

## A GOVERNANÇA AUTORITÁRIA COMO ESTRATÉGIA: UM ESTUDO DO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM LONDRINA-PR

Felipe Nepomuceno Coimbra Santos<sup>1</sup> ; Benilson Borinelli <sup>2</sup>; Nicole Cerci Mostagi<sup>3</sup>

**GT 3:** Instituições e Atores Públicos e Privados em Transformações Ecosocioambientais

### Resumo

O estudo tem como objetivo analisar a governança do setor de resíduos sólidos urbanos na cidade de Londrina à luz da perspectiva da seletividade das instituições políticas. O estudo seguiu uma abordagem qualitativa e exploratória, as entrevistas e dados coletados foram analisados por meio da análise temática. A compreensão de Estado utilizada no trabalho, parte da compreensão que o Estado se constitui como uma condensação dinâmica de relações de forças que vai além do aparato estatal. Apesar de Londrina ter sido premiada nacional e internacionalmente por suas práticas inclusivas na coleta seletiva, na última década, ocorreu um dismantelamento das estruturas participativas e um retrocesso nos pilares da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Os principais resultados indicam que a governança municipal apresenta mecanismos de seletividade que favorecem interesses dominantes, dificultando a participação efetiva, a inclusão socioproductiva dos catadores e o avanço da coleta seletiva. Além disso, observamos uma centralização decisória e a reprodução de desigualdades nos processos de formulação e implementação das políticas. Compreender criticamente a governança dos resíduos sólidos urbanos é essencial para expor conflitos entre interesses públicos e privados em jogo, bem como os mecanismos de exclusão ou inclusão social. Por fim, a pesquisa contribui criticamente para o debate sobre governança, ampliando o seu escopo ao considerar a metagovernança e a necessidade de discussão no campo da governança para além dos parâmetros formais.

**Palavras-chave:** Governança; Seletividade; Resíduos Sólidos Urbanos; Londrina.

<sup>1</sup> Mestre em Administração; Administração/Engenharia de Produção/Uniassevi; Londrina, Paraná, Brasil. E-mail: felipencoimbra@gmail.com. ORCID: 0000-0001-6359-2523

<sup>2</sup> Doutor; Departamento de Administração/ Universidade Estadual de Londrina; Londrina, Paraná, Brasil. E-mail: benilson@uiel.br. ORCID: 0000-0002-7256-7618

<sup>3</sup> Mestre em Administração; Administração/Marketing/Unopar; Londrina, Paraná, Brasil. E-mail: nicole.cerci.mostagi@gmail.com. ORCID: 0000-0002-7117-6156

\*O artigo tem como base os resultados da dissertação de Felipe Nepomuceno Coimbra Santos: "A GOVERNANÇA AUTORITÁRIA COMO ESTRATÉGIA: OS EFEITOS DA SELETIVIDADE POLÍTICA NO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM LONDRINA-PR (2022)".

## 1 INTRODUÇÃO

Discutir as dimensões da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS em âmbito municipal implica em um processo de investigação de diversos fatores como: participação, governança, inclusão socioprodutiva dos catadores e disputas de poder (PISANO; DEMAJOROVIC; BESEN, 2022; DE OLIVEIRA SILVA; DE ARAUJO; VAN ELK, 2024; BESEN, 2011; FRANCISCHETTO; PINHEIRO, 2016). Londrina-Paraná, é a quarta maior cidade da região Sul e a segunda maior do estado do Paraná, com aproximadamente 580.870 habitantes (IBGE, 2022). O município se destaca em cenário nacional devido ao seu histórico de avanços e premiações, como Cidade Pró-Catador (2014) e o prêmio internacional latino-americano (2009) pela inclusão socioprodutiva dos catadores.

Apesar dos prêmios, na última década o município vem experimentando um desmantelamento dos pilares e construções que o fizeram ser premiado. A crise estrutural no setor revela tensões entre os modelos de gestão, dificuldades de articulações entre os atores e retrocessos na governança pública (JESSOP, 2016a; BORINELLI; ALIGLERI; LUZIO-DOS-SANTOS, 2019). Nesse sentido, esta crise é ainda mais evidenciada ao ser analisada a partir de alguns pilares propostos pela PNRS, que busca promover maior simetria, participação e inclusão socioprodutiva dos catadores. A PNRS representa uma ruptura das estruturas tradicionais de poder como a burocracia, o conservadorismo e os processos de neoliberalização, ao propor uma redistribuição do poder.

No município, os processos políticos e sociais na gestão de resíduos, em especial na coleta seletiva, tendem a evidenciar elementos de ruptura e disputa, revelando os mecanismos políticos e forças privilegiadas, dessa forma, os interesses dominantes por meio da seletividade política tem proporcionado uma política pública desigual, sem participação, transparência com fortes tendências a participação. Estes são alguns dos elementos que a crise evidencia (JESSOP, 2016a; GUTBERLET; BESEN; MORAIS, 2020; BORINELLI; ALIGLERI; LUZIO-DOS-SANTOS, 2019).

Para aprofundar a compreensão destes fenômenos foi necessário recorrer ao conceito de Estado de Jessop (2007; 2016), que aponta que essas complexas relações constroem o Estado como um produto contingente de um equilíbrio mutável de forças políticas. A organização dessas forças depende das estruturas institucionais e de quais sistemas políticos estão envolvidos. E por isso, a depender desta complexa relação entre os diferentes agentes, a busca ou disputa por recursos podem reproduzir por meio da governança a seletividade, proporcionando desigualdades que tendem a favorecer os interesses dominantes.

Para Jessop (2016) as relações de poder no estado, podem operar de forma seletiva, na medida que cria condições de favorecimento em processos de deliberação, formulação, participação e decisão, privilegiando alguns agentes, em detrimento de outros. Logo, estudar a governança em resíduos sólidos urbanos é fundamental para revelar as disputas de poder, conflitos entre interesses públicos e privados, e os mecanismos de inclusão ou exclusão de agentes nos processos decisórios e de participação (MOURA; DIAS; JUNQUEIRA, 2018; BRUNO et al., 2021).

A governança será interpretada como mecanismos e estratégias de coordenação em face da complexa interdependência recíproca entre atores, organizações e sistemas funcionais, autônomos operacionalmente. Podendo se configurar em diversos formatos diferentes, por meio de uma complexa relação de forças na medida que se desenvolve (JESSOP, 2016a).

