

DILEMAS DE COPRODUÇÃO¹:
como catadores de rua em São Paulo foram excluídos da reciclagem inclusiva

DILEMMAS OF CO-PRODUCTION:
How Street Waste Pickers Became Ex/cluded from Inclusive Recycling in São Paulo

Manuel Rosaldo*

(Tradução de Leda Beck)

Resumo

No serviço público, sob quais condições a colaboração entre os trabalhadores informais e o Estado leva a sinergias socialmente benéficas e quando podem intensificar as desigualdades? Este artigo, baseado em 14 meses de pesquisa etnográfica, trata dessa questão por meio de um estudo de caso comparativo de duas tentativas de coproduzir serviços de reciclagem em São Paulo. A primeira, um esforço de organização de base nos anos 1980 e 1990, melhorou a renda e as condições de trabalho de centenas de catadores e inspirou uma proliferação de organizações de catadores por todo o país. A segunda, uma ambiciosa revisão da gestão dos resíduos sólidos no início dos anos 2000, gerou cerca de 1.500 empregos, mas, na prática, excluiu a população de catadores de rua que pretendia beneficiar. A pesquisa sugere que a coprodução tem maior probabilidade de levar a resultados pró-pobres se forem feitos esforços para nivelar desigualdades entre os participantes pobres e outros, mais poderosos, durante os processos de projeto e implementação da política pública.

Palavras-chave: Coprodução. Catadores. Movimentos de trabalhadores informais. Brasil.

Abstract

Under what conditions do collaborations between informal workers and the state in public service provision lead to socially beneficial synergies, and when might they intensify inequalities? This article, based on 14 months of ethnographic research, addresses this question through a comparative case study of two attempts to co-produce recycling services in São Paulo. The first, a grassroots organizing effort in the 1980s and 1990s, improved the incomes and conditions of hundreds of waste pickers and inspired a national upsurge of waste picker organizing. The second, an ambitious overhaul of waste management in the early 2000s, generated about 1,500 jobs but functionally excluded the very population of street waste pickers it was designed to benefit. The findings suggest that co-production is most likely to lead to pro-poor outcomes if concerted efforts are made to level inequalities between poor constituents and more powerful stakeholders during processes of policy design and implementation.

Keywords: Co-production. Waste pickers. Informal worker movements. Brazil.

¹ Originalmente publicado pela Cambridge University Press em nome da Universidade de Miami. DOI 10.1017/lap.2022.

* Manuel Rosaldo é professor assistente de Relações do Trabalho e Sociologia na Escola de Relações de Trabalho e Emprego da Universidade Estadual da Pensilvânia, situada em *University Park*, PA, EUA. E-mail: mxr1225@psu.edu

Em 1982, um grupo de freiras de uma ONG de São Paulo começou a trabalhar com oito moradores de rua que ganhavam a vida recuperando papelão, papel e metais de lixeiras das ruas e dos prédios. Por meio de um processo pertinaz de reflexões e experimentos, os oito homens desenvolveram estratégias para defender e, aos poucos, aperfeiçoar seu trabalho. Começaram a compartilhar ferramentas e o espaço de trabalho, vender coletivamente os materiais coletados, organizar eventos sociais e protestos contra autoridades municipais que buscavam criminalizar sua atividade. Em 1989, eles fundaram a Coopamare, a primeira cooperativa de catadores, e logo, em seguida, negociaram com o município para fornecer espaço, equipamento, suporte técnico e contratos de serviço.

Evidência anedótica sugere que essa iniciativa elevou moderadamente a renda e as condições de trabalho de centenas de catadores de rua e aumentou as taxas de reciclagem. Durante a década seguinte, a Coopamare ajudou a inspirar a criação de 70 organizações de catadores na cidade de São Paulo e outras centenas pelo país (Grimberg, 2007). Foi uma iniciativa de escala relativamente pequena, mas marcou uma mudança paradigmática em um país que historicamente trata os catadores como criminosos e o lixo apenas como um problema sanitário, não social, ambiental e cultural.

No começo dos anos 2000, autoridades municipais tomaram uma iniciativa muito mais ambiciosa pelos direitos dos catadores. Àquela altura, muitas autoridades e membros de organizações não governamentais (ONGs) já achavam que o trabalho dos catadores era degradado e degradante, uma forma anárquica de oferecer um serviço moderno de reciclagem. O município criou, portanto, uma rota formal de reciclagem, administrada por empresas privadas de gestão dos resíduos sólidos que passaram a fazer a coleta e o transporte de recicláveis, ocupando o papel tradicional dos catadores. Novos empregos foram criados para os catadores em cooperativas de triagem, onde trabalhariam em linhas de montagem instaladas em armazéns, separando os recicláveis.

Essas políticas públicas são muito celebradas por melhorarem tanto as taxas de reciclagem como as vidas dos catadores, mas a pesquisa para este artigo revela uma realidade mais complexa. Por volta de 2017, depois de 15 anos de implementação, menos de 1% dos catadores da cidade haviam sido integrados à gestão formal dos resíduos sólidos. Dois problemas explicam essa baixa taxa de inclusão. Em primeiro lugar, as cooperativas de triagem geraram apenas 1.500 empregos, um número muito distante dos estimados 20 mil catadores da cidade².

² De acordo com a pesquisa de campo para este artigo, as 21 cooperativas de triagem formalizadas em São Paulo (as conveniadas) tinham 1.020 membros em 2016. Além disso, 16 cooperativas de triagem semiformais (as não

Em segundo lugar, 93% dos empregos nas cooperativas de triagem formais eram ocupados por gente que nunca tinha trabalhado como catador de rua. Claro, criar empregos para esses trabalhadores carentes – a maioria dos quais eram negros, mulheres e chefes de família – era um projeto altamente louvável. Porém, milhares de catadores continuaram a trabalhar informalmente nas ruas, onde coletavam a maior parte dos recicláveis da cidade sem reconhecimento oficial. A perversidade da situação pode ser percebida pelos relatos de muitos deles, que afirmaram que suas rendas tinham caído, devido à concorrência justamente com a rota de reciclagem que fora projetada para beneficiá-los.

Essas duas iniciativas pelos direitos dos catadores podem ser consideradas tentativas de “coprodução”, ou seja, colaboração entre cidadãos comuns, o Estado e outros atores para oferecer serviços públicos (Mitlin; Bartlett, 2018). Mas por que os serviços de reciclagem em coprodução nos anos 1980 e 1990 elevaram a renda e as condições de trabalho de centenas de catadores, enquanto as iniciativas dos anos 2000, com muito mais recursos, fracassaram? E o que isso revela sobre as condições em que a coprodução tem mais probabilidade de promover justiça social e sustentabilidade urbana?

A primeira seção deste artigo revisa a literatura sobre coprodução, que sugere que os resultados em favor dos pobres ocorrem apenas se as iniciativas concertadas buscarem nivelar as desigualdades entre os participantes pobres e os mais poderosos. Em seguida, discute a seleção de casos e os métodos da pesquisa. As seções seguintes ponderam que os diferentes resultados das políticas de coprodução do final do século XX e começo do XXI foram consequência dos níveis relativos de voz e poder dos catadores tanto no projeto quanto na implementação dessas políticas. Durante os anos 1980 e 1990, as propostas de políticas públicas foram feitas com base num processo plurianual de experimentos de base e implementadas por uma prefeita que tratava os movimentos populares como seus interlocutores mais importantes. Em contraste, durante os anos 2000, as propostas foram feitas por fóruns com múltiplos interessados, que buscaram incluir as vozes dos catadores, mas, na verdade, favoreceram a especialidade técnica de consultores profissionais. Essa discrepância de poder foi amplificada por autoridades municipais que priorizavam interesses de empresas de gestão dos resíduos sólidos e de empreiteiros privados. Este artigo conclui com uma reflexão sobre como os processos de coprodução foram estruturados não apenas pelas escolhas de atores locais, mas também pelos contextos globais em que operavam.

conveniadas) recebiam materiais, equipamento e apoio do município em bases mais limitadas. Autoridades estaduais estimavam que as organizações semiformais tinham 450 membros, e a evidência anedótica sugeria que as taxas de inclusão dos catadores de rua eram similares às das cooperativas formais. Esses números não incluem os membros de duas cooperativas dos próprios catadores e de uma cooperativa de reciclagem de eletrônicos.

As antinomias da coprodução

Coprodução é definida como “produção conjunta de serviços públicos entre cidadãos e Estado, com o compartilhamento de um ou mais elementos do processo de produção” (Mitlin 2008, p. 340). A expressão foi cunhada nos anos 1970 em círculos desenvolvimentistas e circulou entre eles entre os anos de 1990 e 2000. Seu recente status de palavra da moda refletiu uma tendência para longe da formulação de políticas públicas centradas no Estado e mais focada em parcerias com múltiplos interessados e com participação da sociedade civil.

Estudos clássicos de coprodução concentraram-se em arranjos nos quais os cidadãos têm um papel ativo na produção de serviços públicos que eles mesmos usam, como saúde, educação e infraestrutura (Joshi; Moore, 2004; Ostrom, 1996). A literatura mais recente examina outros tipos de colaboração, como aquela com movimentos sociais, enfatizando “a importância da sociedade civil não apenas para fazer demandas, mas também participando em todas as fases do processo de formulação de políticas públicas” (Tarlau, 2013, p. 17). Essa literatura mais recente também analisa a coprodução em grupos organizados de trabalhadores informais (Song, 2016) e catadores (Gutberlet; Besen; Morais, 2020; Navarrete-Hernández; Navarrete-Hernández, 2018).

Quem propõe a coprodução costuma elogiar seu potencial participativo e igualitário, particularmente no contexto do Sul Global, onde muitos Estados carecem da capacidade de oferecer serviços públicos a residentes de baixa renda. Argumenta-se que processos de coprodução bem projetados podem baixar os custos, expandir o alcance e melhorar os próprios serviços públicos (Ostrom, 1996). Já os críticos veem a coprodução, em seu melhor cenário, como um remendo tecnocrático insuficiente para desigualdades estruturais profundas e, na pior das hipóteses, como uma manobra para cortar custos e transferir as responsabilidades do Estado para seus cidadãos mais marginalizados.³ Mesmo aqueles que defendem a coprodução reconhecem que a melhoria dos serviços e uma cidadania renovada não são propriamente resultados inevitáveis (Joshi; Moore, 2004). Em alguns casos, a coprodução levou a “serviços de má qualidade, corrupção, abusos de direitos humanos e exclusão de populações marginalizadas” (Meagher, 2013, p. 14).

