

# POLÍTICAS PÚBLICAS, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ORGANIZAÇÕES INFORMAIS: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS NO LIXÃO DO AURÁ – BELÉM

---

*Roberto Araújo Martins<sup>1</sup>*

## *Resumo*

A problemática do lixo urbano pode ser discutida como uma questão de saúde pública, o que exige urgência na solução do problema do gerenciamento e destinação dos resíduos produzidos nas cidades. Mas também pode ser discutida como solução para inclusão social de segmentos apartados do convívio social, através de políticas públicas que garantam condições de trabalho e de renda para esses trabalhadores. Nessa perspectiva, o Poder Público é protagonista na condução de todo o processo. Este trabalho se propõe a analisar as ações do Projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá, implantado em Belém no período de 1997 a 2006, sob o arcabouço teórico neoinstitucionalista.

**Palavras-chave:** Lixo Urbano. Políticas Públicas. Neoinstitucionalismo.

## *Abstract*

The problem of urban waste can be discussed as a matter of public health, which requires urgency in solving the problem of the management and disposal of waste generated in cities. But it can also be discussed as a solution to social inclusion of segments apart from society, through public policies that guarantee working conditions and income for these workers. From this perspective, the Government's protagonist driving the whole process. This study aims to analyze the actions of the Project Bioremediation of Landfill

---

1 Mestre em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável Naea-Ufpa, licenciado pleno em História – Ufpa e colaborador da Cáritas Norte II em projeto envolvendo Economia Solidária e redes de organização e comercialização de recicláveis na Amazônia. Correio eletrônico: pesquisanasilhas2@yahoo.com.br

Aurá, deployed in Bethlehem during the period from 1997 to 2006, under the neo-institutionalist theoretical framework.

**Keywords:** Urban Waste. Public Policy. Neo-institutionalism.

## INTRODUÇÃO

A dinâmica urbana das cidades brasileiras, segundo Santos (2005) apresenta uma configuração marcada por alavancagens decorrentes do processo de industrialização (1940-1950) e mais recentemente, pelas transformações societárias no padrão de produção e consumo, diretamente, relacionado às transformações no mundo do trabalho, na sociedade contemporânea. Ainda nesse contexto, é possível indicar o aprofundamento de formas tradicionais de exclusão, tais como o subemprego e o aumento exponencial da informalidade, às quais se agregam novas formas de exclusão relativas a desemprego e à precarização das condições e das relações de trabalho e pelas quais se amplia a rendição de atores políticos potenciais à irrelevância. Advindas dos processos de reestruturação produtiva e de globalização que impõem desafios à gestão urbana.

Um deles se relaciona ao gerenciamento dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, como é o caso de Belém. A problemática do resíduo sólido compõe o serviço de saneamento básico, correspondendo, a um dos maiores dilemas das grandes cidades, apresentando determinações de ordem econômica, política e socioambiental.

Na perspectiva da gestão ambiental urbana, à organização da coleta, ao processamento e ao destino final dos resíduos sólidos das grandes cidades são adicionados o aumento da pobreza e da precarização do trabalho nas metrópoles (Delmont, 2007). Uma das soluções apontadas nos estudos é o reaproveitamento de parte dos resíduos, a reciclagem de outra grande parte e o tratamento da parte não utilizada (Monteiro, 2001). Trabalhos sobre cadeia produtiva do lixo, nas grandes cidades, defendem que há grandes desperdícios de riquezas não aproveitadas nos aterros sanitários e lixões, enfatizando o grande potencial de negócio que a reciclagem representa (Damásio, 2002; Ideias, 2006).

Outros estudos apresentam análises de políticas de governos que buscam organizar uma categoria muito presente nesse contexto que são os catadores de materiais recicláveis, no entanto, ainda pouco investigada (Aquino *et al.*, 2009). Outros discutem a importância da articulação entre políticas de resi-

duos sólidos e a organização social de catadores como estratégia de conciliar dois problemas interligados: o crescente desafio da gestão dos resíduos sólidos e a melhoria das condições de vidas das pessoas que vivem desses resíduos (Jacobi, 2006).