Para isso, é importante apresentar como a estrutura de governança no município se organiza. O sistema é formado por atores públicos e privados, pelas cooperativas de catadores e pelos catadores e catadoras autônomos ou informais. A Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização (CMTU), que é uma autarquia de sociedade anônima, de economia mista e de direito privado, é responsável pela gestão de resíduos sólidos, no que tange a operacionalização das atividades. A SEMA, é responsável pela elaboração da política pública e pela fiscalização da CMTU, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Conselho Municipal de Saneamento Básico, que são órgãos deliberativos incumbidos das discussões e das colaborações das políticas ambientais em âmbito municipal. O Ministério Público, atua com a função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. No terceiro setor, estão presentes as cooperativas de catadores responsáveis pela coleta, pela triagem e pela destinação dos resíduos sólidos urbanos com potencial de reciclagem e os catadores informais. As empresas privadas atuam no município por meio de contratos de trabalho, firmados e gerenciados pela CMTU. E por fim, a Universidade Estadual de Londrina - UEL, que atua em vários momentos diferentes com pesquisas, trabalhos técnicos e participações em eventos de elaboração da política pública.

Este estudo, portanto, tem como objetivo analisar a governança do setor de resíduos sólidos urbanos na cidade de Londrina à luz da perspectiva da seletividade das instituições políticas. Com isso, buscamos demonstrar como uma seletividade nos níveis estruturais e processuais no setor relacionam-se com crise da coleta seletiva e o centralismo decisório, gerando o que estamos chamando de governança autoritária.

A pesquisa busca contribuir para o debate dos efeitos dos discursos neoliberais em políticas públicas locais, que podem revelar as influências de outras escalas de poder, que

tendem a discursivamente contribuir para os retrocessos em níveis municipais (CAPELARI et al., 2020; GUTBERLET; BESEN; MORAIS, 2020). A pesquisa também busca colaborar com uma perspectiva crítica do campo de governança e com a operacionalização do conceito de metagovernança (JESSOP, 2016a), uma vez que boa parte dos artigos que envolvem a temática buscam discutir em primeiro plano as configurações da governança, suas fragilidades ou sua efetividade e eficiência, desconsiderando elementos como disputa de poder, desigualdade, participação e interesses dominantes (GJALTEMA; BIESBROEK; TERMEER, 2020; BUTT, 2020; FEINGOLD; KOOP; LEEUWEN, 2018; PENG; GU; PENG, 2020; SANTOS et al., 2021; DE ALENCAR ARRUDA; TREVISAN, 2023; STELLA et al., 2021).

Além desta, o artigo está dividido em três partes principais. Iniciamos com a exposição dos princípios referenciais teóricos abordando as noções de Estado, governança, metagovernança e seletividade. Em seguida, indicamos os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Por fim, discorremos sobre os resultados, organizados segundo duas formas seletividade: estrutural e processual.

## **2 O ESTADO COMO UMA RELAÇÃO DE FORÇAS**

O Estado, então, desponta como uma estrutura de *modus operandi*, sendo mais suscetível a alguns tipos de políticas e mais disponível e desobstruído para algumas forças em comparação a outras, em uma configuração que se torna propícia ao desenvolvimento de estratégias e/ou de políticas econômicas em benefício de alguns atores e prejuízo de outros, visando atender a interesses fragmentados ou de classes e operando para além das suas fronteiras formais. Isso acontece devido aos modos de intervenção e aos recursos que o caracterizam, e essa seletividade opera de forma mais estratégica do que estrutural (JESSOP, 2002).

Com isso, neste trabalho a seletividade é compreendida, como um composto complexo de mecanismos institucionais e práticas políticas que dão condições ao avanço ou produzem a dificuldade de determinados interesses segmentados ou de classe. Além disso, no Estado contém filtragem seletiva de informações, ordenada falta de atuação em certos cenários e aceção de prioridades mutuamente contraditórias e contra prioridades (JESSOP, 2002).

Para complementar a ideia de seletividade de Jessop (2016), e operacionalizar os conceitos, serão utilizados os conceitos de seletividade estrutural e processual de Offe (1984). Ao frisar a seletividade no funcionamento do Estado, Offe (1984) aponta quais mecanismos de seleção são utilizados nos processos decisórios. Eles são institucionalmente enraizados e podem

ser compreendidos em quatro níveis: estrutura, ideologia, processo e repressão. Por relevância ao estudo e restrições de tempo, delimitamos a nossa análise aos níveis da estrutura e do processo. A estrutura, para Offe (1984), designa o raio de ação definido juridicamente e de fato, determinando qual matéria e quais fatos podem tornar-se objeto da política estatal. Além disso, a estrutura também compreende a possibilidade de uma ação política diante da disponibilidade restrita de recursos e informações materiais. Assim, a estrutura de cada sistema político “pode ser interpretada, portanto, como uma exclusividade consolidada institucionalmente, como um programa de seleção que estabelece premissas e barreiras de ação, inaugurando um espaço de atuação mais ou menos estreito para a política possível.” (OFFE, 1984, p. 152).

Já o mecanismo de processo consiste nos procedimentos institucionalizados na prática política. Regulamentações formais de processos como o de planejamento e da administração burocrática, nunca são meros formalismos processuais, ele prejudica como tais, o possível conteúdo e, logo, os prováveis resultados dos respectivos processos. “Cada regra processual, cria relações de favorecimento e, inversamente, de exclusão para certos termos, grupos ou interesses” (OFFE, 1984, p. 153).

Ao aprofundar nos conceitos de seletividade, Offe (1984) destaca a importância de analisar os acontecimentos que escapam às regras de exclusão, ressaltando que as decisões não implementadas são tão essenciais para as escolhas políticas quanto aquelas formalmente incorporadas ao sistema. Segundo o autor, os não acontecimentos influenciam a política de forma ainda mais significativa do que os eventos efetivamente comprovados. O autor recorre à noção de não decisão para indicar estratégias para combater reivindicações para a mudança na alocação de benefícios e privilégios no interior da comunidade. Por meio da não decisão, elas podem ser sufocadas antes que tenham sido expressas; ou mantidas latentes; ou, falhando tudo isso, mutiladas ou destruídas no estágio da implementação da decisão, no processo político” (OFFE, 1984, p. 153).

Essas variadas esferas sociais, representam o aumento da complexidade social na ampliação das práticas de governança, que podem estar associadas horizontes temporais de ação, multiplicação das identidades e da interdependência funcional entre os sistemas. Todos esses eventos afetam a governabilidade econômica, política e social. Logo, a ampliação da governança implica a impossibilidade dos problemas resultantes dessa complexidade sejam resolvidos pelo planejamento estatal ou mediadas pelo mercado, o que decorre em uma mudança no eixo institucional em volta dos formuladores de políticas que escolhem os modos possíveis de coordenação (JESSOP, 2018, 2016a).

