

AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: um estudo dos programas e ações em resíduos sólidos nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo

FLÁVIO BORDINO KLEIN
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)
fbklein@usp.br

SYLMARA LOPES FRANCELINO GONÇALVES-DIAS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)
sylmaraldias@gmail.com

CECILIA OLIVIERI
EACH-USP - ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
cecilia.olivieri@usp.br

AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: um estudo dos programas e ações em resíduos sólidos nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo

1 INTRODUÇÃO

Na esfera pública federal, o Brasil caracteriza-se por longa tradição em planejamento, com início em meados dos anos 1940 e perdendo força durante a década de 1980. Fatores exógenos como os períodos de crise mundial (crise do petróleo e da dívida externa) e de inflação alta, contribuíram para a perda da função de planejamento. Os anos de 1990, marcados por maior integração do país à economia mundial, pelo avanço da redemocratização e pelas restrições das finanças públicas, engendraram no ressurgimento do planejamento como instrumento para o desenvolvimento do país. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o atual sistema de plano-orçamento, em que o planejamento plurianual das políticas públicas se articula com a execução dos orçamentos anuais e com os instrumentos de controle fiscal, materializados pela tríade Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (PARES; VALLE, 2006).

Com base no uso de mecanismos legais que possam induzir o poder público a adotar uma gestão adequada na oferta do saneamento básico, em relação aos aspectos ambientais, sociais, econômicos e sanitários, o governo federal promulgou a Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014a), a qual estabelece a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB)¹ e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), através da Lei nº 12.305/10 (TEODÓSIO; GONÇALVES-DIAS; SANTOS, 2014). Apesar da relevância dessas leis, seu cumprimento efetivo não é trivial, tampouco garantido. A grande heterogeneidade entre os entes federativos, a parca tradição de provisão de serviços no plano local, a baixa profissionalização da burocracia pública, a pouca efetividade do controle público em estados e municípios seriam os principais aspectos que permeiam os problemas da descentralização no Brasil (ABRUCIO, 2002; REZENDE, 1995).

Com o abandono do modelo centralizador adotado pelo Plano Nacional de Saneamento (Planasa), um dos grandes desafios atuais à ampliação dos serviços de saneamento básico encontra-se na necessidade dos arranjos institucionais nos três níveis federativos. Pela forte dependência de recursos federais, em especial por meio de operações de crédito, esses serviços públicos são normalmente prestados pelos estados-membros ou pelos municípios, seja de forma direta ou indireta, através de autarquias ou empresas públicas (CUNHA, 2011). Nesse contexto, os aportes federais através das transferências de recursos tornam-se relevante para os municípios implementarem políticas públicas em tais áreas (ARRETCHE, 2006).

Por um lado, tais repasses podem criar um elo entre os diferentes níveis de governo e, mais relevante, subsidiar e auxiliar os municípios que tenham baixos recursos financeiros, tecnológicos e institucionais a internalizarem tais custos sociais e ambientais, reduzindo assim as desigualdades do nosso sistema federalista. Por outro, existe a necessidade de critérios adequados que garantam o controle, monitoramento e avaliação sobre o uso desses recursos pelos municípios beneficiados, e que coadunem-se em eficiência, desempenho e resultados – efeitos ou impactos – relacionados ao atendimento dos objetivos das políticas públicas (MIRANDA SOARES; GUIMARAES de MELO, 2016; OLIVIERI, 2010; POLLITT; BOUCKAERT, 2011; SILVA, 1997). Nesse sentido, as transferências voluntárias do governo federal priorizam municípios de menor renda e se refletem em resultados na gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU)? Assim, o objetivo desta pesquisa foi analisar as transferências voluntárias do governo federal para os programas e ações sobre os RSU, incluindo os resultados nos municípios beneficiados.

O artigo está estruturado em mais cinco seções, além dessa introdução. Na seção 2 é apresentado brevemente os serviços que compõem o saneamento básico, com ênfase nos componentes relacionados ao manejo de resíduos sólidos. Na seção 3, a revisão da literatura trata sobre a descentralização de políticas públicas e os mecanismos de apoio adotados pelo governo federal, como as transferências voluntárias de recursos fiscais para a implementação de políticas públicas. Nos procedimentos metodológicos, são descritos os critérios para coleta de dados, a periodicidade e a escolha da unidade de análise. Na seção 5, são apresentados os valores dos repasses da União e quais municípios da Região Metropolitana de São Paulo foram beneficiados e, posteriormente, analisaram-se indicadores dos programas de coleta seletiva e reciclagem de resíduos sólidos. As considerações finais apontam alguns resultados que podem ser atribuídos a essas transferências, bem como inconsistências e os limites na obtenção e coordenação das informações, pelo governo federal, sobre os impactos das transferências desses recursos.

2 A COLETA SELETIVA NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (RSU)

A aprovação da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB) abre um período de possibilidades de ações e mudanças após o vazio institucional do setor desde a redemocratização do país. A lei consagra uma definição ampliada dos serviços de saneamento básico, incluindo abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais. Determina ainda que esses serviços sejam prestados observando o planejamento, regulação e fiscalização pelo titular dos serviços (BRASIL, 2014a; CUNHA, 2011). Desses componentes, a definição de resíduos sólidos urbanos (RSU), segundo o Decreto Federal nº 7.217/2010 – regulamenta a LDNSB – inclui basicamente dois tipos sob a responsabilidade do poder público: i) resíduos domésticos, gerados em residências, em estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços²; ii) resíduos de limpeza urbana, estes referentes aos resíduos de natureza predominantemente difusa, originados de serviços públicos como varrição, raspagem e remoção de resíduos de vias e logradouros públicos, remoção de podas de árvores, desobstrução de bueiros, entre outros (BRASIL, 2010).

As políticas públicas sobre resíduos sólidos possuem dois principais desafios para o país (embora não sejam os únicos). O primeiro refere-se ao desafio em eliminar a disposição final inadequada. Até o ano de 2008, segundo o IBGE (2010), cerca de 50,8% dos municípios brasileiros depositavam os resíduos em vazadouros a céu aberto (lixões), 22,5% dos municípios depositavam em aterros controlados (forma de disposição também inadequada) e apenas 27,7% dos municípios destinavam os resíduos em aterros sanitários. Essa situação é muito mais crítica nas regiões Nordeste e Norte, nas quais apresentam as maiores proporções de municípios que destinam os resíduos para lixões, além do grande desperdício de recursos gastos para aterrá-los quando poderiam ser reduzidos ou reciclados (SANTOS; GONÇALVES-DIAS, 2012).