Watson (2014) identifica dois campos de pesquisadores que estudam o tema e advogam abordagens distintas à coprodução, conseqüentemente diferindo em sua análise dos

³ Para um sumário das críticas e defesas da coprodução com trabalhadores informais, ver Meagher (2013).

fatores que determinam os resultados. Em primeiro lugar, o campo da coprodução iniciada pelo Estado (CIE) concentra-se em casos de coprodução conduzida por autoridades do Estado, que diretamente engajam seus eleitores, com um pequeno papel aparente de intermediação para movimentos sociais ou ONGs. Eles identificam práticas institucionais que habilitam agências estatais e cidadãos comuns a reunir recursos distintos, mas complementares, assim gerando sinergias. Essa abordagem foi desenvolvida pelos primeiros estudiosos da coprodução, principalmente nos campos da administração pública e dos estudos de desenvolvimento (Ostrom, 1996; Joshi; Moore, 2004).

Num trabalho fundamental, Ostrom (1996) identifica quatro condições básicas para aumentar a probabilidade de sinergias. Em primeiro lugar, tanto as agências estatais quanto os cidadãos comuns devem contribuir com os recursos necessários, sem que nenhuma das duas partes tente suplantar o papel da outra. Em segundo lugar, estruturas legais devem ser criadas para apoiar os participantes locais. Em terceiro lugar, as partes devem usar contratos executáveis para estabelecer um compromisso crível entre elas. E, em quarto lugar, devem ser estabelecidos incentivos para estimular a participação de todos os envolvidos.

Um segundo grupo de pesquisadores favorece uma abordagem pela coprodução iniciada por movimento social (CIMS) ou coprodução radical ou de baixo para cima (Mitlin, 2008; Watson, 2014; King; Kasaija, 2018). Esses pesquisadores concentram-se nos casos em que residentes de baixa renda se organizam em movimentos sociais, usando a coprodução para atrair novos membros, mobilizar recursos e construir alianças. O objetivo de tais processos não é apenas melhorar a oferta de serviços aos pobres, mas transformar as relações de poder subjacentes aos investimentos desiguais em serviços públicos. Esse grupo de pesquisadores não questiona a sabedoria das recomendações técnicas de Ostrom, mas pondera que elas não produzirão os resultados desejados sem uma mudança nas relações de poder subjacentes (King; Kasaija, 2018). Portanto, Watson alerta que a falta de análise do poder leva a autora a presumir equivocadamente que

[...] todos os membros da comunidade e os residentes ganhariam acesso igual a esses serviços, a exclusão com base em renda, gênero ou etnia, por exemplo, não teria um papel e a relação entre o Estado e os cidadãos seria justa, consensual e não corrupta ou politizada (Watson, 2014, p. 65).

Dois relacionamentos essenciais na coprodução iniciada por movimento social

Este artigo analisa dois processos de coprodução envolvendo trabalhadores da mesma profissão na mesma cidade, sob prefeitos do mesmo partido. O primeiro processo aproxima-se

do ideal da CIMS, de baixo para cima, enquanto o segundo evoluiu lentamente em direção à orientação da CIE, de cima para baixo. Como dizem Mitlin & Bartlett (2018), a abordagem da CIMS implica uma compreensão “relacional” da pobreza. Ou seja, pobreza persistente é vista como consequência de relações econômicas e políticas desenvolvidas historicamente, não como traços endógenos dos pobres. Portanto, em vez de prescrever intervenções específicas de política pública, essa literatura enfatiza a importância de nivelar as assimetrias de poder, particularmente em dois conjuntos de relações.

O primeiro é entre os eleitores pobres e as ONGs que os apoiam. As ONGs podem oferecer apoio técnico, financeiro, político e simbólico às organizações dos pobres e também podem intermediar relações com o Estado e com o setor privado. Alguns pesquisadores, porém, alertam para o fato de que as ONGs com frequência priorizam os desejos dos doadores sobre os da comunidade e podem ser cooptadas por autoridades do Estado para servir às necessidades delas.

Então, como os benfeitores da elite podem evitar aprofundar as hierarquias do poder? Pesquisadores enfatizam a necessidade de incluir os próprios benfeitores nas comunidades carentes, orientar os membros dessas comunidades a avaliarem as próprias prioridades e necessidades, e a reconhecerem que “os pobres é que sabem como sobreviver na pobreza” (Watson, 2014, p. 69). Essa abordagem é, às vezes, descrita como “coprodução de conhecimento” (Mitlin; Bartlett, 2018). Num estudo de caso muito citado, Archer, Luansang e Boonmahathanakorn (2012) descrevem como profissionais de ONGs trabalham com membros de baixa renda da Coalizão Asiática pelo Direito à Moradia (ACHR, na sigla em inglês). Juntos, mapeiam favelas, diagnosticam problemas, projetam programas-piloto inovadores e negociam com autoridades do Estado para expandir esses programas. Como Archer, Luansang e Boonmahathanakorn (2012, p. 127) explicam, “em vez de dar todas as respostas, os profissionais deveriam fazer as perguntas certas, o que levará a própria comunidade a encontrar as respostas e a aprender no processo”.

Uma segunda relação-chave é entre os pobres e as autoridades do Estado. A literatura sobre a CIE encoraja a levar o poder de decisão do nível nacional para o nível local (Ostrom, 1996). Já os estudiosos da CIMS enfatizam a importância de um nível adicional de relacionamento: o das autoridades do Estado com os movimentos populares. A existência de movimentos bem-organizados, que combinam ações contenciosas e colaborativas, é uma pré-condição necessária para esse relacionamento. Por exemplo, Tarlau (2013) constata que governos de esquerda tendem a promover arranjos de cogestão de escolas públicas com o

Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) no Brasil. Mesmo governos de direita com baixa capacidade, porém, podem apoiar a coprodução nas escolas como um meio de oferecer os serviços necessários e de minimizar conflitos.

Catadores de São Paulo e a coprodução

Um argumento central deste artigo, em linha com a literatura CIMS, é que os resultados de processos de coprodução estão articulados com os níveis de voz e poder dos catadores em relação a influentes participantes da sociedade civil, do Estado e do setor privado. Inspirado por uma compreensão relacional da pobreza (Mosse, 2010), entendo que voz e poder não são traços endógenos dos catadores, mas sim interações dinâmicas entre eles e os participantes mais influentes (por ex., ONGs, prefeituras, empresas de gestão de resíduos sólidos). Portanto, por voz, entendo a habilidade dos catadores para articular coletivamente suas demandas e apresentá-las às partes influentes. Um indício importante de voz é a habilidade dos catadores para contribuir significativamente com projetos de políticas públicas. Por poder, entendo a capacidade dos catadores para levar esses outros atores a concordarem com suas demandas. Um indício importante de poder é a habilidade dos catadores para implementar suas propostas, especialmente diante da resistência política.

Os catadores podem ser considerados um caso “muito improvável” de sucesso na organização e na iniciativa política pelos direitos trabalhistas, devido à sua extrema marginalização e atomização (Rosaldo, 2016). Não obstante, desde os anos 1980, catadores de centenas de cidades em toda a América Latina, na Ásia e na África mobilizaram-se para aumentar sua influência econômica e sua voz política. Associações de bairro foram conectadas por redes de catadores regionais, nacionais e transnacionais, que formaram parcerias com ONGs, agências estatais, universidades, fundos de desenvolvimento e ramos filantrópicos das indústrias que produzem resíduos sólidos (Samson, 2009). Juntos, todos esses atores estimularam políticas de “reciclagem inclusiva”, que expandem serviços oficiais de reciclagem e contratam catadores antes informais para prover esses serviços. Essas políticas são celebradas como “triplamente vitoriosas”, beneficiando os catadores, o meio ambiente e a economia.

Na prática, porém, a reciclagem em coprodução é um processo contestado, criativo e contraditório, que pode melhorar as condições de trabalho e a ressonância da voz dos catadores, mas que também produz resultados perversos. Os catadores enfrentam três desafios principais. O primeiro é o possível conflito entre seus interesses e os interesses dos demais

participantes do processo. Por exemplo: autoridades do Estado podem ter por objetivo a remoção dos catadores dos bairros mais prósperos, onde são considerados um empecilho para a produção de paisagens urbanas modernas, “verdes e limpas”. Empresas privadas de gestão de resíduos sólidos podem tentar controlar uma indústria de reciclagem cada vez mais lucrativa. E a indústria de manufatura tem pouco incentivo para pagar mais aos catadores pelos materiais recicláveis, muito menos para oferecer benefícios e proteções (Parra, 2016).

O segundo desafio é que os catadores enfrentam barreiras para exercer uma poderosa voz coletiva, porque não dispõem de locais de trabalho centralizados, empregadores reconhecidos, proteções legais, tempo e dinheiro. Participantes mais poderosos podem explorar essas fraquezas para privilegiar seus próprios interesses (Rosaldo, 2019). Mesmo que todos os participantes ajam de boa-fé, há um terceiro desafio: as lógicas institucionais podem colidir. Serviços formais de reciclagem tipicamente requerem planejamento e gestão centralizados, responsabilidade hierárquica e padronização de turnos de trabalho e conduta. No entanto, muitos catadores carecem da capacidade ou de vontade de seguir regras e horários rígidos (Millar, 2018).

São Paulo é um estudo de caso ideal para estudar os desafios e oportunidades da coprodução em reciclagem. Está em São Paulo a sede do maior movimento nacional de catadores e a Unidade de Inteligência da revista *Economist* (Economist Intelligence Unit, 2017) considera que as políticas inclusivas de reciclagem na cidade estão entre as melhores da América Latina. Estima-se que os catadores coletam quase 90% do material que é reciclado no Brasil e ajudaram o país a atingir o recorde mundial de reciclagem de latas, coletando 98,2% delas (Silva; Goes; Álvarez, 2013). Mesmo assim, os catadores de rua são sistematicamente excluídos das estatísticas oficiais. As atuais estimativas sobre a quantidade de catadores de rua em São Paulo oscilam entre dez mil (CIPMRS, 2014) e 38 mil (Burgos, 2008).

Este estudo usa a estimativa de 20 mil catadores de rua (Grimberg, 2007), que considero conservadora – o número real é provavelmente maior. Não obstante, é a estimativa mais citada nas pesquisas e é a preferida do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e suas ONGs aliadas. De acordo com esses dados, o sistema informal de reciclagem coletou 15% do total dos resíduos sólidos produzidos pela cidade no início dos anos 2000.