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

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

Ao recorrer novamente a complexidade destas relações instituídas na governança, o autor diz que a governança tende a falhar na coordenação do processo político. Estes potenciais de falhas da governança estão vinculados ao papel do mercado, do Estado e das redes nas formações sociais capitalistas. O primeiro conjunto de falhas pode estar associado à relação contraditória do capitalismo entre as formas organizacionais mercantilizadas e não mercantilizadas. Mesmo esse elemento sendo entendido por sua participação nas condições de reprodução do capital pelo Estado, a governança cria um outro local, no qual o poder do capital é constantemente contestado (JESSOP, 2018, 2016a).

E por tender a falhar, a governança se utiliza de uma estratégia de correção chamada metagovernança, na qual o autor chama de governo da governança. Aqui, entenderemos metagovernança como:

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

Dito isso, a concepção de uma governança autoritária no trabalho é entendida como um mecanismo que se organiza politicamente, estruturalmente e processualmente por meio da metagovernança de forma seletiva. E, apesar de haver uma governança desenhada formalmente na gestão de resíduos que atua por meio de mecanismos de coordenação entre os diferentes atores, as formas de organização e articulação entre esses diferentes atores podem se transformar em diferentes formatos. Elas dependerão de sua configuração em termos do contexto temporal e espacial e dos atores envolvidos nas relações de forças, que podem desenhar processos de centralização, falta de instrumentos de participação, falta de transparência, acesso à informação, assimetria de conhecimento e, conseqüentemente, de poder. (JESSOP, 2016b; KOOIMAN, 2007; STÅLGREN, 2006).

### **3 PERCURSO METODOLÓGICO**

A pesquisa possui um caráter exploratório, considerando o interesse em compreender de que forma os fenômenos da governança e da metagovernança contribuem para a construção de uma estrutura seletiva que favorece determinados atores (GODOY, 2006; JESSOP, 2016b). A pesquisa é caracterizada como qualitativa, uma vez que busca compreender como os mecanismos seletivos da governança autoritária se expressam por meio das diferentes configurações e relações de forças no município (MINAYO, 2001).

Epistemologicamente, a pesquisa se utiliza do realismo crítico, onde a ontologia ganha destaque, na forma em que vemos como o mundo é. No realismo crítico entende-se que o mundo não deixa de existir sem as nossas descrições e por isso a ontologia não pode ser reduzida a epistemologia. No realismo crítico tem-se o relativismo epistemológico, onde as manifestações dos fenômenos podem ser dadas por meio de diferentes perspectivas (BHASKAR, 2013; JESSOP, 2005).

Como subcategorias de análise serão utilizados os conceitos de estrutura e processos de Offe (1984), na estrutura serão analisados os principais eventos que apontam como os programas de seleção se estabelecem com premissas e barreiras de ação, assim como o favorecimento dentro da estrutura política. Já os processos serão analisados por meio de eventos que apontam por meio de estratégias probabilidades de realização maiores, assegurando tratamento diferenciado a certos interesses políticos.

A coleta dos dados foi realizada por entrevistas semiestruturadas e pela observação participante (MINAYO, 2001). O período de análise e coleta de dados foi de 1990 a 2021, utilizando a base legislativa do município e os principais eventos que ocorreram ao longo deste período. A observação participante foi feita nas reuniões de desenvolvimento do PMGIRS, com participação diretamente de duas reuniões, sendo elas: a Audiência Pública e a Apresentação e validação do prognóstico do PMGIRS (MINAYO, 2001).

Quanto às entrevistas, a escolha dos participantes foi feita pelos critérios de representatividade e expressividade (MINAYO, 2001). No processo de se familiarizar com o tema foram feitas duas entrevistas exploratórias com dois ex-funcionários da CMTU, na tentativa de compreender como a instituição foi sendo construída e fortalecida ao longo do tempo (BRAUN; CLARKE, 2006). Foram escolhidos os participantes que representavam as organizações que estão atuando dentro do processo de governança, sendo eles: Entrevistado 1 – Representante da SEMA; Entrevistado 2 – Representante da CMTU; Entrevistado 3 – Representante do CONSEMMA e membro da Associação Norte Paranaense dos Engenheiros Ambientais (ANPEA); Entrevistado 4 – Representante de uma cooperativa de coleta seletiva

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

A análise de dados foi feita por meio da análise temática, uma vez que buscamos estabelecer relações entre os elementos-chave dos eventos. A tratativa de dados ocorreu em seis etapas: 1 - familiarizar-se com os dados; 2 - gerar códigos iniciais; 3 - buscar por temas; 4 - revisar os temas; 5 - definir e nomear os temas e 6 – a produção do relatório de pesquisa.

Foram levantados também dados documentais e pesquisas relacionadas ao tema, assim como a transcrição das entrevistas para aprofundamento da compreensão do fenômeno pesquisado. Na geração dos códigos, foram escolhidos os pontos que estavam mais latentes, como padrões que aparecem nos dados em forma de pequenos extratos, que futuramente foram agrupados num conjunto de códigos, aqui são escolhidos os elementos dos dados que mais evidenciam os objetivos da pesquisa, seja nos dados secundários ou primários. Aqui foi feita uma separação por meio de palavras-chave que representam cada código, agrupando os dados dentro de pastas que representam a palavra-chave. Cada uma das palavras-chave foram separadas em um quadro e depois foram inseridos todos os dados que representassem aquela palavra (BRAUN; CLARKE, 2006).

## **4 RESULTADOS**

Apresentamos abaixo os principais resultados da pesquisa. Eles estão organizados segundo o recorte dos níveis de seletividade indicado anteriormente: seletividade estrutural e seletividade processual.

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

Neste tópico, será apresentado quais mecanismos seletivos estruturais foram possíveis identificar durante a pesquisa. Para isso, será necessário compreender as principais funções dos atores na governança.

Apesar de as funções determinadas pela lei não mencionarem a responsabilidade da SEMA com resíduos, a Lei Municipal nº 10.967, de 26 de julho de 2010, institui a Política Municipal de Saneamento Básico Municipal e sentença, no art. 8º, que —a Política Municipal de Saneamento Básico de Londrina será executada pela Secretaria Municipal do Ambiente e distribuída de forma transdisciplinar em todas as secretarias e órgãos da Administração

Municipal, respeitadas as suas competências. Não obstante o tema resíduos seja um dos deveres definidos pela Lei de Saneamento Básico, o regimento da SEMA, no Decreto nº 797, de 26 de junho de 2019, delega os compromissos legais da Secretaria sem a presença do tópico em sua constituição.

Para iniciarmos a discussão sobre a estrutura de resíduos sólidos de Londrina, é importante posicionarmos as funções e papéis dos atores envolvidos. A CMTU, criada pela Lei nº 5.496/1993 é uma empresa de economia mista, é a principal responsável pela operacionalização dos serviços de limpeza urbana. Suas atribuições, conforme a Lei nº 10.132/2006, incluem a varrição de vias públicas, capina, roçagem, limpeza de terrenos públicos, fiscalização de imóveis particulares, coleta de resíduos domiciliares e a execução da coleta seletiva em parceria por meio de contratos com as cooperativas de reciclagem e empresas privadas (LONDRINA, 2019b).

