Capítulo 2 - Efeito ricochete: trajetórias técnico-políticas e a criação de novos modelos de políticas públicas

Igor Brandão

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BRANDÃO, I. Efeito ricochete: trajetórias técnico-políticas e a criação de novos modelos de políticas públicas. In: ABERS, R. N., ed. *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira* [online]. Brasília: Editora UnB, 2021, pp. 89-119. ISBN: 978-65-5846-159-3.
<https://doi.org/10.7476/9786558461593.0003>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](#).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](#).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](#).

Capítulo 2

Efeito *ricochete*:¹ trajetórias técnico-políticas e a criação de novos modelos de políticas públicas

Igor Brandão

A literatura sobre as relações entre movimentos sociais e políticas públicas tem destacado três papéis para a sociedade civil em processos de construção institucional. Primeiro, o de democratizar a produção de políticas em um ambiente de governança cada vez mais complexo. Segundo, o de suprir o Estado com capacidades para produzir políticas efetivas. E, terceiro, o de mobilizar atores para pressionar representantes e burocratas em favor de pautas defendidas por organizações da sociedade (ABERS; KECK, 2017; ABERS *et al.*, 2018; CARLOS *et al.*, 2017). Recentemente, autoras têm investigado também como o ativismo e as trajetórias de atores

¹ Usei o termo *ping-pong* para me referir ao mesmo efeito em trabalhos anteriores (cf. BRANDÃO, 2018).

vinculados a movimentos sociais afetam a mudança de políticas (ABERS, 2018; GUTIERRES, 2018; OLIVEIRA, 2016; RICH, 2019).

No entanto, pouco se sabe sobre como trajetórias individuais se transformam em elementos que incidem nas políticas públicas. Este capítulo busca preencher tal lacuna por meio do estudo de caso de uma mudança de política ocorrida no contexto do processo de construção do regime brasileiro de políticas de resíduos (BRANDÃO; GUTIÉRREZ, 2016, 2018). A mudança contribuiu para o desenho da moldura do regime, constituído, entre outros arranjos e institucionalidades, pelas Leis Federais 11.445/2007 e 12.305/2010, relativas às Políticas Nacionais de Saneamento Básico (PNSB) e Resíduos Sólidos (PNRS).

Inspirado por estudos distintos sobre os efeitos políticos da circulação de pessoas em espaços de poder (SCHNEIDER, 1994; GUTIÉRREZ, 2010; BIANCHI; ALIAGA, 2012; ABERS; KECK, 2013; SOUZA, 2016; PORTO DE OLIVEIRA, 2017), entendo o termo “trajetórias técnico-políticas” como *os caminhos profissionais trilhados por especialistas de um setor de política ao longo de suas vidas*. E, seguindo Abers na introdução deste livro, interpreto o conceito de ativismo institucional como um tipo de *ação criativa capaz de mediar relações e ideias entre atores situados no Estado e na sociedade civil*.

O principal argumento do capítulo é que um grupo de especialistas em saneamento ambiental e assistência social se habilitou a mediar o processo de criação de um novo modelo de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos (Girsu) no Brasil. Modelos de políticas públicas podem ser compreendidos aqui similarmente ao que Deborah Stone (1989, 2012) chamou de “narrativa”.² Narrativas dizem porque um problema ocorre, sobre o que ele diz respeito, quem deve ser culpado, e o que pode ser feito para solucioná-lo. Símbolos e números conectados de maneira coerente transformam uma condição em problema sobre o qual alguma ação deve ser realizada. E foi por meio da elaboração de uma narrativa específica sobre o problema da gestão municipal de resíduos no Brasil que aquele grupo de especialistas mediou o processo de criação de um novo modelo Girsu. Dessa maneira, incidiu sobre a mudança de política que resultou na PNSB e na PNRS.

² Tradução livre de *storytelling* e *framing*, entendidos aqui como sinônimos.

A análise se baseia em pesquisa de campo realizada entre 2014 e 2017 (BRANDÃO, 2018), cuja coleta de dados se deu por meio da participação em 15 eventos e reuniões públicas, da leitura de documentos públicos e privados, e da avaliação qualitativa de 90 entrevistas aprofundadas com dois tipos de interlocutores – pessoas que participaram da construção do regime brasileiro e pessoas que possuíam expertise relacionada ao manejo de resíduos sólidos nos níveis nacional e internacional.

Na seção seguinte, discuto o papel de trajetórias técnico-políticas como elementos fundamentais para a transformação de políticas públicas. Depois, descrevo o processo histórico de criação de um novo modelo Girsu no Brasil, sua experimentação no nível municipal e a constituição de uma comunidade de especialistas em seu suporte. Em seguida, analiso a articulação da coalizão discursiva Lixo e Cidadania e suas ações para transportar aquele modelo para uma escala maior, nacional. Por fim, concluo que a mudança foi construída, em parte, por atores que migraram entre organizações estatais e não estatais em níveis de governo distintos, compartilharam objetivos mais amplos com atores situados fora do Estado e, assim, mediarão a criação do novo modelo.

Argumento ainda que sem essa mediação o modelo provavelmente não teria sido incorporado ao regime brasileiro de políticas de resíduos. Na prática, além de cultivar alianças com catadores e membros de organizações da sociedade civil, especialistas mobilizaram recursos em favor da ação de seus apoiadores externos, criando oportunidades de acesso a círculos estatais de desenho da política.

1. O efeito ricochete e a mudança de políticas públicas

A partir de perspectivas analíticas opostas, Pareto e Gramsci analisaram o papel da “circulação de elites” na produção de mudanças políticas mais amplas (BIANCHI; ALIAGA, 2012). Schneider (1994), de outra maneira, argumentou que a circulação interburocrática de uma elite de funcionários públicos entre empresas estatais contribuiu para a mudança da política industrial brasileira na década de 1970. O fluxo de pessoas hábeis entre cargos de alto e médio escalão teria produzido um efeito compensatório

para a baixa institucionalização da burocracia federal, dotando-a de capacidades para mudar a política econômica brasileira naquele contexto.

Gutiérrez (2010), por sua vez, tratou indiretamente da “circulação de pessoas” ao analisar como especialistas na gestão da água mediam relações e ideias entre técnicos, partidos e políticos profissionais. Aqueles atores teriam empregado seu conhecimento técnico e suas habilidades políticas para assumir posições organizacionais específicas e dali impulsionado as propostas de reforma que defendiam. Souza (2016) enfatizou, ainda, que a circulação de consultores por conferências nacionais sobre políticas setoriais favoreceu o aprendizado da mediação e resultou na obtenção de “capacidades estatais conversacionais”. Esse processo teria disseminado práticas metodológicas inovadoras para organizar processos participativos no interior do Estado brasileiro. Mais recentemente, Porto de Oliveira (2017) argumentou que a circulação internacional de “paradiplomatas” promoveu a difusão do orçamento participativo ao redor do mundo. Tais estudos revelaram como a circulação de pessoas que carregam ideias e experiências práticas entre espaços de poder pode afetar as políticas públicas.

