente – SEMA;
- III. Secretaria Municipal de Assistência Social;
- IV. Autarquia Municipal de Saúde;
- V. Secretaria Municipal de Educação;
- VI. Secretaria Municipal de Gestão Pública;
- VII. Secretaria Municipal de Planejamento;
- VIII. Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento; e
- IX. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL.

Tais medidas antecederam inclusive vários princípios desenvolvidos na PNRS. Apesar da importância da criação do comitê, como espaço democrático de deliberação das políticas públicas, não houve até o momento indícios de sua

existência. O programa ainda garantiu a cobertura da coleta seletiva para 100% da população urbana (BORINELLI; ALIGLERI; LUZIO-DOS-SANTOS, 2019).

Em março de 2010, a CMTU formulou e regularizou o primeiro contrato de prestação de serviços de coleta seletiva com a primeira cooperativa, o qual se deu a partir de uma licitação, conforme preconiza a Lei Federal de Licitação, nº 8.666/1993, em seu art. 24, inciso XXVI (CMTU, 2022b). Após esse período de contratação e de formalização das cooperativas, o setor de resíduos passou a enfrentar um retrocesso no concernente à concepção de políticas públicas.

Dessa forma, Londrina pode ser analisada como uma cidade referência, no que tange a inclusão socioprodutiva dos catadores, os prêmios nacionais recebidos entre 2001 e 2013^{*1} revelam esse destaque. Os avanços em políticas públicas mais participativas, inclusivas e democráticas nos governos de centro-esquerda foram determinantes para o alcance de bons resultados em nível nacional e internacional, e pela antecipação de elementos que ganharam base legal na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Mas, na trajetória histórica da governança é possível observar a forte relação de Londrina com o setor privado, como no monopólio de 20 anos da empresa Vega Sopave e a condenação de presidentes da CMTU, envolvidos em corrupção com a empresa M.M Consultoria. Esses diferentes momentos apontam para uma governança dinâmica e seletiva que apesar da instabilidade, procurava acomodar diferentes interesses e lógicas no setor de gestão de resíduos da cidade.

4.1 A CRISE ECONÔMICA, SOCIAL E POLÍTICA NO SETOR DE RESÍDUOS EM LONDRINA-PR

Antes de discorrermos acerca dos fatores que constituem a crise, cumpre exibir o último prêmio nacional do município, que é resultado das diversas lutas e de políticas públicas de governos de centro-esquerda, mais alinhados a

1 *2º Prêmio Cidade Pró-Catador: O prêmio reconhece o êxito dos projetos municipais de coleta seletiva que promovem a destinação adequada do lixo urbano

* Prêmio latino-americano: O principal mérito do projeto londrinense é a inserção social através do resgate da dignidade de quem trabalha na atividade.

pautas sociais. Além disso, descreveremos como é a atual estrutura de governança em resíduos sólidos da cidade.

A gestão pública de resíduos é de encargo da CMTU, que é uma sociedade anônima de economia mista de direito privado. No setor público, participam a SEMA, responsável pela elaboração da política pública e pela fiscalização da CMTU, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Conselho Municipal de Saneamento Básico, que são órgãos deliberativos incumbidos das discussões e das colaborações das políticas ambientais em âmbito municipal, e o MP, com a função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. No terceiro setor, estão presentes as cooperativas de catadores responsáveis pela coleta, pela triagem e pela destinação dos resíduos sólidos urbanos com potencial de reciclagem e os catadores informais, denominados “autônomos” ou “informais”. Por fim, no setor privado, constam as empresas Kurica Ambiental, Lavol, AK Watech e Balanças Cianorte, cujo compromisso é com a operacionalização do aterro sanitário, sendo que a empresa Kurica Ambiental também está encarregada da coleta de orgânicos e de rejeitos e do transporte até o aterro sanitário.

A partir desse modelo de governança e dos grandes avanços conquistados entre 2001 e 2010, em 2013, o município recebeu o prêmio nacional de cidade Pró-Catador, em que o Governo Federal premiou quatro cidades por suas práticas na inclusão de catadores de materiais recicláveis (PREFEITURA DE LONDRINA, 2014).

Mesmo com o destaque nacional, a última tentativa de organizar o setor foi feita pelo então diretor da CMTU, Carlos Geirinhas, no mandato do ex-prefeito Alexandre Kireeff (2013-2016), do PSD, com o Programa “Lixo Zero”, em 2013. O programa tinha como foco reduzir a zero o descarte de resíduos em um prazo de três anos. Com um alto investimento, os pilares do programa voltavam-se para áreas como inclusão social dos catadores, educação ambiental continuada e tecnologia, aumentando o volume de resíduos recicláveis e, conseqüentemente, diminuindo o volume de lixo direcionado ao aterro. Em uma fala no jornal, o diretor da CMTU disse que o programa iria seguir um caminho que “ninguém” queria seguir, “que é a discussão e participação de toda sociedade em um projeto transparente” (OCANHA, 2013).

Mesmo com toda a projeção social e inclusiva, o programa foi proposto com a intenção de privatizar todas as etapas do setor de resíduos sólidos no município, dando espaço para novas tecnologias e a possibilidade de a iniciativa privada gerir todas as fases do processo, trazendo uma unificação total do ramo. Logo no ano seguinte, o programa foi arquivado, com a justificativa de problemas técnicos, financeiros e políticos. Desde 2013, ganha espaço nas discussões advindas da CMTU a lógica de eficiência neoliberal da iniciativa privada, que ignora numerosos problemas da área e coloca na lógica privatizante a resolução dos problemas (ALIGLERI; BORINELLI; SANTOS, 2020).

Em estudo realizado por Aligleri, Borinelli e Luizio-dos-Santos (2020), vários componentes dessa instabilidade foram realçados. O primeiro deles foi a crise econômica que assolou o Brasil e teve como efeito a perda de quase 13.000 postos de trabalho formal entre 2015 e 2017 em Londrina (RAMBALDUCCI, 2018), intensificando o trabalho informal. Desde 2016, houve um considerável aumento dos catadores “autônomos”, que subvertem o sistema e garimpam as peças de maior valor, impactando diretamente a receita e a comercialização dos produtos das cooperativas (OGAWA, 2018), tal como a diminuição do material reciclável e a ampliação da dependência dos recursos da CMTU. A falta de articulação entre as cooperativas dificulta o avanço em alguns segmentos, pois diminui as suas forças, a ocupação de espaços imprescindíveis na participação e na tomada de decisão e a capacidade de analisar a crise e agir coletivamente em prol dos seus objetivos. Por fim, os autores frisam a inércia da CMTU no que tange aos variados momentos e motivos da crise, sugerindo como solução o discurso privatizante e excludente.

Todo esse emaranhado de relações denota um campo que não se forma com um único regulador/organizador, tendo diversos atores manifestando-se no processo político e suas forças contestadas por objetivos políticos conflitantes ao longo do tempo (JESSOP, 2016b). A explicação histórica desses eventos é substancial para a análise dos objetivos políticos que estão sendo efetivados, assim como das tendências e das contratendências presentes na estrutura de governança do município. Desse modo, essa contextualização ajuda na compreensão dos próximos capítulos, de quais forças estão sendo beneficiadas por meio dos mecanismos de seletividade.

5 SELETIVIDADE ESTRUTURAL: OS EFEITOS DA CENTRALIZAÇÃO E DO DESMANTELAMENTO NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Este capítulo tem a finalidade de esclarecer como o arcabouço da governança autoritária em Londrina organiza-se via mecanismos seletivos estruturais que ordenam a política por meio de uma gestão baseada na centralização, na falta de participação, na ausência de informações e no desmantelamento de políticas públicas em resíduos ao longo dos anos.

5.1 A FALTA DE PARTICIPAÇÃO COMO MECANISMO DA CENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM LONDRINA-PR NA CMTU

A governança de resíduos em Londrina é disposta mediante organizações públicas, privadas, conselhos municipais de saneamento básico e meio ambiente e cooperativas de reciclagem, portanto abordaremos as principais atribuições de cada organização que compõe a governança em resíduos sólidos de Londrina-PR.

A CMTU é uma organização de economia mista e capital autorizado, com personalidade jurídica de direito privado, designada pela Lei nº 5.496, de 27 de julho de 1993. Dentre suas obrigações, a CMTU se subdivide em quatro diretorias: a Diretoria de Trânsito, a Diretoria de Transporte e a Diretoria de Operações e a Diretoria de Administração Financeira. Na Diretoria de Operações, está a gestão resíduos, com a capina e a roçagem, a varrição de vias públicas, a limpeza de terrenos públicos, a fiscalização da limpeza de terrenos particulares, a coleta domiciliar de resíduos orgânicos e de rejeitos e a coleta seletiva - cooperativa de recicladores. Conforme prescrito na Lei nº 10.132, de 27 de dezembro de 2006, compete à CMTU: “XV – gerenciar os serviços de saneamento, compreendendo água, esgoto e resíduos sólidos, praticando todos os atos de planejamento, controle e fiscalização dos serviços.”

A SEMA foi originada por meio da Lei nº 8.677, de 26 de dezembro de 2001, em substituição à antiga AMA, tendo como competências centrais segundo a lei:

- I- Estabelecer, implantar e administrar a política ambiental do município;

II- Assegurar a preservação, a recuperação e a exploração dos recursos naturais do município fazendo cumprir a legislação ambiental, exercendo para tanto o poder de polícia administrativa, controle, licenciamento e fiscalização ambiental;

III- Promover, no Município, a integração, articulação, parcerias, a cooperação técnica, científica e financeira, de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

IX- Promover o licenciamento ambiental das atividades de impacto local conforme disposto na legislação vigente, ou mediante delegação;

XVIII- Promover o suporte administrativo para as atividades do Conselho Municipal do Meio Ambiente (CONSEMMA) e Conselho Municipal de Proteção e Defesa Animal (COMUPDA).

Apesar de as funções determinadas pela lei não mencionarem a responsabilidade da SEMA com resíduos, a Lei Municipal nº 10.967, de 26 de Julho de 2010, estatui a Política Municipal de Saneamento Básico Municipal e sentença, no art. 8º, que “a Política Municipal de Saneamento Básico de Londrina será executada pela Secretaria Municipal do Ambiente e distribuída de forma transdisciplinar em todas as secretarias e órgãos da Administração Municipal, respeitadas as suas competências”. A Lei ainda tem como um de seus princípios básicos o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos realizados de maneira adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente.

Não obstante o tema resíduos seja um dos deveres definidos pela Lei de Saneamento Básico, o regimento da SEMA, no Decreto nº 797, de 26 de junho de 2019, delega os compromissos legais da Secretaria sem a presença do tópico em sua constituição. O tema só voltou a aparecer no Decreto Municipal nº 1021, de 10 de setembro de 2021, que decide as novas alçadas da Secretaria. Nesse novo decreto, o objetivo de “Propor diretrizes relacionadas à gestão de resíduos sólidos do Município de Londrina” surge completamente deslocado e inferiorizado, como uma tarefa da Gerência de Educação Ambiental da Secretaria.

Nos conselhos municipais temos o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONSEMMA), criado pela Lei Municipal 4.806 de outubro 1991 (Lei da Política Municipal do Meio Ambiente), e o Conselho Municipal de Saneamento criado pela Lei Municipal nº 10.967, de julho de 2010. Ambos os conselhos representam um órgão colegiado, conforme propõe a PNRS. Os conselhos tem funções normativas e deliberativas, o conselho de saneamento traz em suas principais

funções, a responsabilidade de: acompanhar projetos, opinar sobre projetos de leis relacionados ao saneamento, acompanhar a implantação do plano municipal de saneamento, fiscalizar a aplicação do Fundo Municipal de Saneamento Básico e Desenvolvimento Sustentável (FMSBDS), emitir pareceres e opinar sobre o desenvolvimento de projetos; e tem ainda como uma de seus princípios fundamentais a *II - limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas, inclusive a triagem para fins de reuso, reciclagem ou compostagem, e os serviços de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública.*

Conforme a Lei Municipal 4.806 de outubro 1991 o CONSEMMA tem como principais funções: definir áreas prioritárias de ação governamental, visando a melhoria da qualidade ambiental do Município; opinar sobre a realização de estudo das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos; estabelecer normas técnicas e padrões de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, participar da elaboração, com os poderes públicos, de todos os atos legislativos e regulamentares concernentes ao meio ambiente. O conselho ainda tem como competência, *a coleta, armazenamento, transporte, tratamento, disposição final ou reutilização de resíduos poluentes, perigosos ou nocivos, em qualquer estado da matéria.*

As cooperativas de reciclagem atuam em 100% da zona urbana, e a distribuição da coleta é feita por setores, subdividindo o município de acordo com a quantidade de domicílios combinados em contrato para cada uma das sete cooperativas. Atualmente, na cidade, atuam a CooperRegião, a Cooperoeste, a Coocepeve, a Ecorecin, a CooperNorth, a CooperMudança e a CooperRefum. Desde 2009, as cooperativas operam na prestação do serviço de coleta seletiva, no recolhimento, no armazenamento e na triagem dos materiais recicláveis recolhidos (CMTU, 2022b).

Já as empresas privadas agem em diferentes segmentos. No período entre 2017 e 2021, a Kurica Ambiental foi a responsável pela coleta e pelo transporte dos resíduos orgânicos e dos rejeitos domiciliares de pequenos geradores, sejam eles residenciais ou comerciais. Os resíduos eram destinados à

Central de Tratamento de Resíduos (CTR), também administrado pela Kurica Ambiental, além das empresas Lavol, Balanças Cianorte, Universo e Ak Watech, enquanto a varrição ficou com a Conservlimp, e, a roçagem e a capina, com a empresa Costa Oeste Serviços de Limpeza (CMTU, 2022a).

A despeito de as obrigações estarem bem marcadas em lei, existe uma divergência entre o formal (lei) e o real (prática) no município, a qual será tratada durante algumas discussões do trabalho, pois ela ajuda a delinear esse modelo de governança autoritária no município (CHAUÍ, 2013).

Na prática, não há uma clareza das atribuições dos principais atores na gestão de resíduos, como constatamos na fala do representante da Secretaria de Meio Ambiente:

Entrevistado 1 – Olha, em suma, a SEMA responde pela política municipal de meio ambiente. No caso de resíduos, a CMTU responde pelo operacional, é aquele que coleta e que dá o destino dos resíduos. Em suma. Mas tem alguns serviços que muitas vezes se confundem, quem deveria fazer o quê? e mesmo dentro de cada órgão, às vezes também faltam, mas peraí, mas isso é daquela coordenação é daquela gerência? para quem que é, e aí a gente tem que ir perguntando, é com você? é com você?

Boa parte da dificuldade de compreender na prática a atuação desses atores dá-se pela falta de articulação na construção de acesso à informação e de meios de participação, e essa ausência de mecanismos acontece tanto para a sociedade civil quanto para as organizações interessadas, o que dificulta a compreensão de como cada organização comporta-se na governança em resíduos de Londrina. Essa política ainda provoca uma certa confusão no setor, aumenta a fragilidade da SEMA e favorece as instituições mais fortes, como a CMTU.

Entrevistado 5 – Então... olhando a perspectiva do processo de gestão, eu a vejo muito fragmentada, porque ninguém se responsabiliza por nada e há a tentativa de não fazer nada. Então, assim, os órgãos públicos, um joga pro outro e ao mesmo que um joga para o outro eles não querem apoio para tentar resolver os problemas, então, acho que é um pouco isso.

Em 2020, o Tribunal de Contas do Estado, por meio de uma fiscalização conduzida pela CAUD, do TCE-PR, realizou auditorias em vários municípios do estado do Paraná, entre eles Londrina. Com isso, o Plano Anual de

Fiscalização (PAF) avaliou a gestão do sistema e a contratação da coleta de resíduos domiciliares, tendo como foco os custos na prestação dos serviços. No relatório, Londrina recebeu 10 recomendações, como ilustramos no Quadro 2, abaixo.

Quadro 4 – Recomendações do Plano Anual de Fiscalização (PAF), do Tribunal de Contas da União, para a cidade de Londrina, no setor de resíduos sólidos

Oportunidades de Melhoria	Recomendações específicas
Deficiência no instrumento de planejamento para a adequada gestão dos resíduos sólidos urbanos	1. Em até 12 meses, o município deve elaborar ou revisar o Plano Municipal ou Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos ou o Plano Municipal de Saneamento Básico, contemplando o conteúdo mínimo exigido pelos artigos 18 e 19 da Lei nº 12.305/2010 e os artigos 50 a 52 do Decreto nº 7.404/2010.
Deficiência de ações de acompanhamento e melhoria do sistema de coleta seletiva	1. Em até 12 meses, o município precisa acompanhar as metas de coleta seletiva de resíduos passíveis de reciclagem e reutilização, com sua inclusão nos referidos planos, além de implementar formas de acompanhamento, como, por exemplo, a produção de relatórios periódicos sobre o atingimento de metas.
	2. O município deve, dentro de seis meses, definir as diretrizes, normas, critérios e programas para a educação ambiental de acordo com os princípios e objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental.
	3. A prefeitura precisa realizar, no prazo de seis meses, programas ou ações de natureza continuada para divulgar à população o sistema de coleta seletiva, bem como a importância da separação dos resíduos sólidos urbanos, incluindo iniciativas como eventos em escolas, palestras e outras campanhas publicitárias com recorrência maior e que tornariam a educação ambiental contínua e consolidada no município.
	4. O município deve, em três meses, supervisionar os "serviços de educação ambiental, sensibilização e orientação sobre a correta segregação de resíduos" delegados e prestados pelas cooperativas de catadores de materiais recicláveis contratadas pela prefeitura, dentro de sua respectiva área de abrangência.
Inadequação do acompanhamento do processo de triagem dos resíduos sólidos urbanos coletados	1. Em até seis meses, a prefeitura precisa providenciar a licença ambiental do Instituto Ambiental do Paraná para os barracões de triagem operados pelas cooperativas de catadores contratadas pelo município.
	2. A prefeitura deve, dentro de seis meses, efetuar a medição e o acompanhamento do processo de triagem, com a verificação do alinhamento de seus resultados às metas de coleta seletiva e reciclagem, mediante pesagem dos resíduos encaminhados à unidade de triagem e supervisão da quantidade de resíduos comercializados pelas associações de catadores.
Os parâmetros utilizados para a	1. O município precisa, adequar, no prazo de seis meses, os itens de composição de custos sobre os quais foram

definição dos valores pagos para a prestação do serviço de coleta estão inadequados	<p>identificadas impropriedades, da seguinte maneira: corrigir o somatório dos encargos sociais aplicados sobre a base remuneratória de cada categoria nas planilhas de custos da contratação, de forma que o somatório seja compatível com o percentual de encargos sociais efetivamente aplicado sobre a remuneração; suprimir das planilhas de custos da contratação o item relativo ao afastamento-maternidade para a categoria profissional dos coletores e dos motoristas; observar a variação do item relativo ao risco ambiental de trabalho e ao fator acidentário de prevenção que incidem sobre a folha de pagamento da contratada para a aplicação do percentual adequado para o item nas planilhas de custos da contratação; e observar as mudanças legislativas relativas às alíquotas dos encargos sociais relacionados a terceiros que incidem sobre a folha de pagamento da contratada para a aplicação do percentual adequado para o item nas planilhas de custos da contratação.</p>
	<p>2. O município precisa definir, dentro de seis meses, o saldo da contratação dos serviços de coleta de resíduos sólidos em função do quantitativo médio efetivamente coletado e, caso existam indicativos de que a quantidade média a ser coletada passará a ser superior ao quantitativo utilizado para definir o preço por tonelada, o município deverá se atentar ao novo quantitativo estimado, devidamente amparado em justificativas técnicas, para basear o custo por tonelada da contratação.</p>
	<p>3. O município precisa averiguar, em até seis meses, a necessidade de ajustar o preço contratado após a aplicação dos percentuais corretos na planilha de custos.</p>

Fonte: TCE-PR (2021)

Nesse momento, vale enfatizar que o TCE-PR sugere como oportunidade de melhoria, no item 3 do eixo de “Deficiência de ações de acompanhamento e melhoria do sistema de coleta seletiva”, a criação de programas e de ações continuadas de acesso à informação e de participação da sociedade no setor de resíduos de Londrina.