A legislação do regimento da SEMA em 2019, se estabelece sem a presença da temática de resíduos em sua composição. O tema retorna ao Regimento da SEMA no Decreto Municipal nº 1021, de 10 de setembro de 2021, que decide as novas alçadas da Secretaria. Nesse novo decreto, que teve como objetivo propor diretrizes relacionadas à gestão de resíduos sólidos do Município de Londrina surge completamente deslocado e inferiorizado, como uma tarefa da Gerência de Educação Ambiental da Secretaria (LONDRINA, 2019a; Londrina, 2021b).

Os Conselhos Municipais que envolvem a temática no município são: o CONSEMMA, instituído pela Lei nº 4.806/1991, que possui função normativa e deliberativa na área ambiental, incluindo aspectos relacionados à gestão de resíduos perigosos e poluentes. E o Conselho Municipal de Saneamento, criado pela Lei nº 10.967/2010, atua como instância colegiada de controle social no planejamento do saneamento básico.

As cooperativas de reciclagem são responsáveis por 100% da coleta seletiva da área urbana de Londrina, distribuídas por setores e formalizadas por contrato. Atualmente, sete cooperativas atuam na cidade: CooperRegião, Cooperoeste, Coocepeve, Ecorecin, CooperNorth, CooperMudança e CooperRefum. Desde 2009, elas executam a triagem, armazenamento e recolhimento dos recicláveis em parceria com a CMTU.

Por fim, empresas privadas, como a Kurica Ambiental, também participam da gestão, sendo responsáveis, entre 2017 e 2021, pela coleta e transporte dos resíduos orgânicos e rejeitos provenientes de domicílios e pequenos geradores comerciais.

As demarcações e atribuições são feitas pela legislação, porém, existe um distanciamento entre o formal (lei) e o real (prática) no município, a qual será tratada durante

algumas discussões do trabalho, pois ela ajuda a delinear esse modelo de governança autoritária no município (CHAUÍ, 2013).

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

Olha, em suma, a SEMA responde pela política municipal de meio ambiente. No caso de resíduos, a CMTU responde pelo operacional, é aquele que coleta e que dá o destino dos resíduos. Em suma. Mas tem alguns serviços que muitas vezes se confundem, quem deveria fazer o quê? e mesmo dentro de cada órgão, às vezes também faltam, mas peraí, mas isso é daquela coordenação é daquela gerência? para quem que é, e aí a gente tem que ir perguntando, é com você? é com você? (ENTREVISTADO 1, 2025).

Essa falta de atribuição clara, de acordo com a perspectiva apontada, não deve ser interpretada como um mero acontecimento. Parte dessa dificuldade, se estabelece pela falta de articulação na construção de acesso à informação e de meios de participação, e essa ausência de mecanismos acontece tanto para a sociedade civil quanto para as organizações interessadas. Essa política ainda provoca uma certa confusão no setor, aumenta a fragilidade de algumas instituições como a SEMA e favorece as instituições mais fortes, como a CMTU (OFFE, 1984; RIBEIRO; INOUE, 2016).

Em 2020, o Tribunal de Contas do Estado, por meio de uma fiscalização conduzida pela CAUD, do TCE-PR, realizou auditorias em vários municípios do estado do Paraná, entre eles Londrina. Com isso, o Plano Anual de Fiscalização (PAF) avaliou a gestão do sistema e a contratação da coleta de resíduos domiciliares, tendo como foco os custos na prestação dos serviços. No relatório, Londrina obteve 4 recomendações de melhoria, que indicam: Deficiência no instrumento de planejamento para a adequada gestão dos resíduos sólidos urbanos; Deficiência de ações de acompanhamento e melhoria do sistema de coleta seletiva; Inadequação do acompanhamento do processo de triagem dos resíduos sólidos urbanos coletados; Os parâmetros utilizados para a definição dos valores pagos para a prestação do serviço de coleta estão inadequados.

E dentro das oportunidade de melhoria, obteve as recomendações específicas que são: estabelecer metas de coletas seletiva; criar programas de educação ambiental, efetuar a medição e o acompanhamento do processo de triagem, com a verificação do alinhamento de seus resultados às metas de coleta seletiva e reciclagem; corrigir o somatório dos encargos sociais aplicados sobre a base remuneratória de cada categoria nas planilhas de custos da contratação dos contratados; criar programas ou ações de natureza continuada para divulgar à população o sistema de coleta seletiva (TCE-PR, 2021)

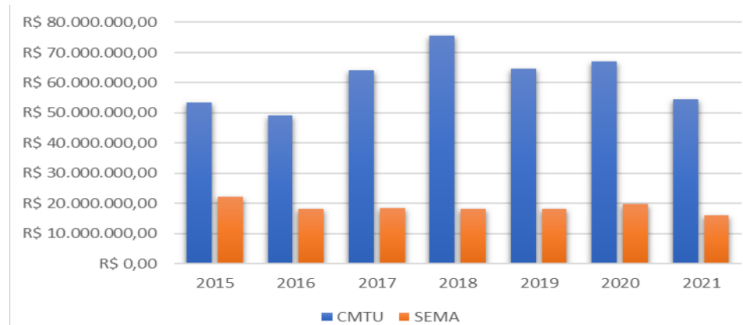
A auditoria do TCE-PR vai ao encontro da experiência durante a coleta de dados para a pesquisa. Foi possível perceber como o setor é de difícil acesso e tem informações totalmente fragmentadas. A ausência da sociedade civil também está atrelada à falta de instrumentos de participação na produção e no debate da política municipal de resíduos, e essa falta de participação e de informação na política acaba direcionando para um autoritarismo na governança, que tende a promover uma assimetria de acesso e de poder (STÅLGREN, 2006).

Essa centralização e maior evidência no aspecto autoritário desta governança, se mostra quando analisamos a criação do Comitê Municipal da Coleta Seletiva de Lixo, fruto do Decreto nº 829, de 8 de outubro de 2009, que embora seja um espaço importante de discussão e participação, não foi localizado nenhum registro de sua efetivação. E sem canais de participação e deliberação democrática, o espaço é cooptado pelo autoritarismo.