Mas como trajetórias podem habilitar pessoas a agir como mediadores em processos de mudança de políticas? Atores políticos efetivamente circulam por diversas organizações na sociedade civil, no Estado e no mercado, e em diferentes escalas (doméstica e internacional). Ao longo de suas trajetórias, não somente podem carregar ideias e aprender novas habilidades, mas também se posicionar em diferentes redes de relações. Abers e Keck (2017) argumentam que ideias sobre políticas públicas são concebidas em, pelo menos, três tipos de ambientes: debates entre especialistas e não especialistas, nos quais ideias são defendidas; disputas políticas, nas quais ideias que não são específicas para os especialistas entram em discussão; e experimentos práticos em lugares particulares. Nesses espaços, atores (indivíduos e organizações) desenvolveriam capacidades e conquistariam reconhecimento dentro de uma área de política, o que os habilitaria a influenciar o comportamento de outros atores, ampliando suas redes de relações em apoio a suas ideias. Esse processo seria um tipo de aprendizado construtivo que cria poder, autoridade prática.

Enquanto Abers e Keck (2017) defendem que as trajetórias das pessoas, em última instância, são as fontes da autoridade na prática, argumento que

trajetórias técnico-políticas habilitam sujeitos a mediar o processo de criação de novos modelos de políticas públicas. A força que tais trajetórias exercem sobre certas políticas, por meio da mediação desempenhada por tais atores, denomino efeito *Ricochete*. Mais especificamente, o processo de habilitação que o constitui se dá por meio de três mecanismos: *i*) o aprendizado técnico e político sobre como negociar propostas concretas, criar alternativas contextualizadas e traduzir ideias em soluções práticas; *ii*) a constituição de uma rede de relações entre atores posicionados em organizações estatais e não estatais, em defesa do modelo; e *iii*) a mobilização de recursos humanos e materiais entre a sociedade civil e o Estado por meio dessa rede.

A decomposição do efeito *Ricochete* objetiva complementar o aparato analítico de Abers e Keck (2013; 2017), explicitando como atores constroem poder na prática para transformar políticas. Ao acumularem estoques de recursos ao longo de suas trajetórias, destacadamente competências (técnicas e políticas) e posicionamentos em redes de relações entre a sociedade civil e o Estado, certos atores se habilitam a mobilizar recursos a favor de determinados modelos de políticas e em detrimento de outros.

A literatura sobre mudança de políticas públicas tem demonstrado que a complexidade de problemas públicos por si só não determina como as pessoas se engajam na elaboração de propostas para solucioná-los (PETERS; ZITTOUN, 2016). Na prática, atores posicionados em organizações do Estado e/ou da sociedade civil não somente consideram o que fazer, mas como fazê-lo dentro de um contexto de oportunidades e constrangimentos políticos, materiais e institucionais (BRANDÃO, 2018; BRANDÃO; VIANA, 2018; BRANDÃO; VILAÇA, 2017). É por isso que uma compreensão mais apurada sobre como pessoas se habilitam a lidar estrategicamente com tais elementos é fundamental para a interpretação do processo de mudança de políticas.

Parte dessa literatura tem destacado o papel de mediadores na elaboração de propostas de solução para problemas públicos complexos. Mediadores da mudança de políticas públicas podem ser definidos como “intermediários nas interfaces de vários grupos [com] acesso a informações, ideias e posições” (HECLO, 1978 *apud* HOWLETT *et al.*, 2017,

p. 235, tradução nossa).³ Enquanto o modelo das coalizões de defesa destaca como o processo de negociação da mudança de política pode resultar em aprendizado – quando mediadores costuram consensos entre coalizões com crenças antagônicas (SABATIER, 1988; INGOLD; VARONE, 2012; JENKINS-SMITH *et al.*, 2014) –, o modelo dos múltiplos fluxos enfatiza como o aprendizado afeta a mudança da política – quando mediadores conectam fluxos políticos a propostas de solução, aproveitando janelas de oportunidade (KINGDON, 1995; ZAHADIADIS, 2014; KNAGGÅRD, 2015). Na prática, tais atores usam suas formações e informações técnicas para mediar conhecimentos e relações de poder entre os protagonistas da mudança da política (GUTIÉRREZ, 2010).

No entanto, quando experimentam propostas para soluções conhecidas na teoria, sujeitos aprendem, elaboram e negociam alternativas em torno das quais se aglutinam coalizões discursivas (HAJER, 1993; FISCHER, 2003, 2009; ANSELL, 2011). Para Hajer (1993, p. 47, tradução nossa) tais coalizões são como “aglomerados de conjuntos de linhas de histórias, de atores que contam tais histórias, e de práticas que se conformam a tais linhas de histórias, organizados em torno de um discurso”.⁴ Assim, o processo de mudança de políticas é constituído por disputas discursivas entre coalizões nas quais especialistas e não especialistas participam de jogos de linguagem sobre como circunscrever problemas públicos e a eles “colar” soluções específicas. Tais disputas se estabelecem tanto na definição do que é o problema e de quais são suas soluções apropriadas quanto em sua propagação, em busca de legitimação perante um público mais amplo (ZITTOUN, 2014).

Esse processo discursivo de mudança de políticas públicas, entretanto, é marcado também por experimentações práticas que produzem aprendizado, redes de relações, e cumprem papel importante na construção de uma narrativa sobre a política. É aqui que o debate sobre como trajetórias técnico-políticas incidem na mudança de políticas públicas pode ser

³ “[...] middlemen at the interfaces of various groups [with] access to information, ideas, and positions.” (HECLO, 1978 *apud* HOWLETT *et al.*, 2017, p. 235).

⁴ “[...] the ensemble of a set of story lines, the actors that utter these story lines, and the practices that conform to these story lines, all organized around a discourse.” (HAJER, 1993, p. 47).

abastecido por *insights* produzidos por estudos que analisaram os efeitos da circulação de atores entre espaços de poder.

2. A criação de um modelo de política em escala local

Limpeza urbana (LU) e gestão integrada de resíduos sólidos urbanos (Girsu) são as principais narrativas sobre as políticas de resíduos vigentes historicamente no Brasil. Ambas podem ser entendidas dessa maneira porque consistem em conjuntos de práticas variáveis sob o mesmo rótulo, inclusive comportando significados inconsistentes acerca de quais e como diferentes elementos podem ser incorporados ao manejo de resíduos sólidos urbanos.

Enquanto a narrativa da LU ignora o valor econômico, ambiental e social dos resíduos e se refere ao conjunto de ações pelas quais o “lixo” produzido nas cidades é transportado para depósitos – frequentemente inadequados – distantes das regiões centrais, com foco na higiene do ambiente urbano e sem preocupação explícita com a integração dos processos e das pessoas envolvidas (SCHAMBER; SUÁREZ, 2007), a narrativa Girsu se refere a esforços para integrar pessoas, máquinas e a infraestrutura das cidades no manejo das etapas de geração, separação, coleta, triagem, recuperação, tratamento e disposição final dos resíduos (PHILIPPI JR. *et al.*, 2012), reconhecendo o valor dos catadores e dos resíduos (GONÇALVES-DIAS, 2009; MNCR, 2012).