O segundo desafio é a redução, reaproveitamento e reciclagem de resíduos sólidos, incluindo a adoção da coleta seletiva como instrumento prioritário pela PNRS. Trata-se de um instrumento essencial para se atingir a meta de reaproveitar os resíduos pela reciclagem, enviando somente os rejeitos para os aterros (TEODÓSIO; GONÇALVES-DIAS; SANTOS, 2014). Nesse processo, um dos benefícios diretos da implantação da coleta seletiva seria a redução do lixo encaminhado aos aterros sanitários, e pelos benefícios econômicos e sociais relacionados com a geração de empregos e renda aos catadores de materiais recicláveis, sendo a coleta seletiva, neste caso, relevante para gerar melhores condições de trabalho para esse grupo social (CHERFEM, 2015).

As ações que compreendem a ordem de prioridade na gestão de resíduos sólidos seriam a redução da geração, através da substituição de insumos ou mudanças de procedimentos ou tecnologias; a valorização por meio do reaproveitamento, adotando-se a reutilização ou

reciclagem; o tratamento e a disposição final somente dos rejeitos em aterros sanitários. Por outro lado, as escolhas tecnológicas adotadas na gestão de resíduos sólidos ocorrem segundo as características dos resíduos, dentro de um conjunto de ações integradas e articuladas entre si (ZANTA, 2009).

Dessa maneira, o reaproveitamento e reciclagem dos resíduos sólidos, diretamente umbilicados com a gestão integrada, compreendem três grupos de atores sociais: i) as autoridades públicas que estabelecem as políticas públicas para a gestão de resíduos e a tributação da cadeia produtiva; ii) a população que deve estar ciente dos benefícios da prevenção, da reciclagem e da eliminação de resíduos; e iii) o setor privado, através da cadeia de produção, que pode desenvolver estratégias e táticas para administrar o processo de inversão de resíduos recicláveis. As cooperativas de catadores tornam-se um importante elo entre as autoridades públicas, população e o setor privado para a consolidação da gestão integrada de resíduos sólidos. A institucionalização de parcerias entre o poder público e as cooperativas de catadores processa-se essencialmente pela concessão, por parte das prefeituras municipais, de galpão de triagem, equipamentos e veículos de coleta. Não obstante, deve-se destacar que, embora cercados de aparatos e incentivos oficiais, os convênios formais com as prefeituras locais [nem sempre] são garantia de condições dignas de trabalho àqueles que atuam em cooperativas de reciclagem de RSU, requisito fundamental para sua inclusão social (TEODÓSIO; GONÇALVES-DIAS; SANTOS, 2014, p. 237). Assim, a próxima seção trata da descentralização de políticas públicas e os mecanismos de apoio adotados pelo governo federal, como as transferências voluntárias de recursos fiscais para a implementação de políticas públicas.

3 DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Conforme Abrucio (2002), descentralização e democratização do Estado andam juntas. O pressuposto que orienta essa concepção é o de que a maior proximidade dos governos em relação aos cidadãos possibilita o aumento da *accountability* do sistema político. O aumento da eficiência e da efetividade é também considerado como outra qualidade intrínseca da descentralização. Isto porque a centralização completa das políticas pode resultar na criação de “superagências” monopolistas ou de burocracias insuladas que dificilmente seriam controláveis, com efeitos negativos não só para a *accountability* democrática, como também para o desempenho da ação estatal. Inversamente, a descentralização, ao aproximar os formuladores dos implementadores e destes dois dos cidadãos, melhoraria o fluxo de informações e a possibilidade de avaliação da qualidade da gestão pública (ABRUCIO, 2002, p. 152).

O processo de descentralização promovido desde o começo dos anos 1990 pelo governo central em direção aos estados e, principalmente, aos municípios levou, à atualidade, um predomínio no número de ações federais executadas por estes níveis de governo. Áreas como saúde, assistência social, segurança alimentar, educação básica, esporte e cultura, apoio à agricultura familiar e reforma agrária, saneamento e habitação, entre outras áreas, são executadas, em boa parte, no âmbito estadual e municipal, mediante transferências de recursos do orçamento da União (GARCIA, 2015). Em virtude dessa descentralização à sombra da desigualdade federativa, muitas políticas terão de ser necessariamente financiadas (pelo menos em parte) por recursos federais como forma de garantir a sua efetividade, sendo essencial a coordenação intergovernamental e interorganizacional para induzir e apoiar a implementação de diversos programas (ABRUCIO, 2002; O'TOOLE, 2003). Tais transferências devem também priorizar os municípios e regiões com menor capacidade econômica e institucional, reduzindo as desigualdades do nosso federalismo:

As desigualdades demográficas e territoriais entre estados não são alheias às crescentes disparidades na qualidade de serviços essenciais prestados às populações. Os pequenos estados não alcançam a densidade mínima de recursos requerida para prestar adequadamente muitos desses serviços. E muito menos para exercer uma ação promocional efetiva no campo do desenvolvimento econômico.

(FURTADO, 1999, p. 54-55)

As transferências de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios aumentaram em mais de 136% entre meados dos anos 1990 a 2006, como consequência da ampliação da descentralização das políticas públicas (GARCIA, 2015). Malgrado, muitas despesas, principalmente nas áreas em que há elevado peso na produção de bens e serviços entregues à sociedade, não são feitas com a eficácia esperada, sendo necessárias a adoção de métodos adequados de avaliação e de prestação de contas que coadunem-se aumento do desempenho das políticas públicas (OLIVIERI, 2010; POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Além dessa dificuldade relacionados a garantir a eficiência e desempenho no uso dessas transferências, existe ainda a necessidade de direcionar os recursos para regiões mais carentes e prioritárias, com base em critérios impessoais, legais e de justiça social, o que muitas vezes não ocorre na prática. Na ausência de fatores adequados à articulação e coordenação nas decisões e execução dos investimentos, predominam a pulverização e o clientelismo, facilitados pela dispersão de recursos e poucos esforços de aplicação eficiente (REZENDE, 1995; SILVA, 1997).

As transferências intergovernamentais podem atender ao primeiro objetivo de cumprir com os requisitos legais e constitucionais de devolução tributária. Uma segunda finalidade é a de reduzir as disparidades e diferenças de arrecadação entre as regiões geopolíticas, dotando os entes com menor poder de arrecadação tributária de recursos suplementares, aproximando-se do perfil de transferências do tipo redistributiva. Podem ainda ter como finalidade a viabilização de políticas setoriais, caracterizando-se como transferências condicionadas a determinados objetivos definidos pelos governos dos níveis superiores. Nesses casos, a centralização dos recursos ocorre pelo governo central mas a execução do gasto ocorre de forma descentralizada, exigindo como condicionantes do governo local uma restrição de gasto por setor/programa ou a devolução de uma contrapartida financeira com recursos próprios. Apesar da primeira categoria ser bem definida (devolução de tributos), a delimitação entre as outras duas finalidades não é sempre exequível, pois os objetivos de equalização (escopo das transferências redistributivas) podem ser perseguidos pelas transferências setoriais (PRADO; QUADROS; CAVALCANTI, 2003).