Não existem canais e não existe forma de participação, hoje, tá? Não existe essa forma de participação, porque não se quer que tenha essa forma de participação, é uma gestão extremamente fechada, autoritária (...) além disso, na verdade, tem a lei municipal, quando instituiu em especial a questão da... coleta seletiva, né. Ela coloca lá, que existiria um comitê, este comitê, é um comitê inter... interinstitucional, que iria discutir, debater os programas, a forma de orçamento. Iria fazer uma proposição mais coletiva, mas esse comitê nunca existiu de fato, na prática (...). (ENTREVISTADO 5, 2025).

Apesar de o CONSEMMA ser compreendido como um canal de participação e de ter como uma de suas tarefas a discussão e a participação na política pública em resíduos, não localizamos, a partir das atas, seu comprometimento com o tema. Durante a pesquisa nas atas do CONSEMMA e no Conselho Municipal de Saneamento Básico, no período entre 2015 e 2021, pudemos perceber que, apesar da crise e dos vários e graves problemas relacionados a ela, não existe atenção e agenda para discussão sobre o assunto resíduos no município. Das 78 atas disponíveis no site nesse período, 29 mencionam a palavra resíduos. A maioria dessas atas versa sobre temas atinentes à aplicação de multas e sobre recursos para descartes irregulares. No Conselho Municipal de Saneamento, há uma situação semelhante. Nas 44 atas disponíveis no site, o assunto —resíduos aparece em 8 delas, e, mesmo com a pouca discussão sobre a política pública em resíduos. A falta de diálogo a respeito de resíduos em Londrina, ainda que nos principais órgãos que deveriam assumir esse papel, mostra a força e a centralização que a CMTU tem sobre o tema.

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



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios do Portal da Transparência da Prefeitura de Londrina-PR. \*Valores corrigidos de acordo com o índice do IGPDPI de dezembro de 2021.

Mesmo a SEMA sendo a responsável pela política municipal de resíduos e a CMTU pela operacionalização da política, a diferença em acesso aos recursos municipais são discrepantes. O gráfico 1, apresenta apenas os valores correspondentes à gestão de resíduos sólidos na CMTU (excluindo as demais áreas e funções que a empresa gerencia), enquanto na SEMA foi considerado todo o orçamento da secretaria. Aqui o orçamento também é um mecanismo de seletividade, pois ele expressa a disparidade de poder político e econômico a favor da CMTU (OFFE, 1984; JESSOP, 2016a). A média das despesas da CMTU apresentada nos gráficos nos sete anos analisados é igual a R\$61.133.921,88, enquanto a SEMA fica em R\$18.445.308,91. O orçamento da CMTU, apenas para o setor de resíduos, é, em média, 30,17% maior que todo orçamento da SEMA, demonstrando que a empresa que operacionaliza tem muito mais recursos que a empresa que gerencia a política.

A dificuldade de acesso à informação, a centralização dos recursos e respectivamente de poder, colocam a CMTU como um agente de controle social e definição da política. A centralização ocorre para desencadear as condições adequadas para o atingimento das intenções políticas seletivas, pois ela exclui e enfraquece a participação de alguns dos atores englobados na governança. Mesmo quando alguns atores buscam participar e se envolver no processo político a seletividade por meio da metagovernança cria estruturas que favorecem o poder dominante. Esse mecanismo de centralização cria novos formatos de poder e atuação, para que os objetivos seletivos sejam alcançados e sempre que necessário sejam reorganizados pela metagovernança (JESSOP, 2016b, 2018).

Como forma de articulação e reorganização dessas forças no Estado, em 2019, o setor de resíduos foi excluído da estrutura formal da SEMA. Com a alteração da Lei nº 12.867, de 2019, ficou acrescida à SEMA uma nova diretoria, de Bem-Estar Animal, com a Gerência de Proteção Animal e a Gerência de Fauna. Apesar de a lei não mencionar o corte da diretoria de resíduos, na prática, a inclusão da Diretoria de Bem-Estar Animal substituiu a Diretoria e a

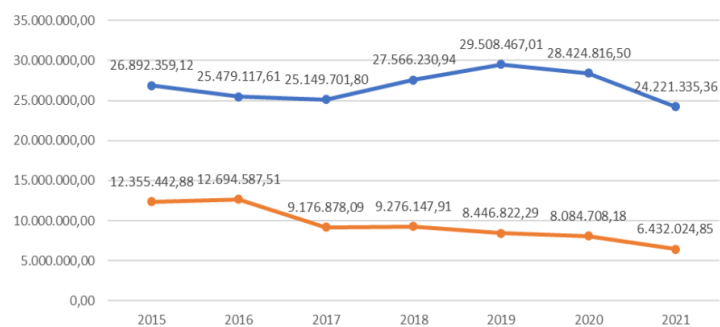
Gerência de Resíduos. Conforme identificado na pesquisa a diretoria foi excluída, e os funcionários foram redistribuídos. O entrevistado representante da Secretaria explicita alguns dos motivos:

Quando foi em 2000 e... 2019, havia uma necessidade de criar uma.... um outro setor novo, que nunca tinha até então, que era o de bem-estar animal, e era uma pressão mundial, sobre o bem-estar animal, era um assunto que estava em alta, vereadores foram eleitos por causa disso, seus eleitores abraçam essa causa, então houve toda uma pressão política para que esse setor viesse a existir (...) Então qual é a leitura que temos hoje, isso não foi conversado com a gente, tá? Mas a leitura que a gente vê hoje, essa pressão política, fez com que os serviços desse setor de resíduos fossem remanejados de alguma forma, e naquela sala, com os servidores que tinham ali, fossem criadas essa diretoria de bem-estar animal, e aí, aquela equipe que estava no setor de resíduos, foi remanejada para o licenciamento (...) (ENTREVISTADO 1, 2025).

Essa exclusão indica como as estruturas seletivas do Estado se alteram de acordo com a dinâmica dos poderes e governos eleitos. Esse mecanismo impacta toda a política ambiental de resíduos sólidos, tornando cada vez mais difícil desenvolver programas, políticas e ações de melhorias e de acompanhamento. Nesse desmantelamento, a relação de forças inclinou-se a privilegiar a pauta animal em detrimento da pauta de resíduos, expressando a tendência das estratégias acerca da temática de resíduos na governança (JESSOP, 2016b).

Nesse movimento de enfraquecimento e estruturas seletivas, Londrina tem ganhado novas configurações de governança, na qual busca privilegiar as empresas privadas no que tange a disponibilização de recursos (JESSOP, 2016b). Essa constatação pode ser feita ao analisarmos o tratamento desigual do Estado no tocante às empresas privadas e às cooperativas.