Quando a narrativa Girsu surgiu na Europa e nos Estados Unidos durante a década de 1970, defendia-se a redução da quantidade de resíduos gerada, o fim dos lixões e sua destinação adequada em aterros sanitários (DEMAJOROVIC, 1995). Em um contexto de “modernização ecológica”, governos e organizações da sociedade civil passaram a defendê-la como solução ambientalmente adequada para o problema da produção de resíduos nas cidades (SCHEINBERG, 2003). No entanto, nos anos 1980, a expansão urbana produziu escassez de áreas disponíveis para o funcionamento de aterros, enquanto a mobilização de comunidades vizinhas⁵ bloqueava o uso de áreas com essa destinação (BLUMBERG; GOTTLIEB, 1989;

⁵ Esses movimentos são conhecidos na literatura como *Not In My Backyard* – NIMB.

LUTON, 1996). A narrativa Girsu passou então a promover o abandono dos aterros – cujas capacidades se esgotavam rapidamente – e da incineração, incentivando, por outro lado, métodos de tratamento térmico controlados como forma de aumentar a eficiência e mitigar os riscos de poluição do meio ambiente (KREITH; TCHOBANOGLIOUS, 2002).

No Brasil, entretanto, municípios enfrentavam graves dificuldades financeiras para construir e administrar aterros sanitários. Inclusive, aqueles financiados com recursos federais se tornavam lixões em seguida, pela incapacidade de investimento das prefeituras em sua manutenção. Diante desses constrangimentos, alguns municípios encontraram soluções consorciadas para administrá-los. Não obstante, padeciam com a escalada dos custos pagos pelos serviços terceirizados de coleta seletiva, o que limitava as possibilidades de expansão e acelerava o esgotamento dos aterros (JACOBI, 2006; BESEN, 2011).

A narrativa da LU predominou historicamente sobre a da Girsu nos municípios brasileiros. Consequentemente, tanto a administração pública quanto as empresas prestadoras de serviços se especializaram no transporte de resíduos, restringindo suas práticas à coleta e à disposição final em áreas afastadas dos centros urbanos. Na lógica de que quanto maior a quantidade de resíduos transportados e aterrados tanto maiores os rendimentos das firmas prestadoras de serviço, nenhum incentivo era produzido para a redução da geração de resíduos, tampouco para a separação do material reciclável na origem pelos cidadãos. Atribuía-se a catadores em situação de rua parte da responsabilidade pela degradação gerada pelo “lixo” espalhado nas cidades, sem o reconhecimento do valor ambiental, social e econômico de sua atividade produtiva. Da mesma maneira, catadores em situação de lixão eram confundidos com os próprios resíduos com os quais trabalhavam.

Muitos catadores encontram-se em situação de rua, mas apenas parte da população em situação de rua trabalha com a catação de materiais recicláveis (FERRO, 2011; SILVA *et al.*, 2013; SILVA, 2017). E, embora seja uma atividade exercida há séculos (BIRKBECK, 1978), as primeiras organizações brasileiras de catadores surgiram durante a redemocratização do país, entre 1982 e 1990. Naquele período, ativistas católicos e socioambientalistas ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) atuaram na formação das primeiras associações e cooperativas em São Paulo, Porto Alegre

e Belo Horizonte (DEMAJOROVIC; LIMA, 2013; GRIMBERG, 1994; MAGERA, 2003; LIMA, 2004; SCHIOCHET, 2012).

Em seguida, nas primeiras administrações municipais lideradas pelo PT naquele contexto, atores com distintas formações assumiram posições em burocracias municipais, setores como saneamento e limpeza urbana, meio ambiente e assistência social (CUNHA, 2002; DIAS, 2002; GRIMBERG; BLAUTH, 1998; JACOBI; TEIXEIRA, 1997; MARTINS, 2003). Posicionados ali, expandiram suas redes de relações, negociaram propostas concretas e mobilizaram recursos para construir um modelo alternativo de políticas de resíduos no Brasil. Ao migrarem de organizações da sociedade para organizações estatais e multiplicarem seus vínculos, puderam aprender novos saberes técnicos e políticos, adaptar o modelo Girsu internacional à realidade brasileira e se articular de maneira mais ampla em defesa de uma narrativa mais inclusiva.

A mediação exercida por tais atores permitiu que a inclusão social de catadores por meio da incorporação de associações e cooperativas aos sistemas municipais de manejo de resíduos, assim como a gestão compartilhada (tanto com a sociedade quanto entre municípios), passassem a ser defendidas como soluções melhores para mitigar quatro problemas: a degradação ambiental causada pelos lixões; a exclusão social dos catadores; a incapacidade financeira dos municípios para gerir sistemas próprios; e a falta de participação social nas decisões governamentais no setor de resíduos urbanos. A incorporação de associações e cooperativas de trabalho aos sistemas municipais foi defendida como uma estratégia para a reconstrução de vínculos sociais e o desenvolvimento da consciência política dos catadores, além de promover a diminuição dos custos da terceirização do sistema (JACOBI, 2006).

A implementação do modelo se diversificava no Brasil. Conforme apareciam desafios práticos, novas soluções foram sendo criadas e experimentadas. Variavam a quantidade de catadores vinculada a associações e cooperativas participantes dos programas municipais, as possibilidades de incorporação de catadores autônomos aos programas, os tipos de vínculo existentes entre as representações estatais e as organizações da sociedade civil envolvidas, assim como a maneira pela qual municípios passaram a se associar para gerir a infraestrutura necessária ao tratamento de resíduos.

À medida que as cidades brasileiras começaram a experimentar soluções baseadas nessa narrativa inclusiva, ativistas e técnicos de organizações

internacionais passaram a contribuir para seu desenvolvimento aqui e em outros países do sul global. Nesse sentido, o Grupo de Trabalho Colaborativo sobre Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Países de Renda Média e Baixa (CWG)⁶ conectou especialistas brasileiros a uma rede internacional, ampliando a circulação daquelas pessoas e suas práticas pelo mundo (DIAS, 2009; GUTBERLET, 2008; SCHEINBERG; ANSCHTZ, 2007).

Em suma, aqueles atores defenderam uma versão diferente da narrativa Girsu internacional surgida em meados dos anos 1970, em detrimento da visão associada à LU predominante no Brasil. A combinação criativa de ideias desenvolvidas por organizações internacionais com práticas associadas ao cooperativismo, já aplicadas por ativistas em cidades como São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, entre outras, se difundiu para inúmeros municípios no Brasil. Pode-se dizer que os experimentos municipais passaram a se desenvolver pelos esforços de atores que navegaram estrategicamente as fronteiras entre diferentes subsistemas de políticas públicas, ocupando posições tanto em organizações estatais quanto na sociedade civil. Tais atores constituíram uma comunidade de especialistas engajados em difundir essa narrativa inclusiva da política, enquanto na prática aperfeiçoavam-na de acordo com as necessidades de cada município.

3. Ampliando a escala do modelo alternativo para o nível federal

Como visto na seção anterior, o período pós-1988 foi marcado pelo experimentalismo municipal de políticas setoriais. Especialistas, religiosos e ativistas se reuniam em distintos fóruns e frentes para discutir propostas e articular atores em torno de uma agenda ampla de implementação de direitos à cidadania instituídos pela Constituição. Sob tal perspectiva, os papéis da sociedade civil, do Estado e do mercado adquiriram centralidade em espaços como o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR), criado em 1987, o Fórum Nacional de Estudos sobre a População de Rua (FNPR), criado em 1993, o Fórum Nacional de Prevenção e

⁶ *Collaborative Working Group on Solid Waste Management in Low and Middle-Income Countries.*

Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), criado em 1994, a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), criada em 1997, e o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLIC), criado em 1998 (SCHERER-WARREN, 2007). Essas instâncias reuniam pessoas cujas trajetórias profissionais se associavam à defesa de causas voltadas à justiça social e à preservação do meio ambiente.