A asseveração da auditoria do TCE-PR vai ao encontro da experiência durante a coleta de dados para a pesquisa. Melhor dizendo, podemos observar como o setor é de difícil acesso e tem informações totalmente fragmentadas. A ausência da sociedade civil também está atrelada à falta de instrumentos de participação na produção e no debate da política municipal de resíduos, e essa falta de participação e de informação na política acaba direcionando para um autoritarismo na governança, que tende a promover uma assimetria de acesso e de poder (STÅLGREN, 2006). O grande elemento dessa tendência antiparticipativa na gestão de resíduos em Londrina exprime a vigência de

uma política centralizadora, que exclui e anula os espaços democráticos (BOSI, 2008; KOOIMAN, 2007). Um exemplo disso é o caso do Comitê Municipal da Coleta Seletiva de Lixo, fruto do Decreto nº 829, de 8 de outubro de 2009, cujo art. 5º declara que:

§ 1º O Comitê Consultivo será instituído, através de Portaria do Chefe do Executivo, e composto por representantes das cooperativas de trabalho tratadas neste decreto, de entidades sindicais, de instituições de ensino e pesquisa, do Conselho Municipal do Meio Ambiente, de entidades que desenvolvam trabalhos afins no âmbito do Município de Londrina, da sociedade civil organizada, do Ministério Público

§ 2º O Comitê Consultivo deverá pautar-se pelas diretrizes estabelecidas no Plano Municipal de Saneamento Básico, a ser instituído por lei (LONDRINA, 2009, p. 18).

Embora o comitê seja essencial para gerar uma gestão democrática, participativa, descentralizada e integrativa para a governança em resíduos, não há relatos de sua consumação, o que corrobora a formação dessa gestão autoritária e centralizada.

Entrevistado 5 – Não existem canais e não existe forma de participação, hoje, tá? não existe essa forma de participação, porque não se quer que tenha essa forma de participação, é uma gestão extremamente fechada, autoritária (...) além disso, na verdade, tem a lei municipal, quando instituiu em especial a questão da... coleta seletiva, né. Ela coloca lá, que existiria um comitê, este comitê, é um comitê inter... interinstitucional, que iria discutir, debater os programas, a forma de orçamento. Iria fazer uma proposição mais coletiva, mas esse comitê nunca existiu de fato, na prática, não existe uma ata desse comitê, né. Não existe reuniões desse comitê, então eu acho que não existem canais de participação.

Quando questionada acerca dos canais de participação, a CMTU comunicou que:

Entrevistado 2 – No que diz respeito à coleta de resíduos, seja em relação aos sólidos domésticos ou aos recicláveis, há um contato diário entre o órgão gestor (CMTU) e os prestadores de serviço (empresa terceirizada e demais cooperativas), através da fiscalização. Os fiscais estão sempre atentos às necessidades do sistema, participando ativamente na construção das políticas de resíduos. Há reuniões entre os atores envolvidos, bem como trocas de ofícios protocolados na Companhia. Por fim, a sociedade civil

organizada participa através do CONSEMMA - Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Apesar de o conselho ser referido como um canal de participação e de ter como uma de suas tarefas a discussão e a participação na política pública em resíduos, não localizamos, a partir das atas, seu comprometimento com o tema. Durante a pesquisa nas atas do CONSEMMA e no Conselho Municipal de Saneamento Básico, no período entre 2015 e 2021, pudemos perceber que, apesar da crise e dos vários e graves problemas relacionados a ela, não existe atenção e agenda para discussão sobre o assunto resíduos no município.

Das 78 atas disponíveis no site nesse período, 29 mencionam a palavra resíduos. A maioria dessas atas versa sobre temas atinentes à aplicação de multas e sobre recursos para descartes irregulares. As exceções encontradas foram nas atas da 11ª reunião ordinária do ano de 2016, que debateu a utilização do FMSBDS para a criação de Pontos de Entrega Voluntária; a ata da 4ª reunião ordinária do ano de 2019, que debateu a presença de uma empresa do município de Maringá-PR que estava comprando resíduos dos condomínios de Londrina; a ata da 2ª reunião ordinária do ano de 2019, que debateu a extinção do setor de resíduos da SEMA; e, por fim, a ata da 3ª reunião extraordinária do ano de 2020, que pontuou que o executivo está há dois anos cobrando o CONSEMMA e a SEMA pela confecção de um Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (LONDRINA, 2022b).

De acordo com o entrevistado que integra o Conselho:

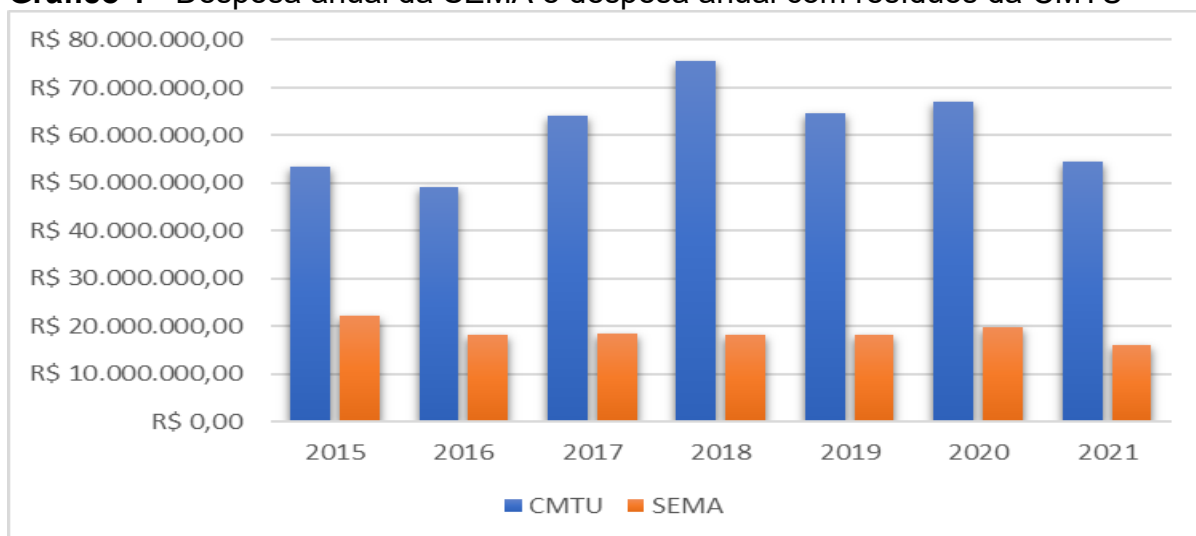
Entrevistado 3 – olha, nesse tempo que eu estou lá, não sei se devido à pandemia, eu não me recorro de discussões relacionadas a resíduos... então, por exemplo o que eu mais vejo é a questão de arborização, dos agrotóxicos, da questão de multa. Relacionado a resíduos, do tempo que eu estou lá, não sei se por força da pandemia não apareceu com tanto afinco, tá? É... e se apareceu foi a questão da multa de descartes irregulares, mas não para se trabalhar o problema. Eu estou no conselho a partir de 2020, mas também não são todas as reuniões que eu participo.

No Conselho Municipal de Saneamento, há uma situação semelhante. Nas 44 atas disponíveis no site, o assunto “resíduos” aparece em 8 delas, e, mesmo com a pouca discussão sobre a política pública em resíduos, temas relevantes, como o PMGIRS e a reforma do Centro de Triagem e Reciclagem de

material reciclável, aparecem. O centro de triagem, cujo nome era “Unidade de Reciclagem do Residencial Horizonte II”, foi entregue em 21 de junho de 2012, com o valor aproximado de R\$ 787.753,91, sendo R\$ 705 mil do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) de 2009 e R\$ 82.753,91 de recursos municipais. O barracão, de 800m², tinha uma estrutura com vestiários, cozinha, escritório, mesa de triagem, depósito e coleta de reaproveitamento de água da chuva e era utilizado como espaço para separação do material, sendo integrado ao programa “Londrina Recicla”, sob gerência da CMTU (HEDLER, 2012).

Como exemplifica o presidente da Cohab, “No barracão, os trabalhadores poderão tomar banho após o trabalho, terão um espaço separado para realizar as refeições e contam com escritório, o que traz mais dignidade para o exercício de um trabalho que é tão importante”. Porém, o barracão foi atingido por um incêndio em 2017, após o qual seria necessária uma reforma, para refazer a cobertura e demais estruturas. Segundo ata da reunião ordinária/extraordinária de setembro de 2020, “o referido Centro era dotado de infraestrutura que possibilitava condições dignas e seguras de trabalho para as pessoas que dali tiravam seu sustento”. Também em ata, o conselho aprovou a transferência de R\$ 600.000,00 para a CMTU contratar a execução da reconstrução do Centro de Triagem e Reciclagem de material reciclável do Jardim Novo Horizonte (HEDLER, 2012; LONDRINA, 2022d). Apesar da importância desse centro, não foram obtidos indícios do seu funcionamento, da aplicação dos recursos para sua reforma ou da deliberação do conselho destinando os recursos financeiros para tanto.

A falta de diálogo a respeito de resíduos em Londrina, ainda que nos principais órgãos que deveriam assumir esse papel, mostra a força e a centralização que a CMTU tem sobre o tema. Acesso à informação, participação e orçamento são fatores de poder no setor de resíduos, e a CMTU vai caracterizando-se como uma instituição sólida, com muitos componentes que robustecem esse poder em Londrina. Podemos ver a diferença de recursos entre a SEMA e a CMTU no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Despesa anual da SEMA e despesa anual com resíduos da CMTU *

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios do Portal da Transparência da Prefeitura de Londrina-PR.

*Valores corrigidos de acordo com o índice do IGPD de dezembro de 2021.

Apesar de em suas atribuições descritas pelo representante da SEMA, ela ser a responsável pela política municipal de resíduos e a CMTU pela operacionalização da política, a diferença de recursos de ambas é muito grande. No Gráfico 1, foram considerados apenas os valores correspondentes à gestão de resíduos sólidos na CMTU (excluindo as demais áreas que a empresa gerencia), enquanto na SEMA foi considerado todo o orçamento da secretaria. Aqui o orçamento também é um mecanismo de seletividade, pois ele expressa a disparidade de poder político e econômico a favor da CMTU (OFFE, 1984; JESSOP, 2016a). A média das despesas da CMTU nos sete anos analisados é igual a R\$61.133.921,88, enquanto a SEMA fica em R\$18.445.308,91. O orçamento da CMTU, apenas para o setor de resíduos, é, em média, 30,17% maior que todo o orçamento da SEMA. Essa enorme desigualdade indica a predominância na definição da política para o setor da organização que tem o maior aparato orçamentário e estrutura organizacional, a qual tem maiores chances de submeter a política pública em resíduos aos seus objetivos (JESSOP, 2016ab).

Nesse sentido, a concentração de recursos igualmente aumenta o poder de decisão da companhia e a sua centralização nas decisões. Indagada sobre os pontos positivos e negativos da centralização desses recursos, a companhia declara:

Entrevistado 2 – Positivo: É que sendo concentrado na CMTU, a maioria dos processos tendem a ser mais céleres, devido a não depender da atuação de outros setores da Prefeitura. Desde o planejamento, a execução e a fiscalização, há uma grande interação entre as equipes que atuam, por estarem próximos.

Negativo: Outras secretárias também participam da gestão de resíduos, a comunicação não é tão direta como ter uma pessoa sentada ao seu lado, mesmo com as facilidades tecnológicas.

Essa falta retrata a escassez de articulação da companhia com as demais secretarias e órgãos envolvidos, em que, mesmo com toda facilidade na criação de fluxos de trabalho pelos meios tecnológicos, não existe uma comunicação efetiva com os outros interessados, refletindo uma maior centralidade e força na CMTU. Na entrevista, a companhia diz que consegue vislumbrar mais pontos positivos do que negativos nessa centralização, mas sinaliza que o sistema tem suas fragilidades, sendo necessário:

Entrevistado 2 – Melhorar a comunicação com a população demonstrando a importância da participação de todos para uma verdadeira mudança e melhoria nos sistemas, todos tem responsabilidade; Implantação de novas tecnologias de transformação e destinação dos resíduos; Mecanização de Coleta; Melhorar locais de trabalho das cooperativas e implementar novos PEV's.

A centralização na idealização do modelo de governança em Londrina também passa pela perda ou pelo enfraquecimento de atores cruciais, como no caso do MP, que, principalmente entre 2013 e 2017, esteve presente na luta por uma gestão mais democrática, igualitária e com a inclusão social e produtiva dos catadores (ALIGLERI *et al.*, 2018; ALIGLERI; BORINELLI; LUZIO-DOS-SANTOS, 2020).

O MP foi primordial, sobretudo na figura de uma promotora, que tinha conhecimento e interesse no campo. Ela auxiliou com expressivos avanços, trazendo negociações e exigências, como não misturar coleta de resíduos recicláveis com resíduos orgânicos e proibir o envio de resíduos para o aterro, que tinha obrigatoriedade na logística reversa, bem como fomentou a ideia de que as cooperativas de reciclagem deveriam ser remuneradas pelos grandes geradores na prestação de serviços de logística reversa (ALIGLERI; BORINELLI; SANTOS, 2020). O afastamento da promotora, em 2017, impactou diretamente o setor, diminuindo as

forças de contratendência centralizadora da CMTU e retirando do campo um forte aliado das cooperativas. Essa foi uma movimentação política do MP, já que a resistência é uma tentativa de reequilibrar o poder e as forças políticas no setor (JESSOP, 2016b; CANDIDO; SOULÉ; SACOMANO NETO, 2019; HU *et al.*, 2015).

Entrevistado 4 – (...) então, hoje é difícil decidir quem faz uma boa gestão para ajudar as cooperativas ou qualquer outra empresa dentro de Londrina, tá? Se você for pegar o ministério público, quando era a Solange Vicentino, atendia a gente e trava a gente com o maior respeito e tudo, essa nova promotora, você marca com ela e você nunca consegue uma conversa com ela. Faz uns quatro anos que a Solange saiu, quando entrou o prefeito Belinati, na primeira eleição dele. Então, pra você ver, fica difícil decidir uma liderança, o poder público está muito defasado.

Os mecanismos pautados nesta seção evidenciam como a política de resíduos em Londrina constitui-se por elementos que fogem dos princípios da PNRS. A carência de participação e de informação e a alta centralização fazem com que a CMTU consiga aumentar o controle social e o seu poder de definição da política. As disputas no setor expõem como o Estado está em uma constante relação de poder e de forças. Logo, a construção ou a desconstrução de métodos de participação e de informação fornecem condições variadas para os diferentes atores. Esse movimento é uma tentativa da metagovernança de reposicionar e de reescalonar os objetivos políticos do Estado, ocasionando uma filtragem seletiva de informações e de ações, que influencia os parâmetros do sistema geral. Entretanto, esse movimento não é único, mas é desenhado em distintas posições e momentos da história e é muito dependente da configuração em que o sistema de governança está inserido (JESSOP, 2016b; JESSOP, 2018).

Empinotti *et al.* (2017) argumentam que, com o aparecimento de múltiplas formas de governança e a inclusão de atores sociais em novos espaços, o acesso à informação tornou-se um significativo agente, que dita poder e influência sobre a tomada de decisão. Assim, a centralização ocorre para desencadear as condições adequadas para o atingimento das intenções políticas seletivas, pois ela exclui e enfraquece a participação de alguns dos atores englobados na governança. A estruturação política do modelo de governança autoritária efetua-se, pois, por meio dos mecanismos de centralização, das novas configurações de poder e dos

parâmetros de atuação para que os objetivos seletivos sejam alcançados e reorganizados pela metagovernança (JESSOP, 2016b; JESSOP, 2018).

Na próxima seção, vamos entender como os elementos de centralização e a falta de informação e de participação aqui assinalados acarretam condições para o desmantelamento das políticas públicas ambientais do setor de resíduos em Londrina e formas para o tratamento diferencial dos atores, arquitetado pela metagovernança.

5.2 O DESMANTELAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM LONDRINA-PR

O objetivo desta seção é descrever possíveis conexões entre o desmonte de políticas públicas em nível nacional e seus desdobramentos em nível local. Dessa maneira, será elencado, aqui, alguns mecanismos que estão regulados pela seletividade estrutural no município de Londrina, por meio do desmantelamento de políticas públicas ambientais no setor de resíduos sólidos. Para isso, cumpre elucidar que o desmantelamento é compreendido como uma ação da metagovernança seletiva que buscou uma nova organização do setor para atender aos intuitos políticos, com a exclusão de setores e a descontinuidade de programas e de políticas públicas.

5.2.1 O Atual Contexto das Políticas Ambientais no Brasil, no Governo Bolsonaro

No Brasil, as políticas ambientais começaram a ser articuladas em 1980, mas tiveram um grande avanço no início da década de 1990. Houve a criação da Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM-PR), que foi influenciada pela organização da Rio-92. Posteriormente, em 1992, a SEMAM/PR foi extinta e surgiu o então MMA. Nesse momento, o Brasil teve grande apoio de recursos internacionais para o financiamento das políticas ambientais, no entanto o movimento de esquematização de uma política ambiental no Brasil sempre foi regado a interesses conflituosos, acima de tudo por parte das empresas privadas, que defendem seus interesses econômicos na luta pela exploração e pela extração dos recursos naturais (SANT'ANNA, 2022).

As estratégias de exploração e de desmonte das políticas ambientais ganharam novos formatos e recursos a partir da eleição do então

presidente, Jair Bolsonaro, em 2018. O Brasil passou a atingir recordes de desmatamento na Amazônia, sendo classificado como o pior da última década (PAJOLLA, 2022; DEUTSCH; FLETCHER, 2022), entrou para o ranking como o 4º país que mais mata ativistas e ambientalistas em 2020 (DIAS, 2022) e tem como principais indicadores de desmonte os cortes orçamentários e o enfraquecimento dos órgãos ambientais e de fiscalização ambiental (SANT'ANNA, 2022). Isso posto, o governo brasileiro começou a ser visto, por especialistas, como um governo cuja finalidade é destruir sua política ambiental (CAPELARI *et al.*, 2020; SOUZA *et al.*, 2020; SOUZA *et al.*, 2020; BITTENCOURT, 2021).

Na política ambiental em resíduos, também houve a descontinuidade de pilares vitais para a democracia no setor. Um exemplo é o Decreto nº 7.404/2010, que instituiu o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, trazendo prerrogativas com prioridades na inclusão social produtiva dos catadores, tanto na coleta seletiva quanto na logística reversa:

Art. 3º Fica instituído o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com a finalidade de apoiar a estruturação e implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da articulação dos órgãos e entidades governamentais, de modo a possibilitar o cumprimento das determinações e das metas previstas na Lei nº 12.305, de 2010, e neste Decreto, com um representante, titular e suplente, de cada órgão a seguir indicado.

Seus objetivos eram:

- I - instituir os procedimentos para elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos,
- IV promover estudos e propor medidas visando a desoneração tributária de produtos recicláveis e reutilizáveis e a simplificação dos procedimentos para o cumprimento de obrigações acessórias relativas à movimentação de produtos e embalagens fabricados com estes materiais;
- VI - formular estratégia para a promoção e difusão de tecnologias limpas para a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos;
- VII - incentivar a pesquisa e o desenvolvimento nas atividades de reciclagem, reaproveitamento e tratamento dos resíduos sólidos.

Boa parte de seus mecanismos foi descontinuada após o Decreto nº 7.404/2010 ser alterado com o Decreto nº 10.936, de janeiro de 2022. No novo decreto, não consta a existência do Comitê Interministerial da Política Nacional de

Resíduos Sólidos; excluiu-se a obrigatoriedade de os geradores de resíduos segregá-los e disponibilizá-los adequadamente, na forma decidida pelo titular do serviço público de limpeza urbana; e excluiu-se o dever de gerar formas de regulamentação específica para a criação de programas que melhorem a qualidade do trabalho e as oportunidades de inclusão das cooperativas.