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



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados via Lei de Acesso à Informação

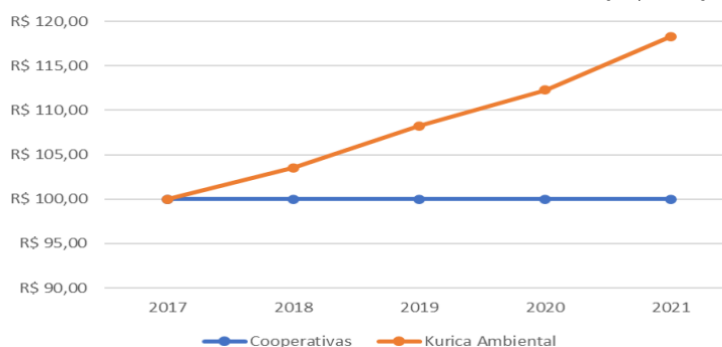
\*Valores corrigidos de acordo com o índice do IGPD de dezembro de 2021.

O discurso tecnicista e privatizante está presente no campo, as cooperativas são constantemente comparadas pela efetividade do seu trabalho, mesmo tendo um orçamento muito inferior ao orçamento das empresas privadas. Contabilizando pela média dos sete anos

examinados, a Kurica Ambiental custa, para a CMTU, aproximadamente R\$ 26.227.413,05, e, as cooperativas, R\$9.356.758,63. Contrastando as médias das cooperativas e da Kurica Ambiental com a média de despesas da CMTU no mesmo período, que é de R\$ 61.133.921,88, as cooperativas são responsáveis por 15,3% dos custos (somente com resíduos sólidos), à medida que a Kurica Ambiental é responsável por 42,9%. Ao longo dos anos, enquanto as cooperativas tiveram queda estimada de 55,7%, a Kurica Ambiental teve queda de apenas 23,5%.

Esse favorecimento também se constata quando a Kurica Ambiental conseguiu, por meio de ofícios e de solicitações, inúmeros aditivos contratuais em diversos momentos, mediante termos aditivos no contrato nº 002/2017. No mecanismo de seletividade estrutural, mesmo as empresas privadas tendo mais disponibilidade de recursos, elas são institucionalmente validadas pela seletividade operacionalizada pela metagovernança, que busca a preservação da propriedade privada, sendo orquestrada pelos meios jurídicos (JESSOP, 2018; RODRIGUES, 1994). O Gráfico 3 ilustra a sequência de aditivos contratuais que a Kurica Ambiental conseguiu negociar.

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



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal da Transparência de Londrina-Pr.  
\*Em 2018, houve dois aditivos, sendo considerado o de maior valor.

A iniciativa privada, tem não só mais acesso aos recursos, como mais acesso à informação e ao diálogo (negociação). Esse tratamento diferencial também foi percebido pelos entrevistados:

Existe um tratamento diferenciado, porque é o seguinte, quando você viu a Kurica coleta o lixo dentro de Londrina, ela assinou o contrato na mesma época que nós. Ela teve 8 aditivos de aumento de valores, enquanto a cooperativa não teve nenhum e não teve dentro dos 5 anos nenhum. (...) hoje a gente está trabalhando em cima de novos custos que nós não temos garantia nenhuma da CMTU. Então, o setor privado consegue chegar no diálogo com

o setor público que as cooperativas não conseguem, do resíduo ou qualquer outro setor, tem mais aditivo de valores aumentados dentro do serviço de contrato que as próprias cooperativas. E isso eu não estou falando da boca pra fora, não, isso foi pesquisado, que a Kurica teve 6 ou 5 aditivos de valores dentro de 5 anos, enquanto as cooperativas não tiveram nenhum (ENTREVISTADO 4, 2025).

Logo a construção da governança autoritária, passa por todos esses mecanismos apresentados. Se utiliza do fortalecimento de acessos e recursos ao setor privado, enquanto cria obstáculos de acessos para as cooperativas. Esse movimento desencadeia um favorecimento do lucro as empresas privadas, enquanto produz condições precárias as cooperativas e demais atores do campo (BESEN; JACOBI, 2017; JESSOP, 2018, GUTBERLET; BESEN; MORAIS, 2020).

#### 4.2 SELETIVIDADE PROCESSUAL: EXCLUSÃO DA PARTICIPAÇÃO, FALTA DE INFORMAÇÃO

Neste tópico, será apresentado quais mecanismos seletivos processuais foram possíveis identificar durante a pesquisa, tendo como foco o desenvolvimento do PMGIRS.

Começaremos pela crise no setor de resíduos, que envolve uma série de movimentos com o objetivo de dismantlar o modelo centrado nas cooperativas e transferir a coleta seletiva para o setor privado. O primeiro movimento ocorreu em 2019, quando a CMTU apresentou, pela primeira vez, a proposta de privatização da coleta seletiva em reunião na Câmara de Vereadores, como resposta à crise no setor. A ideia da proposta unilateral era deixar as cooperativas apenas com os trabalhos de separação, de triagem e de venda do material, pois “do jeito que está não dá pra continuar” (PINTO, 2019, *n.p.*). A oposição ao plano feita pelo NINTER-UEL, as cooperativas e o Ministério Público, bem como, a epidemia da COVID 19, levaram a CMTU a recuar. Em 2022, novamente sem consultar outros agentes interessados, a CMTU insistiu na privatização abrindo um edital para selecionar uma empresa para fazer a coleta seletiva. A mobilização do Ministério Público do Paraná e do NINTER contra a insistência da CMTU levou a judicialização da questão. Derrotada, a CMTU teve que voltar atrás e manter o modelo de contrato anterior (BORINELLI *et al.*, 2025).

Em meio às disputas de campo, e com mais de 10 anos de atraso, Londrina aprovou por meio da Lei nº 13.438, de 6 de julho de 2022, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (LONDRINA, 2022b). O plano só foi desenvolvido, após pressão externa do TCE-PR, que, por meio do relatório de auditoria anual publicado em fevereiro de 2021, exigiu

a redação do plano em até 12 meses. Após pressão, o município começou uma corrida contra o tempo na formulação do PMGIRS, o que trouxe uma série de incongruências e insatisfações no processo. Novamente o Estado demonstra baixo interesse com a temática, e não prioriza a temática de resíduos.

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

Porque se trata de um plano de grande complexidade, envolvendo algumas Secretarias Municipais. Além deste fato, as mudanças de gestão, as alterações inerentes ao desenvolvimento e crescimento da cidade, as alterações legislativas e normativas no período, dentre outros fatores, fizeram com que houvesse a necessidade de adequação ao longo do tempo. (...) sempre houve um planejamento formal e com a participação dos atores envolvidos, pois o plano é feito em cima das demandas apresentadas durante o período e as verificadas na execução dos serviços. Portanto não vemos que a falta do PMGIRS tenha afetado de forma considerável a operacionalização dos resíduos, até porque existe a política nacional de resíduos, a qual sempre foi levada em consideração nos trabalhos desenvolvidos (ENTREVISTADO 2, 2025).