Métodos de pesquisa

Este estudo é uma etnografia política (Tilly, 2007) sobre as políticas públicas de reciclagem em São Paulo. De 2014 a 2017, trabalhei 14 meses nesse levantamento, incluindo observação participante, entrevistas e pesquisa em arquivos. Uma explicação completa do processo de política pública de gestão de resíduos sólidos em São Paulo precisaria de uma análise das interações com uma grande constelação de participantes, leis e normas nos níveis local, nacional e supranacional. O presente relato, porém, concentra-se em três grupos de participantes no nível municipal para entender as relações entre os catadores de rua e as cooperativas concebidas para beneficiá-los.

Primeiro, procurei entender a dinâmica das cooperativas de triagem. De novembro de 2016 a março de 2017, visitei todas as 21 cooperativas formais de São Paulo e apliquei um questionário de 75 perguntas a seus líderes, cada entrevista consumindo de 50 a 80 minutos. Nessas visitas, além de aplicar o questionário, também fiz 10 breves entrevistas e mantive muitas conversas informais com outros membros da cooperativa, o que ajudou a confirmar informações obtidas no levantamento formal. Fiz novas visitas a seis cooperativas para entrevistas adicionais. Para aprofundar meu entendimento das práticas e perspectivas dos catadores, também passei 5 dias trabalhando nas cooperativas de triagem.

Em segundo lugar, busquei estudar as práticas e as perspectivas dos catadores de rua, uma população mais difícil de estudar, porque seus locais de trabalho são dispersos e eles são menos organizados. Nessa época, só duas organizações semiformais de catadores de rua operavam em São Paulo. Passei 6 dias trabalhando com os catadores dessas organizações e entrevistei vários de seus membros. Também entrevistei 8 pessoas que haviam trabalhado como catadores de rua e então trabalhavam nas cooperativas de triagem ou para o MNCR. Para melhor entender as perspectivas dos catadores de rua desorganizados, conduzi uma breve pesquisa (cerca de 8 minutos) com uma amostra adequada de 40 deles, trabalhando no centro da cidade.

Em terceiro lugar, busquei entender um ecossistema mais abrangente de protagonistas em políticas inclusivas de reciclagem. Para isso, assisti a 8 reuniões internas, 6 conferências e 5 protestos do MNCR. Além disso, fiz 15 entrevistas com lideranças paulistanas do MNCR, 12 entrevistas com funcionários de ONGs aliadas e 8 entrevistas com autoridades governamentais relevantes. Enfim, pesquisei decisões judiciais, relatórios municipais e jornais. Uso pseudônimos para os entrevistados que não são figuras públicas.

O paradigma do reconhecimento do catador

Nos anos 1980 e 1990, desenvolveu-se em São Paulo uma abordagem do salário mínimo que defino como reconhecimento do catador. Buscava reconhecer os catadores legal, econômica e socialmente por seus serviços ambientais, mesmo que eles continuassem trabalhando autonomamente nas ruas. Essa abordagem tratou a atividade dos catadores como fonte de resiliência e resistência para populações oprimidas. Portanto, buscava defender e melhorar recorrentemente o trabalho dos catadores nas ruas, em vez de superá-lo. Esse paradigmático modelo organizador do reconhecimento era a cooperativa do carroceiro, que combinava as lógicas da autonomia e da coletividade. Ele permitia que cada membro decidisse quando, onde e como trabalhava, mas, ao mesmo tempo, engajava todos em vendas coletivas, projetos empreendedores, ações políticas e formação (habilidades, liderança e educação política).

A abordagem do reconhecimento foi criada ao longo de vários anos e de um processo de experimentos de campo que priorizava as experiências vividas pelos catadores e o conhecimento prático. O processo teve duas fases. Na primeira, um grupo de freiras de uma ONG católica inseriu-se no trabalho e nas vidas de catadores sem teto para ajudá-los a desenvolver estratégias de empoderamento. Na segunda, a prefeita Luiza Erundina (PT, 1989-1992) implementou políticas públicas propostas pelos próprios catadores e seus aliados, apesar das críticas de eleitores ricos. Evidências anedóticas sugerem que esse experimento social melhorou moderadamente as rendas e as condições de trabalho de centenas desses trabalhadores, elevou substancialmente as taxas de reciclagem e inspirou a criação de organizações e políticas públicas paralelas por todo o Brasil. Críticos afirmavam, porém, que catar lixo na rua – mesmo em cooperativas de carroceiros – era um meio explorador, perigoso e pré-moderno de oferecer serviços de reciclagem.

Criar um modelo organizador por colaboração de baixo para cima

A criação da primeira cooperativa de catadores em 1989 foi fruto inesperado de um experimento social radical iniciado 12 anos antes por um pequeno grupo de freiras. Elas ajudavam a coordenar uma importante instituição católica de caridade, a Organização de Auxílio Fraternal (OAF). Com o tempo, essas freiras tornaram-se críticas do modelo caritativo, que deixava o sem-teto sentindo-se “culpado por suas circunstâncias, sozinho e impotente” (Grimberg, 1994, p. 4).

Em 1978, as freiras adotaram uma nova e controversa abordagem, exigindo que funcionários e voluntários inserissem a si mesmos na vida cotidiana dos sem-teto. O resultado imediato foi que 90% dos funcionários demitiram-se. Restaram 12 funcionários, que passaram dois meses vivendo nas ruas para “obter uma compreensão das pessoas da rua de muito perto, conhecendo a realidade por baixo” (Manuel, 2017). Para se sustentar, venderam sangue, recorreram a serviços sociais, coletaram recicláveis e venderam miudezas tiradas do lixo. Durante esse período, os funcionários da OAF concluíram que recolher materiais recicláveis não era uma fonte de vulnerabilidade, mas sim um recurso de pessoas vulneráveis para sobreviver à opressão estrutural e, às vezes, até recuperar alguma dignidade (Manuel, 2017).

Em seguida, as freiras alugaram cinco casas numa área de concentração de pobreza, onde realizavam eventos sociais e debates entre os sem-teto locais e voluntários da comunidade. A ideia de construir uma cooperativa de catadores de rua era recorrente nessas conversas e uma série de experimentos práticos foi desenvolvida. Tradicionalmente, os catadores carregavam os materiais em sacos sobre suas cabeças, mas em 1982 um sem-teto sugeriu que seria mais eficiente transportar os materiais em carroças. As freiras levantaram dinheiro para construir a primeira carroça, inicialmente compartilhada por dez catadores até que conseguissem mais dinheiro para construir outras carroças. Todos os meses, os homens separavam alguns materiais a serem vendidos no final do ano para promover um festival de rua. Aprenderam que podiam subir seus preços quando vendiam coletivamente, eliminando os intermediários. Um dos homens, Amado Teodoro, lembrou, numa entrevista a um jornal em 1993, que os catadores notaram que “era muito melhor trabalhar em mutirão do que vender de pouquinho ao depósito”⁴.

Em 1985, os catadores ocuparam um edifício abandonado, onde armazenavam e separavam coletivamente os materiais. Mais tarde, as freiras negociaram com os proprietários do edifício para permitir que os catadores permanecessem ali e pagassem um aluguel. Os próprios catadores começaram a se referir a si mesmos como uma “associação”, um título que pretendia indicar que tinham uma profissão séria, não apenas um “bico”. Por volta de 1989, a associação já tinha mais de 50 membros. Naquele ano, um advogado voluntário ajudou a formalizar uma Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (Coopamare), a primeira cooperativa brasileira de catadores de rua (Carvalhoes, 2017).

⁴ Jornal Comunitário, São Paulo, setembro de 1993, 12 (Scarpinatti, 2008).

Traduzindo para a política pública o paradigma do reconhecimento

Em meados dos anos 1980, os catadores começaram a se engajar em atividades políticas, defendendo o direito ao trabalho contra autoridades que os viam como fontes de crime e desordem. Por exemplo, a associação organizou protestos de rua em 1986, depois que o prefeito Jânio Quadros, de direita, instruiu a polícia para prender os catadores sob o pretexto de que a atividade deles espalhava lixo, promovia a embriaguez pública e outras formas de imoralidade. “As dificuldades e injustiças de trabalho são demais e não podemos permitir que o prefeito nos impeça de trabalhar para dar sustento às nossas famílias... Somos trabalhadores e queremos trabalhar e viver dignamente.”⁵

Em 1988, a surpreendente eleição de Luiza Erundina para prefeita de São Paulo criou uma oportunidade para promover as primeiras políticas públicas de direitos dos catadores. Erundina era um membro fundador do Partido dos Trabalhadores (PT), que foi criado em 1980 por meio da confluência entre sindicatos, movimentos sociais e ativismo religioso. Essa assistente social, então com 54 anos, veterana militante de movimentos de base, oriunda de uma família humilde do Nordeste do Brasil, uma região devastada pela fome, elegeu-se com uma plataforma claramente pró-pobres. A vitória de Erundina foi descrita na época como “o maior avanço eleitoral para a esquerda latino-americana desde que Salvador Allende se tornou presidente do Chile em 1970” (Hinchberger, 1989, p. 4).

A Coopamare tinha ligação direta com Erundina, que, como vereadora, tinha colaborado com a OAF em campanhas para expandir a oferta de moradias populares. Logo depois de sua eleição, lideranças da OAF e da Coopamare começaram a propor iniciativas pelos direitos dos catadores, a mais urgente delas sendo um local permanente para a Coopamare. Sugeriram que a cidade cedesse espaços vazios em Pinheiros e Vila Mariana, dois bairros afluentes. Parlamentares eleitos por esses bairros protestaram, temendo retaliações de eleitores de classe média que desprezavam os catadores. Destemida, Erundina pressionou as subprefeituras para cederem dois grandes espaços sob viadutos, que seriam usados pela Coopamare sob a supervisão da OAF (Grimberg, 1994). Juntas, a Prefeitura e a OAF construíram barracas para armazenar as carroças dos catadores e separar os materiais, com banheiros, espaços de lazer, escritórios e salas de reunião. Também forneceram balanças, prensas, empilhadeiras e computadores.

⁵ Folha de S. Paulo, 29 de março de 1986 (Scarpinatti, 2008, p. 37).