Assim como as políticas ambientais, um dos eixos atingidos pelo desmantelamento foi a Política Nacional de Economia Solidária no Brasil, que tem forte conexão com as cooperativas que podem ser enquadradas como organizações de economia solidária, sendo consideradas empreendimentos sociais, posto que procuram promover emancipação e cidadania, como propõe a PNRS (SILVA, 2017; BASTOS; ARAÚJO, 2015; SANT'ANNA, 2022).

Consoante uma pesquisa feita por Silva (2021), a trajetória institucional da Política Nacional de Economia Solidária no Brasil passou por grandes processos e avanços até sua inclusão na agenda política, em 2003, todavia enfrentou um período de quase extinção total até o ano de 2019. O estudo traça o caminho político da economia solidária e os eventos que marcaram o percurso progressivo do desmantelamento da política, cujo marco foi o ano de 2016, ano que também representa o início de diversas turbulências no cenário político brasileiro. Dentre os elementos prevaletentes de desmantelamento identificados na investigação, aparecem:

O rebaixamento da Secretaria Nacional de Economia Solidária - (SENAES) na estrutura ministerial em 2016, culminando em 2019 na extinção do órgão; desativação das seções de economia solidária nas Superintendências Regionais do Trabalho (SRT); queda quantitativa e qualitativa dos recursos humanos responsáveis pela condução da política; queda brusca na inserção ao desmantelamento da política de economia solidária na agenda governamental, queda brusca nas dotações orçamentárias anuais (SILVA, 2021, p. 22).

Ainda que a intenção desta seção não tenha sido detalhar todo o impacto da gestão de direita do presidente Jair Bolsonaro, os objetos retratados mostram como as ações do governo e suas estratégias de gestão em variadas escalas podem alterar o sucesso ou o insucesso em tantas outras (JESSOP, 2018, 2016a).

Em Londrina o contexto político também evidenciou avanços e retrocessos como foi demonstrado na parte histórica. Os dois mandatos do Nedson

Luiz Micheleti (PT) de 2001 a 2008 foram caracterizados pela organização e participação de todos os segmentos sociais, através da participação popular em Conselhos Municipais e Conferências. Na área de resíduos, grande parte das discussões e, principalmente, a inclusão socioprodutiva dos catadores foram resultados desse governo (CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA, 2020).

Após grande turbulência e descontinuidade na gestão da Prefeitura de Londrina, devido à cassação de dois candidatos eleitos por irregularidades e duas ocupações interinas entre 2009 e 2012, em 2013 assumiu a Prefeitura o empresário Alexandre Kireeff do Partido Social Democrático (PSD). Ele foi substituído por Marcelo Belinati do Partido Progressista (PP), eleito em 2016 e reeleito em 2020. Os dois partidos localizam-se o espectro político entre a direita e centro-direita (TAROUCO; MADEIRA, 2012). Nesse caso, esses dois últimos mandatos são mais simpáticos as teses neoliberais e de eficiência superior do mercado e das empresas privadas e baixa sensibilidade à inclusão social. Não é possível afirmar com exatidão como o mandato do atual prefeito impactou no setor de resíduos, mas desde 2015/2016 foi possível perceber os elementos de crise política, institucional e econômica do setor e uma nova predominância do discurso privatizador da coleta seletiva por parte da CMTU.

5.3 O DESMANTELAMENTO COMO FERRAMENTA DA SELETIVIDADE ESTRUTURAL: PRIVILÉGIOS E ACESSOS

Londrina passa por um processo semelhante ao do Brasil quanto aos períodos de retrocesso de políticas públicas ambientais em resíduos. Após grandes avanços e destaques nacionais dentro de governos de centro-esquerda, o município tem se caracterizado pela desconstrução das políticas públicas ambientais em resíduos sólidos. Com dito anteriormente, boa parte dos avanços foi conquistada durante o mandato do prefeito Nedson Luiz Micheleti (PT) (2001 - 2008), porém, após 2015, Londrina começou a sofrer com a desconstrução da política ambiental em resíduos.

A Resolução nº 12, de 10 de novembro de 2008 e o programa “Londrina Recicla” foi formulado pelo Decreto nº 829, de 2009, já mencionadas foram de suma importância na estruturação da governança.

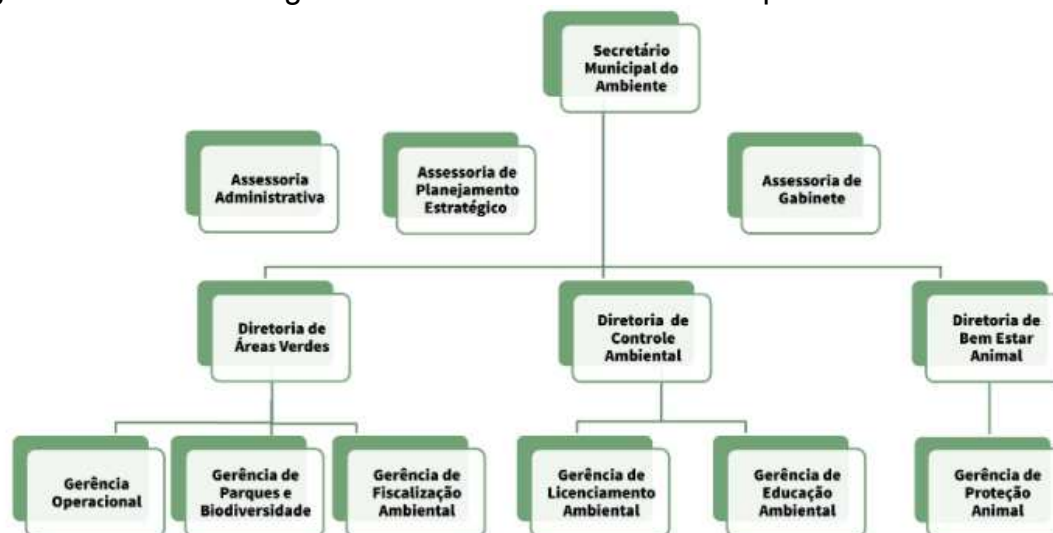
Já na Lei nº 11.471, de 2012, foi promulgado o código ambiental do município de Londrina, na qual se preceituou que a SEMA tenha um relatório anual de qualidade ambiental como instrumento de informação para que a população tenha conhecimento das condições ambientais municipais. Além disso, delega como funções da secretaria o controle preventivo, corretivo e repressivo das situações que causam ou possam causar impactos ambientais, fiscalizando e acompanhando áreas poluidoras, a disposição final de resíduos e a reciclagem e a conservação das áreas verdes e protegidas, dos recursos hídricos e da qualidade do ar.

Após todo o fortalecimento da SEMA, entre 2008 e 2012, com a tentativa de ampliação de funcionários, de desenvolvimento do PMGIRS e de construção de uma secretaria mais efetiva, esta passou a ter um grande desmonte e enfraquecimento no governo do Marcelo Belinati (PP). Em 2019, o setor de resíduos foi excluído da estrutura formal da Secretaria de Meio Ambiente. Com alteração da Lei nº 12.867, de 2019, ficou acrescida à SEMA uma nova diretoria, de Bem-Estar Animal, com a Gerência de Proteção Animal e a Gerência de Fauna. Apesar de a lei não mencionar o corte da diretoria de resíduos, na prática, a inclusão da Diretoria de Bem-Estar Animal substituiu a Diretoria e a Gerência de Resíduos. A diretoria foi excluída, e os funcionários foram redistribuídos segundo as demandas nos setores. O entrevistado representante da Secretaria explicita alguns dos motivos:

Entrevistado 1 – Quando foi em 2000 e... 2019, havia uma necessidade de criar uma... um outro setor novo, que nunca tinha até então, que era o de bem-estar animal, e era uma pressão mundial, sobre o bem estar animal, era um assunto que estava em alta, vereadores foram eleitos por causa disso, seus eleitores abraçam essa causa, então houve toda uma pressão política para que esse setor viesse a existir. Mas não se tinha concurso, para é... contratar mais servidores, a equipe não ia aumentar, o prédio não ia aumentar. Então qual é a leitura que temos hoje, isso não foi conversado com a gente, tá? Mas a leitura que a gente vê hoje, essa pressão política, fez com que os serviços desse setor de resíduos fossem remanejados de alguma forma, e naquela sala, com os servidores que tinham ali, fossem criadas essa diretoria de bem estar animal, e aí, aquela equipe que estava no setor de resíduos, foi remanejada para o licenciamento, uma colega e um estagiário foram também, e outros foram para a diretoria de áreas verdes que precisava de mão de obra, e aí outras pessoas que gostavam da causa animal que estavam em outros setores, também foram para o setor de bem estar animal.

Após a exclusão de todo o setor de resíduos, a estrutura organizacional da SEMA passou a assumir a seguinte configuração:

Figura 1 – Estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Meio Ambiente



Fonte: Londrina (2022j).

O processo de eliminação do setor não foi bem recebido por alguns membros do CONSEMMA. Durante a ata da segunda reunião ordinária do ano de 2019 e após algumas discussões na reunião, alguns conselheiros disseram ser favoráveis à nova estrutura da SEMA e outros registraram a importância econômica e social do setor de resíduos para o município. Por fim, o conselho enviou à SEMA uma nova sugestão de reorganização da estrutura da Secretaria de Governo, propondo a não exclusão definitiva da Gerência de Resíduos, e, sim, a incorporação de uma Gerência de Bem-Estar Animal. A SEMA negou a proposta do conselho (LONDRINA, 2022b).

Essa exclusão impacta toda a política ambiental de resíduos sólidos, tornando cada vez mais difícil desenvolver programas, políticas e ações de melhorias e de acompanhamento. Nesse aspecto, Jessop (2016b) aponta que a seletividade vai organizar as demandas e as estruturas do Estado para que sejam cumpridos os objetivos políticos, a fim de designar quem será alvo da política. Nesse desmantelamento, a relação de forças inclinou-se a privilegiar a pauta animal em detrimento da pauta de resíduos, expressando a tendência das estratégias acerca da temática de resíduos na governança, como vemos:

Entrevistado 5 – (...) a temática não é uma temática estratégica politicamente e não é vista como importante e com uma... uma preocupação em ser melhorada em termos de práticas de gestão, né. Então, o que a gente percebe é que está tudo fragmentado, então, assim, o que eu observo é que a SEMA tem uma área de resíduos que parece que não existe, parece que não existe porque tem um profissional ou dois, eles fazem ações muito pontuais, então quando você fala de resíduos de grandes geradores, você deve ter obtido essa informação, a SEMA desfez da área de resíduos e aí eles fazem aqueles mutirões a de mutirão bota fora, para tentar dizer que faz alguma coisa, mas não tem todo um processo de gestão, um processo de acompanhamento, indicadores de avaliação, então assim, é uma gestão extremamente frágil, né. É aquela gestão da... da... de você só fazer ações pontuais, olha tem que fazer uma coisa agora, aí sai uma bota fora² em parceria sempre com alguém, que vai ter que botar a mão na massa, aí eles fazem parceria com essas organizações

Toda a desestruturação e a retirada do tema da agenda política passam por mecanismos sutis na legislação municipal de Londrina. No Decreto nº 1001, de 2019, que substitui o Decreto nº 769, de 2009, por exemplo, podemos averiguar como esse movimento de desconstrução vem ganhando forças após 2015 e sendo concretizado a partir de 2019.

O Decreto nº 769, de 2009, assim como grande parte das políticas públicas ambientais de Londrina, traz pilares essenciais da PNRS, como é o caso da responsabilidade compartilhada e da integração das cooperativas de reciclagem. No art. 6º, o decreto preconiza os papéis do poder público e do setor privado, bem como o art. 30 da PNRS. O decreto trazia as seguintes diretrizes:

I - Pelo setor público:

- a) a normatização, fiscalização e controle das atividades geradoras;
- b) a proteção ambiental pela preservação dos recursos naturais e dos recursos públicos;
- c) a realização de programas de educação ambiental referentes à minimização da geração de resíduos orgânicos e rejeitos;
- d) O intercâmbio de informações perante os órgãos ambientais de nível estadual e federal;

² De acordo com o Entrevistado 5, “bota-fora” são ações pontuais, que não são estruturadas por meio de políticas e de programas contínuos, mas são ações específicas, sem planejamento, para justificar que está sendo feito algo.

e) Responsabilização pela gestão dos resíduos dos geradores domésticos

II - Pelo setor privado:

a) a elaboração, por técnico habilitado, das medidas necessárias à elaboração e implementação do Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Orgânicos e rejeitos e das medidas descritas neste instrumento;

b) disponibilizar as informações inerentes aos resíduos decorrentes da sua atividade;

c) a assunção dos custos financeiros pela implementação destas medidas, especialmente da segregação, da coleta/ transporte, compostagem e da destinação final adequada;

d) a comprovação das práticas do integral gerenciamento dos resíduos orgânicos e rejeitos de sua responsabilidade.

Ao passo que o Decreto nº 769/ 2009 edificava uma política com parâmetros e responsabilidades, o Decreto nº 1001/2019 apenas dispõe que a SEMA será encarregada de realizar acordos setoriais com fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes e de fiscalizar os grandes geradores, definidos como quem produz volume superior ao total de 600 (seiscentos) litros por semana. Contudo, não elucida quais serão os atores envolvidos, as suas responsabilidades ou os mecanismos claros de fiscalização e de cumprimento da política.

O Decreto nº 729, de 2009, também prevê a criação de um programa de informação ambiental específico para os resíduos orgânicos e os rejeitos, respeitando o art. 6 da PNRS, cujo escopo é dar o direito da sociedade à informação e ao controle social. Ademais, o art. 5, parágrafo 3º, sentencia que os resíduos recicláveis dos grandes geradores devem ser encaminhados, preferencialmente, às cooperativas, conforme disposto na Lei Federal nº 11.445, de janeiro de 2007. O Decreto nº 1001 ignora esses elementos centrais recomendados na PNRS e não consegue, de forma clara, estipular atribuições, deveres e diretrizes para a condução da política municipal.

Outra política pública descontinuada foi a distribuição dos sacos verdes para o reciclável. A CMTU era incumbida da distribuição desses sacos à sociedade civil, e essa política despertava na comunidade e na cidade um compromisso e uma relação de participação com a política pública de resíduos. A primeira vez que o saco verde deixou de ser distribuído foi em 2013, e, conforme informações dos principais veículos do município, o impacto no trabalho dos catadores foi muito grande, representando cerca de 30% de queda no volume de resíduos coletados pela coleta seletiva (MEIO..., 2013a, 2013b).

A entrega dos sacos simbolizava o reconhecimento e o fortalecimento do trabalho das cooperativas, pois aumentava o comprometimento da população com a separação do reciclado e com a destinação adequada às cooperativas.

Entre diversos esforços, a CMTU tentou retornar com a entrega dos sacos em 2015 e em 2019, mas não avançou muito. Consoante uma entrevista do Zaqueu Vieira, “a coleta subiu 30% com a distribuição da sacaria. Agora, segundo ele, a situação ficou complicada” (BOM DIA PARANÁ, 2013a). No Jornal Folha de Londrina, um munícipe entrevistado relatou que “o programa ajuda na separação dos recicláveis, pois as cores já demonstram qual é aquele tipo de lixo”. A CMTU alega que a separação dos materiais recicláveis não pode ser dependente dos sacos, visto que é uma obrigação do morador, porém essa descontinuidade revela como as ações e as políticas que vão ao encontro do fortalecimento das cooperativas e dos catadores têm sido sistematicamente desmanteladas e descontinuadas em Londrina (FOLHA DE LONDRINA, 2015; OGAWA, 2019).

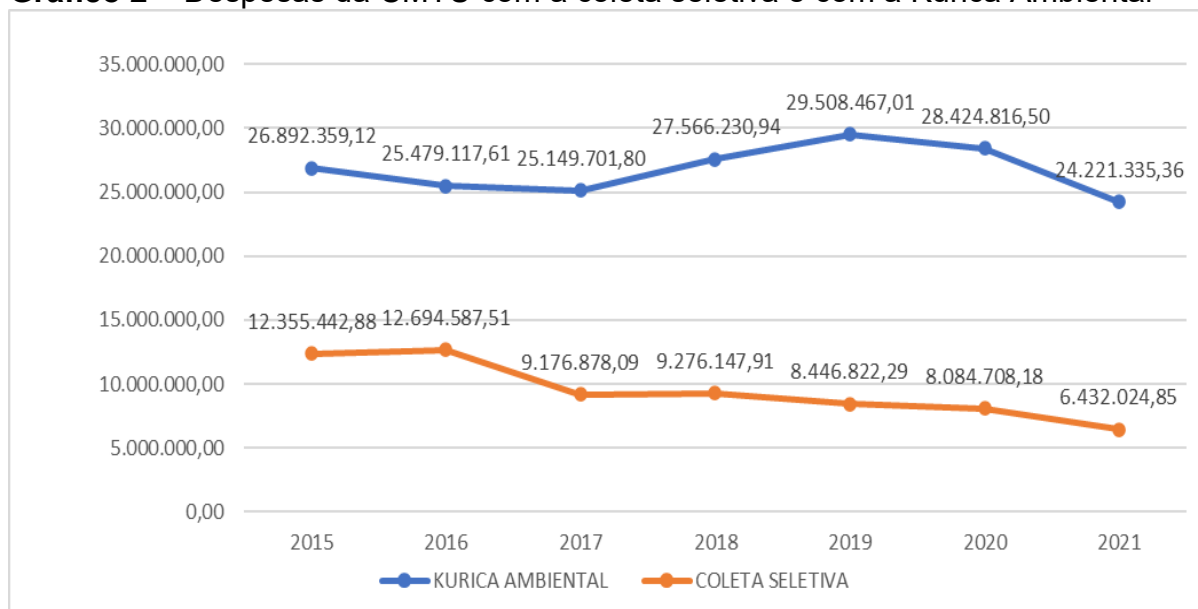
Entrevistado 4 – (...) para ter uma coleta verde e educar os moradores, tem que ter o saco verde para distribuir, para eles pegarem o saco verde e devolverem pra você, para dar uma obrigação para o morador. Como não existe mais essa coleta ambiental, que se chama de coleta ambiental, hoje o morador entrega para quem ele quiser. Por isso, tem bastante atravessador que acaba prejudicando a cooperativa.

A gente está ficando cada ano mais sem material. Hoje, se você reparar, eu estou vazio, sem material já faz o quarto dia sem material nenhum, estou trabalhando até 1 hora - 2 horas, mas o resto do dia a gente acaba inventando o que fazer. Amanhã, não tem serviço aqui na cooperativa, por isso marquei com você hoje. Quando não tem material, não tem serviço, só a coleta. Então, quando eles cortaram a coleta ambiental, que tinha uma equipe que fazia esse trabalho de porta a porta... até 2013, existia a coleta ambiental, certo. 2013 pra cá, não, foi cortada. Então, quando existia, o cara tinha contato com os catadores, e acabava que o catador incentivava juntar, ele juntar pra gente, porque ele queria o saco, através de volta do material dele. Hoje, não tem mais isso, então acaba dificultando o trabalho da cooperativa hoje.

O movimento desse enfraquecimento do setor de resíduos ajusta-se para o delineamento de uma política de favorecimento. Nesse sentido, Londrina tem ganhado novas configurações de governança, as quais passam a debilitar as cooperativas de reciclagem, pois agem de maneira seletiva tanto na condução da

legislação como nos recursos disponibilizados (JESSOP, 2016b). Essa constatação pode ser feita ao analisarmos o tratamento desigual do Estado no tocante às empresas privadas e às cooperativas.