O tratamento sobre as categorias e tipos de transferências fiscais podem ser observadas segundo a sua finalidade e legalidade, a partir de duas categorias. A primeira são as *transferências obrigatórias*, sendo a origem constitucional ou legal. A segunda, genericamente denominada como *transferências discricionárias*, estão condicionadas à celebração de instrumento jurídico próprio entre as partes, basicamente classificado a partir de duas principais categorias: específicas e transferências voluntárias. O quadro 1 apresenta essas categorias de transferências fiscais.

As transferências voluntárias são caracterizadas por não terem critérios constitucionais ou legais de partilha (ARRETCHE; RODDEN, 2004). Sendo também denominadas como transferências discricionárias ou negociadas, podem ser, *a priori*, utilizadas pelo governo federal para a função redistributiva ou para a execução de políticas setoriais. Malgrado, sendo oriundas do Orçamento Geral da União (OGU), a materialização dessas transferências pode ter como principal objetivo a barganha política.

Quadro 1 – Categorias e tipos de transferências fiscais intergovernamentais

Categoria de transferência	Tipo	Descrição
Obrigatória	Constitucional	Decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática. Exemplos: FPE (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), transferência de impostos (IPI, ITR, ICMS e o IPVA), FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), <i>royalties</i> do petróleo e gás natural
	Legal	Obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria. Exemplos: Programa Bolsa Família, PDDE - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica e PNAE - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica
Discrecionária	Específicas	Sua execução orçamentária tem caráter discricionário, executado por meio de instrumento jurídico entre as partes envolvidas, embora algumas delas podem ser definidas como transferências obrigatórias ou automáticas, através de leis específicas. Exemplos: SUS - Sistema Único de Saúde, SUAS - Sistema Único de Assistência Social, PAC - Programa de Aceleração de Crescimento e PROJOVEM - Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional
	Transferências voluntárias	Constituem um sistema de cooperação entre a União e as entidades governamentais dos demais entes da Federação, ou organizações não-governamentais, para execução de ações de interesse recíproco. São celebrados por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, podendo exigir contrapartida financeira do beneficiado.

Fonte: adaptado a partir da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (BRASIL, 2014b) e do TCU (BRASIL, 2013).
Nota: apesar do SUS e SUAS terem sido estabelecidos pela Constituição Federal, o texto constitucional não caracteriza a existência de transferências fiscais da União para suportar tais ações, sendo uma atribuição decorrente de legislação específica. Seguindo os critérios da STN, essas ações não foram classificadas como transferências constitucionais.

O planejamento orçamentário – por meio da tríade PPA, LDO e LOA – é uma iniciativa privativa do Poder Executivo, sendo submetido posteriormente à apreciação do Poder Legislativo. Nesse processo, as transferências voluntárias são definidas, inicialmente, na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) pelo Poder Executivo e, enviado ao Congresso Nacional, novas inclusões dessas transferências ocorrem por meio das emendas parlamentares. No processo de execução orçamentária, o Poder Executivo tem liberdade para efetuar ou não as despesas, já que a LOA consiste em uma autorização, e não imposição, para a execução de gastos (estando sujeita a contingenciamentos). Assim, atores políticos diversos empenham-se numa maratona para conseguir, por meio de barganha, efetivar as transferências voluntárias inseridas no orçamento (MIRANDA SOARES; GUIMARAES de MELO, 2016).

Conforme o Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab (BRASIL, 2014a), os repasses da União [denominados como transferências voluntárias] podem ser caracterizados como **recursos não onerosos** (oriundos do OGU)³, os quais não preveem retorno financeiro direto dos investimentos, uma vez que os beneficiários de tal recurso necessitam desembolsar apenas o valor da contrapartida financeira. A quantia dessa contrapartida, segundo Miranda Soares e Guimarães de Melo (2016), geralmente é estabelecida pela LDO, em percentual que considera a população e a localização regional.

O TCU menciona duas formas de origem dos recursos para as transferências voluntárias alocadas a partir do OGU: i) contemplação nominal do Estado, do município ou da ONG, por meio da proposta do Executivo ou de emenda ao Orçamento da União por deputado federal ou senador; ou ii) não há uma contemplação explícita, mas o programa orçamentário destina recursos para a região onde se localiza o pretendente e prevê a aplicação por meio de órgão ou entidade estadual, municipal ou não governamental (BRASIL, 2013, p. 18).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A coleta de dados foi realizada por meio de uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa. Adotou-se como grupo específico para análise os 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). A escolha da área foi também por conveniência, dado a proximidade de pesquisas já sendo realizadas em alguns desses municípios.

Uma vez definida a área de estudo, o levantamento de dados incidiu sobre duas variáveis: 1) os repasses do governo federal e 2) os resultados (relacionados ao desempenho, efeitos ou impactos) nas ações relacionadas aos resíduos sólidos urbanos.

Para a obtenção dos dados sobre os repasses, foram utilizados como documentos de referência: O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), incluindo o anexo “Volume II: consolidação dos programas de governo”, do período entre 2004-2015⁴, concentrando-se nos programas Resíduos Sólidos Urbanos (8007) e Resíduos Sólidos (2067), sendo essas informações organizadas no quadro 2.

Quadro 2 - Objetivos dos programas descritos nos PPAs sobre resíduos sólidos e as respectivas ações orçamentárias do governo federal

Programa de governo	Objetivo	Ações orçamentárias identificadas (a)
Programa 8007: Resíduos Sólidos Urbanos (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011)	“Ampliar a área de cobertura e eficiência dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, com ênfase no encerramento de lixões, na redução, no reaproveitamento e na reciclagem de materiais, por meio da inclusão socioeconômica de catadores”.	002N
	“Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, induzindo a gestão consorciada dos serviços e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis”.	116I
Programa 2067: Resíduos Sólidos (PPA 2012-2015)	“Promover a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos com ênfase na reestruturação das cadeias produtivas, na integração das associações, cooperativas e redes de cooperação de catadores, na estruturação do planejamento do setor, no gerenciamento de áreas contaminadas e na inovação tecnológica respeitando as peculiaridades regionais”.	8274 (b)

Nota: (a) importante mencionar que no Portal da Transparência existem muitas outras ações orçamentárias para resíduos sólidos. Aqui foram apresentadas apenas as que tiveram, dentre seus beneficiados, os municípios da RMSP; (b) dentre os repasses da ação orçamentária 8274, os beneficiados foram somente cooperativas porém, houve apenas uma exceção com um repasse para a Prefeitura de Osasco, sendo incluído na análise.