Ao longo dos dois anos seguintes, Erundina criou outras quatro políticas públicas em torno dos direitos dos catadores, as primeiras na história do Brasil. Primeiro, ela fez um decreto que reconhecia a coleta de materiais recicláveis como uma profissão legítima e delineava os termos para as parcerias entre as cooperativas e a Prefeitura. Em seguida, Erundina começou a remunerar a Coopamare por seus serviços, ajudando a cobrir os custos administrativos e de manutenção. Em terceiro lugar, a Prefeitura subsidiou, para os membros da Coopamare, cursos de direitos humanos, gestão cooperativa, segurança do trabalho e cadeia de valor da reciclagem. Por último, a Prefeitura fez um censo dos catadores de rua nas vizinhanças da Coopamare que poderiam um dia ser integrados a cooperativas.

Resultados das políticas de reconhecimento

Em suas dimensões simbólicas, as políticas de Erundina romperam o paradigma: elas elevaram os catadores, social e legalmente, de párias criminosos a provedores de serviços públicos. Em suas dimensões materiais, porém, essas políticas foram modestas. Seu governo trabalhou com uma organização de catadores para melhorar gradualmente as condições dos membros, em vez de transformá-los radicalmente. Como a própria Erundina recordou numa entrevista de 2007:

Nossas políticas eram o mínimo que se poderia esperar de um governo popular (...) Então, nossa iniciativa representava uma tentativa de, a partir da condição em que eles estavam, melhorar essa condição e promovê-los a uma condição um pouco melhor, com perspectivas de outros avanços no futuro (Scarpinatti 2008, p. 38).

Relatos de pesquisadores, trabalhadores da ONG e lideranças dos catadores sugerem que, apesar disso, essas políticas foram de um sucesso retumbante, ajudando centenas de catadores a melhorar renda, condições de trabalho e status social (Grimberg, 1994).

O modelo de organização da Coopamare conseguiu um equilíbrio entre dois objetivos aparentemente contraditórios: reconhecer e acomodar o método tradicional de trabalho dos catadores, de acordo com lógicas informais, individualistas; e, lentamente, incentivá-los a agir como um coletivo político e econômico. Assim, os membros da cooperativa coletavam e separavam os materiais individualmente, mas participavam coletivamente de vendas, treinamentos, ações políticas e tomada de decisões. Como explicou uma liderança da Coopamare, “na cooperativa todo mundo faz seu próprio horário e não existe patrão; as regras são criadas pelo grupo” (Scarpinatti, 2008, p. 59).

No final do governo Erundina, em 1992, cerca de 200 catadores participavam do ramo da Coopamare em Pinheiros, processando ao redor de oito toneladas de materiais por dia (Scarpinatti, 2008, p. 56). Múltiplos níveis de participação surgiram para acomodar as necessidades e capacidades heterogêneas. Cinquenta membros da cooperativa alugaram espaço dentro das instalações para armazenar suas carroças e materiais, e cerca de 15 deles detinham posições de liderança. Além disso, 150 catadores vendiam seus materiais à Coopamare, que pagava melhor do que os sucateiros. Aos poucos, muitos desses catadores foram integrados em atividades centrais da cooperativa (Ferreira de Paula, 2017).

Dois funcionários da OAF continuaram a trabalhar com a Coopamare para ajudar com tarefas administrativas e planejamento estratégico, mas um deles observou que:

[...] os catadores cuidavam das vendas, da contabilidade, do orçamento. Nosso papel era, no máximo, se eles pedissem, guardar o dinheiro em segurança (...) A perspectiva adotada era de que os catadores sabiam fazer tudo e nós só participávamos em debates com o grupo sobre formação (Manuel, 2017).

Essa restituição das responsabilidades aumentou o sentido de agência e competência dos membros. A Coopamare buscava manter sua autonomia do governo, mesmo sob a simpática gestão de Erundina. Portanto, em 1989, quando Erundina lançou o piloto das rotas de reciclagem e ofereceu entregar recicláveis à Coopamare, seus membros declinaram, preferindo coletar seus próprios materiais. Assim, a Coopamare diferia das cooperativas que foram criadas depois de 2000, que dependiam muito das entregas vindas da rota oficial de reciclagem da Prefeitura.

Essa autonomia seria crucial nos oito anos seguintes, quando dois prefeitos de direita acabaram com a rota-piloto de reciclagem, encerraram o apoio à Coopamare e tentaram despejar a cooperativa. A Coopamare pôde suportar esses ataques graças à sua autonomia do Estado e ao apoio de aliados da sociedade civil. De fato, a cooperativa não apenas sobreviveu à perseguição, mas também cresceu: tinha 350 membros por volta do ano 2000 (Grimberg, 2006). Além disso, o modelo da Coopamare ajudou a inspirar a criação de outras 70 organizações de carroceiros em São Paulo até o final da década, de cooperativas formais a pequenos grupos informais. Outras ONGs católicas, também inspiradas pela experiência paulistana, começaram a organizar catadores em cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte, onde prefeitos do PT criaram políticas de direitos dos catadores que superavam aquelas de Erundina em seu escopo e profundidade (Dias, 2006).

O paradigma da reciclagem inclusiva

*Hoje eu penso diferente sobre como a gente deve tratar essas pessoas.
Naquela época, 15 ou 20 anos atrás,
a gente achava que era simples assim: “Tem um galpão aqui, vocês
vêm, formam uma cooperativa, a gente treina, capacita e tal” (...) A
gente achava que todo mundo tinha que estar dentro do barracão, dentro
de uma caixinha quadrada, e ficar lá.
A gente achava que, naturalmente, eles ficariam, por conta de que iam
ganhar mais, em um lugar mais seguro.
E a gente foi vendo que, com o passar
do tempo, as pessoas saíam,
não ficavam ou nem entravam.*

Enrique Ribeiro (2017), funcionário de uma ONG, consultor na criação
das cooperativas de triagem para o governo Marta Suplicy.

No começo dos anos 2000, um novo paradigma para coproduzir reciclagem surgiu em São Paulo, ao qual as autoridades municipais se referiam como “reciclagem inclusiva”. Enquanto o paradigma do reconhecimento dos anos 1980 e 1990 buscava reconhecer legal, econômica e socialmente o trabalho dos catadores nas ruas, a nova abordagem pretendia criar um sistema de reciclagem moderno, para incluir catadores antes informais. Durante esse período, muitas autoridades municipais viam o trabalho dos catadores de rua como degradado e degradante, um modelo anárquico e desagradável para oferecer serviços de reciclagem. Portanto, projetaram uma rota formal de reciclagem, modelada nos modelos do Norte global, e contrataram empresas privadas de gestão de resíduos sólidos para absorver o papel tradicional dos catadores na coleta e transporte de recicláveis. Novos empregos foram criados para eles nas “cooperativas de triagem”, onde trabalhavam ao longo de linhas de montagem, dentro de armazéns industriais, separando e enfardando recicláveis coletados pela rota oficial.

Ao engajar-se em trabalho e treinamento coletivos, essas cooperativas buscavam aumentar a agência política e econômica dos catadores – um processo a que alguns se referiam como “reciclar vidas”. Essa coprodução entre agências do Estado, ONGs, empresas privadas, catadores e residentes recebeu aplausos internacionais. A Unidade de Inteligência da revista *Economist*, por exemplo, ao levantar os esquemas regulatórios de reciclagem inclusiva em 17 cidades latino-americanas e do Caribe, classificou São Paulo em primeiro lugar, afirmando que “a interação entre usuários [os catadores] e empresas privadas de gestão de resíduos sólidos foi aperfeiçoada graças a [15] anos de implementação de rotas seletivas de coleta, com a participação das cooperativas” (*Economist*, 2017, p. 64).

Essa celebração, porém, embute uma realidade mais complexa, que é raramente discutida na academia. Por volta de 2017, menos de 1% dos catadores de rua de São Paulo haviam sido integrados à gestão formal dos resíduos sólidos. Havia duas razões para a baixa taxa de inclusão. Primeiro, a quantidade de empregos criados nas cooperativas de triagem: apenas 1.500, nem de longe capaz de absorver os estimados 20 mil catadores da cidade. Segundo, e ainda mais vexatório, a qualidade dos empregos colidia com as necessidades, capacidades e lógicas dos catadores de rua. Contrariamente às expectativas das autoridades municipais e de funcionários de ONGs como Ribeiro, os catadores de rua rejeitaram em massa os convites para trabalhar nas cooperativas e os que aceitaram acabaram abandonando esses empregos em algumas semanas. Para substituí-los, as cooperativas contrataram outros trabalhadores precários, 93% dos quais nunca tinha trabalhado como catador e a maioria deles não se identificava como catador. Sem dúvida, gerar empregos na economia solidária e verde para esses trabalhadores carentes era um projeto altamente meritório. No entanto, milhares de catadores continuavam a trabalhar nas ruas, onde eles coletavam muito mais materiais do que a rota oficial, sem nenhum reconhecimento. Em entrevistas, muitos catadores afirmavam que a concorrência da rota oficial havia reduzido seus ganhos.

Por que essas políticas inclusivas de reciclagem nos anos 2000 falharam em beneficiar justamente a população que buscavam beneficiar? Esse dilema torna-se ainda mais intrigante quando se considera que tais políticas nasceram sob condições aparentemente favoráveis: durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2004), do PT, um partido de esquerda, em meio a um excelente momento da economia, que permitiu ao Estado brasileiro investir centenas de milhões de dólares em iniciativas inclusivas de reciclagem, e através de processos participativos que visavam a incluir os catadores e seus aliados da sociedade civil.

Considero que esse resultado perverso foi consequência da falta de voz e poder dos próprios catadores nas fases mais importantes do processo de criação da política. Em primeiro lugar, durante a fase de projeto, em 2000 e 2001, as ONGs reuniram fóruns de todos os interessados para estabelecer os propósitos da política. Esses fóruns visavam a elevar as vozes dos catadores de rua, mas acabaram por favorecer a expertise técnica das equipes das ONGs, dos consultores e das autoridades governamentais. Em segundo lugar, durante a fase de implementação, a prefeita Marta Suplicy (ligada a uma ala centrista do PT) priorizou os interesses de corporações de gestão de resíduos sólidos e de empreiteiros privados. Portanto, embora esse processo buscasse os ideais de-baixo-para-cima da coprodução iniciada por

movimento social (CIMS), aos poucos desviou-se para a orientação de-cima-para-baixo da coprodução iniciada pelo Estado (CIE).