Algumas dessas pessoas, com experiência em administrações municipais do PT, passaram a circular entre as cidades administradas pelo partido e debater o novo modelo Girsu em congressos e seminários de especialistas promovidos por entidades como a Abes e o Instituto Pólis. Quando governou o Distrito Federal entre 1995 e 1998, Cristovam Buarque, por exemplo, nomeou pessoas que haviam passado pelas burocracias de cidades como São Paulo, Santo André e Belo Horizonte. Elas traziam consigo o aprendizado técnico e político adquirido em negociações e debates pelos quais haviam passado, e mais uma vez expandiam suas redes de relações que poderiam mobilizar recursos em suporte da narrativa inclusiva.

Outro passo importante na construção do modelo alternativo ocorreu quando a Superintendência de Limpeza Urbana (SLU-BH) recebeu, após experiência exitosa em Belo Horizonte, o Prêmio Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas (FGV), concedido em parceria com a Escola de Governo John F. Kennedy, de Harvard, em 1996. Naquela ocasião, um dos membros do júri que concedeu o prêmio foi Agop Kayan, então diretor do Fundo das Nações Unidas (Unicef) no Brasil, o mesmo que convidaria Heliana Kátia Campos, diretora da SLU-BH, para liderar uma ação nacional em favor da “erradicação do trabalho infantil com o lixo” no país. Era a vez do modelo Girsu alternativo, baseado naquela narrativa inclusiva, repercutir nacional e internacionalmente.

Depois de visitar lixões em municípios brasileiros, a agora consultora do órgão internacional convidou pessoas vinculadas a organizações da sociedade civil e às prefeituras de Porto Alegre e Belo Horizonte para participar da elaboração de um programa nacional. Essa articulação resultou em uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos em Saneamento Ambiental – Água e Vida,⁷ que estimou a quantidade de crianças

⁷ O Água e Vida surgiu quando engenheiros sanitaristas que trabalhavam nas gestões do PT em São Paulo e Santo André se desligaram do consórcio do ABC paulista, em 1993.

trabalhando em lixões no Brasil. O estudo concluiu que o problema derivava da precariedade dos sistemas municipais de manejo dos resíduos.

Pessoas que participaram dos experimentos inclusivos das administrações municipais petistas passaram a ser contratadas pelo Unicef para trabalhar como consultores do projeto. Criou-se então o Fórum Lixo e Cidadania (FNLC) para debater a questão do “trabalho infantil no lixo” e articular ações de atores governamentais e não governamentais em defesa da narrativa inclusiva sobre o modelo Girsu alternativo. Surge daí, em 1998, uma coalizão discursiva de atores heterogêneos patrocinada pelo Unicef. Dessa articulação, promoveu-se uma modificação sutil no discurso criado a partir dos experimentos municipais, enfatizando a barbárie do trabalho infantil nos lixões.

A coalizão Lixo e Cidadania passou a agir em diversas frentes. Primeiro, buscou sensibilizar as burocracias federais sobre a importância de destinar recursos para a implementação de seus objetivos, condicionando o repasse à adesão dos municípios. Em seguida, estimulou a adesão de prefeitos mobilizando-os para realizar planos de gestão integrada inclusivos e, assim, conseguir recursos federais destinados à construção de aterros geridos de maneira consorciada. Terceiro, incentivou o estabelecimento de parcerias entre prefeituras e organizações da sociedade civil com o intuito de prover assessoramento técnico à organização de associações e cooperativas de catadores. Impulsionou, ainda, réplicas estaduais e municipais do FNLC e defendeu o modelo Girsu alternativo via campanha publicitária em meios de comunicação de massa (ABREU, 2007; DIAS, 2009).

Estrategicamente, aqueles atores transportaram para o nível federal uma narrativa criada para um problema municipal. Nesse esforço criativo de adaptá-la a uma escala de ação mais ampla, nacional, a erradicação do trabalho infantil com o lixo dependeria de um esforço nacional para o encerramento de lixões, a construção de aterros sanitários compartilhados por municípios vizinhos e a contratação de organizações de catadores para a prestação de serviços de recuperação dos materiais recicláveis. Debatia-se uma legislação nacional que, por um lado, regulasse a responsabilidade de grandes geradores de resíduos e, por outro, incentivasse os municípios a adquirir recursos para policiar o descarte ambientalmente inadequado de resíduos nas cidades, implantando a coleta seletiva. Em resumo, defendia-se a implementação de sistemas municipais integrados com a participação da sociedade.

A secretaria executiva do FNLC foi exercida pelo Água e Vida, que deu suporte à coalizão discursiva que sustentava a narrativa inclusiva sobre o modelo Girsu alternativo. Articularam-se ali pessoas vinculadas a entidades governamentais e não governamentais com o objetivo de discutir soluções possíveis e implementar ações coordenadas para os problemas enfrentados no setor de resíduos por estados e municípios. O Unicef patrocinou também a assessoria técnica para projetos pilotos de encerramento de lixões por meio do Programa Lixo e Cidadania, desenhado para que municípios pudessem implementá-lo conforme suas próprias necessidades.

Na prática, consultores visitaram parlamentares e burocratas de alto e médio escalão em órgãos federais envolvidos com a gestão de resíduos, como, por exemplo, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência (Sedu-PR), a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa). O objetivo era torná-los receptivos especialmente à eliminação do trabalho infantil e a uma regulamentação nacional acerca do pós-consumo, bem como convencê-los a destinar recursos da União aos municípios, garantindo a viabilização do Programa Lixo e Cidadania.

A coalizão discursiva Lixo e Cidadania lançou ainda a campanha “Criança no Lixo, Nunca Mais”, promovendo uma exposição de arte a céu aberto produzida com sucatas pelo carnavalesco Joãozinho Trinta, no Rio de Janeiro, e com aparições do ator e comediante Renato Aragão na programação da TV Globo. O nome da campanha fazia alusão ao famoso livro de Dom Paulo Evaristo Arns sobre a tortura promovida pelas forças de segurança do regime militar. Concomitantemente, entidades como a Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) e a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes) se articularam à FNSA, em defesa da gestão pública do saneamento básico no país e contra a privatização das companhias estaduais de água e esgoto.

Um desdobramento dessa mobilização foi a criação, no início de 1999,⁸ da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA)

⁸ Informação corroborada por declaração do Ministro do Meio Ambiente à época, Sarney Filho, durante audiência pública na Câmara Federal acerca da PNRS sob relatoria de Emerson Kapaz (2001-2002).

do Ministério do Meio Ambiente (SQA-MMA), que passou a financiar projetos de capacitação e elaboração de planos de gestão integrada de resíduos sólidos. Outro, foi a organização do I Encontro Nacional de Catadores, Técnicos e Agentes promovido pela Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Belo Horizonte (Asmare) em conjunto com a Federação das Associações de Recicladores do Rio Grande do Sul (Farrgs) e a Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de São Paulo (Coopamare), com apoio do Fórum Nacional dos Estudos sobre a População de Rua (FNEPR). Dessa articulação surgiu o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) (ABREU *et al.*, 2001; DIAS, 2002).