Fonte: elaboração própria, a partir da consulta nos PPAs 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e Portal da Transparência.

Posteriormente, foi realizada consulta no Portal da Transparência identificando, a partir da aba “programa de governo” e seleção do ano (2004-2015), os repasses para as ações dos respectivos programas mencionados nos PPAs. Foi iniciado a busca a partir do ano de 2004 por não haver informações de anos anteriores. Desses repasses, utilizaram-se dois filtros: 1º) beneficiados somente do Estado de São Paulo; e 2º) quais desses eram os municípios localizados na Região Metropolitana de São Paulo e que receberam recursos para ações relacionadas aos resíduos sólidos. Após a identificação dos municípios beneficiados, foram verificadas no Portal da Transparência as informações e detalhamento sobre os repasses, incluindo o tipo de transferência (convênio ou contrato de repasse), os órgãos federais concedentes ou contratantes, os valores recebidos pelos municípios, o objeto dos repasses e o período de vigência do convênio/contrato de repasse. Essas informações foram

complementadas pelo *website* da Caixa⁵, pelo Diário Oficial da União (DOU) e através do Portal de Convênios⁶.

Com base nessas considerações, foram elaborados indicadores para avaliar os impactos na alteração das ações sobre resíduos sólidos antes/após as transferências, conforme quadro 3, a partir dos anexos do “Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos”, disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)⁷. Esse sistema é administrado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), órgão vinculado ao Ministério das Cidades. Foram analisadas informações sobre as variáveis coleta seletiva (código Cs026 do SNIS) e quantidade de materiais recuperados após a triagem (código Cs009 do SNIS).

Quadro 3 - Identificação e seleção das variáveis nos objetivos dos Programas dos PPAs e a definição operacional para mensurá-las

Programas dos PPAs para resíduos sólidos	Ações orçamentárias que se materializaram nos repasses	Variáveis ou conceitos nos objetivos dos Programas identificados para análise	Definição operacional para mensurar empiricamente os resultados (antes/após os repasses)
Programa 8007	002N	Coleta seletiva	Variação da quantidade ou volume de resíduos sólidos encaminhados à coleta seletiva
	116I	Inclusão de catadores	Variação no número de catadores e/ou de cooperativas
Programa 2067	8274	Erradicação de lixões	Alteração na disposição final (de lixão para aterro sanitário)

Fonte: elaboração própria

Também foram analisadas as informações sobre o início e término do convênio ou do contrato de repasses considerando-se: 1) se os municípios receberam integralmente os valores informados nos convênios ou contrato de repasses; 2) em que ano ocorreram as transferências. Essa última informação é relevante, já que é necessário um tempo de maturação entre o repasse e o impacto esperado (aumento da coleta seletiva e/ou do número de catadores que atuam formalmente na reciclagem de resíduos sólidos pelo município). Tendo sido identificados, os repasses foram atualizados a partir do ano subsequente do repasse (valor liberado) até o mês de dezembro de 2016, através do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), calculado através do site do Banco Central⁸.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Municípios da RMSP beneficiados e o objeto dos repasses

É importante ressaltar que as informações sobre os valores dos repasses apresentaram divergências em alguns municípios. Houve dois convênios firmados pela Funasa, sendo um para o município de Osasco e outro para Taboão da Serra, que não foram considerados em virtude da ausência de informações sobre liberação dos valores no Portal da Transparência. Também foi realizada busca dessas informações no site do Portal dos Convênios, todavia, sem resultados. Nos municípios de Embu das Artes e São Paulo também foram observadas algumas divergências nos valores informados para os contratos de repasse entre as fontes consultadas. Sendo assim, como ordem de prioridade, em termos de confiança na fonte de informação, foram sempre priorizadas as informações disponíveis no Portal da Transparência ou Portal dos Convênios e, posteriormente, as informações do DOU e Caixa. O quadro 4 apresenta as informações sobre os recursos que foram transferidos pelo governo federal, os municípios beneficiados, o objeto dos repasses e os órgãos responsáveis pelas transferências.

Quadro 4 - Informações sobre as transferências voluntárias e os municípios beneficiados da RMSP

Municípios beneficiados	Informações sobre as transferências voluntárias		
	Órgão superior	Órgão concedente	Objeto dos repasses
Mogi das Cruzes, Osasco, Mairiporã e Taboão da Serra	MS	Funasa	Sistema de resíduos sólidos
Diadema, Embu das Artes, Francisco Morato, Franco da Rocha, Itapecerica da Serra, Ribeirão Pires, Santo André, São Paulo e Taboão da Serra	MCidades	Caixa	Construção de galpão de triagem para catadores
Osasco	MTE	SNES	Apoiar a organização de catadores para geração de trabalho e renda

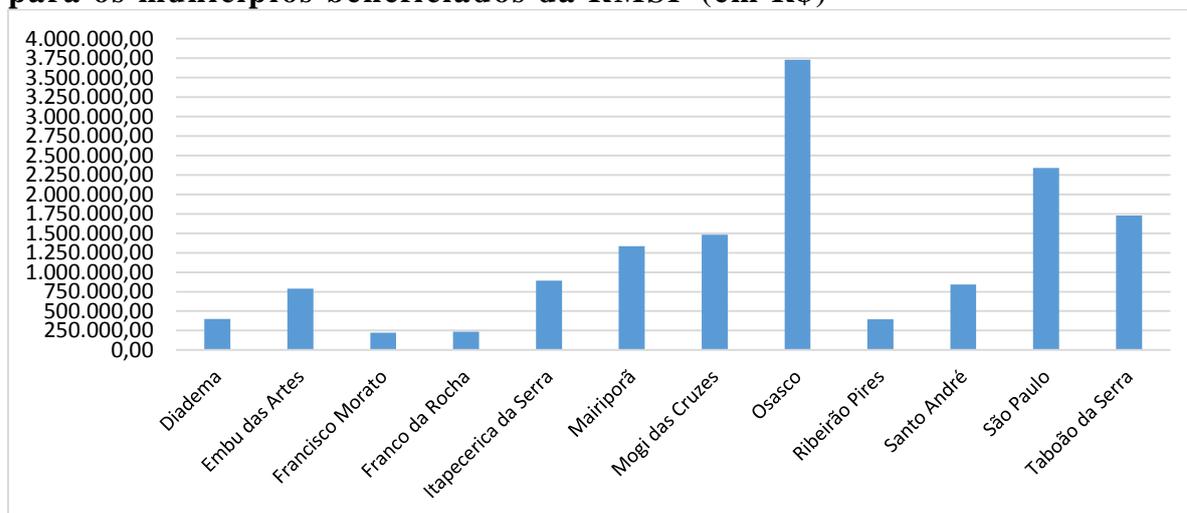
Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Portal da Transparência do governo federal.