Este trabalho é parte da dissertação de mestrado defendida no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – Naea, da Universidade Federal do Pará e faz uma análise das mudanças no município de Belém, no período de 1997 a 2006, onde a problemática dos resíduos sólidos da cidade foi enfrentada através de uma gestão compartilhada, com inclusão social, centralizada nas famílias dos catadores de lixo, evidenciando os arranjos institucionais que pautaram as mudanças. O recorte deste artigo objetiva identificar os limites impostos à política tanto pelas organizações informais como pela postura das organizações estatais na busca dos objetivos propostos.

O objeto da pesquisa foi o lixão do Aurá, que foi transformado em aterro sanitário a partir de um projeto de biorremediação, que compôs o Projeto de Saneamento Ambiental do Complexo do Aterro Sanitário do Aurá. A intervenção pública no local se deu através do Projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá, em Belém, que tem como objetivo principal a solução do problema da destinação e tratamento dos resíduos sólidos produzidos em Belém e em outras cidades da Região Metropolitana de Belém (RMB)<sup>2</sup>. O projeto está subdividido em vários subprogramas de intervenção que se estendem desde o tratamento do lixo orgânico até subprogramas governamentais de inclusão social para as comunidades do entorno do lixão. Este trabalho analisa os arranjos institucionais produzidos pela política pública para implantar as mudanças que impactaram nas relações e organização dos catadores em cooperativa.

Algumas questões nortearam a pesquisa: a) como uma política pública que se propõe, ao mesmo tempo, resolver os problemas do destino final dos resíduos sólidos e incluir os catadores de lixo através da conquista da cidadania, não deu certo? b) qual a verdadeira capacidade do poder público em programar e realizar mudanças na política? c) por que os arranjos não foram capazes de aglutinar o Estado, suas organizações e catadores em objetivos comuns? d) as mudanças foram capazes de transformar a realidade?

Com o objetivo de responder às questões propostas, algumas hipóteses foram consideradas: a) os arranjos institucionais que viabilizaram as mudanças foram precedidos de um diagnóstico, que desconsiderou “organizações

---

2 As cidades de Ananindeua e Marituba também depositam seus resíduos no local.

invisíveis” nas relações entre atores, antes da chegada do poder público. Isso resultou em limitações no processo de organização dos catadores em cooperativa; b) o projeto teve concepção tecnicamente avançada, mas a intervenção foi equivocada, reproduzindo posturas conservadoras das organizações, o que contribuiu para o fracasso da maioria das ações. Os arranjos institucionais não conseguiram provocar mudanças significativas na prática dos atores, principalmente quanto à capacidade de organização em cooperativa, portanto, não houve institucionalização das mudanças e tampouco continuidade do processo pela nova gestão, o que resultou em fracasso da política e retrocesso nas condições sociais e ambientais dos catadores e das comunidades do entorno.

Nesta primeira parte, introdutória, o artigo descreve, de forma sucinta, o recorte objetivo, recorte temporal, contexto, questões norteadoras e hipóteses da pesquisa. Em seguida, especifica-se o marco teórico que norteou a análise dos elementos levantados na pesquisa empírica no sentido de uma nova institucionalidade, da Teoria Econômica, de Douglass North. Na terceira parte, o artigo aborda os procedimentos metodológicos da pesquisa, ancorados em processos da pesquisa qualitativa e de estudo de caso, onde a complexidade que envolve a realidade do aterro sanitário do Aurá exigiu um esforço considerável no sentido da flexibilização das ferramentas metodológicas para coleta de dados.

A análise institucional dos arranjos como ações de mudanças propostas pelo Estado e a intervenção deste no processo de organização dos catadores são tratadas na quarta parte deste trabalho, através da análise do principal arranjo institucional da política: o colegiado, órgão gestor do projeto social, onde os parceiros institucionais realizavam o planejamento e avaliações das ações da política. Nas considerações finais estão as conclusões da pesquisa no sentido da confirmação das hipóteses do trabalho.

#### O MARCO TEÓRICO NEOINSTITUCIONALISTA DE DOUGLAS NORTH

O suporte teórico da pesquisa foi fundamentado pela Teoria Institucional, sobretudo na vertente neoinstitucionalista, com ênfase na obra de Douglass North, como parâmetro de análise dos arranjos institucionais introduzidos na política de resíduos sólidos do município de Belém, no período de 1997 a 2005, assim como, da análise das instituições envolvidas no processo e como elas foram afetadas, identificando possíveis movimentos de resistências aos arranjos introduzidos, tanto a nível interorganizacional como na organização dos catadores.