É importante salientar que esta descrição da CMTU, não corresponde com pesquisas da área (ALIGLERI et al., 2018; BORINELLI; SOUZASANTOS; ALIGLERI, 2019; SANTOS et al., 2021) nem com o Relatório da auditoria do TCE-PR, que sublinham diversos fatores de crise no setor, dentre eles a falta de participação, o autoritarismo, a centralização e a falta de suporte às cooperativas e aos cooperados, o que expressa, indiretamente, uma escassez de planejamento.

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

A representante do NINTER mencionou, via chat, a insatisfação com esse formato e o valor da participação social nesse processo (LONDRINA, 2022c).

Não dá pra fazer essas contribuições assim, é um tema amplo e complexo. Eu sei que vocês têm prazos, mas Londrina está devendo esse plano há quase 10 anos, e não dá pra fazer isso a toque de caixa. Temos que fazer uma mobilização com participação social, sim. Então isso não é uma justificativa para fazer o plano a toque de caixa. Tem que ter a participação. E outra questão que eu coloco é, faremos a contribuição, inclusive aqui no NINTER temos professores muito engajados e comprometidos que podem contribuir, mas em que medida essas contribuições (pois ficaremos horas, já que não é fácil redigir esse texto de maneira que fique clara e objetiva/coerente), em que medida essas proposições serão aceitas pelo comitê? Pois não adianta nada a gente vir aqui, propor questões que são relevantes, inclusive, o que relevante

na perspectiva do NINTER não é uma empresa que está vindo aqui propor. (LONDRINA, 2022c, *n.p.*).

A SEMA alega que não teve tempo hábil para desenvolver o plano, demonstrando como o tema foi perdendo sua prioridade no município de Londrina. A falta de participação e de inclusão social tanto na formulação quanto na discussão do plano beneficia os interesses de quem detém maior poder, e esse mecanismo processual promove regras de favorecimento e, inversamente, de exclusão para certos temas e grupos, como no caso das cooperativas e da coleta seletiva, que não acessam os espaços de discussão de maneira efetiva, essa falta de participação também não considera os pilares da PNRS, que reforça a participação de cooperativas e catadores no processo (OFFE, 1984; JESSOP, 2016b).

Mesmo o poder público apresentando a oficina técnica que foi a reunião com as cooperativas, foi possível analisar que não houve discussões sobre o papel das cooperativas no PMGIRS, os temas apresentados nas oficinas foram sobre problemas já encontrados no setor, como o aumento dos catadores autônomos; a possibilidade de fiscalizar esse grupo; a redução dos resíduos coletados pela coleta seletiva; o retorno dos sacos verdes; e novos meios de pagamento. Mesmo sem oferecer o protagonismo necessário das cooperativas no plano, a reunião não oferece nenhuma proposta de solução para os problemas apontados. A reunião se tornou apenas um documento formal, para defender a participação, mesmo ela não tendo acontecido de forma efetiva (LONDRINA, 2021a).

Os mecanismos processuais são apenas uma via que contribui para o desenho do modelo de governança autoritária no município, que produz os espaços formais de discussão, determina as regras e implementa alterações particulares por meio da seletividade, organizada pela metagovernança, o governo da governança (JESSOP, 2016a). A CMTU e a SEMA ressaltam que já existe um comitê hábil a receber essa demanda, porém, como vimos anteriormente, esse comitê praticamente não discute o tema resíduos em suas reuniões.

## 5 CONCLUSÃO

Neste artigo, buscamos compreender a governança do setor de resíduos sólidos urbanos, em especial no setor de coleta seletiva, na cidade de Londrina à luz da perspectiva da seletividade das instituições políticas.

Procuramos demonstrar que elementos da estrutura e do processo da governança e da gestão de resíduos sólidos de Londrina, no período analisado, apontam para uma dinâmica diferencial e interessada. Apesar da formalização e da relativa operação dos mecanismos de

governança, há uma forte interferência do poder executivo, marcadamente da CMTU. A elevada centralização e esvaziamento de espaços participativos indicam a existência de um mecanismo de coordenação política que transcende os espaços individuais de governança e é mais condizente com a noção de metagovernança.

Longe de ser apenas uma “falha” de governança, a seletividade descrita denota o “sucesso” de uma orientação conservadora e neoliberal do poder local. Essa orientação não só buscou a maior privatização do setor de coleta seletiva, com a restrição das atividades de coleta seletiva e o desmantelamento das cooperativas de catadores, mas também sustentar a continuidade da hegemonia do modelo aterramento de resíduos. Londrina continua enterrando mais de 90% dos resíduos sólidos urbanos que produz. Dessa forma, a governança e a metagovernança expressam a condensação das relações forças políticas e econômicas que dominam o setor de resíduos sólidos municipais, em que pese os seus custos econômicos, sociais e ambientais socializados.

Futuras pesquisas poderiam explorar variadas questões relevantes para o aprofundamento deste estudo. Entre elas, destacamos três. Seriam interessantes estudos comparativos com outros municípios para averiguar padrões de seletividade e como eles se relacionam com diferentes estilos de governança. É preciso entender melhor, em segundo lugar, quem são, como se organizam e se legitimam os agentes que se beneficiam de uma governança autoritária. Por fim, diante da aparente baixa autonomia e nível de organização política das cooperativas de catadores, expressa na grande dependência em relação ao Ministério Público e ao NINTER, seriam bem-vindas investigações sobre as relações entre si e com o Estado. Este e outros estudos sobre as relações de poder que organizam e atravessam a governança são importantes para se conhecer as forças e as estratégias em jogo no setor e dessa forma, aumentar as possibilidades de resistir, democratizar e mudar essa composição de forças.