Propostas de política pública através de fóruns com múltiplos interessados

Movimentos sociais latino-americanos de há muito recebem apoio de ONGs, mas a natureza desse apoio mudou no final do século XX. Se, nos anos 1970 e 1980, predominavam as ONGs fragmentárias, com foco na organização de base, nas décadas seguintes essas tornaram-se cada vez mais superadas por ONGs mais formais e mais profissionais (Markowitz; Tice, 2002). O novo tipo de ONG foca no discurso político, na produção de conhecimento especializado e na entrega de projetos para ajudar a traduzir demandas populares por transformação sociocultural em produtos mensuráveis e ganhos políticos concretos. A mudança foi parcialmente uma resposta estratégica a oportunidades criadas pela democratização e por novas fontes de recursos. Alguns detratores afirmam, porém, que o novo tipo de ONG despolitizou os movimentos sociais, apoiando com recursos somente as atividades não ameaçadoras, e desmobilizou os movimentos sociais ao preferir a organização de base (Petras, 1997).

O caso do movimento de catadores em São Paulo encaixa-se bem na tendência à “profissionalização”, mas contradiz as teses de despolitização e desmobilização – pelo menos em suas formas mais restritas. No começo dos anos 2000, ONGs mais profissionalizadas começaram a coordenar fóruns com múltiplos interessados para projetar e defender cooperativas de catadores de rua sustentadas pelo Estado. Tratava-se de uma estratégia explicitamente política para aumentar a capacidade de mobilização do movimento. Não obstante, embora os fóruns tivessem sido planejados para incluir os catadores de rua, na prática favoreceram a expertise técnica do pessoal das ONGs, consultores e representantes do Estado. Portanto, esse caso destaca um outro risco da profissionalização: a criação de espaços formais para projetar políticas públicas acaba por impedir, de fato, a participação de cidadãos pobres.

Na virada do século, novas possibilidades políticas abriram-se pela ascensão do PT e mudanças globais nas normas sobre ambientalismo e cidadania participativa. As ONGs focadas em justiça social e ambiental usaram essa oportunidade para pressionar por uma revisão radical da gestão de resíduos sólidos, com o objetivo de expandir imensamente os

serviços formais de reciclagem e de contratar as cooperativas de catadores para prover esses serviços. Dada a complexidade e a magnitude desse projeto, as ONGs tentaram obter contribuições e recursos de um leque de atores do Estado, do setor privado e da sociedade civil. Um momento divisor de águas veio em 1998, com o lançamento do Fórum Nacional Lixo & Cidadania, que reuniu 56 grandes instituições, incluindo agências do Estado, organizações de catadores, ONGs e associações empresariais (Dias, 2006). Logo em seguida, outros 23 fóruns estaduais e cem fóruns municipais de Lixo & Cidadania foram criados. Esse período também viu a inauguração de duas instituições fundamentais para os direitos dos catadores: o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) em 2001 e, em 2003, o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC).

O Fórum Municipal de Lixo & Cidadania de São Paulo foi fundado em 2000. Naquele ano, a cidade também viu o lançamento de duas outras alianças intersetoriais para promover uma reciclagem inclusiva e uma rede municipal de organizações de catadores. Este estudo concentra-se nesse Fórum, que desempenhou um papel central na coordenação das partes envolvidas e na negociação com o governo municipal.

O evento foi constituído pelo Instituto Pólis⁶, uma organização da sociedade civil (OSC) sem fins lucrativos, baseada em São Paulo, para democratizar a administração pública e promover políticas públicas socialmente inclusivas. No ano 2000, a Pólis ajudou a organizar uma série de oficinas, encontros de cúpula e reuniões de planejamento estratégico com representantes de mais de 85 organizações, incluindo agências estatais, empresas, organizações de catadores, ONGs e universidades. De acordo com Elisabeth Grimberg, coordenadora de gestão de resíduos sólidos na Pólis e autora dos relatos mais abrangentes do período, o Fórum usou uma “metodologia da moderação, que permitiu a construção coletiva de proposições, a valorização de todas as intervenções sem hierarquizações, a formulação e registro de consensos e dissensos” (Grimberg, 2007, p. 29).

O Fórum desenvolveu dois objetivos centrais de política pública: o lançamento de uma campanha de educação pública de massa para ensinar o grupo de residentes a “separar seus resíduos e doar para os catadores”; e “a criação de um sistema de coleta, triagem, comercialização de resíduos que integrasse os cerca de 20 mil catadores que atuavam nas

⁶ Mais informações disponíveis em: <polis.org.br>.

ruas” (Grimberg, 2007, p. 36). Para criar esse sistema, as lideranças do Fórum propuseram que o governo municipal fizesse um grande censo dos catadores de rua da cidade. Esses catadores recenseados seriam, em seguida, organizados num modelo de dois níveis, que combinaria elementos de dois paradigmas: aquele que chamo de reconhecimento do catador (cooperativas de carroceiros); e o da reciclagem inclusiva (cooperativas de triagem).

No primeiro nível, cooperativas formais de catadores ajudariam as empresas de gestão de resíduos sólidos a coletar recicláveis ao longo de uma rota oficial e esse material seria entregue a armazéns industriais, onde membros de cooperativas poderiam separá-los, enfiá-los e vendê-los. A Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras pagaria o aluguel e as contas de luz, água e gás, e compraria equipamentos para as cooperativas. As lideranças do Fórum previram, porém, que os catadores de rua poderiam ter dificuldade para ajustar-se a horários fixos, regras rígidas, normas profissionais, trabalho coletivo e tomada de decisões democráticas. Por isso, propuseram um segundo nível, uma forma de organização intermediária chamada núcleo – ou seja, um grupo informal de três a dez catadores de rua. A Prefeitura ofereceria aos núcleos treinamento, equipamento, espaços para separar recicláveis, serviços sociais e a oportunidade de aderir às cooperativas formais de reciclagem. Em troca, os núcleos recrutariam catadores para fora da rua, treinaria esses catadores e os encaminhariam para o trabalho nas cooperativas. Os organizadores do Fórum chamaram essa estratégia de catador-a-catador.

As lideranças do Fórum estavam certas em prever a dificuldade para levar os catadores da rua para as cooperativas. Mas, como pondero, eles subestimaram a magnitude política e logística desse desafio e superestimaram o desejo de e a capacidade dos catadores para trabalhar nas cooperativas de triagem. Durante minha pesquisa de campo, alguns catadores ativos naquela época reclamaram da falta de consulta no processo. Marco Bastos, por exemplo, um catador da Zona Leste de São Paulo, disse:

Essas políticas foram ideia dos ricos, que não têm nada a ver com a nossa realidade. (...) Colocaram um monte de técnico que nunca foi para a rua, que não sabe o que é puxar uma carroça na rua. Aí mandam lá para inventar uma moda, uma lei que não tem como. Nunca foi feito um estudo com catador de verdade, uma pesquisa. Então, acham que devem chegar lá, da cabeça deles e dizer que o catador está sofrendo, que não pode viver desta maneira. Nunca pararam para pensar se o catador está contente daquele jeito (Bastos, 2017).

Embora a frustração de Bastos seja compreensível, as lideranças do Fórum conversaram com grupos de catadores organizados, alguns dos quais participaram

regularmente do Fórum. Então, por que tais equívocos não foram esclarecidos por meio de diálogo? Em retrospectiva, alguns organizadores do Fórum questionaram a qualidade e a quantidade da representação dos catadores de rua. Ribeiro, por exemplo, lembra que:

(...) organizações ambientais, instituições acadêmicas – esse era o universo do Fórum de Lixo & Cidadania. (...) Havia só um pequeno contingente de catadores. E os que ficaram o tempo todo já tinham sido organizados em cooperativas, então já estavam imersos nesse jeito de pensar. (...) Acredito que catadores autônomos tinham dificuldade para representar a si mesmos (Ribeiro, 2017).

Grimberg concorda que catadores desorganizados tinham dificuldade para participar em “espaços políticos formais” como o Fórum. Devido à ausência deles, admitiu, “nós superestimamos sua prontidão para deixar as ruas e trabalhar em cooperativas de triagem”. Mas, Grimberg observa que esse descuido também foi resultado dos limites em que o Fórum operava:

Éramos só um grupo de instituições da sociedade civil e de organizações de catadores em busca de uma transformação radical da gestão de resíduos sólidos na maior cidade do Hemisfério Sul. A dificuldade para estabelecer um novo sistema de gestão de resíduos sólidos, combinado com a prestação de serviços de maneira cooperativa, algo totalmente novo, absorveu quase todas as nossas energias. Então pedimos à Prefeitura para fazer um censo e criar as condições para um engajamento apropriado dos catadores de rua (Grimberg, 2020).

Ela também explicou que, no início dos anos 2000, São Paulo criaria um sistema formal de reciclagem de qualquer maneira. O Fórum buscou garantir que os catadores fossem incluídos no processo, mas não tinha a capacidade interna para identificar milhares de catadores, consultá-los e organizá-los. Então pediu ajuda ao Estado para essas tarefas, o que nunca ocorreu.

Desafios para implementar as propostas do Fórum em políticas de Estado

A data de lançamento do Fórum parecia aleatória, mas apenas seis meses depois, em outubro de 2000, as eleições para a Prefeitura de São Paulo foram vencidas por Marta Suplicy, candidata do PT. Não obstante, as relações dos catadores com a nova prefeita seriam tensas, em parte devido a uma mudança na agenda programática do partido. No final dos anos 1990, o PT começou a estabelecer alianças com partidos políticos de centro e com poderosos *lobbies* empresariais para conseguir chegar ao poder federal. Isso levou a complexas concessões de classe que combinavam política macroeconômica para agradar as empresas,

programas redistributivos para os pobres e plataformas institucionalizadas para participação dos movimentos sociais (Tarlau, 2019). Dentro desse vasto acordo, os movimentos populares viveram um acesso sem precedentes ao Estado, mas com uma capacidade limitada para avançar com políticas que conflitavam com os interesses empresariais.

Membro de uma das famílias mais ricas do Brasil, Marta Suplicy representava a emergente face centrista do partido. Portanto, num momento em que prefeitos petistas de cidades como Porto Alegre estavam recebendo aplausos internacionais por suas ousadas políticas participativas e democráticas, Marta centralizou as decisões em seu gabinete, delegando muito pouco poder a plataformas participativas e movimentos populares (Wampler, 2007).