Gráfico 2 – Despesas da CMTU com a coleta seletiva e com a Kurica Ambiental*

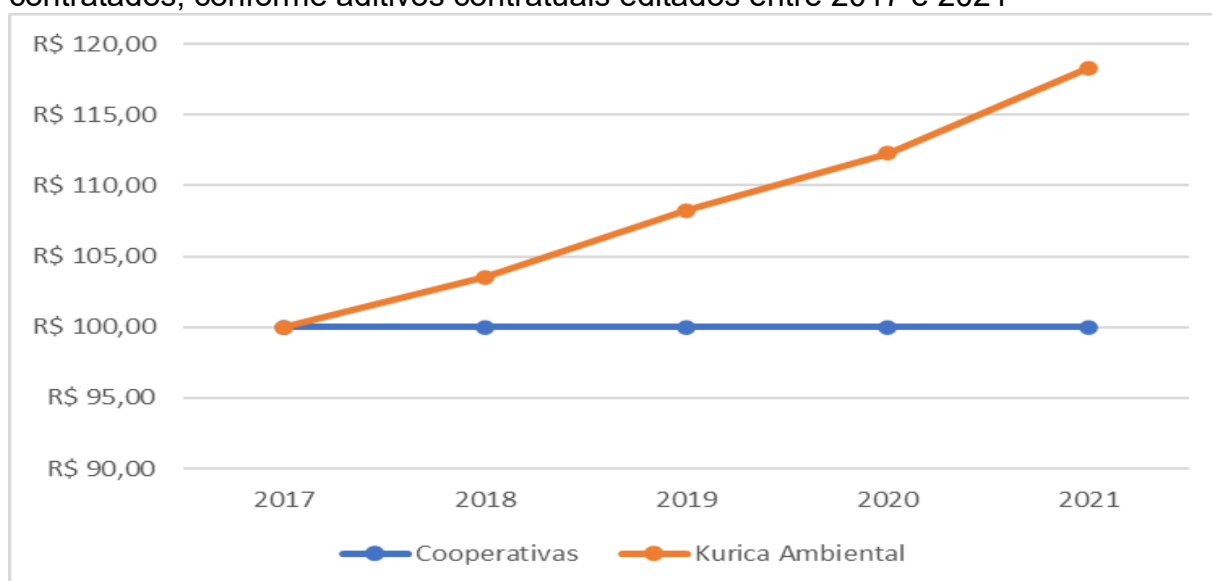


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados via Lei de Acesso à Informação
*Valores corrigidos de acordo com o índice do IGDPDI de dezembro de 2021.

As cooperativas de reciclagem de Londrina são constantemente atingidas pelas comparações entre a efetividade do seu trabalho e os custos para mantê-lo, todavia o impacto orçamentário das cooperativas é muito inferior se comparado aos valores destinados à Kurica Ambiental. Contabilizando pela média dos sete anos examinados, a Kurica Ambiental custa, para a CMTU, aproximadamente R\$ 26.227.413,05, e, as cooperativas, R\$9.356.758,63. Contrastando as médias das cooperativas e da Kurica Ambiental com a média de despesas da CMTU no mesmo período, que é de R\$ 61.133.921,88, as cooperativas são responsáveis por 15,3% dos custos (somente com resíduos sólidos), à medida que a Kurica Ambiental é responsável por 42,9%. Ao longo dos anos, as cooperativas sofreram não só exclusão e dificuldade de acesso à informação e à participação, mas também diminuição dos seus recursos, especialmente diante das crises econômicas e sociais e da pandemia da covid-19 (SANTOS *et al.*, 2021). Nessa perspectiva, podemos reparar, no Gráfico 2, o contraste do impacto dessas transformações no campo de resíduos em Londrina: enquanto as cooperativas tiveram queda estimada de 55,7%, a Kurica Ambiental teve queda de apenas 23,5%.

A Kurica Ambiental conseguiu, por meio de ofícios e de solicitações, inúmeros aditivos contratuais em diversos momentos, mediante termos aditivos no contrato nº 002/2017. Mesmo custando ao cofre público quase três vezes mais em quase todos os anos analisados, ainda conseguiu negociar e discutir valores com o Estado. Isso porque, na seletividade estrutural, organizada e operacionalizada pela metagovernança, existe a preservação da propriedade privada, sendo orquestrada pelos meios jurídicos. Assim, essa disponibilidade de recursos e de acessos é um meio que a metagovernança encontra de respaldar as decisões tomadas (JESSOP, 2018; RODRIGUES, 1994). O Gráfico 3 ilustra a sequência de aditivos contratuais que a Kurica Ambiental conseguiu negociar.

Gráfico 3 – Comparação (em base 100) das correções dos valores pagos pela CMTU à empresa Kurica Ambiental e às cooperativas de reciclagem* pelos serviços contratados, conforme aditivos contratuais editados entre 2017 e 2021



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal da Transparência de Londrina-PR.

*Em 2018, houve dois aditivos, sendo considerado o de maior valor.

Em termos numéricos, a Kurica Ambiental conseguiu cinco aditivos contratuais, todos eles concentrados no contrato nº 002/2017. Contrariamente às cooperativas, que recebem, por domicílio atendido, o valor R\$ 1,47, a Kurica Ambiental recebe por tonelada coletada. Por meio dos aditivos, a Kurica Ambiental atingiu, em média, 18,30% de aumento no valor pago pela tonelada, enquanto as cooperativas não receberam nenhum aumento durante o mesmo período (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2022).

Os reajustes feitos por meio dos mecanismos seletivos geram uma complexa e burocrática rede institucional, que irá responder às demandas, às disputas e às barganhas dos grupos envolvidos, e, apesar de a metagovernança ser a responsável por essa constante reorganização da governança, essa rede costuma trabalhar com uma relativa autonomia, produzindo demandas e necessidades que serão alvos do processo decisório desigual (JESSOP, 2016a; RODRIGUES, 1994). A iniciativa privada em Londrina tem condições maiores e melhores de negociação com o poder público, pois promove, por meio de suas estratégias, uma relação mais próxima e de claro benefício. Novamente, repete-se, no município, uma política mais acessível em termos de recursos e de informações para as empresas privadas. Esse tratamento diferencial também foi percebido pelos entrevistados:

Entrevistado 4 – Existe um tratamento diferenciado, porque é o seguinte, quando você viu a Kurica coleta o lixo dentro de Londrina, ela assinou o contrato na mesma época que nós. Ela teve 8 aditivos de aumento de valores, enquanto a cooperativa não teve nenhum e não teve dentro dos 5 anos nenhum. E agora, com a pandemia, que prejudicou bastante as cooperativas, a gente só teve prorrogação desse valor de quatro a cinco anos, hoje a gente está trabalhando em cima de novos custos que nós não temos garantia nenhuma da CMTU. Então, o setor privado consegue chegar no diálogo com o setor público que as cooperativas não conseguem, do resíduo ou qualquer outro setor, tem mais aditivo de valores aumentados dentro do serviço de contrato que as próprias cooperativas. E isso eu não estou falando da boca pra fora, não, isso foi pesquisado, que a Kurica teve 6 ou 5 aditivos de valores dentro de 5 anos, enquanto as cooperativas não tiveram nenhum.

Entrevistado 5 – E isso ficou evidente, deixa eu dar um exemplo disso. (...) a CMTU não aceitou fazer a reposição da inflação, o reajuste nos contratos, dos contratos das cooperativas. Pegando esse exemplo, as cooperativas recebem o mesmo valor para prestação de serviço, que é a coleta porta a porta, a triagem dos materiais no barracão, que é o valor do ano de 2017 quando foi feito o contrato. Só que na época, a Kurika ela conseguiu um reajuste de quase 9% no mesmo período em que as cooperativas não conseguiram nada. Então, por que as cooperativas não tiveram esse repasse? né? mesmo que o repasse foi inferior à inflação para a Kurika, mas houve um incremento no que refere a reposição. E porque para as cooperativas, mesmo elas... eu sei disso, elas protocolaram ofício, por conta dos custos altos elas não tiveram? Então essa é uma questão de acesso à informação e poder de barganha e interesses que a gente teria que entender melhor.

A política de favorecimento às empresas privadas no setor de resíduos em Londrina é algo que acompanhamos durante o desenvolvimento

histórico do setor, seja pelo monopólio da Vega por mais 20 anos, seja na facilitação de contratos com a M.M Consultoria e agora com o favorecimento contratual para a Kurika Ambiental. Mesmo tendo grandes avanços em governos de esquerda, as tendências ao privilégio se repetem no município, e demonstram como a relação de forças e as configurações de poder mudam de acordo com os atores, com os favorecimentos ou desfavorecimentos, demonstrando uma relação de forças desigual (JESSOP, 2016a; OFFE, 1984). Essas relações não são estáticas, e mostram que em Londrina, em governos de esquerda, as cooperativas tiveram um nível maior de participação na política pública e uma maior inserção social/produtiva no setor. Após esses avanços conquistados entre 2002 e 2008, com a concepção e desenvolvimento da política pública em resíduos, Londrina perde esse destaque e pioneirismo na inclusão dos catadores e começa a ser construída em 2013, no governo do Alexandre Kireef - PSD, uma gestão menos democrática e inclusiva. Esse fenômeno vem ganhando mais força após a eleição do Marcelo Belinati (PP) em 2017, com o forte discurso privatizador no setor. Esses dados vão ao encontro das pesquisas sobre política ambiental no Brasil, apresentadas no início do capítulo (SANT'ANNA, 2022).

As condições de participação, o maior fortalecimento técnico e acesso à informação e o enfraquecimento das cooperativas, operacionalizados pelo Estado, ocasionam contextos desiguais no campo de resíduos em Londrina. Essa formação promove uma governança autoritária, com possibilidades e obstáculos, que fornecem às empresas privadas maior força e influência no campo, mas também uma sustentação para os lucros e uma acumulação de capital. Logo, a seletividade estrutural no município por meio da governança autoritária desencadeia posições seletivas, nas quais as cooperativas e os catadores sofrem com condições precárias, enquanto as empresas ficam com os lucros (BESEN; JACOBI, 2017; FRANCISCHETTO; PINHEIRO, 2016; JESSOP, 2018, 2016b; OFFE, 1984; GUTBERLET; BESEN; MORAIS, 2020).

Parte dessa discriminação institucional tem como instrumentalização o desmantelamento de variados programas, de políticas e de ações que procuravam trazer mais organização, igualdade e democracia para o setor. Isso atesta como a força do conservadorismo e do autoritarismo retira os acessos, os recursos e a participação dos atores mais fracos, em uma tentativa de justificar o projeto neoliberal de privatização da coleta seletiva.

No próximo capítulo, discorreremos como esses mecanismos seletivos regulam-se por meio dos processos seletivos que designam os procedimentos institucionalizados, que são responsáveis por organizar e por hierarquizar as relações e os objetivos políticos no setor de resíduos sólidos urbanos (JESSOP, 2016a; OFFE, 1984).

6 SELETIVIDADE PROCESSUAL: EXCLUSÃO DA PARTICIPAÇÃO, FALTA DE INFORMAÇÃO E INAÇÃO NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Neste capítulo, o objetivo é demonstrar como a governança autoritária organiza-se por meio de mecanismos seletivos processuais em Londrina e cria uma configuração de poder que exclui as cooperativas e os catadores do acesso à participação, à informação e à formulação da política pública. Nesse formato, o Estado age seletivamente, com ferramentas que fazem uso da exclusão e da inação como modo de seletividade processual.

6.1 A INAÇÃO, A FALTA DE INFORMAÇÃO E A DIFICULDADE DE ARTICULAÇÃO NA GOVERNANÇA EM RESÍDUOS SÓLIDOS

A estrutura de governança descrita por Jessop (2016a) é dinâmica e arranja-se de acordo com suas demandas e suas configurações. Com isso, Londrina passa pelo processo de centralização e de desmantelamento das políticas públicas de resíduos, mas esse não é um movimento sem propósito: além de beneficiar as empresas privadas, com a priorização de um modelo de gestão de resíduos que favorece o aterramento de grande parte dos resíduos municipais, ele visa deslegitimar o trabalho das cooperativas, que sofrem com o discurso privatizante. Esse discurso tem sido proferido, mais sistematicamente, após 2016, mas vem ganhando ainda mais força com a ausência de informações do setor e sendo utilizado para desqualificar os serviços prestados pelas cooperativas, comparando-as, injustamente, a empresas privadas, ao mesmo tempo em que lhes dispensa um tratamento desigual, preconceituoso e prejudicial quando equiparado a outras empresas privadas contratadas pelo poder público.

O site da CMTU tem uma área destinada a resíduos que traz vários dados, mas boa parte deles estão desatualizados, as informações do “Londrina recicla em dados”, atual programa de ação do setor, só tem os dados atualizados até 2016. As planilhas sobre orçamentos, custos e valores tanto da coleta seletiva quanto da coleta domiciliar. Foi só após a auditoria e determinação do TCE-PR (2021), a CMTU criou um painel de informações para os resíduos em 2021.

Diante da dificuldade de acesso a informações acerca da coleta seletiva, solicitamos os dados orçamentários aqui utilizados recorrendo à Lei de Acesso à Informação, por meio do protocolo nº 19.002.106115/2022-39. Após

algumas denúncias a respeito do mesmo problema, o TCE-PR (2020) advertiu a CMTU de Londrina para que respondesse a pedidos de informação no prazo, o que comprova a dificuldade de acesso à companhia (TCE-PR, 2021). Segundo relato do representante das cooperativas, é muito custoso conseguir uma comunicação entre os catadores e a companhia:

Entrevistado 4 – Essa acessibilidade que deveria existir, não existe, entre o poder público e as cooperativas. Você faz um protocolo, de tudo que você precisa, você faz um protocolo, manda um relatório, manda tudo que você precisa, eles falam que está em análise e nunca te responde. A resposta não é feita nem que sim, nem que não, fica parado.

Na página da SEMA, que formalmente é responsável pela política de resíduos, tem cinco itens relativos ao setor: Destinação de Resíduos, Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil - PGRCC, Habite-se, Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGRS e o PMGIRS. Todos esses eixos apresentam orientações muito pontuais, sem profundidade e que não indicam o desenvolvimento de uma política contínua. A cartilha de destinação correta de resíduos, por exemplo, só foi anexada e atualizada no site em julho de 2022, provavelmente impulsionada pelo relatório de auditoria do TCE-PR. Nenhum dos itens no site aponta como é possível participar da política de resíduos, ou cria condições para isso, assim como também não são canais efetivos e atuantes de informação. O único eixo que tem a opção de participar é o do PMGIRS, que apresentava um formulário para contribuições à elaboração do plano enquanto ele estava sendo construído, entre 2021 e 2022 (PREFEITURA DE LONDRINA, 2019).

Essa ausência de mecanismos de informação é prejudicial para o planejamento da política e da sua continuidade no município, como reportado pelo TCE-PR e pelos participantes quando questionados sobre como avaliam a gestão em termos de informações:

Entrevistado 3 – Bom, pensando como cidadão... não sei se é possível acessar a partir das informações disponíveis na secretaria do meio ambiente, porque eu não... vejo nenhuma inclusão. Além... assim, eu participo porque eu sou um profissional técnico da área, agora como cidadão, eu não consigo vislumbrar isso não. Eu acho que as instituições agem de forma independente, né. Então existe uma política pública e elas entendem das obrigações delas e buscam, então elas agem de forma independente. Porque se for

pensar mesmo, a regra de um canal não existe (...) então há uma ausência gritante da sociedade civil, das instituições na construção de política pública.

O processo de exclusão passa pela falta sistemática de informações e pelo argumento de que é necessário alterar o modelo de gestão e delegar as atividades das cooperativas para uma empresa privada. Em 2019, a CMTU apresentou, pela primeira vez, o projeto de excluir as cooperativas da coleta porta a porta de resíduos recicláveis, repassando a atividade para uma empresa privada. Em uma reunião da Comissão da Câmara de Vereadores que investigava os problemas que se avolumavam no setor com o aumento da presença dos informais, que captam os materiais de maior valor, o então diretor de Operações da CMTU frisou que seria necessário contratar empresas terceirizadas e deixar as cooperativas com os trabalhos de separação, de triagem e de venda do material, pois “do jeito que está não dá pra continuar” (PINTO, 2019, *n.p.*). Nessa reunião foi discutida a proposta de um novo formato de contrato e trabalho para a coleta seletiva. Nessa reunião, foi discutida a proposta de um novo formato de contrato e de trabalho para a coleta seletiva.

Confrontando a CMTU e a sua proposta, uma representante do NINTER-UEL respondeu, em entrevista concedida ao veículo de comunicação, que, ao longo dos anos, questões conjunturais, de aumento do desemprego e, conseqüentemente, dos informais, de logística de transporte, de gestão das cooperativas e de diminuição do material coletado, trouxeram muitas dificuldades para o sistema. Para ela, todos esses fatores, acrescidos à falta de implementação integral da PNRS e à entrada de novos atores no campo, influenciaram esse modo de funcionamento, mas seria um retrocesso pensar na terceirização da coleta em Londrina (GARRIDO, 2020). Além disso, o NINTER divulgou um documento, em 2020, com o título “Impactos da proposta da CMTU 2020 para as cooperativas de coleta seletiva em Londrina”, no qual avalia os principais impactos da nova proposta contratual oferecida pela CMTU para a confecção desse novo modelo de contrato, que teria início em 2020 (NINTER, 2020). Dentre os pontos notáveis do documento, a privatização da coleta porta a porta causaria grande repercussão negativa nas cooperativas porque:

- A maior parte da receita de todas as sete cooperativas advém do recurso junto à CMTU: 63% do contrato da CMTU e 37% da comercialização dos materiais triados, em média;
- O percentual da receita mensal da cooperativa convertido em salário apresenta grande variação (60,5% a 27,5%), com média de 42%. Isso possibilitou um valor salarial médio de R\$ 883,24 por cooperado em 2018. Portanto, é necessário conhecer melhor a realidade de gestão de cada cooperativa, em função do impacto provocado pela proposta;
- Para que todos os cooperados consigam atingir um salário mínimo com a comercialização dos materiais recicláveis, o sistema de coleta seletiva porta a porta em Londrina precisará captar, junto aos domicílios e aos pequenos geradores, um total de, aproximadamente, 23 mil toneladas. Em 2018, foram coletadas cerca de 9 mil toneladas no sistema, sendo que, destas, 7,3 mil ton. foram comercializadas pelas cooperativas. Entendemos que é pouco provável conseguir tal nível de produtividade em um curto espaço de tempo, pois isso envolve a colaboração direta e a massiva conscientização da população;
- Nenhuma cooperativa conseguiu, até o presente momento, obter um salário mínimo nacional (R\$ 1.045,00) apenas com a comercialização do material. Para se obter um salário mínimo em comercialização, como sugere a CMTU, em análise feita em uma das cooperativas, ela teria que comercializar 265% a mais do valor de 2018, isto é, saltar de 1.715 kg/mês por cooperado para 6.279 kg/mês, considerando a atual taxa de conversão da receita em salário (39,7%). A proposta da CMTU de conseguir um salário mínimo com a comercialização mostra-se inviável em face do esforço do cooperado para triar tal volume de material;
- Saliente-se que a proposta apresenta alguns pontos positivos relevantes em relação ao modelo atual de pagamento, como: 1. pagamento de despesas contábeis; 2. pagamento por serviços ambientais sobre a comercialização realizada; 3. adicional de insalubridade sobre um salário mínimo, independentemente da comercialização; 4. pagamento de um profissional de nível superior da área ambiental para atuar na cooperativa; 5. reembolso de aluguel de barracão; 6. reembolso total do INSS (20%) sobre um salário mínimo; 7. reembolso do gasto com uniformes/EPI; 8. reembolso

dos valores gastos pela cooperativa com energia elétrica, água, telefone e internet.