A coalizão impulsionou também a criação de Fóruns Lixo e Cidadania locais. Trabalhos próximos aos catadores passaram a ser desenvolvidos em estados e municípios, integrando ações de organizações governamentais e não governamentais e promovendo a sensibilização de legisladores locais sobre o tema. O Unicef, entretanto, retirou-se das iniciativas em meados de 2001, sendo seu papel substituído parcialmente pelo GTZ,⁹ com recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente e com o apoio de convênio estabelecido entre o Água e Vida e a SQA-MMA. Elaborou-se, em seguida, um relatório de balanço de suas ações, apontando os avanços conquistados e os passos futuros para consolidar o modelo inclusivo de gestão de resíduos emergente no país (ABREU, 2002).

A efetividade da campanha impulsionada para ampliar a escala do modelo inclusivo para o nível nacional pôde ser constatada em 2002, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso: além dos recursos federais destinados aos municípios para a implementação do Programa Lixo e Cidadania, a profissão “catador de material reciclável” foi reconhecida na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).¹⁰ Pela primeira vez, dados sobre as pessoas que executavam a atividade no país passariam a fazer parte das estatísticas, aumentando a visibilidade do problema e permitindo que

⁹ O *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), a Organização Alemã para a Cooperação Técnica, em janeiro de 2011, fundiu-se a duas outras, dando origem ao *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ).

¹⁰ Portaria nº 397/2002.

políticas pudessem ser elaboradas com parâmetros mais claros. Naquele momento, os atores vinculados à coalizão discursiva Lixo e Cidadania, defensores da narrativa inclusiva que sustentava o modelo Girsu alternativo, esperavam que o governo Lula, recém-eleito, adotasse o programa patrocinado anteriormente pelo Unicef e mais: que fosse expandido para todo o território brasileiro.

4. A mediação da mudança da política por meio da fronteira entre sociedade e Estado

A chegada do PT à Presidência da República em 2003 nutriu expectativas não somente nos atores que apoiavam a coalizão discursiva Lixo e Cidadania, mas em todos os atores que atuaram em prol da efetivação de direitos à cidadania inscritos na Constituição de 1988. Duas mudanças organizacionais da administração pública federal marcaram aquele momento. Em primeiro lugar, a criação de novas institucionalidades e a alteração da funcionalidade de outras já existentes. Em segundo, a renovação dos quadros de pessoal, por meio da contratação de profissionais com experiências associadas tanto ao trabalho de organizações de movimentos sociais quanto às gestões lideradas até então pelo PT em estados e municípios (ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2009; CUNHA, 2012; CARDOSO JR.; BARBOSA, 2017; LOPEZ *et al.*, 2014; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; SILVA; OLIVEIRA, 2011).

Apesar do êxito em transportar a narrativa Girsu com ênfase no combate ao trabalho infantil para uma escala nacional, a saída do Unicef da coalizão provocou a necessidade de angariar recursos públicos para manter as ações do Fórum Nacional e do Programa Lixo e Cidadania. Também por isso a expectativa daquela rede de especialistas engajados era a de que o novo governo adotasse o programa oficialmente e o ampliasse. É nesse contexto que atores ligados àquela coalizão discursiva vão ocupar cargos em burocracias federais, contribuindo para a construção de oportunidades para mediar a mudança de política que resultou, entre outras coisas, na promulgação da PNSB e da PNRS.

Dada a priorização de políticas sociais pelo governo Lula – especialmente o Fome Zero e o Bolsa Família –, aqueles especialistas voltaram a enfatizar a narrativa do modelo Girsu como um meio de promover a inclusão social de catadores nas cidades, em detrimento do destaque discursivo anterior dado à erradicação do trabalho infantil com o lixo. Foi nesse sentido que atores ligados à coalizão Lixo e Cidadania assumiram cargos na burocracia federal e articularam a criação do Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo (Ciisc)¹¹ (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011). O comitê surgiu com três funções: *implementar* o “Projeto Interministerial Lixo e Cidadania: Combate à Fome Associado à Inclusão de Catadores e à Erradicação de Lixões”; *articular* as políticas setoriais e monitorar os programas voltados à “população catadora de lixo”; e *definir* mecanismos de monitoramento e avaliação dessas ações integradas nas localidades.

As ações implementadas e articuladas pelo Ciisc se pulverizaram entre o Ministério das Cidades (MCidades), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o MMA, a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Algumas delas, inclusive, passaram a ser executadas em parceria com a Fundação Banco do Brasil (FBB), com a Funasa e com a Caixa. Ao longo do tempo, estabeleceu-se uma dinâmica de cooperação e conflitos entre os atores daquela coalizão discursiva, derivadas dos desafios de coordenação de ações voltadas à construção do modelo Girsu alternativo.

No início de 2004, Patrus Ananias, ex-prefeito de Belo Horizonte (1993-1996), assumiu o comando do MDS. Ele nomeou Heliana Kátia Campos para liderar a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (Saip) que passou a compartilhar a coordenação do Ciisc com Marcos Montenegro, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do MCidades, seu marido, que havia participado de gestões municipais do PT em Santo André, Belo Horizonte e Brasília, além do FNRU e da FNSA. A equipe da Saip contava com Maria de Fátima Abreu e Nina Vélez, enquanto a da SNSA contava com Teia Magalhães e Sônia Dias. Todos eles com trajetórias técnico-políticas constituídas pela migração

¹¹ Ver Decreto s/n de 11 de setembro de 2003.

entre organizações do Estado e da sociedade civil nas áreas de saneamento, resíduos e assistência social, com envolvimento tanto com os Fóruns Lixo e Cidadania quanto com os experimentos de implementação do modelo alternativo Girsu em administrações do PT.

Na prática, a escalada do modelo ao nível nacional se consolidou por meio de programas e convênios com organizações da sociedade civil e municípios. As primeiras ações orçamentárias voltadas ao manejo dos resíduos sólidos urbanos e à inclusão de catadores apareceram no Plano Plurianual (PPA) de 2004. Introduziu-se o Programa Resíduos Sólidos Urbanos (PRSU-8007)¹² ali com ações focadas nas diversas dimensões do modelo defendido pela coalizão discursiva Lixo e Cidadania.¹³ Além da possibilidade de estabelecer convênios diretamente com a União, organizações da sociedade civil puderam financiar o assessoramento técnico a redes de cooperativas de catadores em inúmeros estados do país por meio do Programa Petrobras Fome Zero (SOTO, 2011).

Essa canalização de recursos, principalmente para organizações da sociedade civil, contribuiu para a coordenação de ações entre atores dentro e fora do Estado, em favor da aprovação das leis da PNSB e da PNRS, entre 2007 e 2010. Ambas institucionalizaram a possibilidade de contratação de cooperativas e associações de catadores por municípios, com dispensa de licitação. Diferentemente do modelo fundamentado na narrativa LU, baseado na terceirização de serviços públicos para empresas de coleta e tratamento de resíduos, essa legislação responsabilizaria objetivamente grandes negócios por parte da geração de resíduos, o que anteriormente onerava demasiado os poderes públicos municipais.