Notas: MS: Ministério da Saúde; MCidades: Ministério das Cidades; MTE: Ministério do Trabalho e Emprego; SNES: Secretaria Nacional de Economia Solidária.

Um dos principais impactos esperados pelas transferências do governo federal seria a adoção ou ampliação da coleta seletiva com a inclusão dos catadores corroborado, inclusive, pelas próprias informações sobre o objeto do convênio destacadas no quadro 4. Apenas o grupo de municípios que firmou convênio com a Funasa teve o objeto informado – “sistema de resíduos sólidos” – demasiadamente genérico. Porém, considerando que, pelo menos desde 2005 nenhum dos municípios beneficiados destinavam resíduos sólidos para lixões (CETESB, 2006) e, de acordo com os objetivos dos PPAs, esses repasses deveriam ter como prioridades o apoio aos catadores e/ou ampliação da coleta seletiva.

Como forma de complementar as informações sobre os beneficiados pela Funasa, foi consultado o SNIS para obter dados sobre variáveis como coleta seletiva, reciclagem de resíduos sólidos e número de catadores que atuam nos municípios. Além dessas informações, foi possível verificar quais municípios receberam repasses do governo federal e para qual finalidade: com exceção de Mogi das Cruzes e Mairiporã (que não informaram ao SNIS que receberam recursos federais), os municípios de Osasco e Taboão da Serra informaram ter recebido recursos para a construção de galpões de triagem de resíduos sólidos. A figura 1 apresenta os valores recebidos pelos municípios, com atualização até o final de 2016.

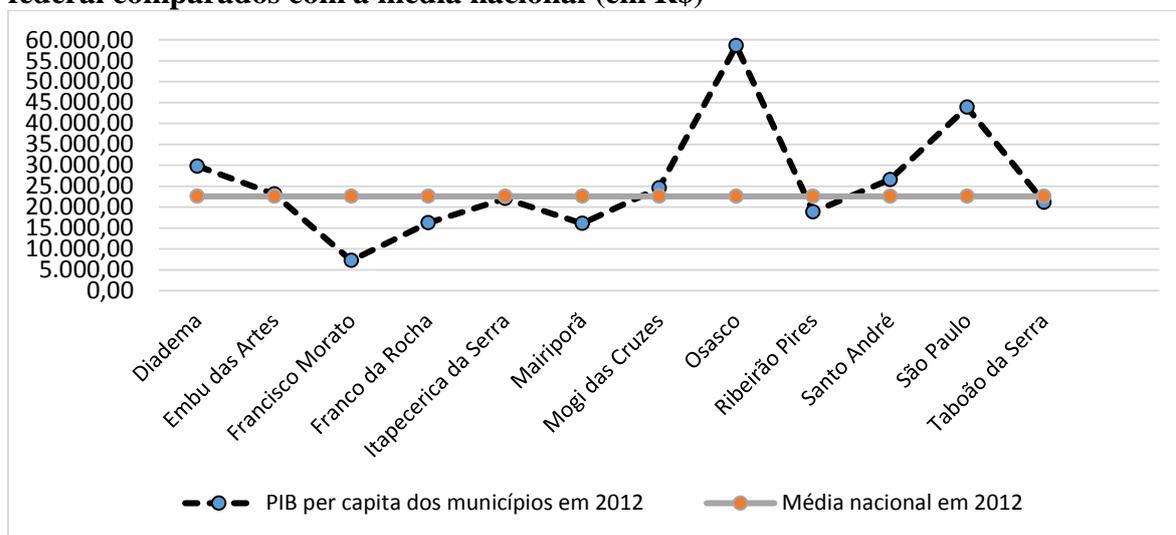
Figura 1 - Valores das transferências voluntárias liberados e atualizados para os municípios beneficiados da RMSP (em R\$)



Fonte: elaboração própria a partir do Portal da Transparência, Diário Oficial da União (DOU), *website* da Caixa e Portal dos Convênios.

Ao considerarmos a capacidade de arrecadação tributária e a renda como critérios relevantes para a alocação desses recursos, a figura 2 relaciona a renda *per capita* dos municípios beneficiados com a renda média nacional. É notável que os repasses do governo federal contemplaram municípios com renda *per capita* muito acima da média nacional (Osasco e São Paulo), um pouco acima da média nacional (Diadema e Santo André), próximo da média nacional (Embu das Artes, Itapecerica da Serra, Mogi das Cruzes e Taboão da Serra) e abaixo da média nacional (Francisco Morato, Franco da Rocha, Mairiporã e Ribeirão Pires). Se considerarmos que essas transferências têm (ou deveriam ter) como propósito auxiliar municípios com baixa capacidade financeira, reduzindo assim as disparidades do federalismo brasileiro (FURTADO, 1999), era de se supor que os municípios com renda acima da média nacional fossem a última opção do governo federal.

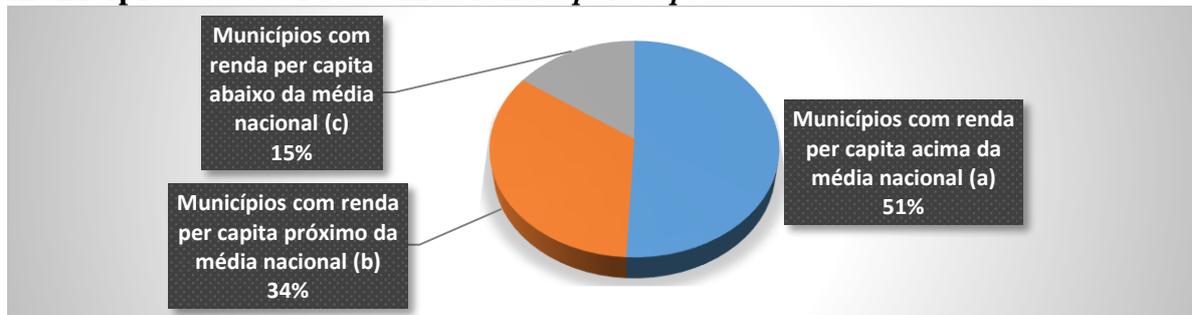
Figura 2 - PIB *per capita* dos municípios da RMSP beneficiados pelos repasses do governo federal comparados com a média nacional (em R\$)



Fonte: elaboração própria a partir do IBGE Cidades (PIB *per capita* dos municípios) e informações sobre a média da renda *per capita* nacional pelo IBGE (2014).