O marco teórico econômico neoclássico, mesmo em suas produções mais recentes, afirma que as sociedades enfrentam um dilema entre equidade e eficiência. O crescimento, como utilização eficiente de recursos, supõe certa concentração de riqueza via poupança. Essa concentração, na visão neoclássica, sacrifica a igualdade e afirma que as políticas que punem os bem-sucedidos e recompensam os fracassados reduzem o incentivo das pessoas. Porém, considera essa concentração como uma fase rumo ao desenvolvimento e será sucedida por uma fase distributiva, quando o desenvolvimento encontrará seu ritmo. No Brasil, essa assertiva ficou conhecida como “deixar o bolo crescer para dividi-lo”. Portanto, o crescimento seria de fundamental importância no combate à pobreza. Nessa perspectiva, Abramovay (2001, p. 168) afirma que: “ninguém nega que o crescimento seja uma condição necessária para combater a pobreza. Mas a indagação inovadora consiste em saber se a vitória sobre a pobreza pode ser um estímulo significativo para o próprio crescimento econômico”.

Esta inversão da pergunta faz com que o tema da desigualdade não seja objeto simplesmente de políticas sociais compensatórias, mas se incorpore ao âmbito da própria economia. É nessa linha da ciência econômica dos anos 1990 que trabalham Douglass North (prêmio Nobel de 1993), Amartya Sen (prêmio Nobel 1998) e Josep Stiglitz (até recentemente vice-presidente sênior do Banco Mundial e, antes disso, chefe da assessoria econômica de Bill Clinton). Essas três correntes do pensamento econômico contemporâneo contribuem de maneira decisiva para repensar o próprio sentido do desenvolvimento.

Para os objetivos da pesquisa, a opção da discussão recaiu nos aspectos da visão institucionalista do desenvolvimento de Douglass North. A questão do desenvolvimento é tema dos trabalhos de North desde os anos 1970. Em coautoria com Robert Paul Thomas, em 1973, ele formula a pergunta fundamental que norteia o conjunto de sua obra: quais os determinantes básicos deste fenômeno único que é a afluência do mundo ocidental? North afirma que a razão desse desempenho é que “a organização econômica eficiente constitui a chave para o crescimento” e completa: “A organização eficiente implica o estabelecimento de arranjos institucionais e direitos de propriedade que criam um incentivo para canalizar o esforço econômico individual para atividades que aproximam as taxas privadas e sociais de retorno” (North; Thomas, 1973, p. 5).

North coloca no centro da sociabilidade humana as instituições, a organização e as representações mentais e não unidades autônomas, atomizadas, independentes e soberanas como a teoria neoclássica. Isso permite a análise do

desenvolvimento considerando historicamente a matriz institucional das sociedades. Ao dar importância às instituições, North considera o mercado como instituições e não como espaço neutro de trocas. Portanto, o mercado não reflete somente um sistema universal de formação de preços, e sim, construções sociais que refletem o ambiente institucional.

*Os conceitos de instituições e organizações para Douglass North*

A principal proposição da Nova Economia Institucional (NEI) é que as instituições políticas e econômicas de uma sociedade se formam com diferentes graus de eficiência entre as sociedades para resolver o problema da cooperação entre os agentes. Torna-se importante, portanto, compreender como as fricções, que são resultados da interação humana, podem produzir resultados tão amplamente divergentes.

De acordo com North (1993, p. 46), a razão destas fricções está na existência de incertezas (próprias do meio) e na capacidade limitada dos seres humanos na tomada de decisões, devido à assimetria no acesso às informações. Neste caso, as ideias e ideologias conformam as construções subjetivas que os indivíduos empregam para compreender o mundo, o que, para a teoria neoinstitucionalista, implica na existência dos chamados custos de transação. Os custos de transação estão relacionados com as dificuldades de se garantir a exclusividade e o respeito aos direitos de propriedade dos objetos envolvidos nas transações.

Estes direitos de propriedade são aqueles que os indivíduos se apropriam em função dos frutos decorrentes de seu próprio trabalho e do uso dos bens e direitos que possuem. A apropriação é uma função das normas legais, das formas organizacionais e do cumprimento obrigatório de normas de conduta, enfim do marco institucional. E, “um conjunto de instituições políticas e econômicas que ofereça transações de baixo custo viabiliza a existência de mercados de produtos e fatores necessários ao crescimento econômico” (North, 1998, p. 8). Com relação aos custos de transação, estes podem ser divididos em dois tipos.