Após pressão externa e o envio da análise para o Ministério Público do Paraná em fevereiro de 2020, essa proposta não avançou e a CMTU manteve o modelo de contrato atual. Porém, em setembro de 2022, a CMTU apresentou o Processo Administrativo nº 411/2022-FUL por meio do Pregão Eletrônico nº 259/2022-FUL, que tem como objetivo a prestação de serviço de coleta manual de resíduos recicláveis e reaproveitáveis por uma empresa privada. O preço máximo do edital é de R\$ 6,5 milhões, dinheiro do Fundo de Urbanização de Londrina (FUL), e gasto mensal de R\$541 mil/mês. Nesse novo formato de privatização as cooperativas de reciclagem ficariam apenas com a triagem e comercialização dos resíduos, enquanto a empresa privada seria responsável pela coleta e transporte dos resíduos até os barracões das cooperativas. Em contrapartida, a CMTU pagaria os repasses de algumas despesas e o pagamento de insalubridade e do INSS por cooperado, porém exigiu relatórios “altamente detalhados” no termo de referência encaminhado as cooperativas (MARCONI, 2022). O documento de análise feito pelo NINTER da proposta da CMTU em 2020, apontou que a maior parte da renda das cooperativas vem do repasse do Estado, sendo 63% do contrato da CMTU e 37% da comercialização dos materiais triados. Mesmo que haja aumento no volume de resíduos para o processo de triagem, as cooperativas enfrentam diversas dificuldades na comercialização de alguns produtos (ALIGLERI *et al.*, 2018).

As tentativas de enfraquecimento das cooperativas também passam pela não continuidade de projetos significativos, como é o caso do projeto “Dê a Mão para o Futuro - Reciclagem, Trabalho e Renda”, idealizado pela Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos (ABIHPEC) junto à Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza (ABIPLA) e à Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães & Bolos Industrializados (ABIMAPI).

O intento do projeto era promover o desenvolvimento das cooperativas e das associações de catadores, oportunizando uma melhoria da qualidade de vida e a inserção desses atores nos processos produtivos. Para tanto, pretendia iniciar uma rede solidária de comercialização e de agregação de valor dos materiais, com a abertura de uma Central de Valorização de Materiais (CVMR), dirigida pelas cooperativas em rede, assim, com as devidas orientações e

treinamento, seria possível comercializar esses resíduos com um valor maior para empresas de grande porte (ABIHPEC, 2015).

O projeto foi autorizado em 2016, dentro dos padrões dos acordos setoriais previstos na PNRS, por meio do processo administrativo nº 2718/2017-FUL, que descarta a exigência de licitação, e pelo processo administrativo nº 1412/2016-FUL, que indicava um investimento de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) mensais, durante 20 meses.

As primeiras movimentações da CVMR aconteceram em junho de 2017, e, após 53 dias de funcionamento, a central conseguiu atingir a movimentação de 143 toneladas de resíduos: 17 toneladas foram comercializadas pelo valor de R\$ 5.758,59, e o restante do material foi estocado, para que as negociações e as transações ocorressem em um momento de melhor precificação de mercado. Esse processo de comercialização foi vital, já que retirava as cooperativas e as associações dos radares dos atravessadores. Em 2017, o responsável técnico pela CVMR, Vinícius Marques Campos, informou que a central tinha compradores para 100% do material trabalhado e que a expectativa era de que o valor de comercialização aumentasse no decorrer das próximas negociações (PREFEITURA..., 2017).

Para dar continuidade ao projeto, a CMTU afirmou que seria preciso fazer um trabalho maior de conscientização e de informação à população de Londrina, por meio dos agentes de endemias, e que esse seria o próximo direcionamento da companhia. Dentro do acordo, a CMTU era responsável pelo aluguel do barracão de 2 mil m² onde funcionava a Central, pela fiscalização e pela orientação dos moradores quanto à correta separação dos resíduos produzidos pelo município. Já os demais custos operacionais do projeto eram arcados pelas organizações e pelas empresas parceiras, que tinham como foco a reinserção dos resíduos à cadeia produtiva (PREFEITURA DE LONDRINA, 2017).

O projeto, que também abrangia o município de Maringá, cidade vizinha de Londrina, no Norte do Paraná, ganhou ênfase em veículos de mídia, que destacaram as cidades participantes como exemplos de logística reversa para o Brasil (RODRIGUES, 2018). Apesar do mérito desse projeto e dos resultados iniciais positivos, a Central funcionou por mais ou menos 10 meses em Londrina.

Pesquisas apontam que o fim da CVMR foi marcado por disputas de poder e por boicotes de agentes que deveriam defender os interesses coletivos.

Alguns dos motivos listados para o insucesso da CVMR foram: a dificuldade de articulação e de estruturação das cooperativas em pautas coletivas; a falta de transparência quanto à distribuição de lucros; a garantia de equidade na distribuição dos lucros; a ausência de clareza sobre como as cooperativas seriam inclusas; a falta de gestão na mediação de conflitos; e a grande dificuldade na articulação dos diferentes atores envolvidos (BORINELLI; ALIGLERI; LUZIO-DOS-SANTOS, 2019; HEADLEY, 2018, 2019).

Jessop (2016a) esclarece que, por meio da seletividade, o processo político produz regras de impedimento e de resistência em concordância com os objetivos políticos ou de classes. A não implementação da responsabilidade compartilhada em Londrina retarda o comprometimento dos grandes geradores já previstos na PNRS e mostra como as conexões da metagovernança vão elegendo o que terá maior foco de efetividade e o que será deixado de lado, dando espaço ao insucesso (OFFE, 1984). No mais, a perda de colaborações como esta para um setor com tantas deficiências, carências e vulnerabilidades significa o desperdício de uma fundamental e rara oportunidade de aportar recursos no setor, como o comprometimento da avaliação da cidade para futuros investimentos. Se, por um lado, os históricos conflitos e disputas entre parte das cooperativas auxiliaram para o fracasso do projeto, por outro, a falta de empenho e de habilidades da CMTU para gerir e coordenar problemas de muito conhecidos foi decisiva para o desfecho dado.

As distintas configurações do setor e dos atores englobados vão tecendo novas regras de favorecimento, e, à medida que os grandes geradores não assumem seu papel, acontece a distribuição desigual desses custos, transferindo-os para os municípios e os catadores (OFFE, 1984; BOSI, 2008). Nesse transcurso, todas as falhas das cooperativas, como a falta de efetividade alegada pela CMTU, e a dificuldade de articulação entre elas dão suporte e ajudam a justificar o discurso privatizante e a exclusão das cooperativas da coleta seletiva. Ao longo dos anos e da análise exibida, pudemos perceber que os projetos pensados com perspectivas de inclusão socioproductiva das cooperativas e dos catadores encontram obstáculos de ação por parte do Estado em Londrina (BENSEN; JACOBI, 2017; ALIGLERI *et al.*, 2018; BORINELLI; ALIGLERI; LUZIO-DOS-SANTOS, 2019; JESSOP, 2016a).

Esses obstáculos também foram verificados nas medidas e nas recomendações feitas pelas Conferências Municipais do Meio Ambiente e não acatadas pelo Estado. Nas resoluções das últimas três conferências, 2015, 2017 e

2019, encontramos deliberações sobre o tema resíduos em todas. Na conferência de 2015, cujo tema foi “Londrina que te quero verde: somos todos responsáveis”, foram divididos grupos de trabalho por assunto, nos quais cada um iria pautar as propostas referentes aos blocos temáticos da conferência. Posteriormente, por meio de votação, foram elencados os principais objetivos relativos aos temas e criado um campo de propostas aprovadas (LONDRINA, 2015). Em resíduos, as propostas aprovadas foram:

- Política de reciclagem de resíduos da construção civil com obrigatoriedade do reaproveitamento em obras públicas e privadas;
- Criação de um Plano de Resíduos para a Região Norte, priorizando a implantação de PEVs para o residencial Vista Bela e o Jardim Primavera;
- Aproveitamento, pelo município, dos resíduos da construção civil para a fabricação de equipamentos urbanos, especialmente para projetos voltados à comunidade de baixa renda;
- Implantação de um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que seja aplicável e de fácil fiscalização para as empresas de todos os portes instaladas no município e que contemple a valorização de um Programa de Coleta Seletiva diferenciada dos resíduos orgânicos, dos rejeitos e dos recicláveis de acordo com a legislação de resíduos sólidos em vigor, os Programas de Logística Reversa e os novos pontos de Entrega Voluntária (PEVs), tendo a Educação Ambiental como premissa e instrumento de fortalecimento das ações, abarcando o papel (direitos e obrigações) de cada segmento gerador de resíduos.

Na conferência de 2017, o tema foi “ODS/Londrina: a caminho da sustentabilidade”. Assim como em 2015, os temas foram divididos em blocos temáticos e os participantes das conferências foram separados em grupos de estudo, para deliberar as propostas levantadas (LONDRINA, 2017). Em resíduos, ficou decidido o seguinte:

- Ampliar e instalar PEVs para a disposição de resíduos, inclusive nos distritos;

- Aumentar a fiscalização dos descartes irregulares, bem como de empresas licenciadas, que recebem, tratam e destinam resíduos;
- Incentivar a criação, bem como fortalecer e capacitar as cooperativas de reciclagem, para que se tornem mais profissionais em todo o município;
- Propor um estudo de viabilidade para a coleta separada de resíduos orgânicos, de rejeitos e de recicláveis, com o fim de aumentar a eficiência e a eficácia da coleta seletiva e de incentivar projetos de compostagem de resíduos verdes e de compostagem gradativa dos resíduos orgânicos;
- Promover o tratamento do chorume da Central de Tratamento de Resíduos no próprio local, utilizando-se de novas tecnologias;
- Viabilizar tecnologias mais eficientes para o tratamento de resíduos perigosos, por meio de Planos Municipais.

A última conferência investigada foi em 2019, com o tema “Gestão integrada de resíduos sólidos e os desafios da reciclagem e logística reversa”. Ao contrário das outras duas conferências, a de 2019 colocou os resíduos sólidos como foco, e todos os seis eixos temáticos da conferência resultaram na definição de estratégias que pudessem contribuir com a gestão de resíduos sólidos municipais (LONDRINA, 2020a). Foram tiradas as seguintes principais deliberações:

- Rever e melhorar a fiscalização dos contratos das cooperativas pelos órgãos competentes em relação ao cumprimento do cronograma de coleta e à forma de pagamento;
- Propor a criação de um programa para a inserção dos catadores informais nas cooperativas de reciclagem formalmente estabelecidas no município de Londrina, melhorando suas condições de participação e de permanência;
- Estabelecer um programa de capacitação e de formação dos cooperados;
- Criar um projeto de assistência técnica às cooperativas de reciclagem do município;
- Reestruturar o sistema de coleta seletiva com incentivos para as cooperativas;

- Propor a criação de um programa de interação ou de cooperação entre cooperativas e geradores de resíduos/municípios para a sensibilização e a conscientização para a correta separação de resíduos sólidos comercializáveis, bem como para a fiscalização do sistema de coleta seletiva;
- Garantir a elaboração de um Plano de Comunicação que contemple a gestão integrada de resíduos, visando atingir municípios, pequenos geradores organizacionais e influenciadores;
- Reestruturar o atual modelo de coleta seletiva adotado pelo município;
- Exigir a implementação da logística reversa, de acordo com a lei, com a responsabilidade compartilhada entre consumidores, indústrias, comércio e poder público;
- Retomar a implementação da coleta diferenciada (orgânico, rejeito e reciclável) no quadrilátero central de Londrina e ampliar para os condomínios habitacionais, implantando logística para a coleta separada dos resíduos orgânicos e para a sua compostagem.

Alguns temas imprescindíveis apareceram em comum nas três conferências, denotando o valor desses apontamentos no setor, bem como o quase sistemático descaso do poder público no que tange às deliberações das conferências, sendo eles: fortalecer a SEMA e sua integralização a outras secretarias; formular meios de comunicação e de divulgação dos eventos ambientais, na tentativa de fomentar uma maior participação social; ampliar, estruturar e incentivar ações de educação ambiental, ampliando e melhorando a participação da sociedade na segregação adequada dos resíduos; planejar formas e canais de participação, com a concepção de relatórios e de informações ambientais (LONDRINA, 2022c).

Dentro desse balanço de discussões e de propostas suscitadas, analisar como alguns assuntos foram tornando-se recorrentes nas conferências é algo crucial. No capítulo anterior, expomos como a gestão de resíduos sólidos em Londrina é constituída por uma governança autoritária altamente centralizada. Nesse ponto, podemos observar como as conferências se transformam em meros eventos formais e protocolares, nos quais o Estado não acatou nem reconheceu as recomendações, como também atesta o relatório da auditoria do TCE-PR, já citado (TCE, 2021). Assim, fica recorrente em todas as conferências a necessidade de se

traçar um plano municipal para os resíduos sólidos urbanos, fortalecer a SEMA e instituir canais de comunicação com a sociedade. Esses fatores exprimem como a sociedade civil e os especialistas da área não conseguem acompanhar ou participar desse formato de gestão, que tem a exclusão como componente acentuado na centralização seletiva na CMTU (JESSOP, 2016a; OFFE, 1984).

Nas atas, não foi encontrado a presença das cooperativas nas discussões e nas conduções de nenhuma das conferências, o que pode ser compreendido como uma estratégia da metagovernança para suprimir esses atores dos espaços democráticos de discussão e de constituição de políticas. Esse procedimento reforça o autoritarismo imposto e a ausência dos atores que deveriam ter centralidade, segundo a PNRS (JESSOP, 2016a; STALGREN, 2006). Por conseguinte, o resultado dos mecanismos seletivos estruturais de falta de participação, de centralização e de desmantelamento é efeito de uma governança autoritária, que, por meio da metagovernança, formalmente organiza alguns meios de participação, mas exclui atores substanciais na preparação das políticas públicas ou não considera as informações levantadas nessas esferas. Após as deliberações das conferências, notamos como algumas demandas são reprimidas e suprimidas pelo Estado, haja vista que, em 2021, elas retornaram, por meio da auditoria do TCE-PR (JESSOP, 2016b; OFFE, 1984; TCE, 2021).

Em estudo realizado por Santos *et al.* (2021), percebemos como o Estado agiu com a restrição não aleatória de possibilidades (OFFE, 1984) no combate à covid-19 no setor de coleta seletiva. Durante a pandemia, o trabalho da coleta seletiva em Londrina, que não paralisou suas atividades, encontrou numerosas dificuldades, entre elas: problemas de armazenamento e de comercialização dos resíduos; diminuição da renda; superlotação dos barracões; e falta de apoio sistêmico do poder público, incluindo a falta de orientações na condução da pandemia global. Tais ações colaboraram para o enfraquecimento das cooperativas, pois intensificaram as adversidades já acarretadas pela crise, potencializando as condições de precarização do trabalho, a exposição aos riscos e as dificuldades financeiras. Como medida, o Ministério Público Estadual do Paraná encaminhou três recomendações administrativas em comarcas diferentes, as quais se voltavam à proteção e ao apoio às cooperativas e aos catadores de materiais. O NINTER-UDEL também encaminhou ao poder público uma moção de apoio às cooperativas, mencionando os resultados obtidos em pesquisa, assim como o

CONSEMMA, que enviou recomendações e exigiu um plano de contingência de suporte ao setor. Em resposta, a CMTU pontuou que não poderia fazer nenhuma ação distinta da que estava disposta em contrato, ou seja, não poderia assumir nenhum custo, pois correria o risco de cometer improbidade administrativa. A companhia diz que houve contato com as cooperativas e que foram dadas as devidas orientações quanto ao uso de EPIs, o contato de empresas que pudessem fornecer os materiais de proteção individual e as informações sobre o auxílio emergencial do Governo Federal. A companhia transferiu a responsabilidade municipal para outras instâncias e não anunciou políticas específicas de enfrentamento à pandemia no setor de coleta seletiva. Em suma, anulou as necessidades das cooperativas e dos catadores e tratou as cooperativas como empresas privadas (JESSOP, 2016a; OFFE, 1984).

Infelizmente nós somos olhados como passa fome, como os pequenos, como problemáticos, como só damos custos para o município, só dá gasto. Claro, todo mundo é falho, mas somos mais falhos, mais que tudo na face da terra.... Infelizmente nós somos vistos dessa forma, mas quando é falado sobre dinheiro, sobre multas, sobre essas coisas daí somos tratados como empresas, como empresários. [...] tudo que a gente precisa, de início, é respeito (SANTOS *et al.*, 2021, p. 1214).

Para Offe (1984), esse processo de não decisão do Estado, não acatando as recomendações, as conferências e os documentos, é um instrumento de alocação de benefícios e de privilégios. Quando o Estado ignora as deliberações do conselho nas conferências, a situação das cooperativas diante da covid-19 e as orientações de órgãos especializados em outros eventos, ele lida com os problemas, os sofrimentos e os riscos dos catadores como “não realidades”, fora de alcance das políticas públicas: “Fica sugerido que os não acontecimentos fazem política mais significativamente que os acontecimentos explicitamente destinados a fazer política” (p. 153).

O tratamento desigual e discriminatório por parte da CMTU é manifestação da governança autoritária em Londrina. Quando a CMTU não reconhece a vulnerabilidade dos catadores e das catadoras perante a pandemia, quando projetos indispensáveis não conseguem avançar por questões de gestão e articulação entre os diferentes atores, quando existe uma ausência sistêmica de acesso às informações e quando a CMTU e a prefeitura não consideram as

deliberações de outras instituições, como o Ministério Público e os conselhos, podemos identificar o projeto político conservador de favorecimento diferencial e indiferente aos riscos e aos sofrimentos de pessoas mais vulneráveis, mesmo aquelas que prestavam um serviço essencial. Essas condições são orquestradas pelas estratégias da metagovernança seletiva, que, mediante essas ações, tende a reorganizar esse modelo de governança autoritária atendendo aos objetivos neoliberais, com a clara exclusão das cooperativas e dos catadores.

Na próxima seção, vamos entender como tais mecanismos processuais, amparados nos mecanismos estruturais, trouxeram a eliminação e a seletividade para a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

6.2 A FORMULAÇÃO DO PMGIRS: RESISTÊNCIA E EXCLUSÃO

Após 10 anos de atraso, Londrina aprovou, por meio da Lei nº 13.438, de 6 de julho de 2022, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (LONDRINA, 2022e). Apesar de sua relevância, o município só desenvolveu o plano por conta da pressão externa do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que, por meio do relatório de auditoria anual publicado em fevereiro de 2021, exigiu a redação do plano em até 12 meses, conforme lemos:

Em até 12 meses, o município deve elaborar ou revisar o Plano Municipal ou Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos ou o Plano Municipal de Saneamento Básico, contemplando o conteúdo mínimo exigido pelos artigos 18 e 19 da Lei nº 12.305/2010 e os artigos 50 a 52 do Decreto nº 7.404/2010 (TCE-PR, 2021, *n.p.*).

A partir da publicação do TCE-PR, começou uma corrida contra o tempo para formular o plano, o que causou incongruências e insatisfações. A ausência do PMGIRS em Londrina exemplifica a falta de comprometimento do Estado com o tema, entretanto, embora saibamos da dimensão do plano, a finalidade, aqui, é discutir a condução do Estado em sua elaboração, e não o seu conteúdo.

Questionada acerca da importância do PMGIRS para o município e para os avanços nas discussões sobre o tema, bem como acerca da demora em sua facção, a CMTU disse:

Entrevistado 2 – Porque se trata de um plano de grande complexidade, envolvendo algumas Secretarias Municipais. Além deste fato, as mudanças de gestão, as alterações inerentes ao desenvolvimento e crescimento da cidade, as alterações legislativas e normativas no período, dentre outros fatores, fizeram com que houvesse a necessidade de adequação ao longo do tempo. (...) sempre houve um planejamento formal e com a participação dos atores envolvidos, pois o plano é feito em cima das demandas apresentadas durante o período e as verificadas na execução dos serviços. Portanto não vemos que a falta do PMGIRS tenha afetado de forma considerável a operacionalização dos resíduos, até porque existe a política nacional de resíduos, a qual sempre foi levada em consideração nos trabalhos desenvolvidos.