Como candidata, ela prometeu apoiar a plataforma e os princípios do Fórum. Mas, no segundo mês de sua gestão, em fevereiro de 2001, seu governo apresentou um modelo de rota de reciclagem administrado exclusivamente por empresas de gestão privada, sem a participação dos catadores. Grimberg lembra que:

(...) a [Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras] apresentava como modelo de coleta seletiva soluções com tecnologias sofisticadas que não contemplavam a participação dos catadores (...) que atua há décadas na cidade e no país, num esforço de autoinclusão, praticamente sem apoios de governos (Grimberg, 2007, p. 32).

Ao longo dos meses seguintes, várias reuniões públicas foram realizadas para discutir as propostas de gestão de resíduos sólidos e surgiram conflitos entre os militantes do Fórum e as empresas de gestão de resíduos sólidos. Os militantes argumentavam que o município não deveria contratar essas empresas sem antes delinear claramente um papel central para as organizações de catadores. Representantes das empresas questionaram a eficiência e a eficácia das propostas do Fórum (Manetti, 2016).

As autoridades municipais adotaram posições contraditórias nesse debate. Então, em outubro de 2002, o governo municipal ignorou os militantes do Fórum ao anunciar uma lei criada secretamente, que ameaçava entregar a indústria de reciclagem para as empresas do setor com um papel apenas marginal para os catadores. Além disso, a lei estendia os contratos com as empresas de quatro para 20 anos, com o argumento de que isso ajudaria a incentivar investimentos de longo prazo em infraestrutura. Mas a lei não dava função alguma às cooperativas de catadores nas rotas de reciclagem e estabelecia que a “permissão” para que trabalhassem nos armazéns de triagem dos recicláveis poderia ser revogada a qualquer momento e por qualquer razão.

Em seguida, a Prefeitura abriu uma licitação para coleta de lixo e recicláveis e deu concessões de 20 anos para duas empresas de gestão de resíduos sólidos. Também lançou uma campanha de educação pública para ensinar os residentes a separarem recicláveis, que eram coletados pelas empresas vencedoras da licitação ao longo de rotas específicas. Os recicláveis eram entregues às cooperativas de triagem para separação e enfardamento. A gestão de Marta Suplicy pretendia construir 31 cooperativas desse tipo, mas construiu apenas 15, onde cerca de 814 pessoas trabalhavam (Jacobi; Besen, 2011). Enquanto Erundina cedeu espaço para a Coopamare num bairro central da cidade, com muitos catadores de rua, Marta construiu as cooperativas de triagem em bairros periféricos, onde o aluguel era mais barato e os vizinhos não reclamariam. A Prefeitura pagou o aluguel e os serviços públicos (luz, água, gás etc.) das cooperativas de triagem e forneceu os equipamentos, apoio técnico, treinamento e entregas regulares dos materiais, mas não remunerou os empregados dessas cooperativas por seus serviços ambientais, forçando-os a buscar sozinhos uma receita com as vendas dos recicláveis.

Em suma, quem ganhou com as políticas de reciclagem inclusiva de Marta Suplicy foram as empresas privadas de gestão de resíduos sólidos, que receberam lucrativos contratos de 20 anos para controlar o mercado de coleta de recicláveis. Para os membros das cooperativas de triagem, esse período foi ambíguo. Marta construiu as primeiras 15 cooperativas de triagem da cidade e forneceu infraestrutura e assistência técnica, mas rejeitou as demandas do Fórum para que as cooperativas dos catadores recebessem contratos de longo prazo, uma função na rota de reciclagem e remuneração por seus serviços ambientais⁷. Tudo isso deixou as cooperativas de triagem num estado permanente de insegurança e dependência, confiando nas entregas das empresas de gestão de resíduos sólidos e na boa vontade dos prefeitos para sobreviver. A receita variava muito entre as cooperativas de triagem e ao longo do tempo, mas a maioria pagava o salário mínimo, um valor insuficiente para viver na cidade mais cara da América Latina. No processo, os maiores perdedores foram os catadores de rua organizados.

Resultados: marginalização política dos catadores de rua

Por volta de 2017, depois de 15 anos de políticas inclusivas de reciclagem, menos de 1% dos catadores de rua tinham sido incluídos na gestão formal de resíduos sólidos. Em vez

⁷ Em 2015, a Prefeitura de São Paulo começou a contratar as cooperativas de catadores para coletar recicláveis em bairros que não eram cobertos pela rota oficial.

disso, o número de catadores de rua organizados declinou expressivamente desde o começo dos anos 2000. Reconheça-se que as novas políticas públicas atingiram outros objetivos importantes: produziram cerca de 1.500 empregos em cooperativas de triagem, educaram milhões de residente sobre como separar recicláveis e aumentaram moderadamente as taxas de reciclagem, mas o sistema informal de reciclagem continuava bem maior do que o sistema formal em termos de quantidade de materiais reciclados, redução de gases do efeito estufa, número de empregos gerados e custo-benefício para o público. Mesmo assim, os milhares de catadores de rua que desempenhavam esse trabalho não recebiam reconhecimento oficial ou remuneração.

Dois fatores levaram à exclusão funcional dos catadores de rua das políticas de reciclagem inclusiva. O primeiro foi a negligência e a perseguição das organizações de catadores de rua. No começo dessas políticas de inclusão, em 2003, a Prefeitura trabalhava com 30 núcleos, representando perto de mil catadores de rua. Mas em 2004, quando foram instaladas as 15 cooperativas de triagem, a cidade cortou relações com todos os núcleos. Grimberg descreve a situação, percebida como uma traição:

Nas inúmeras reuniões que foram realizadas pelos fóruns... os integrantes dos núcleos de catadores reiteravam seu desespero quanto à situação de abandono em que viviam, especialmente após a criação das centrais. Sob forte angústia, os catadores dos núcleos apontavam que a Prefeitura priorizara a estruturação da infraestrutura pública, do sistema de coleta seletiva para a disponibilização de materiais, além de um certo suporte na capacitação das cooperativas que operavam nas centrais. Mas criticavam o fato de os núcleos terem ficado fora deste processo (Grimberg, 2007, p. 89).

Sem apoio do poder público, a maioria dos núcleos debandou.

Marta Suplicy foi sucedida por dois prefeitos conservadores, que continuaram a apoiar e gradualmente expandir as cooperativas de triagem, mas despejaram de suas sedes a maioria das organizações de catadores de rua. Esses despejos costumavam ter duas justificativas: as organizações de carroceiros eram “anti-higiênicas” e apresentavam “riscos de incêndio”. Os carroceiros, porém, achavam que o motivo era outro: higienização, ou seja, limpeza social de populações indesejadas no espaço público. Não por acaso, os prefeitos conservadores também montaram “uma ofensiva completa, bem planejada e administrativamente hermética” contra camelôs (Cuvi, 2016, p. 396), reprimiram grafiteiros e despejaram acampamentos de sem-teto.

Naquele período, a maioria das organizações de catadores de rua se viu forçada a fechar ou mudar para o modelo da cooperativa de triagem. Em 2005, por exemplo, a

Coopamare trabalhou com cerca de 300 catadores que eram membros das cooperativas de triagem ou vendiam materiais lá. Mas, naquele ano, a Prefeitura pressionou a Coopamare para não mais comprar materiais dos catadores de rua e mudar para o modelo de triagem, sob ameaça de despejo. Por volta de 2017, só restavam 23 membros na Coopamare, muitos dos quais nunca tinham trabalhado como catadores de rua. Na época, só duas organizações de carroceiros ainda funcionavam em São Paulo e ambas estavam sofrendo processos de despejo.⁸

O outro fator que levou à exclusão dos catadores de rua das políticas inclusivas foi a rejeição das cooperativas de triagem. A vasta maioria dos 814 membros das 15 cooperativas iniciais eram catadores de rua, mas quase todos saíram logo. Um pequeno grupo permaneceu, em geral ocupando posições de liderança, mas não conseguiram atrair mais catadores de rua. Em vez disso, acabaram contratando outros trabalhadores precários, que eram oficialmente classificados como catadores, embora nunca tivessem trabalhado com isso.

Nos anos que se seguiram ao mandato de Marta Suplicy, só houve um único esforço de larga escala para recrutar catadores de rua para as cooperativas de triagem. Entre 2012 e 2014, o MNCR operou um programa federal chamado CataRua: uma equipe de três líderes do MNCR (todos ex-catadores de rua) e três técnicos percorreram as ruas de São Paulo em busca de catadores de rua. Eles encontraram 815 e convidaram todos a entrar para cooperativas. Só seis deles aceitaram o convite e não houve acompanhamento posterior para saber quantos permaneceram nas cooperativas de triagem (Manetti, 2016).

Em 2016 e 2017, meu levantamento dos líderes das 21 cooperativas de triagem formais constatou que apenas 7% dos membros já haviam trabalhado como catadores de rua. A maioria dos líderes dessas cooperativas desistiram de recrutar catadores de rua. Eles acreditavam, então, que a missão social de suas cooperativas era criar empregos para desempregados, em vez de melhorar as vidas dos catadores de rua. Dezesete dos entrevistados disseram que não faziam qualquer esforço especial para recrutar catadores de rua. Os outros quatro disseram que, de vez em quando, convidavam catadores de rua para as cooperativas, mas os convites eram quase sempre rejeitados. Como explicou um deles, que já havia trabalhado como catador de rua, “o catador de rua trabalha quando quer, onde quer. Ele não presta contas a ninguém. Faz tudo como lhe agrada. E, de repente, você tenta colocá-lo num trabalho coletivo. O catador não se encaixa nesse cenário, então ele sai” (Pedro, 2016).

⁸ Graças, em parte, ao apoio político do MNCR, as duas cooperativas de catadores de rua acabaram evitando o despejo. No entanto, seu futuro permanece incerto.

Discussão: a rejeição dos catadores às cooperativas de triagem

O cara que diz que tem que acabar com catador e carroceiro nunca foi carroceiro, só sabe criticar, é um opositor do trabalho que a pessoa faz. É um grande idiota que não sabe nem o que é puxar uma carroça no meio da rua. Não sabe o que é ter a liberdade de trabalhar e não ter patrão enchendo o saco e falando na sua orelha... quando a pessoa está trabalhando com sua carroça na rua, não tem ninguém para cobrá-la e nem encher o saco, de dar um horário ou regra para ela. Por isso que o carroceiro se torna carroceiro. O carroceiro de verdade não aceita ser mandado, ele é livre. Não é porque ele quer fazer do jeito que ele acha que é certo, o carroceiro de verdade sabe trabalhar. E o ganho dele é muito maior do que quem está trabalhando dentro de uma cooperativa, com certeza.