Ao agruparmos esses repasses para grupos de municípios conforme o nível de renda *per capita* (figura 3), é possível constatar que a concentração desses repasses foi justamente para os municípios com alta e média renda, numa clara política de “Robin Hood” às avessas. A prioridade para esses municípios colabora para manter as desigualdades regionais e locais.

Figura 3 - Distribuição dos repasses do governo federal por grupos de municípios de acordo com a renda *per capita*



Fonte: elaboração própria a partir das informações do Portal da Transparência, Portal dos Convênios e site da Caixa.

Notas: (a) Diadema, Osasco, Santo André e São Paulo; (b) Embu das Artes, Itapecerica da Serra, Mogi das Cruzes e Taboão da Serra; (c) Francisco Morato, Franco da Rocha, Mairiporã e Ribeirão Pires.

A alocação desses repasses para municípios com elevada renda não é coerente com os objetivos do Plansab, os quais seriam a busca da redução das desigualdades regionais e a prioridade de ações que visem à ampliação do saneamento básico para populações de baixa renda (BRASIL, 2014a). Ao mesmo tempo, embora não foi possível identificar a origem dessas transferências (emenda parlamentar ou seleção realizada diretamente pelos órgãos concedentes) e os critérios de escolha (recursos obtidos pela adequação dos requisitos técnicos do solicitante ou por barganha política), o fato é que a tendência nacional para as transferências voluntárias tem sido a seleção justamente dos municípios mais ricos e populosos. Arretche e Rodden (2004, p. 566), ao analisarem o aspecto redistributivo das transferências intergovernamentais não constitucionais, por meio do PIB *per capita* estadual, identificaram que os menos beneficiados são os municípios e regiões mais pobres: “[...] quanto mais pobre o estado, menos ele recebe”. De maneira similar, Miranda Soares e Guimarães de Melo (2016), observaram que os municípios mais ricos (incluindo as capitais estaduais) e com maior arrecadação tributária foram mais beneficiados com recursos das transferências voluntárias, possivelmente por terem maior capacidade técnica para captar recursos e executar os convênios.

5.2 Impactos da coleta seletiva e potenciais investimentos pelos repasses do governo federal

Para analisar os impactos sobre a coleta seletiva e a inclusão dos catadores, tornou-se necessário verificar o potencial de investimento que poderia ser propiciado pelos repasses do governo federal, apresentados no quadro 5.

Quadro 5 - Descrição dos valores, componentes e produtividade previstas para galpão de triagem de grande ou médio porte

Valor do investimento atualizado para 2016 (R\$)	Tipo e tamanho do galpão de triagem	Informações sobre o processamento de resíduos e número de catadores potencialmente empregados	Quantidade de equipamentos e outros componentes incluídos
1.254.350,72	Grande porte (1.000m ²)	Capacidade de triagem, armazenamento e comercialização de 300 t/mês ou 3.600 t/ano	200 big-bags e 10 contêineres de plástico; 200 conjuntos de EPIs para os catadores; 2 prensas, 2 balanças, 1 esteira e 1 empilhadeira; equipamentos e acessórios para cozinha e vestiário; treinamento, incubação e capacitação
		160 cooperados ou catadores para cada unidade de triagem	
		Produtividade de materiais recicláveis de 22,5 t/catador.ano	
		Requerimento de área total do terreno* de 2.000 m ²	
770.578,67	Médio porte (550 m ²)**	Capacidade de triagem, armazenamento e comercialização de 150 t/mês ou 1.800 t/ano	100 big-bags e 5 contêineres de plástico; 100 conjuntos de EPIs para os catadores; 1 prensa, 1 balança, 1 esteira e 1 empilhadeira; equipamentos e acessórios para cozinha e vestiário; e treinamento, incubação e capacitação**
		80 cooperados ou catadores para cada unidade de triagem	
		Produtividade de materiais recicláveis de 22,5 t/catador.ano	
		Requerimento de área total do terreno de 1.000 m ² **	

Fonte: elaboração própria a partir do MDS (BRASIL, 2006).

Notas: * Segundo o MDS, seriam necessários 1.000m² para toda a estrutura física e os outros 1.000m² como área destinada para estacionamento de veículos e carregamento dos fardos; ** Valores e quantidade de componentes para galpão médio foram adaptados a partir da descrição feita pelo MDS para galpão grande.

A estimativa dos custos necessários para construir um galpão de triagem (quadro 5) incluindo os equipamentos necessários, capacidade de processamento e número de empregos potencialmente gerados foram adaptados a partir do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (BRASIL, 2006).

Tendo sido identificados os valores recebidos pelos municípios e os custos de investimento para a construção física dos galpões de triagem e aquisição dos equipamentos, torna-se necessário apurar a abrangência do programa de coleta seletiva, cujos indicadores são apresentados no quadro 6. Incluem o período de formalização do convênio (CV) ou contrato de repasse (CTR), ano em que os valores foram liberados e a quantidade de materiais recuperados pela coleta seletiva antes e após as transferências (excetuados Francisco Morato e Mairiporã que não participaram em nenhuma das pesquisas do SNIS).

De início, quando analisados a relação entre a quantidade de resíduos reciclados antes/após os valores liberados pelo governo federal no quadro 6, é possível identificar mudanças relevantes nos municípios de Embu das Artes, Osasco e Taboão da Serra⁹. No caso do primeiro, o aumento significativo em 2015 da quantidade de resíduos recuperados (162,5%) ocorreu após a liberação dos repasses em 2012. No segundo, o aumento da quantidade de materiais recuperados foi próximo de 1.080% em 2015 quando comparado com o volume recuperado em 2008, sendo que 87% dos valores de dois dos três convênios tinham sido liberados ainda em 2007. No terceiro, o aumento significativo da quantidade de resíduos recuperados pela coleta seletiva em 2015 (3.400%) ocorreu após as liberações dos valores dos dois convênios, as quais ocorreram praticamente entre 2008 a 2011.

Por outro lado, alguns municípios apresentam estagnação ou mesmo redução na quantidade de materiais recuperados. Enquadram-se nessa situação Itapeverica da Serra que, de uma média de 586 t entre 2008-2011, passa para apenas 600 t de materiais recuperados em 2015 (variação de 2,4%) e Santo André que, enquanto recuperou em média 1.652 t entre 2008-2011, apresentou em 2015 a quantia de 1.708 t de materiais recuperados (variação de 3,4%). Diadema, com uma média de 1.393 t entre 2008-2011 de materiais recuperados, recuperou apenas 1.082 t em 2015, uma queda de -22,3%. Ribeirão Pires apresenta uma queda ainda maior, passando de 401 t recuperadas em 2011 para apenas 166 t em 2015, equivalente a -58,6%.