O posicionamento da CMTU não condiz com as pesquisas empreendidas em âmbito municipal (ALIGLERI *et al.*, 2018; BORINELLI; SOUZA-SANTOS; ALIGLERI, 2019; SANTOS *et al.*, 2021) nem com o Relatório da auditoria do TCE, que sublinham diversos fatores de crise no setor, dentre eles a falta de participação, o autoritarismo, a centralização e a falta de suporte às cooperativas e aos cooperados, o que expressa, indiretamente, uma escassez de planejamento claro. Esse posicionamento também não reflete a realidade compartilhada por especialistas e por envolvidos no setor, como vimos no capítulo anterior. Ademais, existe, aí, uma incoerência, pois a própria PNRS orienta a construção do plano e alerta, no art. 18, que essa é condição para receber recursos da união destinados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos. A PNRS ainda explicita que a produção do plano requer a criação de programas com a participação de grupos que tenham interesse no tema, bem como das cooperativas e das associações de catadores.

A composição desse plano, em Londrina, teve quatro momentos elementares, quais sejam: a audiência pública de validação do diagnóstico, a oficina técnica híbrida de planejamento das ações do PMGIRS, a audiência pública de validação do prognóstico e a oficina técnica com as cooperativas de reciclagem (LONDRINA, 2022g).

Por meio do Decreto Municipal nº 302, de março de 2021, a Prefeitura de Londrina criou o Comitê Diretor para o processo de escrita do

PMGIRS, sendo ele integrado pelos seguintes órgãos públicos: SEMA; CMTU, Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SMAA); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação (SMOP); Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Tecnologia (SMPOT); e Autarquia Municipal de Saúde (MAS).

Não obstante esses espaços de participação e de contribuição tenham sido criados, alguns dos participantes nos eventos descritos indagaram a divulgação e o estímulo para envolvimento nas discussões concernentes ao plano. Os documentos exibidos na reunião foram delineados pelo Comitê Diretor, que é formado apenas por membros das secretarias do poder público, e, posteriormente, abertos para colaboração. Todavia, como esse procedimento pode ser considerado um processo participativo e com a interação dos interessados e da população se não existe uma pluralidade de atores na estrutura do Comitê Diretor, que é o responsável pelas decisões finais relacionadas ao plano?

Confirmando essa situação, seguem alguns comentários feitos na reunião da audiência pública de validação do diagnóstico, via chat:

Bom dia! O formato definido para esta audiência não permite que as pessoas participem adequadamente. Seria importante utilizar um formato mais democrático. Em 140 caracteres não é possível debater nada.

Não vimos a construção coletiva deste documento.

Não estão apresentados no documento os problemas e as principais discussões efetuadas na última Conferência Municipal do Meio Ambiente, realizada em 2019.

Como garantir que as contribuições e sugestões da comunidade serão realmente inseridas no Plano? (LONDRINA, 2022f, *n.p.*).

O documento chegou pronto à reunião, e os participantes foram informados dos canais de participação para as melhorias necessárias. Os espaços de contribuição foram: um formulário disponível no site da SEMA, o e-mail da secretaria, o telefone de uma servidora, informado via reunião, e o chat do software utilizado para transmissão de áudio e de vídeo (LONDRINA, 2022h).

Nessa reunião, o comitê apresentou os objetivos, a metodologia empregada e o diagnóstico do setor com base nos dados de 2018. Utilizar os dados de quatro anos atrás certamente pode mascarar muitos eventos e informações

pertinentes, principalmente quando levamos em conta que tivemos o agravamento e o arrefecimento da pandemia no Brasil nesse período. No decorrer do trabalho, pudemos observar que eventos significativos aconteceram em 2019, como a exclusão do Setor de Resíduos da SEMA e a Conferência Municipal de Meio Ambiente com o foco em resíduos, bem como o aumento da quantidade de trabalho informal e a vulnerabilidade desses trabalhadores devido à pandemia (OIT, 2022; ARAÚJO; BRANDÃO, 2021).

Já na oficina técnica híbrida de planejamento houve uma adaptação do formato ao modelo híbrido, com o encontro presencial e a transmissão on-line. Dentro dos comentários e das discussões, verificamos a ausência de assuntos fundamentais nas instruções apresentadas, por exemplo: uma diretriz que trabalhasse de forma direta o papel das cooperativas e da coleta seletiva no plano e suas colaborações em curto e em longo prazo; uma diretriz com objetivos ligados à economia circular; e uma diretriz que esclareça como será feita a comunicação e a sensibilização da população na organização do descarte correto dos resíduos. A representante do NINTER mencionou, via chat, a insatisfação com esse formato e o valor da participação social nesse processo (LONDRINA, 2022f).

Não dá pra fazer essas contribuições assim, é um tema amplo e complexo. Eu sei que vocês têm prazos, mas Londrina está devendo esse plano há quase 10 anos, e não dá pra fazer isso a toque de caixa. Temos que fazer uma mobilização com participação social, sim. Então isso não é uma justificativa para fazer o plano a toque de caixa. Tem que ter a participação. E outra questão que eu coloco é, faremos a contribuição, inclusive aqui no NINTER temos professores muito engajados e comprometidos que podem contribuir, mas em que medida essas contribuições (pois ficaremos horas, já que não é fácil redigir esse texto de maneira que fique clara e objetiva/coerente), em que medida essas proposições serão aceitas pelo comitê? Pois não adianta nada a gente vir aqui, propor questões que são relevantes, inclusive, o que relevante na perspectiva do NINTER não é uma empresa que está vindo aqui propor. É uma universidade pública, comprometida com a cidade. Mas em que medida essas proposições feitas pelo NINTER serão acolhidas, porque isso é que participação efetiva. Inclusive colocamos em carta redigida em jornal, mas eu gostaria de saber quem irá acolher essas informações, quem terá o poder de decisão? (LONDRINA, 2022f, *n.p.*).

Em resposta, a representante da SEMA disse que,

Devido às condições estruturais e de pessoal, a servidora alega que eles não puderam contratar nenhuma empresa, e que os servidores já tem diversas atribuições além do PMGIRS, mas que eles estão se dedicando ao máximo. E aí com o tempo, depois de respirar um pouco e cumprir o prazo do TCE, vamos pensar em formas de participação com uma revisão, participação da população exige tempo e infelizmente a gente não teve (LONDRINA, 2022f, *n.p.*).

Mesmo tendo um atraso de 10 anos na execução do plano, a SEMA alega que não teve tempo hábil para traçá-lo, deixando nítido, nesse diálogo, como o tema foi perdendo sua prioridade no município de Londrina ao longo dos anos. A falta de participação e de inclusão social tanto na formulação quanto na discussão do plano beneficia os interesses de quem detém maior poder, e esse mecanismo processual promove regras de favorecimento e, inversamente, de exclusão para certos temas e grupos, como no caso das cooperativas e da coleta seletiva, que não acessam os espaços de discussão de maneira efetiva (OFFE, 1984; JESSOP, 2016b).

A despeito de o poder público ter se reunido com as cooperativas, a ata da oficina técnica com as cooperativas demonstra que em nenhum momento foi levantado e discutido o papel das cooperativas e dos cooperados no desenvolvimento, na implementação e na condução do PMGIRS. A reunião versa sobre questões recorrentes no setor, que são dificuldades das cooperativas, como o aumento dos catadores autônomos; a possibilidade de fiscalizar esse grupo; a redução dos resíduos coletados pela coleta seletiva; o retorno dos sacos verdes; e novos meios de pagamento. No entanto, a reunião ignora o próprio título e não discute o papel das cooperativas no plano, no sentido de firmar um diálogo com essas organizações em prol do seu fortalecimento e da definição de sua função ou de como elas poderiam auxiliar em curto e em longo prazo nas políticas e nas metas do PMGIRS. Além disso, a reunião não avança em nenhuma proposta de solução para os maiores problemas que foram citados anteriormente, tornando-se apenas um documento formal, para defender a participação (OFICINA TÉCNICA COM AS COOPERATIVAS DE RECICLAGEM, 2021).

Nessa mesma direção, a reunião de apresentação e validação do prognóstico do PMGIRS teve a exposição de algumas propostas já enviadas. Segundo a representante da SEMA, que conduziu a reunião, a concepção do plano contou com o envio de e-mails e de mensagens via WhatsApp de: empresas de

consultoria ambiental, conselhos municipais, instituições de ensino, cooperativas de reciclagem, empresas prestadoras de serviços ambientais, associações comerciais do município, Câmara Municipal de Londrina, ONGs ambientais, clubes e associações de profissionais, conselhos de classe e órgãos públicos que tratam de resíduos sólidos nos municípios da região de Londrina (LONDRINA, 2022i).

Consoante a ata, as propostas encaminhadas para melhorias do PMGIRS foram julgadas pelo comitê a partir dos seguintes critérios: acatadas na íntegra pelo Comitê Diretor; não acatadas, porque o Comitê Diretor decidiu não abordar (por tratar-se de responsabilidades alheias à gestão de resíduos) ou abordar de outra forma; agregadas a propostas já discutidas; fundidas; divididas ou reformuladas, para maior clareza do texto. Contudo, a ata não detalha com clareza quais foram acatadas, quais não foram e os motivos da decisão para cada caso, por isso, faltou transparência no processo decisório. Um ponto vital debatido na ata foi o apoio do NINTER para a construção de um comitê municipal multistakeholder de gestão da coleta seletiva vinculado ao Programa Londrina Recicla. Nesse sentido, um membro do NINTER destacou a relevância de um comitê que possibilite uma democracia representativa e deliberativa na gestão da coleta seletiva, trazendo benefícios como o aumento da transparência e da legitimidade às decisões do setor, além de cumprir com a legislação vigente no art. 39 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 5º do Decreto Municipal nº 829, de 8 de outubro de 2009 (LONDRINA, 2022i). Em resposta à demanda, os representantes da CMTU e da SEMA asseveraram que:

Roney tomou a palavra e disse que esse comitê multistakeholder, que seria um grupo para acompanhar e monitorar a implementação das ações do Londrina Recicla já está contemplado parte do PMGIRS que coloca o monitoramento por conselhos ou por um comitê que ainda será criado e que não se justificaria criar um comitê para a coleta seletiva e outro comitê para acompanhar as demais ações do plano.

Mariza concorda com a fala do Roney e reforça que esse Órgão Colegiado que vai ser criado ou assumido por um Conselho Municipal já existente já supre porque, na sua opinião, criar um comitê para monitorar a coleta seletiva, um comitê para monitorar a logística reversa, um comitê para a compostagem, não há sentido e que fica melhor concentrar todas as pessoas interessadas para agregarem neste Órgão Colegiado.

Mariza leu o chat, onde o Professor Claudio Pereira escreveu: "O comitê multistekholder é para fortalecer a participação e

transparência do sistema. Grato pelo esclarecimento" (LONDRINA, 2022i p.5).

Os mecanismos processuais são apenas uma via que contribui para o desenho do modelo de governança autoritária no município, o qual produz os espaços formais de discussão, determina as regras e implementa alterações particulares por meio da seletividade, aqui chamada metagovernança. A CMTU e a SEMA ressaltam que já existe um comitê hábil a receber essa demanda, porém, como vimos no capítulo anterior, esse comitê praticamente não discute o tema resíduos em suas reuniões. Ademais, existem mecanismos formais de participação, mas eles não cumprem esse dever de inclusão democrática, visto que a decisão final é do Comitê Diretor, e ele não explica ou fundamenta as decisões sem que haja um enfrentamento. Desse modo, os mecanismos de seletividade vão criando lacunas, que surgem por meio das resistências e das exclusões, as quais, por seu turno, vão expondo as fragilidades desse sistema e despertando condições para que esse modelo de governança seja cada vez mais centralizado e autoritário (JESSOP, 2016a; OFFE, 1984).

Trazer a metagovernança como mecanismo de operacionalização das estratégias de seletividade é algo interessante para pensarmos como tais ações e articulações seletivas vêm tentando reordenar a estrutura de governança em Londrina. À vista disso, os mecanismos processuais e estruturais criaram, dentro do período analisado, condições de exclusão das cooperativas ao acesso à informação e aos ambientes de discussão, de planejamento e de participação, além do desmantelamento de espaços e de políticas públicas que visavam, de alguma maneira, uma maior horizontalidade, democracia e participação do setor.

Essa seletividade negligencia o cenário de crise e todos os aspectos que a envolvem, para que não aconteça um comprometimento estratégico, político e institucional na melhoria de acessos e de recursos das cooperativas e de demais atores que não estejam em concordância com os termos impostos. Esse movimento gera um universo de "inação" que não é sem consequência. Ao contrário, ele origina as condições para uma maior aderência de diagnósticos da ineficiência e da defasagem incorrigíveis das organizações de catadores e de soluções neoliberais "modernizadoras" (HIDAKA; GONÇAVES-DIAS, 2022). Esse discurso transfere a responsabilidade pela crise da CMTU e da SEMA, incumbidas de investir, de

planejar e de executar a política pública de resíduos, para as cooperativas e os cooperados. Assim, pavimentamos o caminho para a privatização como única via possível para resolver os problemas que se avolumaram ao longo dos anos.

Conquanto exista de modo formal a tentativa de incluir as cooperativas e os cooperados em algumas situações, as discussões não levam em conta as reais dificuldades do setor, servindo mais como distrações, uma vez que não agem no cerne dos problemas. Esse fator abre espaço para uma maior centralização das decisões na CMTU e diminui a horizontalização da governança, promovendo um setor muito menos democrático, mas mais autoritário, excludente e propenso à neoliberalização total.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi compreender como a governança em resíduos forma-se por meio de estratégias de metagovernança e de mecanismos seletivos no município de Londrina-PR. As abordagens de Estado, de governança e de metagovernança propostas possibilitaram entender como o modelo de governança autoritária foi sendo constituído ao longo dos anos, apontando a importância de se analisar as diferentes relações de poder e quais ferramentas elas utilizaram para atingir os seus propósitos seletivos.

Foi possível constatar como o Estado contribuiu para o aprofundamento da desigualdade no setor de resíduos e foi condutor de variadas estratégias de metagovernança, por meio de seletividades que privilegiaram o setor privado e fortaleceram o poder e a centralização na CMTU. Dessa maneira, apesar da proposta central de uma maior horizontalização da PNRS e da governança, Londrina se destaca por uma governança autoritária e centralizadora.

Esse autoritarismo se apresenta, também, na imposição do critério de eficiência técnica como principal indicador para avaliar o desempenho das cooperativas, desconsiderando toda a realidade econômica, social e política em que elas estão inseridas. Esse olhar demonstra não só uma violência para com as cooperativas e cooperados, mas também uma seletividade, pois embora seja cobrado delas um desempenho de empresa privada, elas não possuem investimentos, nem a remuneração pelos serviços prestados correspondentes.

A partir da análise feita, foi possível observar que Londrina ganhou visibilidade nacional pela inclusão socioproductiva dos catadores e das catadoras, antecedendo vários elementos da PNRS, mas o setor de resíduos teve uma relação constante e complexa com as empresas privadas, seja de favorecimento ou de corrupção. Assim, na cidade, houve expressivos avanços nos governos de centro-esquerda, o que colaborou com a formulação da política pública municipal e com uma gestão mais horizontalizada. Entretanto, como as configurações do Estado vão alterando-se ao longo dos distintos contextos sociais, em Londrina, as estratégias de metagovernança começaram a trazer novos meios de reequilibrar as forças e o poder na governança. No fim, apesar de essa configuração eventualmente apresentar alguma resistência, o que predominou foi uma seletividade

operacionalizada por uma metagovernança direcionada aos interesses neoliberais hegemônicos.

Isso fez com que a governança formal falhasse e cedesse lugar para a estruturação de uma governança autoritária, com a exclusão de espaços de participação, a falta de controle social e o dismantelamento de políticas e de programas essenciais.

Por conseguinte, teoricamente, o destaque na metagovernança e a avaliação do papel estratégico do Estado no equilíbrio de forças revelaram, a partir da abordagem estratégico-relacional, uma perspectiva mais crítica e material dos conceitos de governança e de metagovernança, demonstrando os fenômenos e seus efeitos na reprodução de desigualdades sociais e políticas. Logo, a pesquisa contribui para uma operacionalização do conceito da metagovernança e para uma melhor percepção de como as desigualdades podem ser produzidas e reproduzidas pelo Estado.

Empiricamente, este estudo auxilia com um olhar analítico das inúmeras instituições presentes na governança em Londrina e de como os tantos formatos desse modelo trazem múltiplos resultados a partir dos objetivos políticos e, principalmente, das forças dominantes. Ainda assim, com todas as resistências e contratendências, Londrina vem fortalecendo, na última década, um modelo de governança autoritário e excludente na elaboração e na implementação da política municipal de resíduos.

Durante o desenvolvimento desta dissertação, alguns eventos trouxeram novas possibilidades de análise do setor. O PMGIRS foi instituído pela Lei Municipal nº 13.438, de 6 de julho de 2022, assim como a tentativa de privatização do setor de coleta seletiva, em agosto do mesmo ano. Isso posto, seria significativo acompanhar, em futuras pesquisas, as relações institucionais, técnicas e políticas no cumprimento do PMGIRS, bem como os objetivos, as metas, o grau de participação da sociedade, a inclusão socioproductiva das cooperativas, novos planos para a solução dos problemas apresentados e como essas informações estão sendo repassadas ao munícipe e aos interessados em geral (LONDRINA, 2022e). É preciso, ainda, monitorar o avanço das políticas neoliberais no setor e seus desdobramentos na tentativa de privatização da coleta seletiva, barrada, até o momento, por uma ação conjunta entre o Ministério Público e o NINTER, posto que esses eventos alteram de forma consistente o atual arranjo institucional.

A experiência de Londrina ilustra o caráter contestado e provisório das políticas públicas, o que tende a ser mais intenso e dramático para políticas que favorecem setores marginalizados, cujos serviços e recursos públicos tornam-se visados como fonte de acumulação e de poder de grupos econômicos e políticos. As lutas de resistência, portanto, também são origem de grande aprendizado a respeito da natureza instável do Estado, das forças em jogo e de suas estratégias e da importância de agregar apoios e solidariedades para estender e garantir direitos e justiça para muito além dos ganhos imediatos e da população afetada diretamente pelas mudanças políticas.

REFERÊNCIAS

- ABIHPEC. Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal. **Londrina adere ao Programa “Dê a Mão para o Futuro” Reciclagem, Trabalho e Renda.** **ABIHPEC.** 2015. Disponível em: <https://abihpec.org.br/release/londrina-adere-ao-programa-de-a-mao-para-o-futuro-reciclagem-trabalho-e-renda/>. Acesso em: 26 ago. 2022.
- ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil.** São Paulo: ABRELPE, 2020.
- ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil.** São Paulo: ABRELPE, 2021.
- ACIL. Associação Comercial e Industrial de Londrina. **Prefeitura quer consórcio de empresas para gerir o lixo.** 2013. Disponível em: <http://acil.com.br/noticias/prefeitura-quer-consorcio-para-gestao-do-lixo>>. Acesso em: 21 set. 2022.
- ADAMA, O. Urban governance and spatial inequality in service delivery: a case study of solid waste management in Abuja, Nigeria. **Waste Management & Research**, v. 30, n. 9, p. 991-998, 2012.
- ALIGLERI, L. *et al.* **Relatório sintético: diagnóstico do sistema de coleta seletiva em Londrina 2018: estratégias e ações para os atores.** Londrina: Grupo de Pesquisa Gestão de Resíduos Sólidos Recicláveis na cidade de Londrina, 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1j4LmiHANJOXldTyoh0mAuN6Ao-9-LK1f/view>. Acesso em: 19 out. 2022.
- ALIGLERI, L.; BORINELLI, B.; LUZIO-DOS-SANTOS, L. M. Cooperativismo solidário, universidade e a crise no campo da coleta seletiva de resíduos urbanos na cidade de Londrina, Paraná. *In*: PÉREZ MUÑOZ, I. H. A. (org.). **Economía social y solidaria en la educación superior: un espacio para la innovación.** 1. ed. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2020. v. 2, p. 191-226.
- ANDRADE, R. M. de; FERREIRA, J. A. A gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil frente às questões da globalização. **Rede-Revista Eletrônica do PRODEMA**, Fortaleza, v. 6, n. 1, mar. 2011.
- ARAÚJO, S. M. V. G. de. O desafio da aplicação da lei dos resíduos sólidos. Brasília. Câmara dos Deputados 2013. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/17262/desafio_aplicacao_ara_ujo.pdf?sequence=1. Acesso em: 7 out. 2022
- ARAÚJO, I. S. de; BRANDÃO, V. B. G. Trabalho e renda no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil. **Revista Práxis**, Novo Hamburgo, ano 18, n. 2, p. 96-111, maio/ago. 2021.