Marco Bastos (2017),
catador de rua, Zona Leste de São Paulo

Por que os catadores de rua sempre rejeitam as oportunidades para trabalhar nas cooperativas de triagem? Marco Bastos destaca duas razões, repetidas nas entrevistas com muitos catadores e líderes de cooperativas. Em primeiro lugar, embora muitos catadores de rua tivessem uma visão mais crítica de seu trabalho do que Bastos, a maioria concordou que tinham uma vantagem sobre outros empregos disponíveis: uma certa medida de controle sobre quando, onde e como trabalhavam. Como diz a antropóloga Kathleen Millar (2018), essa “autonomia relacional” ajuda os catadores a se adaptarem às urgências cotidianas da vida. Uma catadora de rua explicou que, se seu filho ficasse doente, por exemplo, ela tirava o dia para cuidar dele ou trabalhava horas extras para pagar pelos remédios. Importante notar que a autonomia relacional facilita não apenas a sobrevivência dos catadores, mas também sua busca de sentido. Embora os ideais burgueses de sucesso estivessem para além da percepção de Bastos, ele buscava sua própria visão do que Millar (2018) chama de “boa vida”, com foco em valores de independência, coragem e usufruto do presente.

Em segundo lugar, como Bastos sugere, os catadores de rua tinham uma renda moderadamente maior do que os salários médios dos membros das cooperativas de triagem. De acordo com meu levantamento, em 2016 quase metade das 21 cooperativas de triagem pagavam o salário mínimo federal (US\$ 220 por mês) ou menos e muitas desistiram de pagar os trabalhadores por muitos meses, devido a déficits no orçamento. A maioria das cooperativas ofereciam benefícios sociais e seguro de saúde. Os catadores de rua não recebem nada disso, mas muitos afirmaram ganhar entre 1,5 e 2 salários mínimos, uma renda advinda da venda de recicláveis, que eles suplementavam com biscates ou recuperando certos itens do

lixo para reuso ou revenda. Uma causa básica para os salários relativamente baixos nas cooperativas de triagem era a quantidade inconstante e a baixa qualidade dos materiais entregues pela rota oficial de reciclagem, a maioria dos quais precisava ser jogada fora. Os catadores de rua, porém, coletavam só materiais valiosos. Como disse um deles, “o poder público está sufocando as cooperativas, forçando-as a suplicar por mais materiais... Nós, os catadores, ganhamos mais porque não dependemos da Prefeitura” (Soares, 2017).

Quando perguntei a funcionários das ONGs e líderes do MNCR sobre a baixa participação de catadores nas cooperativas de triagem, alguns culpavam a Prefeitura por seu recorrente fracasso na implementação das propostas apresentadas pelo Fórum 15 anos antes. Afinal, argumentaram, com mais apoio do governo os núcleos teriam recrutado os catadores de rua e preparado todos eles para trabalhar nas cooperativas de triagem. Se o governo tivesse aplicado recursos para melhorar a renda e as condições de trabalho nas cooperativas de triagem, os catadores teriam tido mais incentivos para aderir. E, se o governo tivesse construído mais cooperativas de triagem, elas poderiam ter empregado uma parcela maior dos 20 mil catadores de rua da cidade.

Em contraste, minha própria pesquisa sugere que, embora essas políticas pudessem ter gerado significativos benefícios sociais e ambientais, elas provavelmente levariam somente a um aumento marginal na inclusão de catadores nas cooperativas de triagem, pois o projeto das cooperativas de triagem colidia com as necessidades, capacidades e lógicas da maioria dos catadores de rua. Afinal, em 2003, no auge do apoio da Prefeitura aos núcleos, os catadores de rua ainda rejeitavam esmagadoramente os empregos nas cooperativas de triagem.

Minha pesquisa também descobriu que as cooperativas que ofereciam os melhores salários e condições de trabalho tinham as mais baixas taxas médias de inclusão de catadores de rua – provavelmente porque atraíam mais concorrência pelos empregos. Além disso, a rejeição das cooperativas de triagem pelos catadores de rua não parecia limitada a São Paulo. Fiz algumas entrevistas com o pessoal das ONGs e das cooperativas em outras grandes cidades brasileiras, como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, e eles reportaram baixas taxas de participação de catadores de rua, semelhantes às de São Paulo. Mas os catadores de lixões, acostumados a trabalhar coletivamente em espaços mais confinados, pareciam aceitar melhor as cooperativas de triagem. Mais pesquisas de acompanhamento são necessárias para testar se é possível generalizar essa constatação para todas as grandes cidades brasileiras.

Conclusões

Sob quais condições a colaboração entre precários trabalhadores informais e o Estado para oferta de serviço público pode produzir sinergias socialmente benéficas e quando pode intensificar as desigualdades? Este artigo abordou essa questão por meio de um estudo de caso comparativo entre dois esforços para coproduzir serviços de reciclagem em São Paulo, com resultados completamente diferentes. Evidências anedóticas sugerem que o primeiro, um esforço de organização de base nos anos 1980 e 1990, elevou a renda, as condições de trabalho e as vozes de centenas de catadores e inspirou um movimento nacional. O segundo, uma revisão ambiciosa da gestão de resíduos no começo dos anos 2000, gerou cerca de 1.500 novos empregos para residentes de baixa renda, mas funcionalmente excluiu justamente a população de catadores de rua – que seria a principal beneficiária do projeto. A análise desses resultados diferentes confirma um conceito central dos estudos sobre coprodução iniciada por movimento social (CIMS): resultados favoráveis aos pobres são mais prováveis quando há esforços conjuntos para nivelar as relações de poder assimétricas entre os participantes pobres, de um lado, e, de outro, os mais poderosos, como as equipes das ONGs e as autoridades do Estado. Estendo essa percepção ao identificar estratégias e contextos específicos em que é mais provável que a coprodução promova justiça social e sustentabilidade urbana.

Em primeiro lugar, resultados que beneficiam os pobres são mais prováveis quando emergem de processos de projeto de política pública apoiados por ONGs que priorizam o conhecimento prático e a experiência de vida dos pobres. Nos anos 1980 e 1990, freiras de uma ONG católica fizeram isso ao se inserirem nas vidas e no trabalho dos catadores e pela criação conjunta de um modelo de organização, por meio de anos de processo de experimentos de campo e reflexão coletiva. No início dos anos 2000, em contraposição, o pessoal das ONGs organizou fóruns e oficinas com múltiplos interessados para projetar propostas abstratas de política pública para uma revisão radical da indústria de reciclagem. Esse processo pretendia incluir as vozes dos catadores, mas acabou favorecendo a expertise técnica do pessoal das ONGs, da academia e das autoridades do Estado – e todos superestimaram o desejo e a capacidade dos catadores para trabalhar em cooperativas industriais. É importante notar que esse resultado também refletiu uma vasta mudança na natureza das ONGs latino-americanas. Nos anos 1970 e 1980, a maioria dessas ONGs era fragmentária e estava focada na organização de base, mas, nas duas décadas seguintes, foram

superadas por ONGs profissionais, com foco em discurso político, produção de conhecimento especializado e entrega de projetos (Markowitz; Tice, 2002). Portanto, esse caso destaca como a profissionalização das ONGs pode ser um risco para a CIMS: a criação de espaços formais para o projeto de políticas públicas dificulta a participação dos pobres.

Em segundo lugar, é preciso empenho para elevar a voz e o poder dos pobres, não apenas no propostas de políticas públicas, mas também em sua implementação. Nesse quesito, os catadores de São Paulo dependeram muito da boa vontade de autoridades eleitas, pois tinham pouca influência política externa. Assim, não é surpresa que as duas iniciativas de coprodução discutidas neste artigo tenham sido implementadas por prefeitas de um partido socialista e democrático, o PT. As prefeitas, porém, representavam correntes muito diferentes dentro do partido. Erundina (1989-1992) pertencia à ala mais à esquerda do PT, que acabou sendo cada vez mais marginalizada, levando-a a deixar o partido em 1997. Como prefeita, ela tratou os movimentos populares como seus eleitores mais importantes e até cedeu um terreno, em bairro afluente, para a primeira cooperativa de catadores do Brasil, a despeito da reação NIMBY⁹. Já Marta Suplicy (2001-2004) representava uma nova face do partido, mais centrista, que buscava combinar políticas macroeconômicas favoráveis aos negócios com programas sociais redistributivos. Ela fez concessões a algumas das demandas dos catadores, mas priorizou os interesses de empresas privadas de gestão de resíduos e praticamente abandonou o apoio oficial às organizações dos catadores de rua – a maioria das quais foi perseguida e despejada pelos subsequentes prefeitos de direita. Esse caso, portanto, ilustra o perigo de que as alianças de autoridades do Estado com *lobbies* empresariais possam minar o potencial da coprodução favorável aos pobres.

Em terceiro lugar, o caso demonstra como as estratégias de coprodução são formuladas não apenas pelas escolhas de atores locais, mas também pelos contextos nacional e global em que operam. Além da profissionalização das ONGs e do acordo de classes do PT, uma terceira mudança estrutural que restringiu as estratégias de coprodução foi a formalização da coleta de recicláveis. Nos anos 1980 e 1990, a indústria de reciclagem ainda era pequena e informal, e essa obscuridade relativa deu aos catadores e a seus aliados uma margem de manobra para fazer experiências com projetos-piloto de base. Essas estratégias já não seriam viáveis nos anos 2000, quando a crescente produção de resíduos, a demanda

⁹ **Nota da Tradutora:** em inglês, NIMBY significa “*not in my backyard*” (não no meu quintal).

industrial e a consciência ambiental levaram cidades em toda a América Latina a começar a formalizar os serviços de reciclagem.

Rotas formais de reciclagem e usinas de processamento seriam implementadas de qualquer maneira, pois eram marcas do status de “cidades de primeira classe” e representavam oportunidades lucrativas para empresas de gestão de resíduos. Portanto, os organizadores do Fórum trataram de garantir que o sistema formal de reciclagem incluísse os catadores. Por causa da complexidade e da magnitude do projeto, eles acreditavam que era necessário ouvir e obter o apoio de um leque de atores do Estado, do setor privado e da sociedade civil por meio de fóruns com múltiplos interessados. Esse processo não deu certo para formalizar um grande número de catadores, mas não está claro quais estratégias alternativas poderiam ter produzido resultados melhores.