As leis da PNSB e da PNRS foram apoiadas tanto por catadores quanto por municípios porque fortaleceriam os primeiros enquanto desoneraria os últimos, ao mesmo tempo em que significaria novos custos para empresários de diversos setores. Por um lado, aquela institucionalidade provocaria a redução da

¹² Sigla contida no respectivo PPA.

¹³ O Governo Federal introduziu outro programa orçamentário voltado ao setor de resíduos sólidos após a aprovação da PNRS, chamado Programa Resíduos Sólidos (PRS-2067), no PPA 2012-2015.

quantidade geral de materiais coletada, transportada e disposta por empresas contratadas pelo poder público municipal nas cidades. Por outro, favoreceria cooperativas de catadores como empreendedoras sociais no mercado da reciclagem.

O gráfico 1, a seguir, mostra o volume de recursos transferidos para organizações da sociedade civil¹⁴ e entes federados entre 2004 e 2015. Quatro informações chamam a atenção: o predomínio de recursos transferidos para unidades subnacionais, aproximando-se do montante transferido para organizações da sociedade apenas no segundo governo Lula; a sensível realocação de recursos de entes federativos para organizações da sociedade civil entre 2007 e 2010, durante os debates em torno da PNSB e da PNRS; o aumento nas transferências de recursos para entes federados no período imediatamente posterior à aprovação da nova legislação, em atendimento ao prazo estabelecido pela nova legislação para municípios e estados elaborarem seus planos de gestão de resíduos sólidos – até agosto de 2012; e, por fim, o baixo volume de recursos destinado às ações dos programas de resíduos sólidos durante o período, representando apenas 0,02% do total transferido para unidades subnacionais e organizações da sociedade civil.

Gráfico 1: Transferência de Recursos da União
Programas RSU e RS (2004-2015)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transferência.

¹⁴ Valores corrigidos pelo IPCA – Índice de Preços ao Consumidor, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na prática, tais recursos contemplaram o financiamento de infraestrutura para a gestão de resíduos, para a contratação de planos de manejo integrado e para o assessoramento técnico à estruturação de associações e cooperativas de catadores no país. A execução de tais ações se deu por meio da articulação entre burocracias da administração pública direta – principalmente SNSA-MCidades,¹⁵ SQA-MMA, SNAS-MDS, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan-MDS) e Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes-MTE) – com organizações da administração indireta, especialmente a FBB, a Funasa, a Petrobras, o BNDES e a Caixa Econômica Federal.

Diferentes convênios foram firmados nesse contexto com o intuito de fortalecer as associações e cooperativas de catadores vinculadas ao MNCR, promovendo encontros nacionais, oferecendo cursos de formação de lideranças em empreendimentos de economia solidária e patrocinando estudos que consolidassem dados para políticas voltadas ao estreitamento de vínculos identitários entre os catadores,¹⁶ em defesa da narrativa inclusiva que sustentava o modelo Girsu alternativo.

Aqueles atores vinculados à coalizão discursiva Lixo e Cidadania que haviam assumido posições na Saip-MDS mediarão ainda a articulação entre organizações executoras de convênios e o MNCR, para elaborarem um estudo sobre a situação das organizações vinculadas ao movimento, em parceria com o Grupo de Estudos de Relações Intersetoriais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia (Geri-FCE-UFBA) (DAMASIO *et al.*, 2006). O estudo estimou o custo da geração de postos de trabalho para os catadores e, em seguida, passou a ser mobilizado por esses atores para defender a incorporação do modelo Girsu alternativo à legislação federal sobre saneamento e resíduos sólidos.

Em resposta a essa mobilização, Lula e Patrus Ananias promulgarão o Decreto nº 5.940/2006, formalizando o programa piloto de Coleta Seletiva Solidária da Esplanada para toda a administração pública federal.

¹⁵ Em 2007, a SQA-MMA se transformou em Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHAU).

¹⁶ Informações corroboradas por inúmeros editais de fomento.

Depois, o BNDES anunciou uma linha de financiamento de seu Fundo Social para o fortalecimento de organizações de catadores. Em seguida, foi a vez da Câmara Federal aprovar o texto final da PNSB, sancionada em janeiro de 2007, autorizando a contratação, com dispensa de licitação, de associações e cooperativas de catadores por prefeituras.

Burocratas atuantes no Ciisc, por exemplo, negociaram programas com o MNCR e com organizações de assessoramento técnico a catadores e traduziram ideias em práticas, por meio da canalização de esforços para a realização de eventos e cursos de capacitação para cooperativas e associações de catadores. É nesse contexto que o MNCR formalizou sua associação nacional como braço jurídico para promover assessoramento técnico e executar projetos de fomento voltados à organização política e produtiva dos catadores no país. Convênios dessa natureza financiaram a realização de Festivais Lixo e Cidadania e eventos internacionais Expocatadores.¹⁷ Nesses encontros, burocratas, especialistas, catadores e apoiadores do MNCR debatiam diferentes dimensões do modelo Girsu alternativo. Essa dinâmica de interação não somente estimulou a circulação de atores e o fortalecimento da narrativa inclusiva que dava suporte ao modelo, mas fomentou o aprendizado sobre a negociação de propostas, a tradução de ideias e a criação de alternativas.

Ainda que os Festivais Lixo e Cidadania e as Expocatadores tenham sido espaços não exclusivos para catadores, eles propiciaram estruturas para que lideranças regionais se reunissem nacionalmente para debater pautas coletivas e posicionamentos em relação à narrativa de apoio ao modelo Girsu alternativo. Embora tais ações possam ser interpretadas dentro de uma perspectiva neoliberal, de fomento à escala econômica das associações e cooperativas como prestadoras de serviços públicos, parte desses recursos foi distribuída dentro de uma narrativa política de fortalecimento do MNCR como organização de movimento social.

Além de carregar ideias e experiências práticas consigo ao longo de suas trajetórias, os especialistas que participaram dos experimentos com o modelo Girsu alternativo nas prefeituras administradas pelo PT (e se

¹⁷ Informações corroboradas pelo Portal da Transparência da União e pelo Siconv.

articularam, posteriormente, na coalizão discursiva Lixo e Cidadania) se mobilizaram dentro da administração pública federal para defender o modelo de política que criaram. Eles ocuparam cargos em diferentes níveis de governo e migraram entre organizações estatais e não estatais, expandindo suas redes de relações e aprendendo a negociar propostas alternativas perante os constrangimentos do contexto político-institucional vigente. Além disso, mobilizaram recursos para as aprovações de programas, decretos, leis, em suma, um regime de políticas públicas que incorporou o modelo Girsu alternativo, especialmente por meio da Lei Federal nº 11.445, da Política Nacional de Saneamento, e da Lei Federal nº 12.305, da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Durante e depois da tramitação das leis, membros do Ciisc realizaram seminários de avaliação para identificar gargalos e definir soluções para a implementação das políticas. Naquelas reuniões, burocratas forneceram informações a catadores para ajudá-los em suas mobilizações, enquanto catadores compartilhavam experiências sobre a implementação de programas com burocratas. Tais encontros propiciaram espaços para a prestação de contas assim como para o aprendizado daqueles atores sobre formas de traduzir ideias em práticas adaptáveis a contextos específicos. Desse aprendizado técnico e político também resultou a criação de alternativas por meio de negociações sobre propostas concretas e da mobilização de recursos em seu suporte.