Os primeiros são os custos de mensuração, que se relacionam às dificuldades dos agentes em definir claramente o objeto da transação. Os segundos são as dimensões dos custos de propriedade, que por sua vez, referem-se à incerteza que os agentes têm com relação à propriedade do bem a ser trocado, e, portanto relacionam a problemas de legitimidade da transação a ser efetuada. North afirma ainda que

a redução dos custos de transação (custos estes que diminuem a eficiência econômica), pode ocorrer, seja através do estabelecimento de contratos e distribuição mais eficiente de direitos de propriedades, bem como por meio de tradições de trabalho duro, honestidade e integridade, permitindo o intercâmbio complexo e produtivo (North, 1998, p. 8).

Como o bem-estar de uma sociedade está relacionado com a quantidade e o valor das transações econômicas que são efetuadas, em situações onde os custos de transação são elevados, os agentes econômicos reduzem seu nível de comércio, reduzindo, portanto seu nível de bem-estar. Isto ocorre porque alguns recursos podem ser desviados de finalidades produtivas, sendo empregados para verificar o andamento das transações. Em sociedades fundadas em densas redes de relações, por exemplo, os custos de produção são altos e os custos de transação baixos.

Em grande medida, os custos com a verificação e com a garantia dos direitos de propriedade podem ser reduzidos quando os vínculos entre as pessoas possuem natureza pessoal. Este tipo de transação personalista (fundada em limitações voluntárias e no ostracismo) em sociedades mais complexas, no entanto, é ineficiente por aumentar os custos das organizações. Isto é, numa sociedade com mercado de capitais desenvolvido e empresas que empatam grandes quantidades de capital fixo, exige formas de intercâmbio cada vez mais impessoais.

Assegurar direitos de propriedade requer, então, organismos políticos e judiciais que efetiva e imparcialmente façam cumprir contratos através do espaço e do tempo (North, 1993, p. 13). Além disto, existem ambientes institucionais altamente personalizados, em termos políticos principalmente, onde as empresas se veem obrigadas a assumir custos adicionais, simplesmente para não serem preteridas por outras concorrentes.

Uma característica muito importante do mundo moderno, entretanto, é a de que os custos de transação aumentam em função da maior complexidade do intercâmbio econômico e que os custos de produção caem devido à tecnologia empregada e ao aumento da escala de produção. Nestas sociedades, as trocas são impessoais, com elevado grau de especialização e divisão do trabalho, demandando uma maior intervenção deliberada na formulação de instituições.

Para a teoria neoinstitucionalista, portanto, diante do quadro de incertezas e elevados custos de transação, existem arranjos que coordenam as ações coletivas e promovem a estabilidade requerida para o intercâmbio humano. Estes arranjos são as chamadas instituições, ou as regras do jogo em uma sociedade, que conformam os incentivos para os agentes e as organizações atuarem dentro dos seus

fins específicos. As instituições consistem de regras formais, limitações informais e os mecanismos efetivos de cumprimento de regras, constituindo-se num arcabouço imposto pelo ser humano a seu relacionamento com os outros.

As instituições devem não somente promover a avaliação dos direitos de propriedade a baixos custos e legislação sobre concordatas, como também oferecer incentivos que estimulem decisões descentralizadas e mercados efetivamente competitivos (North, 1998, p. 11).

Por sua vez, as organizações compõem-se de grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com um determinado fim. As limitações impostas pelo contexto institucional (ao lado de outras restrições normais a qualquer economia) definem o conjunto de oportunidades e, portanto, o tipo de organizações que serão criadas (North, 1998, p. 11) e diversificam-se conforme sua função, ou seja, firmas, partidos políticos, órgãos governamentais escolas etc. e buscam sobreviver no ambiente institucional competitivo através da especialização do conhecimento do contexto institucional onde atuam.

As organizações não só investem diretamente na aquisição de habilidades e conhecimentos como também canalizam indiretamente, através do processo político, os investimentos públicos para as áreas de especialização onde atuam com maior especialização (North 1998, p. 12). Nesse sentido, para o autor, o elemento cultural é de fundamental importância no desempenho econômico. E a ideologia tem papel central, tanto nas opções políticas como na compreensão das escolhas individuais que norteiam o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, geram custos e imperfeições nos mercados, influenciando na atuação das organizações em determinado momento histórico. As organizações econômicas ou políticas competem para transformar as instituições da maneira que mais convém aos seus interesses (North, 1998).