ARGOLO, J. C. R. **Sobre Viver No/Do Lixo**: o trabalho do catador de materiais recicláveis no Aterro Controlado do Município de Amargosa-Ba. Dissertação - Mestrado em Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas—Cruz das Almas: Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2013.

FUNDACION AVINA. **Contratação pública de uma cooperativa de catadores**: o caso da Cooperregião. Série Cata Ação, volume 1 . Salvador: Inspirar Ideias, 2012.

BÄCKSTRAND, K. *et al.* The promise of new modes of environmental governance. *In*: BÄCKSTRAND, K. *et al.* (eds). **Environmental politics and deliberative democracy**: examining the promise of new modes of governance. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BASTOS, H. M.; ARAÚJO, G. C. de. Cidadania, empreendedorismo social e economia solidária no contexto dos catadores cooperados de materiais recicláveis. **Revista Capital Científico - Eletrônica (RCCe)**, v. 13, n. 4, p. 62-79, out./dez. 2015.

BEESON, M. The coming of environmental authoritarianism. **Environmental Politics**, v. 19, n. 2, p. 276-294, 2010.

BERENGUEL, A. **Empresas vencedoras em licitação do BRT em Campinas são alvos de investigações**. 2016. Disponível em: <https://portalcbncampinas.com.br/2016/09/empresas-vencedoras-em-licitacao-do-brt-em-campinas-sao-alvos-de-investigacoes/>. Acesso em: 7 out. 2022

BESEN, G. R. **Coleta seletiva com inclusão de catadores**: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. 2011. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BESEN, G. R.; JACOBI, P. R. Acordo setorial de embalagens pós-consumo no Brasil: consulta. *In*: BESEN, G. R.; JACOBI, P. R.; FREITAS, L. (eds.). **Política nacional de resíduos sólidos**: implementação e monitoramento de resíduos. 1. ed. São Paulo: Instituto de Energia e Ambiente, p. 68-90, 2017.

BHASKAR, R. **A realist theory of science**. Londres. Routledge, 2013.

BHUIYAN, S. H. A crisis in governance: urban solid waste management in Bangladesh. **Habitat International**, v. 34, n. 1, p. 125-133, jan. 2010.

BITTENCOURT, R. N. Bolsonaro-Moloch. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 21, n. 231, p. 230-243, nov./dez. 2021.

BJERKLI, C. L. Governance on the ground: a study of solid waste management in Addis Ababa, Ethiopia. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 37, n. 4, p. 1273-1287, 2013.

BOBBIO, L. Governance multilivello e democrazia. **La Rivista Delle Politiche Sociali**, n. 2, p. 51-63, 2005.

BORINELLI, B.; ALIGLERI, L.; LUZIO-DOS-SANTOS, L. M. A PNRS e a crise no campo da reciclagem na cidade de Londrina: ameaças de retrocessos para o cooperativismo popular? *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 3., 2019, Matinhos. **Anais [...]**. Matinhos: UFPR, 2019.

BOSI, A. de P. A organização capitalista do trabalho “informal”: o caso dos catadores de recicláveis. **Revista Brasileira de ciências sociais**, v. 23, n. 67, p. 101-116, jun. 2008.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8666-21-junho-1993-322221-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 8 jan. 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11445-5-janeiro-2007-549031-publicacaooriginal-64311-pl.html>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 3 ago. 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12305-2-agosto-2010-607598-publicacaooriginal-128609-pl.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

BRAUN, V; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative research in psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BRINGHENTI, J. R.; GÜNTHER, W. M. R. Participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 16, n. 4, p. 421-430, out./dez. 2011.

BRUNO, A. J. V. *et al.* O estado como indutor do avanço municipal na gestão dos resíduos sólidos. *In*: BESEN, G. R.; JACOBI, P. R.; SILVA, C. L. (eds.). **10 anos da Política de Resíduos Sólidos**. São Paulo: Portal de Livros Abertos da USP, p. 104-120, 2021.

BUTT, W. H. Technics of labor: productivism, expertise, and solid waste management in a public-private partnership. **Anthropology of Work Review**, v. 41, n. 2, p. 108-118, 2020.

CANDIDO, S. E. A.; SOULÉ, F. V.; SACOMANO NETO, M. S. The emergence of “solidarity recycling” in Brazil: structural convergences and strategic actions in interconnected fields. **Organization & Environment**, v. 32, n. 3, p. 363-385, 2019.

CAPELARI, M. G. M. *et al.* Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, dez. 2020.

CHAUÍ, M. **Manifestações Ideológicas do autoritarismo brasileiro**. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2013.

CMTU. Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina. **Central de Valorização de Materiais Recicláveis registra primeiras movimentações**. 2017. Disponível em: <http://cmtu.londrina.pr.gov.br/index.php/ult-noticias/657-central-de-valorizacao-de-materiais-reciclaveis-registra-primeiras-movimentacoes.html>. Acesso em: 26 ago. 2022.

CMTU. Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina. **Coleta - orgânico e rejeito**. 2022a. Disponível em: <https://cmtu.londrina.pr.gov.br/index.php/coleta-organico-e-rejeito.html>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CMTU. Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina. **Coleta de resíduos recicláveis**. 2022b. Disponível em: <https://cmtu.londrina.pr.gov.br/index.php/coleta-reciclavel.html>. Acesso em: 10 ago. 2022.

COMELI, L. **Ex-dirigentes da CMTU são condenados por favorecimento de empresa**. 2018. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/politica/ex-dirigentes-da-cmtu-sao-condenados-por-favorecimento-de-empresa-997842.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

COMELI, L. **TC suspende licitação do lixo em Londrina**. 2012. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/politica/tc-suspende-licitacao-do-lixo-em-londrina-804089.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

D'AVILA, C. M. **Governança filantrópica nas redes estaduais de ensino: a sociedade civil organizada e a política de educação integral**. 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

DEUTSCH, S.; FLETCHER, R. The ‘Bolsonaro bridge’: violence, visibility, and the 2019 Amazon fires. **Environmental Science & Policy**, v. 132, p. 60-68, jun. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.02.012>. Acesso em: 20 set. 2022.

DGABC. Diário do Grande ABC. **Comissão apura fraude R\$ 1,2 bi com lixo**. 2000. Disponível em: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/185212/comissao-apura-fraude-rs-1-2-bi-com-lixo>. Acesso em: 21 set. 2022.

DIAS, P. **Brasil é o quarto país que mais assassina ativistas ambientais; relembre casos históricos**. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2022/06/brasil-e-o-quarto-pais-com-maior->

numero-de-assassinatos-de-ativistas-ambientais-relembre-casos.ghtml. Acesso em: 15 ago. 2022.

DIAS, S.; ABUSSAFY, R.; GONÇALVES, J. **Impactos da pandemia de Covid-19 sobre a reciclagem inclusiva nas cooperativas de catadores no Brasil: análise comparativa 2020-2021**. 2022. Disponível em: <https://www.wiego.org/resources/impactos-da-pandemia-de-covid-19-sobre-reciclagem-inclusiva-nas-cooperativas-de-catadores#:~:text=O%20n%C3%BAmero%20de%20casos%20confirmados,apoio%20ao%20trabalho%20dos%20catadores>. Acesso em: 20 set. 2022.

EMPINOTTI, V. L. *et al.* Transparência e o acesso à informação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. *In: Governança da água no contexto da escassez hídrica*. 1. ed. São Paulo: IEE/USP Instituto de Energia e Ambiente, p. 147-162, 2017.

FEINGOLD, D.; KOOP, S.; LEEUWEN, K. V. The city blueprint approach: urban water management and governance in cities in the U.S. **Environmental Management**, v. 61, n. 1, p. 9-23, 2018.

FIORINI, F. A.; ALONSO JUNIOR, N.; ALONSO, V. L. C. Governança corporativa: conceitos e aplicações. *In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA*, 13., 2016, Resende. **Anais [...]**. Resende: AEDB, 2016.

FOLHA de Londrina. **AMA ainda não encontrou local para novo aterro**. 1998. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/ama-ainda-nao-encontrou-local-para-novo-aterro-69134.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

FOLHA de Londrina. **Considerações sobre o Plano Municipal de Resíduos de Londrina**. 2021. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/opiniao/espaco-aberto---consideracoes-sobre-o-plano-municipal-de-residuos-de-londrina-3096912e.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

FOLHA DE LONDRINA. **Distribuição de sacos verdes é retomada em Londrina**. 2015. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/distribuicao-de-sacos-verdes-e-retomada-em-londrina-934329.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

FOLHA de Londrina. **Fraude em planilha gerou investigação**. 2000. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/politica/fraude-em-planilha-gerou-investigacao-285203.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

FRAGA, A. B. O trabalho de quem vive do lixo: desigualdade social e suas dimensões simbólicas. **Polêmica**, Rio de Janeiro, 2012.

FRANCISCHETTO, G. P. P.; PINHEIRO, P. T. A política nacional de resíduos sólidos como mecanismo de fortalecimento das associações de catadores de materiais recicláveis. **Derecho y Cambio Social**, v. 43, p. 1-24, 2016.

GJALTEMA, J.; BIESBROEK, R.; TERMEER, K. From government to governance to metagovernance: a systematic literature review. **Public Management Review**, v. 22, n. 12, p. 1760–1780, 14 ago. 2019.

GAMA, S. H. E. **Garimpeiros urbanos: a valorização do “lixo” e a desvalorização do trabalho.** 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

GAMBI, R. F. R. **A gestão dos resíduos sólidos no Brasil: uma análise crítica das parcerias público-privadas como arranjo emergente.** 2018. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

GARRIDO, M. **Terceirização da coleta seletiva seria um retrocesso para Londrina, diz pesquisadora da UEL.** 2020. Disponível em: <https://cbnlondrina.com.br/materias/terceirizacao-da-coleta-seletiva-seria-um-retrocesso-para-londrina-diz-pesquisadora-da-uel>. Acesso em: 25 ago. 2022.

GJALTEMA, J.; BIESBROEK, R.; TERMEER, K. From government to governance...to meta-governance: a systematic literature review. **Public Management Review**, v. 22, n. 12, p. 1760-1780, aug. 2019.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. *In*: GODOI, Cristiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais.** São Paulo: Saraiva, 2006

GUTBERLET, J.; BESEN, G. R.; MORAIS, L. Participatory solid waste governance and the role of social and solidarity economy: experiences from São Paulo, Brazil. **Detritus**, n. 13, p. 167-180, dec. 2020.

G1 PR. **Após ter sido preso, José Joaquim Ribeiro chega a Londrina, no PR.** 2020. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2012/09/apos-ter-sido-preso-joaquim-ribeiro-chega-em-londrina-no-parana.html>>. Acesso em: 3 nov. 2022.

HIDAKA, G. S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F. Coleta seletiva na cidade de São Paulo: serviços públicos urbanos sob a lógica neoliberal. **Cadernos Metrópole**, v. 24, p. 1163–1186, 8 ago. 2022.

HEADLEY, S. da S. **Perda da Central de Valorização de Resíduos Urbanos é preocupante.** 2018. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/opiniao/perda-da-central-de-valorizacao-de-residuos-urbanos-e-preocupante-1022347.html>. Acesso em: 26 ago. 2022.

HEADLEY, S. da S. Por que a gestão associada de serviços públicos foi malsucedida? um estudo sobre a instalação da central de valorização de materiais reciclados em Londrina-PR. *In*: SEMINÁRIO INTERDISCIPLINAR DE PESQUISAS EM RESÍDUOS, 1., 2016, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: UEL, 2019. p. 64-68. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1bhx4190owZn8iJIAWNJ6ytrq4MDUV-ql/view>. Acesso em: 20 out. 2022.

HEDLER, A. P. **Unidade de reciclagem é instalada no Residencial Horizonte II.** 2012. Disponível em: <https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=13314>. Acesso em: 10 ago. 2022.

HU, H. et al. A critical evaluation of waste incineration plants in Wuhan (China) based on site selection, environmental influence, public health and public participation.

International journal of environmental research and public health, v. 12, n. 7, p. 7593–7614, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Londrina - Panorama**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/londrina/panorama>. Acesso em: 21 set. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse preliminar do censo demográfico: IX recenseamento geral do Brasil – 1980 – Paraná**. Rio de Janeiro: IBGE, 1981. v. 1. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/310/cd_1980_v1_t1_n19_pr.pdf. Acesso em: 16 set. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse preliminar do censo demográfico: VII recenseamento geral do Brasil – 1960 – Estado do Paraná**. Rio de Janeiro: I.B.G.E, 1962. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/312/cd_1960_sinopse_preliminar_pr.pdf. Acesso em: 16 set. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse preliminar do censo demográfico: VIII recenseamento geral – 1970 – Paraná**. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1971. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/311/cd_1970_sinopse_preliminar_pr.pdf. Acesso em: 16 set. 2022.

JACOBI, P. Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. **Revista de Administração pública**, v. 34, n. 6, p. 131-158, 2000.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 135-158, 2011.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos na região metropolitana de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 2, p. 90-104, abr./jun. 2006.

JESSOP, B. Critical realism and the strategic-relational approach. **New Formations: A Journal of Culture, Theory and Politics**, n. 56, p. 40-53, 2005.

JESSOP, B. Institutional re(turns) and the strategic – relational approach. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 33, n. 7, p. 1213-1235, jul. 2001.

JESSOP, B. O Estado e a construção de Estados. **Revista Outubro**, n. 15, 2007.

JESSOP, B. Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. **Territory, Politics, Governance**, v. 4, n. 1, p. 8-32, 2016a.

JESSOP, B. **The future of the capitalist state**. Cambridge: Polity, 2002.

JESSOP, B. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, v. 68, n. 227–22, p. 43–57, 2018.

JESSOP, B. **The state: past, present, future**. Malden, MA: Polity Press, 2016b.

KALINA, M. Waste management in a more unequal world: centring inequality in our waste and climate change discourse. **Local Environment**, v. 25, n. 8, p. 612-618, 2020.

KLEIN, F. B.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; OLIVIERI, C. As transferências voluntárias do governo federal para a gestão de resíduos sólidos urbanos: um estudo da região metropolitana de São Paulo. **Cadernos Metrópole**, v. 22, n. 48, p. 457-478, maio./ago. 2020.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. Califórnia. Sage, 2007.

LACERDA, L. M. de. **Elementos geográficos no trabalho dos catadores de recicláveis do centro de Londrina**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

LAMOUNIER, B. Bases do autoritarismo revisitado: diálogo com Simon Schwartzman sobre o futuro da democracia brasileira. *In*: SCHWARTZMAN, F. F. *et al.* (eds.). **O Sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. p. 53-66.

LONDRINA. Ata da VIII Conferência Municipal do Meio Ambiente. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XVIII, n. 2907, p. 6, 22 jan. 2016. Disponível em: http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_2907_a_ssinado.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. Ata da X Conferência Municipal do Meio Ambiente. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XXII, n. 4005, p. 7, 27 fev. 2020a. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/images/stories/jornalOficial/Jornal-4005-Assinado-pdf.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. Câmara Municipal de Vereadores. **Sessão ordinária - 22/03/2001**. 2022a. Disponível em: <https://www.cml.pr.gov.br/cml/site/pesquisaatas.xhtml>. Acesso em: 21 set. 2022.

LONDRINA. Conselho Municipal de Meio Ambiente. **Atas de reuniões**. 2022b. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/atas-consema>. Acesso em: 10 ago. 2022.

LONDRINA. Conselho Municipal de Meio Ambiente. **Conferências**. 2022c. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/conferencias-consema>. Acesso em: 2 set. 2022.

LONDRINA. Conselho Municipal de Meio Ambiente. **Estrutura Organizacional da SEMA**. 2022j. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/menu-oculto-ambiente/estrutura-ambiente>. Acesso em: 2 set. 2022.

LONDRINA. Conselho Municipal de Saneamento. **Atas de reuniões**. 2022d. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/atas-cons-saneamento>. Acesso em: 10 ago. 2022.

LONDRINA. CONSEMMA - Conselho Municipal do Meio Ambiente. Ata da IX Conferência Municipal do Meio Ambiente: ODS/Londrina a caminho da sustentabilidade. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XX, n. 3412, p. 27, 20 dez. 2017. Disponível em: http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_3412_aassinado.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Audiência pública de validação e entrega do PMGIRS**. 2022h. Disponível em: <http://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-ambiente/dca/residuos/44081-ata-da-audiencia-publica-3-21-dez-2021/file>. Acesso em: 10 ago. 2022.

LONDRINA. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Audiência pública de validação do prognóstico - Caderno 3**. 2022i. Disponível em: <http://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-ambiente/dca/residuos/44039-ata-audiencia-publica-2-14-dez-2021/file>. Acesso em: 10 ago. 2022.

LONDRINA. Decreto nº 302 de 12 de março de 2021. Cria o Comitê Diretor para o processo de elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PMGIRS. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XXIII, n. 4299, p. 4, 15 mar. 2021a. Disponível em: <http://portal.londrina.pr.gov.br/images/stories/jornalOficial/Jornal-4299-Assinado-Pdf.pdf>. Acesso em 22 de ago. 2022.

LONDRINA. Decreto nº 712, de 11 de junho de 2015. Regulamenta a política de acesso às informações públicas no âmbito do Município de Londrina, bem como institui regras específicas complementares às normas gerais estabelecidas pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação -, e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XVIII, n. 2743, p. 6, 17 jun. 2015. Disponível em: https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_2743_assinado.pdf. Acesso em: 18 de ago. de 2022.

LONDRINA. Decreto nº 797 de 26 de junho de 2019. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal do Meio Ambiente. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XXII, n. 3831, p. 6, 8 jul. 2019a. Disponível em: https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_3831_assinado.pdf. Acesso em: 18 de ago. 2022.

LONDRINA. Decreto nº 829, de 08 de outubro de 2009. Institui o Comitê Municipal da Coleta Seletiva de Lixo e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XII, n. 1147, p. 17, 16 out. 2009. Disponível em: <https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal1147.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. Decreto nº 1021 de 10 de setembro de 2021. Aprova o regimento interno da Secretaria Municipal do Meio Ambiente. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XXIII, n. 4442, p. 4, 17 set. 2021b. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/images/stories/jornalOficial/Jornal-4442-Assinado-pdf.pdf>. Acesso em: 18 de ago. 2022.

LONDRINA. Decreto Legislativo nº 202, de 17 de fevereiro de 2003. Suspende a eficácia da Lei Municipal nº 8.361, de 22 de março de 2001, que proíbe a terceirização do serviço de coleta de lixo. **Jornal Oficial do Município de Londrina:** Londrina, ano VII, n. 440, p. 20, 28 fev. 2003a. Disponível em: https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_0440.pdf. Acesso em: 16 maio 2021.

LONDRINA. **Lei nº 507, de 27 de novembro de 1959.** Londrina: Câmara Municipal, 1959. Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/cons/lnd/leis/1959/L00507.htm>. Acesso em: 16 maio 2021.

LONDRINA. **Lei nº 2.700, de 22 de dezembro de 1976.** Acrescente-se ao artigo 206 da Lei Municipal nº 2.576, de 31 de outubro de 1975, o seguinte parágrafo: As firmas varejistas de combustíveis minerais e postos de serviço do Município funcionarão no horário constante da Escala de Plantão Semanal, com vigência anual. Londrina: Câmara Municipal, 1976. Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/cons/lnd/leis/1976/L02700.htm>. Acesso em: 15 maio 2021.