Apesar de uma aparente melhora nos indicadores sobre a reciclagem de resíduos por meio da coleta seletiva, com exceção de São Paulo, nenhum dos municípios analisados atingiram o desempenho previsto com a aplicação eficiente dos recursos federais. Embora nos municípios de Diadema, Franco da Rocha e Ribeirão Pires seriam necessárias complementações financeiras com recursos próprios, municípios como Osasco e Taboão da Serra apresentaram os piores déficits, sendo justamente os que firmaram mais de um convênio/contrato de repasse com o governo federal para o mesmo objeto, com valores elevados para a construção de galpões de triagem (parâmetro utilizado para análise). Essa sobreposição de repasses executados entre diferentes órgãos do governo federal evidência uma fragmentação das políticas, falta de controle das transferências voluntárias e de coordenação da informação pelos órgãos executores. Como coloca Abrucio (2002, p. 231), durante o governo de FHC, “[...] a maioria das políticas urbanas se dividia por vários Ministérios - só o Saneamento estava presente em sete deles, mais a Secretária de Políticas Urbanas. A fragmentação excessiva inviabiliza atingir resultados [satisfatórios]” (ABRUCIO, 2002, p. 231).

Quadro 6 - Comparativo entre a quantidade recuperada de recicláveis prevista com os recursos federais e a quantidade efetivamente obtida pelos municípios

Município beneficiado	Período (ano)		Quantidade e tamanho do galpão de triagem com base nos recursos das transferências	Quantidade de materiais recuperados			Resultado final dos resíduos recuperados em 2015: desempenho previsto <i>versus</i> obtido
	Formalização do CV ou CTR	Liberação dos valores (a)		Média de 2008 e 2011 (t/ano)	2015 (t/ano) (c)	Mínimo previsto para 2015 (t/ano) (b)	
Diadema	2008	2012	Recursos insuficientes para 01 galpão médio (necessária complementação com recurso próprio)	1.393	1.082 (c)	3.193	Déficit de -2.111 toneladas
Embu das Artes	2008	2012	Recursos suficientes para 01 galpão médio	647,5	1.700	2.447,5	Déficit de -747,5 toneladas
Franco da Rocha	2008	2011 e 2012	Recursos insuficientes para 01 galpão médio (necessária complementação com recurso próprio)	NI	1.316	1.800	Déficit de -484 toneladas
Itapecerica da Serra	2008	2012	Recursos suficientes para 01 galpão médio	586	600	2.386	Déficit de -1.786 toneladas
Mogi das Cruzes	2004	2005	Recursos suficientes para 01 galpão grande, além de excedente acima de 220 mil reais	708 (d)	3.434	3.600 (e)	Déficit de -166 toneladas
Osasco	2005 e 2011	2007 e 2011	Recursos suficientes para aproximadamente 03 galpões grandes	114 (d)	1.345	10.800 (e)	Déficit de -9.455 toneladas
Ribeirão Pires	2008	2011	Recursos insuficientes para 01 galpão médio (necessária complementação com recurso próprio)	401 (f)	166	2.201	Déficit de -2.035 toneladas
Santo André	2008	2011	Recursos suficientes para 01 galpão médio	1.652	1.708	3.452	Déficit de -1.744 toneladas
São Paulo	2008	2011	Recurso praticamente suficientes para 02 galpões grandes	31.715	47.667	38.915	Superávit de +8.752 toneladas
Taboão da Serra	2005 e 2008	2008 e 2011	Recurso suficiente para 01 galpão grande, com um excedente próximo de 470 mil reais	20	700 (g)	3.620	Déficit de -2.920 toneladas

Fonte: elaboração própria a partir das informações do SNIS, Portal da Transparência, Portal dos Convênios, Diário Oficial da União e *website* da Caixa.

Notas: (a) refere-se ao valor total ou predominantemente liberado no ano; (b) soma da média de materiais recuperados entre 2008-2011 (antes das transferências) com os investimentos previstos supostamente já executados em 2015; (c) esse resultado foi estimado a partir da quantidade total da coleta seletiva e descontada pela média de rejeitos de 2008-2011; (d) esses dados referem-se apenas para o ano de 2008, pois em ambos os valores foram liberados antes de 2011; (e) considerou-se somente para os investimentos previstos pelos repasses; (f) refere-se somente ao ano de 2011 (não há informações para 2008); (g) não foi informado pelo SNIS a quantidade de materiais recuperados em 2015. Por isso, foi considerado a quantidade de resíduos coletados seletivamente em 2015 (700 t) sem descontar a perda com rejeitos; NI não há informação no período 2008-2011.

A prioridade do governo federal em transferir recursos para municípios mais abastados, com divergência nas informações sobre valores transferidos e sem refletir em efetivos impactos condizentes com os objetivos dos PPAs, refletem no diagnóstico de Silva (1997) sobre o “caráter predatório” das transferências voluntárias, contrariando os princípios de reduzir as desigualdades do federalismo brasileiro e a falta de controle sobre os beneficiados:

[...] deve-se considerar o **caráter predatório** da ação das esferas estaduais e municipais de governo, na disputa com a União por recursos. Estados e municípios atuam com o objetivo de maximizar, setorialmente, possíveis efeitos das negociações com o governo federal, com vistas a extrair, de cada “escaninho” político-burocrático, **a maior quantia possível em verbas**, seja para o financiamento de atividades de custeio, seja para programas de financiamento [...]. Some-se a isso o fato de que a própria **desarticulação dos sistemas de financiamento e implementação de políticas setoriais**, no plano federal, **impede que a União conte com mecanismos eficazes de controle e avaliação da aplicação regional dos recursos liberados setorialmente**.

SILVA, 1997, p. 355-356, negrito nosso)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível apontar que, se por um lado, a descentralização das políticas públicas foi um marco relevante para fortalecer a autonomia local, por outro, tal autonomia tem permitido muitas vezes a omissão e ineficácia dos municípios em questões de interesse coletivo como saneamento básico e a proteção do meio ambiente, permitindo a externalização difusa dos custos inerente ao não tratamento adequado dos resíduos sólidos urbanos. Inclui-se nesses resultados a ineficácia e a morosidade para implementação de políticas relacionadas ao reaproveitamento e reciclagem de resíduos, como nos municípios analisados.

Um ponto necessário a destacar sobre isso é a enorme diversidade política, econômica, tecnológica e institucional nos mais de cinco mil municípios de nosso país. Em alguns casos, as municipalidades não possuem capacidades, recursos e meios para universalizarem o saneamento básico, dependendo fortemente de aportes/transferências da União. Assim, se forem bem planejadas e executadas, esses repasses poderiam contribuir para reduzir tal diversidade de nosso federalismo e fortalecer a coordenação das políticas públicas entre os três entes federativos – União, Estados e Municípios.