O contexto institucional onde atuam as organizações influencia a atuação destas num determinado ambiente. As organizações, por sua vez, também influenciam a evolução das instituições e são atores importantes no processo de mudança institucional (North, 1998).

#### PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: QUESTÕES NORTEADORAS, HIPÓTESES, VARIÁVEIS DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS

A identificação dos atores afetados pela política foi realizado através da observação direta do pesquisador e de informações documentais nas Secretarias de Urbanismo. A obtenção dos dados pautou-se, principalmente, pela aplica-

ção de questionários para a coleta de dados da pesquisa de todos os agentes. Para os membros da cooperativa, tentou-se aplicar questionários direcionados com o objetivo de identificar a percepção deles em relação às mudanças no aterro sanitário do Aurá. Ocorreram dificuldades em coletar dados através dos questionários, devido aos catadores não aceitarem respondê-los. O receio era a presença frequente da PMB no local, o que inibia a expressão dos catadores por escrito, pois temiam represálias e a exclusão do projeto.

Sugeriu-se então, obter dados, através das reuniões da direção da cooperativa, que eram realizadas com frequência, e em conversas informais gravadas antes da chegada das equipes do projeto, o que foi aceito pelos catadores. Em 2001, existiam 39 sócios fundadores da Coopta, acrescido de mais dois sócios que entraram posteriormente. Houve o falecimento de um sócio, portanto, o número de sócios totalizava 40 pessoas no período da pesquisa. Desse total entrevistou-se 30 catadores em cerca de 20 horas de conversas gravadas. Consultou-se também, 20 atas de reunião da cooperativa com o objetivo de relacionar os encaminhamentos das decisões e a opinião dos catadores expostas nas reuniões.

Os dados sobre a percepção do Poder Público em torno das mudanças foram levantados através de questionários semiestruturados aplicados aos técnicos do projeto social, que responderam a três questionários. Porém, desses três questionários, dois foram excluídos por constarem de respostas com forte teor político partidário, o que não era o objetivo da pesquisa. Os dados gerais sobre o projeto de engenharia foram levantados através de uma visita técnica ao local em 9/10/2005. Nesta visita, o gerente do projeto atendeu ao pesquisador e ao orientador da pesquisa, fornecendo dados sobre o funcionamento geral do projeto.

Quanto à visão sistêmica da política, na visão do Estado, os dados foram obtidos através de um longo questionário enviado a Ivanize Carvalho, ex-diretora geral da Sesan, que forneceu informações sobre as mudanças propostas e as dificuldades enfrentadas pelo Poder Público no planejamento e na execução das mudanças e na atuação do colegiado como principal arranjo institucional no processo de mudança.

As questões levantadas durante as entrevistas abordaram aspectos específicos de cada agente envolvido no processo, a fim de identificar a percepção desses agentes frente às mudanças a que estavam sendo submetidos. As entrevistas gravadas tiveram cerca de uma hora cada uma e foram seguidas de visitas do pesquisador aos locais citados pelos agentes, como é o caso das denúncias contra os balanceiros. Essas visitas foram fundamentais, tanto para o

enriquecimento dos dados empíricos, como para a atuação do poder público como agente com poder de controle sobre os demais.

As entrevistas foram transcritas no aplicativo *word* e analisadas, basicamente, através do confronto das informações obtidas com o referencial teórico proposto. A análise foi feita de acordo com as respostas fornecidas pelos entrevistados com a descrição literal de todos os termos utilizados pelos entrevistados, mesmo que, alguns desses termos, às vezes, não permitam o entendimento imediato por parte do leitor, o que será esclarecido na análise. Os dados foram obtidos no período de maio de 2002 a dezembro de 2004.

A complexidade que envolve a realidade do aterro sanitário do Aurá exigiu um esforço considerável no sentido da flexibilização das ferramentas metodológicas para coleta de dados. Fatores como o receio dos catadores em fornecer informações devido à presença do Poder Público no local, um número significativo de catadores analfabetos, o discurso permeado de partidarismo político por parte de alguns técnicos e a agressividade de catadores por motivos diversos.

Nesse sentido, a escolha de método qualitativo de análise dos dados da pesquisa com o referencial teórico foi necessária, pois possibilitou a compreensão das rotinas e acordos construídos pelos agentes e como eles compreendem a política a partir dessa visão.