## Referências

- ALIGLERI, L. *et al.* **Relatório sintético:** diagnóstico do sistema de coleta seletiva em Londrina 2018: estratégias e ações para os atores. Londrina: Grupo de Pesquisa Gestão de Resíduos Sólidos Recicláveis na cidade de Londrina, 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1j4LmiHAnJOXldTyoh0mAuN6Ao-9-LK1f/view>. Acesso em: 19 jun. 2025.
- BESEN, G. R. **Coleta seletiva com inclusão de catadores:** construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. 2011. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- BESEN, G. R.; JACOBI, P. R. Acordo setorial de embalagens pós-consumo no Brasil: consulta. In: BESEN, G. R.; JACOBI, P. R.; FREITAS, L. (eds.). **Política nacional de resíduos sólidos:** implementação e monitoramento de resíduos. 1. ed. São Paulo: Instituto de Energia e Ambiente, p. 68-90, 2017.
- BHASKAR, R. **A realist theory of science.** Londres: Routledge, 2013.
- BORINELLI, B.; ALIGLERI, L.; LUZIO-DOS-SANTOS, L. M. A PNRS e a crise no campo da reciclagem na cidade de Londrina: ameaças de retrocessos para o cooperativismo popular? In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 3., 2019, Matinhos. **Anais [...].** Matinhos: UFPR, 2019.
- BORINELLI, B.; ALIGLERI, L.; LUZIO-DOS-SANTOS, L. M.; MELAN, R. **Crise e desmantelamento da política de coleta seletiva:** a integração heterônoma dos catadores no município de Londrina, Paraná - Brasil. Universidade Estadual de Londrina. Mimeo, 2025.
- BRAUN, V; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative research in psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.
- BRUNO, A. J. V. *et al.* O estado como indutor do avanço municipal na gestão dos resíduos sólidos. In: BESEN, G. R.; JACOBI, P. R.; SILVA, C. L. (eds.). **10 anos da Política de Resíduos Sólidos.** São Paulo: Portal de Livros Abertos da USP, p. 104-120, 2021.
- BUTT, W. H. Technics of labor: productivism, expertise, and solid waste management in a public-private partnership. **Anthropology of Work Review**, v. 41, n. 2, p. 108-118, 2020.
- CAPELARI, M. G. M. *et al.* Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, dez. 2020.
- CHAUÍ, M. **Manifestações Ideológicas do autoritarismo brasileiro.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- DE ALENCAR ARRUDA, M. F; TREVIZAN, A. F. C.. 1.3 Governança na gestão de resíduos sólidos no Brasil. In: RODRIGUES, B. R. M. *et al.* (orgs). **Resíduos sólidos:** boas práticas e impactos socioambientais. 1. ed. Recife: Editora Universitária da UFRPE, 2023.
- DE OLIVEIRA SILVA, P. P; DE ARAUJO, L. G. B; VAN ELK, A. G. H. P. Implicações dos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos na infraestrutura e condições

operacionais de cooperativas de reciclagem no município do Rio de Janeiro. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 13, n. 1, p. e23557-e23557, 2024.

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

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

GJALTEMA, J.; BIESBROEK, R.; TERMEER, K. From government to governance...to meta-governance: a systematic literature review. **Public Management Review**, v. 22, n. 12, p. 1760-1780, aug. 2020.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Londrina - Panorama**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/londrina/panorama>. Acesso em: 6 ago. 2025

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

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

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

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

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

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

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

LONDRINA. Decreto nº 1021 de 10 de setembro de 2021. Aprova o regimento interno da Secretaria Municipal do Meio Ambiente. **Jornal Oficial do Município de Londrina**: Londrina, ano XXIII, n. 4442, p. 4, 17 set. 2021b. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/images/stories/jornalOficial/Jornal-4442-Assinado.pdf>. Acesso em: 18 de jun. 2025.

LONDRINA. Decreto nº 797 de 26 de junho de 2019. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal do Meio Ambiente. **Jornal Oficial do Município de Londrina:** Londrina, ano XXII, n. 3831, p. 6, 8 jul. 2019a. Disponível em: [https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal\\_3831\\_assinado.pdf](https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_3831_assinado.pdf). Acesso em: 18 de jun. 2025.

LONDRINA. Decreto nº 829, de 08 de outubro de 2009. Institui o Comitê Municipal da Coleta Seletiva de Lixo e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município de Londrina:** Londrina, ano XII, n. 1147, p. 17, 16 out. 2009. Disponível em: <https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal1147.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

LONDRINA. **Lei nº 10.967, de 26 de julho de 2010.** Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico, cria o Conselho Municipal de Saneamento e o Fundo Municipal de Saneamento e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município de Londrina:** Londrina, ano XIII, n. 1343, p. 1, 3 ago. 2010. Disponível em: [https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal\\_1343.pdf](https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_1343.pdf). Acesso em: 17 jun. 2025.

LONDRINA. **Lei nº 12.867, de 14 de maio de 2019.** Introduz alterações na Lei nº 8.834, de 1º de julho de 2002, que dispõe sobre a estrutura organizacional dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de Londrina e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município de Londrina:** Londrina, ano XXII, n. 3804, p. 1, 29 maio 2019b. Disponível em: [https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal\\_3804\\_assinado.pdf](https://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_3804_assinado.pdf). Acesso em: 26 jun. 2025

LONDRINA. **Lei nº 13.438, de 6 de julho de 2022.** Institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município de Londrina:** Londrina, ano XXIV, n. 4686, p. 1, 20 jul. 2022b. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/images/stories/jornalOficial/Jornal-4686-Extra-Assinado-pdf.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. **PMGIRS.** 2021a. <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-ambiente/dca/residuos/42593-ata-da-oficina-com-as-cooperativas-de-reciclagem/file>. Acesso em: 3 jun. 2025

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. **PMGIRS.** 2022c. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/gestao-de-residuos-ambiente/pmgirs>. Acesso em: 3 jun. 2025

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

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

MOURA, L. R. D.; DIAS, S. L. F. G.; JUNQUEIRA, L. A. P. Um olhar sobre a saúde do catador de material reciclável: uma proposta de quadro analítico. **Ambiente & Sociedade,**

São Paulo, v. 21, p. e01072, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0107r2vu18L1AO>. Acesso em: 20 jun. 2025.

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

PENG, L.; GU, M.; PENG, Z. Study on the optimized mode of waste governance with sustainable urban development - case from China's urban waste classified collection. **Sustainability**, v. 12, n. 9, p. 3706, jan. 2020.

PINTO, A. P. R. **Câmara discute mudanças no sistema de coleta seletiva**. 2019. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/noticiadetalha.xhtml?origem=0&idnoticia=2127>. Acesso em: 25 jun. 2025.

PISANO, V; DEMAJOROVIC, J; BESEN, G. R. Política Nacional de Resíduos Sólidos do Brasil: perspectivas das redes de cooperativas de catadores. **Ambiente & Sociedade**, v. 25, p. 01511, 2022.

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

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

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

STÅLGREN, P. **Corruption in the water sector: causes, consequences and potential reform**. 2006. Disponível em: [https://siwi.org/wpcontent/uploads/2015/03/20060906171639corruptionpb\\_low-3.pdf](https://siwi.org/wpcontent/uploads/2015/03/20060906171639corruptionpb_low-3.pdf). Acesso em: 20 jun. 2025.

STELLA, E. A. *et al.* Governança na coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: Mapeamento dos atores presentes no município de São Paulo. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 31, p. 141-176, 2021.

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Diário Eletrônico Do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**: Curitiba, ano XVI, n. 2486, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/diario-eletronico-2486-2021-de-25-de-fevereiro-de-2021/333959/area/10>. Acesso em: 19 jun. 2025