Acerca da execução dos repasses, foi possível verificar algumas relevantes divergências entre as informações das transferências voluntárias divulgadas pelo Portal da Transparência, Diário Oficial da União e no *website* da Caixa, podendo dificultar o próprio controle interno do governo federal sobre a legalidade e efetividade no uso desses recursos. Além dessa limitação, foi possível notar que alguns municípios não informaram ao SNIS que receberam recursos federais. Também constatou-se para alguns beneficiados a falta de clareza sobre o objeto dos repasses. Há, portanto, uma falta de coordenação dentro e entre os órgãos do governo federal acerca da produção e divulgação de informações que possam nutrir os mecanismos de *accountability*.

Foi possível identificar que a maior parte dessas transferências foram direcionadas para municípios de elevado PIB *per capita*, bem acima da média nacional como São Paulo, Osasco e Diadema. Como apontado, as regiões Norte e Nordeste e municípios de menor renda são os que possuem, historicamente os maiores déficits nos serviços de saneamento básico. Caberia ao governo federal uma necessidade de reformulação nos atuais critérios das transferências voluntárias com vistas a uma gestão por resultados que busque: (i) a redução das desigualdades regionais, priorizando municípios e regiões com menor capacidade financeira, tecnológica e institucional; (ii) melhorar os mecanismos de controle sobre os beneficiados; e (iii) promover

maior efetividade da coordenação intergovernamental, incluindo a produção, divulgação e o compartilhamento de dados e informações.

Importante mencionar que as fontes consultadas não informaram se a origem dos repasses foi por meio de proposta do Executivo ou por emenda parlamentar e qual foi a forma utilizada pelo município para acesso aos recursos (iniciativa própria do interessado ou por aderência à participação de programa a partir da iniciativa de órgão ou entidade do governo federal). Essas informações podem auxiliar a identificar se os beneficiados pelas transferências tiveram competência técnica para superar as entranhas burocráticas ou se a barganha política é o fator decisivo para abocanhar esses benefícios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (orgs.) **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - parte 2**. Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 143-246.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. 2 v., p. 91-110.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Análise do custo de geração de postos de trabalho na economia urbana para o segmento dos catadores de materiais recicláveis**. Brasília, 2006.

_____. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2010. Seção 1, p. 1.

_____. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 4ª ed., Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico: mais saúde com qualidade de vida e cidadania**. Brasília, 2014a.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Classificação das Transferências da União** [Relatório de atividades, 2014b]. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_transf.pdf >. Acesso em: 02 jul. 2017.

CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. **Inventário estadual de resíduos sólidos domiciliares 2005**. São Paulo: CETESB, 2006. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/solo/publicações-e-relatórios/1-publicações/-relatórios>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

CHERFEM, C. O. A coleta seletiva e as contradições para a inclusão de catadoras e catadores de materiais recicláveis: construção de indicadores sociais. **Mercado de trabalho**: conjuntura e análise. Brasília: Ipea, 2015, p. 89-98.

CUNHA, A. S. Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos. **Texto para Discussão**, n. 1565. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

FURTADO, C. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GARCIA, R. C. Despesas correntes da União: visões, omissões e opções. In: CARDOSO Jr., J. C.; CUNHA, A. S. (orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015, p. 147-182.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Rio de Janeiro, 2010.

MIRANDA SOARES, M.; GUIMARAES de MELO, B. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 50, n. 4, p. 539-561, 2016.

OLIVIERI, C. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (orgs.) **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 149-180.

O'TOOLE, L. J. Jr. Inteorganizational relations in implementation. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (eds.) **Handbook of public administration**. London: SAGE Publications, 2003, p.234-244.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.) **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 229-270.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis. 3rd. ed., Oxford: Oxford University, 2011.

PRADO, S. R. R.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C. E. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo: Fapesp; Fundap; Brasília: Ipea, 2003.

REZENDE, F. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 241-259.

SANTOS, M. C. L., GONÇALVES-DIAS, S. L.F. Gestão de Resíduos na cidade de São Paulo: um problema, múltiplas soluções. In: PADOVANO, B. R.; NAMUR, M.; BERTACCHINI SALA, P. (orgs.) **São Paulo**: em busca da sustentabilidade. São Paulo: EDUSP/PINI, 2012, v.1, p. 146-159.

SILVA, P. L. B. A natureza do conflito federativo no Brasil. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997, p. 351-364.

TEODÓSIO, A. S. S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; SANTOS, M. C. L. Reciclagem no Interstício das Relações Intersetoriais: a Política Nacional de Resíduos Sólidos e os desafios para a inclusão social e produtiva dos catadores. In: SANTOS, M. C. L.; WALKER, S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F. (colab.) **Design, Resíduo & Dignidade**. São Paulo: Editora Olhares, 2014, p. 231-268.

ZANTA, V. M. A sustentabilidade dos serviços públicos de resíduos sólidos: novas oportunidades e velhos desafios. In: Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. CORDEIRO, B. S. (coord.). **Conceitos, características e interfaces dos serviços públicos de saneamento básico**. Brasília: Editora, 2009, p. 297-304.

¹ A referência a essa lei, tal como mencionado, baseia-se no Plansab (Brasil, 2014a)

² Excetuados os geradores residenciais, a definição dos demais geradores como RSU ocorre desde que a quantidade e característica – em termos de composição física e química - sejam similares aos resíduos domésticos por decisão do poder público municipal.

³ Há também as transferências extra-fiscais, que podem ser consideradas financiamentos discricionários. No setor de saneamento, a alocação é feita através de **recursos onerosos** para os mutuários públicos e concessionários privados de serviços de saneamento, sendo realizada por processos de seleção pública. São representados por empréstimos de longo prazo, operados principalmente pela Caixa Econômica Federal, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sendo este com recursos próprios e do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador (BRASIL, 2014a).

⁴ Tais documentos foram obtidos através do site <www.orcamentofederal.gov.br>. Acessado em 15 dezembro de 2016.

⁵ Disponível em:

<https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp>. Acessado no mês de fevereiro de 2017.

⁶ Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/>>. Acessado no mês de fevereiro de 2017.

⁷ Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>. Acessado em 02 de março de 2017.

⁸ Disponível em:

<<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acessado durante o mês de março de 2017.

⁹ Embora Mogi das Cruzes também apresente aumentos significativos da coleta seletiva entre 2008-2011 e 2011-2015, não há informações no SNIS para o ano de 2005 (mesmo ano em que os repasses foram liberados), ou período anterior, sobre a quantidade recolhida pela coleta seletiva. Por isso, somente para esse município, não foi possível analisar as alterações desse programa antes/após os repasses.