5. Conclusão

Este estudo de caso explicou como trajetórias técnico-políticas incidiram no processo de criação de um modelo alternativo de gestão integrada de resíduos sólidos no Brasil. O efeito *Ricochete* habilitou especialistas engajados na construção do modelo a elaborar uma narrativa e empregar em seu apoio recursos de maneira criativa, mediando relações entre burocratas, políticos e membros de organizações da sociedade civil. Os três mecanismos que constituíram o efeito foram o aprendizado técnico e político sobre como negociar propostas concretas, criar alternativas contextualizadas e traduzir ideias em soluções práticas; a constituição de redes de relações

entre atores migrantes entre organizações estatais e não estatais; e a mobilização de recursos humanos e materiais entre a sociedade civil e o Estado, em suporte à narrativa sobre o modelo Girsu alternativo.

Especialistas que participaram de administrações municipais do PT transitaram entre organizações situadas na sociedade civil e no Estado ao longo de suas trajetórias, circulando entre níveis de governo (nacional e internacionalmente). Assim, navegaram por meio das fronteiras entre subsistemas de políticas, habilitando-se a incidir coletivamente na mudança de política que resultou na PNSB e na PNRS. Ao ocuparem cargos em administrações locais e se engajarem na criação de uma narrativa coerente com o apoio de atores da sociedade, tais indivíduos experimentaram uma solução inclusiva para os problemas associados ao modelo de limpeza urbana historicamente vigente no Brasil. Anos depois, alguns desses atores ocuparam cargos na administração pública federal e, de diferentes posições, canalizaram esforços para que aliados internos e externos apoiassem aquela narrativa. Essa mediação pode ser interpretada como ativismo institucional porque reuniu de maneira criativa novos apoiadores do modelo que atuaram para sua incorporação nas Políticas Nacionais de Resíduos Sólidos e de Saneamento.

Depois da implementação das primeiras soluções integradas para a gestão municipal de resíduos sólidos nos anos 1980 e 1990, a inclusão dos catadores passou a constituir o principal elemento da narrativa sobre o modelo Girsu alternativo no nível federal, nos anos 2000. A condução dessa narrativa à escala nacional, por meio da combinação de ideias e práticas em defesa do meio ambiente e da justiça social, teve um marco importante no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, com o reconhecimento formal da atividade dos catadores pelo governo federal. A partir de 2003, esforços diversificados de pessoas que mediarão relações nas interfaces do saneamento ambiental e da economia solidária resultaram na criação de institucionalidades e programas em suporte daquele modelo.

Enquanto nos anos FHC a coalizão discursiva Lixo e Cidadania mobilizou a narrativa inclusiva em conjunto com atores da sociedade civil para sensibilizar as burocracias federais e o próprio governo sobre a importância de dedicar atenção e recursos ao tema, nos anos Lula apoiadores daquela narrativa ocuparam posições na administração pública federal, de onde contribuíram significativamente para a escalada do modelo. Diversas táticas

foram empregadas de maneira exitosa, mesmo diante de limitações impostas pelo contexto político e jurídico-administrativo em que se encontravam.

Embora tenha conseguido o apoio de membros do alto escalão do governo federal em diversos momentos, especialmente do presidente Lula, essa rede de atores confrontou oposições significativas dentro e fora do Estado. Além de ter aprendido a negociar propostas concretas com atores políticos heterogêneos e criar alternativas contextualizadas, esse grupo de pessoas expandiu estrategicamente suas redes de relações e, por meio delas, mobilizou recursos humanos e financeiros para nutrir o apoio de atores estatais e não estatais. Ao longo de três décadas, arquitetaram oportunidades para o fortalecimento de grupos apoiadores da narrativa que sustentava o modelo Girsu alternativo.

Atores cujas trajetórias técnico-políticas se constituíram por múltiplos vínculos derivados da migração entre organizações estatais e não estatais proporcionaram acesso a círculos estatais de confecção de políticas como uma estratégia para cultivar alianças com catadores do MNCR e outros especialistas vinculados a organizações da sociedade. Dessa maneira, grupos de trabalho formados por burocratas e catadores foram criados para discutir estratégias de suporte à aprovação das leis da PNSB e da PNRS, nutridas por convênios e ações orçamentárias destinadas a programas de apoio à organização e mobilização dos catadores do MNCR.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. *Latin American Politics and Society*, v. 66, n. 2, p. 22-44, mai 2019.

ABERS, Rebecca Neaera *et al.* Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua nova: Revista de Cultura e Política*, n. 105, p. 15-46, 2018.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. *Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. *Autoridade prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABREU, Maria de Fátima. *Programa Nacional Lixo e Cidadania: conquistas, desafios e perspectivas*. Brasília: MMA/SQA, GTZ, 2002.

ABREU, Maria de Fátima. Do lixo à cidadania: estratégias para a ação. In: *Fórum Nacional Lixo e Cidadania*. Brasília: Caixa, 2007.

ABREU, Maria de Fátima *et al.* Processo de constituição do fórum estadual Lixo & Cidadania em Minas Gerais. In: *Trabalhos técnicos*. João Pessoa: Abes, 2001.

ANSELL, Christopher K. *Pragmatist democracy: evolutionary learning as public philosophy*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2011.

ARAÚJO, Maria Celina Soares d'; LAMEIRÃO, Camila. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

BESSEN, Gina Rizpah. *Coleta seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade*. 2011. 275 f., il. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BIANCHI, Alvaro; ALIAGA, Luciana. Pareto e Gramsci: itinerários de uma ciência política italiana. *Análise social*, v. 203, n. 47, p. 322-342, 2012.

BIRKBECK, Chris. Self-employed proletarians in an informal factory: the case of Cali's garbage dump. *World development*, v. 6, n. 9-10, p. 1173-1185, 1978.

BLUMBERG, Louis; GOTTLIEB, Robert. *War on waste: can America win its battle with garbage?* Washington, DC: Island Press, 1989.

BRANDÃO, Igor Ribas. *Governar o desperdício: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos*. 2018. xi, 245 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

BRANDÃO, Igor Ribas; GUTIÉRREZ, Ricardo A. Novos Regimes de Políticas de Resíduos na América Latina: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. Anais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu/MG.. Anais...Caxambu/MG: ANPOCS, 2016.

BRANDÃO, Igor Ribas; GUTIÉRREZ, Ricardo A. La emergencia de nuevos regímenes de políticas de residuos sólidos en América Latina: los casos de la Argentina y Brasil. In: SCHAMBER, Pablo Javier; SUÁREZ, Francisco M. *Recicloscopio V*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018. p. 247-284.

BRANDÃO, Igor Ribas. VILAÇA, Luiz Henrique. Ativismo burocrático na construção de Belo Monte e na inclusão socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis. Anais. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2017, Vitória/ES. Anais [...] Vitória/ES: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 2017.

BRANDÃO, Igor Ribas; VIANA, Rafael Rocha. Reconfigurar a ação pública: ativismo e criatividade política no Programas Cataforte e Minha Casa Minha Vida-Entidades. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (org.). *Movimentos sociais e políticas públicas*. Araraquara: Editora Unesp, 2018 (no prelo).

CARDOSO JR., José Celso; BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. *Boletim de análise político-institucional*. Brasília: Ipea, 2017.