Embora restrições estruturais tenham contribuído para a marginalização política dos catadores paulistanos, é necessária uma ação deliberada para reverter a tendência. Um primeiro passo seria uma discussão mais sincera sobre as deficiências das atuais políticas de coprodução da cidade. Na literatura acadêmica, na mídia popular e nas publicações das ONGs, a impressão prevalente é de que muitos catadores estavam fazendo a transição da rua para as cooperativas de triagem, onde podiam ter condições de trabalho e renda superiores. Essas alegações precisam ser testadas por meio de pesquisa empírica rigorosa.

Como segundo passo, devemos questionar premissas que são a base do atual modelo de inclusão de catadores. Muitas autoridades municipais continuam a ver os catadores como uma profissão de último recurso, e partem da ideia de que os catadores de rua vão correr para a oportunidade de trabalhar nas cooperativas de triagem. Em contraste, minha pesquisa sugere que a maioria dos catadores tem acesso a outros empregos de baixa renda, mas não têm vontade ou capacidade para seguir horários e regras rígidos. Esses fatos não devem nos levar a romantizar a profissão – uma forma de trabalho de baixa remuneração, perigosa e estigmatizada. Em vez disso, devemos ser mais críticos das formas disponíveis de emprego de baixa renda, em cooperativas ou não. Como me disse Isabella Vallin (2017), técnica do MNCR, “no capitalismo, a insegurança, o perigo e a humilhação não são características apenas dos catadores, mas de toda a classe trabalhadora”.

Um terceiro passo: catadores organizados e seus aliados devem identificar modelos de política pública que visem a reconhecer e fortalecer o trabalho dos catadores nas ruas, em vez de apagá-lo e substituí-lo. Há muitos exemplos internacionais atraentes desse tipo de abordagem, de Bogotá a Pune. Mas pode estar no passado da própria cidade o ponto de

partida mais promissor para pensar sobre um futuro modelo de inclusão de catadores em São Paulo.

Agradecimento

Estou grato aos muitos catadores e aliados que compartilharam comigo suas percepções e experiências. Estou especialmente grato a Davi Amorim, Beth Grimberg, Rizpah Besen e Sonia Dias por suas ajudas na pesquisa. Comentários valiosos nas primeiras versões deste artigo foram feitos por Calla Hummel, Katy Fox Hodess, Pablo Gaston e Peter Evans. Por fim, agradeço a Leda Beck por seu cuidadoso e belo trabalho de tradução.

Entrevistas

Todas as entrevistas foram pessoais, em São Paulo; uma delas foi por telefone, como indicado.

BASTOS, Marco. 2017. Catador de rua. 5 de julho.

CARVALHAES, Paulo de Tarso. 2017. Assistente jurídico da Coopamare. 1º de junho.

FERREIRA DE PAULA, Eduardo. 2017. Membro da Coopamare. 21 de junho.

GRIMBERG, Elisabeth. 2020. Por telefone. 17 de fevereiro.

MANETTI, Viviane. 2016. Funcionária de ONG. 3 de julho.

MANUEL, Maria Regina. 2017. Membro da equipe da OAF. 8 de maio.

PEDRO, Wilson. 2016. Líder de cooperativa de triagem. 17 de junho.

RIBEIRO, Enrique. 2017. Funcionário de ONG. 7 de março.

SOARES, Philippe. 2017. Catador de rua. 24 de setembro.

VALLIN, Isabella. 2017. Membro do MNCR. 22 de junho.

Referências

ARCHER, Diane; LUANSANG, Chawanad; BOONMAHATHANAKORN, Supawut. Facilitating Community Mapping and Planning for Citywide Upgrading: The Role of Community Architects. **Environment and Urbanization**, v. 24, n. 1, p. 115-129, 2012.

BURGOS, Rosalina. **Periferias urbanas da metrópole de São Paulo: territórios da base da indústria da reciclagem no urbano periférico**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CIPMRS – Comitê Intersecretarial para a Política Municipal de Resíduos Sólidos. **Plano de gestão integrada de resíduos sólidos da cidade de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023.

CUVI, Jacinto. The Politics of Field Destruction and the Survival of São Paulo's Street Vendors. **Social Problems**, v. 63, n. 3, p. 395-412, 2016.

- DIAS, Sonia Maria. Waste and Citizenship Forum: Achievements and Limitations. In: **Solid Waste, Health, and the MDGS Workshop**. Kolkata, India: WIEGO, 2006. Disponível em: <wiego.org/sites/default/files/Dias_WASTE_AND_CITIZENSHIP_FORUMS.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Progress and Challenges for Inclusive Recycling**: An Assessment of 12 Latin American and Caribbean Cities. Nova York: Economist Intelligence Unit, 2017. Disponível em: <https://latitudr.org/wp-content/uploads/2017/05/EIU_Inclusive-Recycling_report-ENGLISH.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023.
- GRIMBERG, Elisabeth. **Estudo sobre a Coopamare, cooperativa de catadores autônomos de papel, aparas e materiais reaproveitáveis de São Paulo**. São Paulo: Instituto Pólis, 1994. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/estudo-sobre-a-coopamare/>>. Acesso em: 22 abr. 2023.
- GRIMBERG, Elisabeth. **Violações dos direitos humanos no centro de São Paulo**: propostas e reivindicações para políticas públicas. São Paulo: Fórum Centro Vivo, 2006.
- GRIMBERG, Elisabeth. Coleta seletiva com inclusão dos catadores: Fórum Lixo & Cidadania da cidade de São Paulo: experiência e desafios. **Pólis 49**. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.
- GUTBERLET, Jutta; BESEN, Gina Rizpah; MORAIS, Leandro. Participatory Solid Waste Governance and the Role of Social and Solidarity Economy: Experiences from São Paulo, Brazil. **Detritus**, v. 13, n. 13, p. 167-180, 2020.
- HINCHBERGER, Bill. Brazil: The Left in City Hall. **NACLA Report on the Americas**, v. 23, n. 1, p. 4-7, 1989.
- JACOBI, Pedro Roberto; BESEN, Gina Rizpah. Solid Waste Management in São Paulo: The Challenges of Sustainability. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 135-158, 2011.
- JOSHI, Anuradha; MOORE, Mick. Institutionalised Co-Production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments. **Journal of Development Studies**, v. 40, n. 4, p. 31-49, 2004.
- KING, Sophie; KASAIJA, Peter. State-Movement Partnership in Uganda: Coproducing an Enabling Environment for Urban Poverty Reduction? **ESID Working Paper**, Effective States and Inclusive Development (ESID) Research Center, Manchester, n. 18, p. 1-49, 2018.
- MARKOWITZ, Lisa; TICE, Karen. Paradoxes of Professionalization: Parallel Dilemmas in Women's Organizations in the Americas. **Gender & Society**, v. 16, n. 6, p. 941-958, 2002.
- MEAGHER, Kate. Unlocking the Informal Economy: A Literature Review on Linkages Between Formal and Informal Economies in Developing Countries. In: **WIEGO Working Paper n. 27**. Cambridge, EUA: Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2013.
- MILLAR, Kathleen M. **Reclaiming the Discarded**: Life and Labor on Rio's Garbage Dump. Durham: Duke University Press, 2018.
- MITLIN, Diana. With and Beyond the State: Co-Production as a Route to Political Influence, Power and Transformation for Grassroots Organizations. **Environment and Urbanization**, v. 20, n. 2, p. 339-360, 2008.
- MITLIN, Diana; BARTLETT, Sheridan. **Co-Production: Key Ideas**. Londres: Sage, 2018.
- MOSSE, David. A Relational Approach to Durable Poverty, Inequality and Power. **Journal of Development Studies**, v. 46, n. 7, p. 1156-1178, 2010.
- NAVARRETE-HERNÁNDEZ, Pablo; NAVARRETE-HERNÁNDEZ, Nicolás. Unleashing Waste-Pickers' Potential: Supporting Recycling Cooperatives in Santiago de Chile. **World Development**, v. 101, p. 293-310, 2018.
- OSTROM, Elinor. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.
- PARRA, Federico. **De la dominación a la inclusión**: la población recicladora organizada como sujeto político. 2016. Tese (Doutorado em Estudos Políticos e Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Políticas e Direito, Universidade Nacional da Colômbia, Bogotá, 2016.
- PETRAS, James. Imperialism and NGOs in Latin America. **Monthly Review**, v. 49, n. 7, n.p., dez. 1997.
- ROSALDO, Manuel. Revolution in the Garbage Dump: The Political and Economic Foundations of the Colombian Recycler Movement (1986-2011). **Social Problems**, v. 63, n. 3, p. 351-372, 2016.

- ROSALDO, Manuel. The Antinomies of Successful Mobilization: Colombian Recyclers Manoeuvre Between Dispossession and Exploitation. **Development and Change**, v. 53, n. 2, p. 251-278, 2019.
- SAMSON, Melanie (ed.). **Refusing to Be Cast Aside: Waste Pickers Organising Around the World**. Cambridge, EUA: Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), 2009.
- SCARPINATTI, Mauro. 2008. **Trabalhadores do lixo: a organização das cooperativas de catadores de materiais recicláveis em São Paulo 2000-2005**. 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.
- SILVA, Sandro Pereira; GOES, Fernanda Lira; ÁLVAREZ, Albino Rodrigues. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dez. 2013. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf >. Acesso em: 20 abr. 2023.
- SONG, Lily. Planning with Urban Informality: A Case for Inclusion, Co-Production and Reiteration. **International Development Planning Review**, v. 38, n. 4, p. 359-381, 2016.
- TARLAU, Rebecca. Coproducing Rural Public Schools in Brazil: Contestation, Clientelism, and the Landless Workers' Movement. **Politics & Society**, v. 41, n. 3, p. 395-424, 2013.
- TARLAU, Rebecca. **Occupying Schools, Occupying Land: How the Landless Workers Movement Transformed Brazilian Education**. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- TILLY, Charles. Afterword: Political Ethnography as Art and Science. *In*: LAUREN, Joseph; MAHLER, Mathew; AUYERO, Javier (ed.). **New Perspectives in Political Ethnography**. Nova York: Springer, 2007. p. 247-250.
- WAMPLER, Brian. **Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability**. Pensilvânia, EUA: Penn State Press, 2007.
- WATSON, Vanessa. Co-Production and Collaboration in Planning: The Difference. **Planning Theory & Practice**, v. 15, n. 1, p. 62-76, 2014.

Recebido em: 28/04/2023

Aceito em: 12/06/2023