LONDRINA. **Lei nº 4.806, de 10 de outubro de 1991.** Estabelece a Política Municipal do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, cria o Conselho Municipal do Meio Ambiente e institui o Fundo Municipal do Meio Ambiente. Londrina: Câmara Municipal, 1991. Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/cons/lnd/leis/1991/L04806.htm>. Acesso em: 14 maio 2021.

LONDRINA. **Lei nº 5.297, de 22 de dezembro de 1992.** Institui a Coleta Seletiva de Lixo Urbano no Município de Londrina e dá outras providências. Londrina: Câmara Municipal, 1992. Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/cons/lnd/leis/1992/L05297.htm>. Acesso em: 16 maio 2021.

LONDRINA. **Lei nº 5.496, de 27 de julho de 1993.** Autoriza a constituição da sociedade de economia mista Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização, dispõe sobre o Transporte Coletivo de Passageiros e dá outras. Londrina: Câmara Municipal, 1993a. Disponível em: <https://www2.cml.pr.gov.br/leis/1993/web/LE054961993consol.html#:~:text=Autoriza%20a%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20da%20sociedade,de%20Passageiros%20e%20d%C3%A1%20outras>. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. **Lei nº 5.497, de 27 de julho de 1993.** Dispõe sobre a criação da Autarquia Municipal do Ambiente - AMA. Londrina: Câmara Municipal, 1993b. Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/cons/lnd/leis/1993/L05497.htm>. Acesso em: 16 maio 2021.

LONDRINA. **Lei nº 8.274, de 24 de novembro de 2000.** Regulamenta as atividades dos recolhedores de resíduos sólidos e entulhos no Município de Londrina. Londrina: Câmara Municipal, 2000. Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/cons/lnd/leis/2000/L08274.htm>. Acesso em: 16 maio 2021.

LONDRINA. **Lei nº 8.361, de 19 de março de 2001.** Proíbe a terceirização dos serviços de coleta de lixo, remoção de resíduos sólidos e varrição de vias e logradouros públicos e dá outras providências. Londrina: Câmara Municipal, 2001a.

Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/cons/lnd/leis/2001/L08361.htm>. Acesso em: 16 maio 2021.

LONDRINA. **Lei nº 9.268, de 8 de dezembro de 2003**. declara de utilidade pública o conselho das organizações dos profissionais da reciclagem dos resíduos sólidos de Londrina (CEPEVE), com sede e foro neste município. Londrina: Câmara Municipal, 2003b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/l/londrina/lei-ordinaria/2003/926/9268/lei-ordinaria-n-9268-2003-declara-de-utilidade-publica-o-conselho-das-organizacaoes-dos-profissionais-da-reciclagem-dos-residuos-solidos-de-londrina-cepeve-com-sede-e-foro-neste-municipio>. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. Lei nº 9.857, de 16 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA do Município de Londrina para o período de 2006 a 2009. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano VIII, n. 709, p. 1, 26 dez. 2005. Disponível em: <https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal0709.pdf>. Acesso em: 16 maio 2021.

LONDRINA. **Lei nº 10.132, de 27 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o exercício da regulação econômica e técnica do serviço público de saneamento, acresce competências institucionais à Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização – CMTU-LD e dá outras providências. **Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano IX, n. 814, p. 15, 28 dez. 2006. Disponível em: <https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal0814.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008. Institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo do município de Londrina - PDPML e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XI, n. 1047, p. 18, 29 dez. 2008. Disponível em: <https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal1047.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. **Lei nº 10.967, de 26 de julho de 2010**. Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico, cria o Conselho Municipal de Saneamento e o Fundo Municipal de Saneamento e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XIII, n. 1343, p. 1, 3 ago. 2010. Disponível em: https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_1343.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. **Lei nº 10.967, de 26 de novembro de 2001**. Extingue a Autarquia Municipal do Ambiente e, em substituição, institui a secretaria municipal do ambiente e dá outras providências. Londrina: Câmara Municipal, 2001b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/l/londrina/lei-ordinaria/2001/867/8677/lei-ordinaria-n-8677-2001-extingue-a-autarquia-municipal-do-ambiente-e-em-substituicao-institui-a-secretaria-municipal-do-ambiente-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. Lei nº 11.471, de 5 de janeiro de 2012. Institui o Código Ambiental do Município de Londrina. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano

XIV, n. 1766, p. 1, 10 jan. 2012. Disponível em: https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_1766_assinado.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. **Lei nº 11.465, de 5 de abril de 1990**. Lei orgânica do município de Londrina. Londrina: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/leis/2000/web/LOMconsol.html>. Acesso em: 16 maio 2021.

LONDRINA. Lei nº 12.867, de 14 de maio de 2019. Introduz alterações na Lei nº 8.834, de 1º de julho de 2002, que dispõe sobre a estrutura organizacional dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de Londrina e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XXII, n. 3804, p. 1, 29 maio 2019b. Disponível em: https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_3804_assinado.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. Lei nº 13.438, de 6 de julho de 2022. Institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XXIV, n. 4686, p. 1, 20 jul. 2022e. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/images/stories/jornalOficial/Jornal-4686-Extra-Assinado-pdf.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. **Galeria de Prefeitos**. 2020b. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/menu-oculto-gabinete-prefeito/galeria-prefeitos-gabinete>. Acesso em: 18 out. 2022.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. **PMGIRS**. 2022f. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/gestao-de-residuos-ambiente/pmgirs>. Acesso em: 3 set. 2022.

LONDRINA. Secretaria Municipal do Ambiente. **Gestão de resíduos**. 2019c. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/gestao-de-residuos-ambiente>. Acesso em: 10 ago. 2022.

LONDRINA. Secretaria Municipal do Ambiente. **PMGIRS**. 2022g. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/gestao-de-residuos-ambiente/pmgirs>. Acesso em: 31 ago. 2022.

MARCONI, P. **CMTU vai terceirizar coleta de recicláveis nos domicílios**. 2022. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/cmtu-vai-terceirizar-coleta-de-reciclaveis-nos-domicilios-3220678e.html>. Acesso em: 19 out. 2022.

MASSOUD, M. A. *et al.* Towards improved governance for sustainable solid waste management in Lebanon: centralised vs decentralised approaches. **Waste Management & Research**, v. 37, n. 7, p. 686-697, 2019.

MEIO Dia Paraná - Londrina. **Faltam sacos verdes para reciclagem em Londrina**. 2013a. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/3024125/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

MEIO Dia Paraná - Londrina. **Moradores abandonam a separação de lixo por falta de sacos verdes.** 2013b. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/3026816/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOURA, L. F. **Câmara aprova coleta de lixo municipalizada.** 2000. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/camara-aprova-coleta-de-lixo-municipalizada-315660.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

MOURA, L. R. D.; DIAS, S. L. F. G.; JUNQUEIRA, L. A. P. Um olhar sobre a saúde do catador de material reciclável: uma proposta de quadro analítico. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 21, p. e01072, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0107r2vu18L1AO>. Acesso em: 20 nov. 2022.

MUNHOZ, C. P. Contratos de parcerias público-privadas na gestão de resíduos sólidos urbanos – estudos de caso. **Revista de Direito Sanitário**, v. 16, n. 3, p. 57-74, 6 jul. 2015.

NASCIMENTO, A. P. D. **Vega ambiental perde monopólio da limpeza.** 2002. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/vega-ambiental-perde-monopolio-da-limpeza-424231.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

NINTER. Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Resíduos. **Impactos da proposta da CMTU 2020 para as cooperativas de coleta seletiva em Londrina.** 2020. Acesso restrito. Acesso em: 25 ago. 2022

OCANHA, P. B. **Londrina quer implantar Lixo Zero em até 400 dias.** 2013. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/geral/londrina-quer-implantar-lixo-zero-em-ate-400-dias-844718.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OGAWA, V. **A 'Volta' dos garimpeiros de lixões em Londrina.** 2018. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/a-volta-dos-garimpeiros-delixoes-em-londrina-1006665.html>. Acesso em: 5 ago. 2022.

OGAWA, V. **CMTU prevê retorno de sacos verdes em Londrina.** 2019. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/cmtu-preve-retorno-de-sacos-verdes-em-londrina-2973116e.html>. Acesso em: 15 ago. 2022.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Após dois anos de pandemia, a recuperação do emprego tem sido insuficiente na América Latina e no Caribe.** 2022. Disponível em: http://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_836203/lang--pt/index.htm. Acesso em: 2 set. 2022.

PAJOLLA, M. **Desmatamento anual da Amazônia dispara 29% e é o pior da última década, diz Instituto.** 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/01/19/desmatamento-anual-da-amazonia-dispara-29-e-e-o-pior-da-ultima-decada-diz-instituto>. Acesso em: 15 ago. 2022.

PENG, L.; GU, M.; PENG, Z. Study on the optimized mode of waste governance with sustainable urban development - case from China's urban waste classified collection. **Sustainability**, v. 12, n. 9, p. 3706, jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su12093706>. Acesso em: 22 set. 2022.

PEREIRA, L. I.; ORIGUÉLA, C. F.; COCA, E. L. de F. A política agrária no governo Bolsonaro: as contradições entre a expansão do agronegócio, o avanço da fome e o antiambientalismo. **Revista Nera**, n. 58, n. 24, p. 8-27, 2021.

PEREIRA, M. C. G.; TEIXEIRA, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 895-913, set. 2011.

PEREIRA, M. C. G.; TEIXEIRA, M. A. C. Luta por reconhecimento e políticas públicas: uma análise da experiência dos catadores da Asmare em Belo Horizonte (MG), durante o período de 1987 a 2010. In: SANTOS, M. C. L. dos (coord.). **Design, resíduo & dignidade**. São Paulo: Editora Olhares, 2014. p. 373-417.

PETERS, G. Domínios de existência: realismo crítico e ontologia estratificada do mundo social. **Teoria e Cultura**, v. 14, n. 2, p. 82-106, dez. 2019.

PINHEL, J. R. (org.). **Do lixo à cidadania**: guia para a formação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis. 1ª ed. São Paulo: Editora Peirópolis; IIPESA, 2013.

PINTO, A. P. R. **Câmara discute mudanças no sistema de coleta seletiva**. 2019. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/noticiadetalha.xhtml?origem=0&idnoticia=2127>. Acesso em: 25 ago. 2022.

PORTAL da Transparência. **Contratos/atas de registro de preço por contrato**. Fundo de Urbanização de Londrina: Licitação 13/2017 - Pregão 2022. Disponível em: <http://portaltransparencia.londrina.pr.gov.br:8080/transparencia/contratosContrato/verContrato?formulario.idContrato=8561>. Acesso em: 25 out. 2022.

POULANTZAS, N. A. **State, power, socialism**. Verso Books, 1978.

PREFEITURA DE LONDRINA. **Londrina recebe Prêmio Cidade Pró-Catador**. 2014. Disponível em: <https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=17702>. Acesso em: 26 ago. 2022.

RAMBALDUCCI, M. J. G. **O mercado de trabalho formal em Londrina nos últimos 5 anos**. 2018. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/blogs/marcosrambalducci/o-mercado-de-trabalho-formal-em-londrina-nos-ultimos-5-anos-1003631.html>. Acesso em: 20 ago. 2022.

RAMOS, A. Amazônia sob Bolsonaro. **AISTHESIS: Revista Chilena de Investigaciones Estéticas**, n. 70, p. 287-310, dic. 2021.

RAMOS, L. **Ex-servidor confirma fraude em licitações**. 2001. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/politica/ex-servidor-confirma-fraude-em-licitacoes-340324.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

RIBEIRO, H.; BESEN, G. R. Panorama da coleta seletiva no Brasil: desafios e perspectivas a partir de três estudos de caso. **InterfacEHS**, v. 2, n. 4, p. 1-18, 2007.

RIBEIRO, T. M. M. L.; INOUE, C. Y. Padrões sustentáveis de produção e consumo: resíduos sólidos e os desafios de governança do global ao local. **Meridiano 47**, v. 17, p. e17008, abr. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20889/M47e17008>. Acesso em: 21 set. 2022.

ROCHA, D. T. da. Práticas de governança da organização mundial do comércio (OMC). **REVISTA CEREUS**, v. 8, n. 1, p. 164-181, 2016.

RODRIGUES, C. M. **Estado e seletividade de políticas públicas: uma abordagem teórica e evidências empíricas ao nível da política de extensão rural no Brasil**. 1994. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

RODRIGUES, C. **Municípios do Norte do Paraná são exemplos em Logística Reversa para o país**. 2018. Disponível em: <http://www.expressao.com.br/noticias/materias/02-05-18-Municipios-do-Norte-do-Parana-sao-exemplos.php>. Acesso em: 26 ago. 2022.

SANT'ANNA, F. M. Conflitos socioambientais no Brasil e o governo Bolsonaro a trajetória da política ambiental e suas repercussões internacionais. *In*: BARBOSA, J. R.; PIÑERA HERNÁNDEZ, O. A. (eds.). **Extremismos políticos e direitos: Bolsonaro, Trump e a crise das “democracias”**. Marília – SP. Editora Oficina Universitária, 2022.

SANTOS, F. N. C. *et al.* Public policy selectivity in solid waste in the covid-19 pandemic: exponentiating the vulnerability of the waste pickers' cooperatives in Londrina- PR. **Revista de Administração da UFSM**, v. 14, p. 1201-1220, dez. 2021.

SARIS, S. **Recicladores pedem mais investimentos**. 2017. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/recicladores-pedem-mais-investimentos-969135.html>. Acesso em: 29 ago. 2021.

SCHWARCZ, L. M. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SEVERI, F. C. Os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Direito e Práxis**, v. 5, n. 8, p. 152-171, jul. 2014.

SILVA, S. P. **A organização coletiva de catadores de material reciclável no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SILVA, S. P. Da inserção ao desmantelamento da política de economia solidária na agenda governamental (2003-2019). **RBEST Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 3, p. e021020, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rbest.v3i00.15938>. Acesso em: 23 set. 2022.

SILVA, J. G. M. da; GONÇALVES-DIAS, S. L. F. Avaliação das condições de vulnerabilidade socioambiental dos catadores que atuam em cooperativas na cidade de São Paulo. *In*: GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; SAKURAI, T.; ZIGLIO, L. (eds.). **Catadores e espaços de (in)visibilidades**. São Paulo – SP. Editora Blucher, 2020. p. 77-98.

SOUZA, J. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. 3. ed. São Paulo: Contracorrente, 2017.

SOUZA, M. M. O. *et al.* Agrotóxicos e transgênicos: retrocessos socioambientais e avanços conservadores no governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 319-352, 2020.

STÅLGREN, P. **Corruption in the water sector: causes, consequences and potential reform**. 2006. Disponível em: https://siwi.org/wp-content/uploads/2015/03/20060906171639corruptionpb_low-3.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

SWYNGEDOUW, E. Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 18, n. 1, p. 63-76, 2000.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *In*: ENCONTRO NORTE E NORDESTE DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 15., 2012, Teresina. **Anais [...]**. Teresina: UFPI, 2012.

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Envolvidos no caso AMA-Comurb devem restituir R\$ 32,4 milhões a Londrina**. 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/envolvidos-no-caso-ama-comurb-devem-restituir-r-324-milhoes-a-londrina/7974/N>. Acesso em: 21 set. 2022.

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Diário Eletrônico Do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**: Curitiba, ano XVI, n. 2486, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/diario-eletronico-2486-2021-de-25-de-fevereiro-de-2021/333959/area/10>. Acesso em: 19 set. 2022

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **TCE-PR determina que CMTU de Londrina responda pedidos de informação no prazo**. 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-determina-que-cmtu-de-londrina-responda-pedidos-de-informacao-no-prazo/8491/N>. Acesso em: 10 ago. 2022.

TEODÓSIO, A. S. S.; DIAS, S. F. L. G.; SANTOS, M. C. L. dos. Procrastinação da política nacional de resíduos sólidos: catadores, governos e empresas na governança urbana. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 68, n. 4, p. 30-33, out./dez. 2016.

TOLEDO, S. T. R. **Utilização e reutilização dos espaços destinados aos lixões, na cidade de Londrina**. 1990. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 1990.

TRIVIÑOS, A. N. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Editora atlas S.A, 1987.

VILLAC, T. A construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *In*: SANTOS, M. C. L. dos (coord.). **Design, resíduo & dignidade**. São Paulo: Editora Olhares, 2014. p. 149-160.

YAN, J.; LI, R.; RAN, R. When collaborative water governance meets authoritarian environmentalism: the dilemma of safe water supply project in coal mining villages of China's Shanxi province. **Sustainability**, v. 14, n. 3, p. 1277, 2022. Acesso em: <https://doi.org/10.3390/su14031277>. Disponível em: 20 set. 2022.

APÉNDICES

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevista

BLOCO 01

1. Qual seu nome?
2. Qual sua formação? E a sua profissão?
3. Em qual Instituição/Organização você trabalha?
4. Desde quando você trabalha com resíduos?
5. Poderia fazer uma breve síntese da sua trajetória, trabalhando com resíduos?

BLOCO 02

1. Como você avalia a atual modelo gestão de resíduos do município de Londrina de forma geral?
2. Como você avalia este modelo de gestão quanto à clareza de atribuições e coordenação entre as diversas atividades e instituições envolvidas?
3. Na sua opinião, esse formato e modelo de gestão é acessível em termos de recursos e informações aos diversos atores que atuam no setor de resíduos?
4. Se não, que atores são os mais beneficiados e como? E quais enfrentam mais obstáculos para acessar a estrutura (recursos, participação, influência e informações) de gestão?
5. Qual(is) instituições tem mais poder na definição da política de gestão de resíduos em Londrina? Por que?

BLOCO 03

1. Como são tomadas as principais decisões (como orçamento e as prioridades do setor) sobre a gestão de resíduos da cidade?
2. Quais as principais formas/canais de participação na gestão de resíduos?
3. Como você avalia os níveis de participação dos atores na gestão de resíduos do município?
4. Você acredita que as informações disponibilizadas pela gestão de resíduos são suficientes e acessíveis para a participação ativa e qualificada dos principais atores e da sociedade na política de resíduos? Se não, quais as principais deficiências?

BLOCO FINAL

1. Durante o processo de formulação das políticas públicas relacionadas aos resíduos, você considera que algum dos atores envolvidos possam ser privilegiados? De que maneira?
2. Quais são os pontos fortes e pontos fracos do modelo de coleta seletiva existente?
3. Você poderia dar sugestões tornar o modelo de gestão de resíduos mais eficaz social, econômica e ambientalmente?

APÊNDICE B

Roteiro de Entrevista – CMTU

- 1 Quais os principais avanços e desafios da Gestão de Resíduos Sólidos Domésticos em Londrina, nos últimos 5 anos?
- 2 Por que Londrina demorou quase uma década para a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PMGIRS?
- 3 O PMGIRS foi elaborado recentemente em (2021-2022), antes disso, como era feito o planejamento da operacionalização da política ambiental de resíduos no município?
- 4 Como a ausência de um planejamento formal de longo prazo e elaborado com a participação dos principais atores envolvidos diretamente no setor de resíduos (antes do PMGIRS), afetou a operacionalização da política de resíduos?
- 5 A CMTU conta com recursos suficientes para conduzir atividades da gestão de resíduos sólidos domésticos, como fiscalização, monitoramento, gestão de contratos e suporte às cooperativas? Caso não, quais recursos são mais carentes?
- 6 Quais as principais formas/canais de participação dos diferentes atores (cooperativas, empresas privadas, sociedade civil organizada) na formulação e implementação das políticas de gestão de resíduos sólidos em Londrina?
- 7 Você acredita que esses canais, são suficientes para a participação efetiva dos envolvidos na gestão integrada de resíduos sólidos no município de Londrina?
- 8 Considerando que grande parte dos recursos orçamentários e de pessoas da política da gestão de resíduos, encontram-se na CMTU, quais os pontos positivos e negativos desse modelo institucional?
- 9 A ausência de um setor específico da administração direta na formulação da política de resíduos, com recursos adequados, compromete melhores resultados no setor? Por quê?