CARLOS, Euzeneia *et al.* Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 2, p. 360-378, 2017.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. *Economia solidária e políticas públicas: reflexões a partir do caso do programa Incubadora de Cooperativas*, da prefeitura municipal de Santo André, SP. 2002. 163 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. *Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)*. 2012. 472 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DAMASIO, Joao et al. *Análise do custo de geração de postos de trabalho na economia urbana para o segmento dos catadores de materiais recicláveis*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2006.

DEMAJOROVIC, Jacques. Da política tradicional de tratamento do lixo à política de gestão de resíduos sólidos: as novas prioridades. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 88-93, 1995. DEMAJOROVIC, Jacques; LIMA, Márcia. *Cadeia de reciclagem: um olhar para os catadores*. São Paulo: Edições SESC, 2013.

DIAS, Sonia Maria. *Construindo a cidadania: avanços e limites do projeto de coleta seletiva em parceria com a ASMARE*. 2002. 204 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

DIAS, Sonia Maria. *Trajetórias e memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: experimentos singulares de justiça social e governança participativa*. 2009. 391 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. *Desafíos de la participación social: alcances y límites de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil*. Buenos Aires: Flacso, 2011.

FISCHER, Frank. *Democracy and expertise: reorienting policy inquiry*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FISCHER, Frank. *Reframing public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

GONÇALVES-DIAS, Sylmara L. F. *Catadores: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem*. 2009. 298 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GRIMBERG, Elisabeth. *Estudo sobre a Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (Coopamare) de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis, 1994.

GRIMBERG, Elisabeth; BLAUTH, Patrícia. *Coleta seletiva de lixo: reciclando materiais, reciclando valores*. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

GUTBERLET, Jutta. *Recovering resources, recycling citizenship: urban poverty reduction in Latin America*. Aldershot: Ashgate, 2008.

GUTIERRES, Kellen Alves. Estudo de trajetórias e interações socioestatais: mútua constituição entre movimento social e a política pública de assistência social. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 105, p. 81-114, 2018.

GUTIÉRREZ, Ricardo A. When experts do politics: introducing water policy reform in Brazil. *Governance*, v. 23, n. 1, p. 59-88, 2010.

HAJER, Maarten A. Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Great Britain. In: FISCHER, Frank; FORESTER, John (org.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: UCL Press, 1993. p. 43-76.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani; KOPPENJAN, Joop. Policy learning and policy networks in theory and practice: the role of policy brokers in the Indonesian biodiesel policy network. *Policy and society*, v. 36, n. 2, p. 233-250, 2017.

INGOLD, Karin; VARONE, Frédéric. Treating policy brokers seriously: evidence from the climate policy. *Journal of public administration research and theory*, v. 22, n. 2, p. 319-346, 2012.

JACOBI, Pedro Roberto (org.). *Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social*. São Paulo: Annablume, 2006.

JACOBI, Pedro Roberto; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Criação do capital social: o caso Asmare (Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte). *Cadernos de gestão pública e cidadania*, v. 2, p. 5-49, 1997.

JENKINS-SMITH, Hank *et al.* Belief system continuity and change in policy advocacy coalitions: using cultural theory to specify belief systems, coalitions, and sources of change. *Policy studies journal*, v. 42, n. 4, p. 484-508, 2014.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman, 1995.

KNAGGÅRD, Åsa. The multiple streams framework and the problem broker. *European journal of political research*, v. 54, n. 3, p. 450-465, 2015.

KREITH, Frank; TCHOBANOGLOUS, George (org.). *Handbook of solid waste management*. New York: McGraw-Hill, 2002.

LIMA, Jacob Carlos. O trabalho autogestionário em cooperativas de produção: o paradigma revisitado. *Revista Brasileira de ciências sociais*, v. 19, n. 56, p. 45-62, 2004.

LOPEZ, Felix Garcia; BUGARIN, Mauricio Soares; BUGARIN, Karina. Turnover of political appointments in Brazil: key indicators 1999-2012. *International journal of cooperation studies*, v. 22, p. 109-120, 2014.

LUTON, Larry S. *The politics of garbage: a community perspective on solid waste policy making*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1996.

MAGERA, Márcio. *Os empresários do lixo: um paradoxo da modernidade*. [S.l.]: Editor Átomo, 2003.

MARTINS, Clitia Helena Backx. *Trabalhadores na reciclagem do lixo: dinâmicas econômicas e políticas na perspectiva de empoderamento*. 2003. 210 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

MNCR. Política Nacional de Resíduos e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; MACHADO FILHO, José Valverde (org.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. São Paulo: Manole, 2012.

OLIVEIRA, Marília Silva de. *Movimento para as instituições: movimento ambiental, partidos políticos e a liderança de Marina Silva*. 2016. 303 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. PEREIRA, Maria Cecília Gomes; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 9, n. 3, p. 895-913, 2011.

PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Philippe (org.). *Contemporary approaches to public policy*. London: Palgrave Macmillan, 2016.

PHILIPPI JR., Arlindo *et al.* Gestão integrada de resíduos sólidos. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; MACHADO FILHO, José Valverde (org.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri, SP: Manole, 2012. p. 229-244.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. *International policy diffusion and participatory budgeting*. Cham: Springer International Publishing, 2017.

RICH, Jessica A. J. *State-sponsored activism: bureaucrats and social movements in democratic Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SCHAMBER, Pablo Javier; SUÁREZ, Francisco Martín (org.). *Recicloscopio: miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento: Prometeo Libros, 2007.

SCHEINBERG, Anne. The proof of the pudding: urban recycling in North America as a process of ecological modernisation. *Environmental politics*, v. 12, n. 4, p. 49-75, 2003.

SCHEINBERG, Anne; ANSCHTZ, Justine. Slim pickin's: supporting waste pickers in the ecological modernization of urban waste management systems. *International journal of technology management & sustainable development*, v. 5, n. 3, p. 257-270, 2006.

SCHERER-WARREN, Ilse. Fóruns e redes da sociedade civil: percepções sobre exclusão social e cidadania. *Política e sociedade*, v. 11, p. 19-40, 2007.

SCHIOCHET, Valmor. Economia solidária no Brasil: da democracia à autogestão. In: PHILIPPI JR., Arlindo (org.). *Gestão de natureza pública e sustentabilidade*. São Paulo: Manole, 2012. p. 985-1006.

SCHNEIDER, Ben. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.

SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, v. 13, n. 28, p. 86-124, 2011.

SILVA, Sandro Pereira. *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, Sandro Pereira et al. *Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável*. Brasília: Ipea, 2013.

SOTO, Magda Martina Tirado. *Análise e formação de redes de cooperativas de catadores de materiais recicláveis no âmbito da economia solidária*. 2011. xiv, 214 f., il. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: uma análise da forma de organização de conferências nacionais. 2016. 194 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

STONE, Deborah A. Causal stories and the formation of policy agendas. *Political science quarterly*, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.

STONE, Deborah A. *Policy paradox: the art of political decision making*. New York: W.W. Norton & Co, 2012.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity and multiple streams. In: ZAHARIADIS, Nikolaos. *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2014. p. 25-58.

ZITTOUN, Philippe. *The political process of policymaking: a pragmatic approach to public policy*. [S.l.]: Springer, 2014.