A análise dos procedimentos adotados visando as mudanças foi realizada através de testes das hipóteses. Para isso, partindo do referencial teórico sobre os temas da pesquisa, foram manipulados vários documentos tais como: documentos da cooperativa, relatórios dos parceiros institucionais, alguns valores de convênios firmados para a qualificação dos catadores e os dados da pesquisa empírica. Como resultado, algumas variáveis foram consideradas na análise:

a) a capacidade de intervenção estatal: está relacionada à atuação do poder público municipal como agente capaz de aglutinar os demais atores e as organizações estatais, ou seja, como instituição com poder de decisão sobre outras instituições envolvidas; b) atuação das organizações e visão dos atores: aborda a visão dos atores envolvidos na construção da política, suas frustrações e expectativas quanto às mudanças; c) arranjos institucionais e gestão da política: são os elementos que identificam o poder de deliberação do colegiado como principal arranjo das mudanças.

O material resultante dessas fontes diversas foi comparado com as respostas às questões propostas aos vários atores através da pesquisa de campo no sentido de obter a visão dos vários atores quanto aos resultados das ações implantadas. As análises consideraram os dados de forma qualitativa e a interpretação dos mesmos foi feita considerando os cuidados necessários com a

precisão nas análises das evidências, no sentido de afastar, o máximo possível, resultados tendenciosos na pesquisa (Yin, 2001, p. 132).

## ANÁLISE INSTITUCIONAL DAS MUDANÇAS

As mudanças no lixão do Aurá tinham, portanto, como pano de fundo o compromisso político pautado em políticas públicas de inclusão social sob uma nova perspectiva administrativa que tem suas raízes no Brasil nas mudanças ocorridas após o regime militar e no processo de redemocratização do país, que tem seu auge com a Constituição de 1988. Nesse sentido, o processo de redefinição da ação do Estado no Brasil, em particular de sua ação na área social, teve como um de seus marcos iniciais a eleição de governos estaduais de oposição em 1982, embora, como afirma Farah (2001), estes ainda estivessem fortemente condicionados pelo arcabouço institucional do período autoritário.

Ante o exposto, é pertinente considerar que as mudanças ocorridas no lixão do Aurá são reflexos de uma política mais ampla, de um governo que pretendia mudanças significativas na realidade da cidade. Portanto, a presença do poder público, através de suas organizações, tenta implantar políticas públicas com um caráter político-ideológico diferente dos governos anteriores.

Douglass North, ao teorizar sobre instituições políticas, afirma que elas modelam o desempenho econômico, porque definem e implantam as regras econômicas. Portanto, parte fundamental de uma política de desenvolvimento é a criação de instituições políticas que por sua vez criem e façam cumprir os direitos de propriedade eficientemente. Nessa perspectiva, as mudanças no lixão do Aurá têm como elemento estruturante uma nova visão da gestão dos resíduos sólidos, onde o foco das políticas deixa de ser o resíduo como problema e passa a ser a possibilidade de inclusão social dos catadores. Com esse objetivo é que foram realizadas as mudanças.

O caráter intersetorial do projeto envolveu praticamente todas as secretarias municipais no sentido de unificar as ferramentas necessárias no enfrentamento das questões inerentes ao projeto (saúde, educação, transporte, infraestrutura, organização dos catadores etc.). A estruturação da ação conjunta das secretarias necessitava de uma coordenação, já que a prioridade dada ao projeto por parte do governo exigia uma agilidade administrativa que pudesse materializar uma intervenção unificada.

Esse tipo de intervenção não tinha precedente na administração municipal, que estava estruturada de forma burocrática e descentralizada. A Secretaria de Saneamento era exemplo dessa prática, pois atuava de forma autônoma e

isolada com atribuições específicas, e deveria passar por um processo de mudança. Mas, como mudar práticas tão arraigadas que norteiam as ações das organizações estatais?

*Análise institucional do colegiado gestor do projeto social do Aurá*

O executivo municipal pensado como instituição com capacidade reguladora de papéis, normas e valores e, ainda, com a função de diminuir os custos de transformação e de transação para tornar mais previsível o comportamento dos atores (North, 1993; 1998), chamou para si a responsabilidade da criação do que seria o ambiente institucional<sup>3</sup> para viabilização das ações.

Nesse sentido, o colegiado foi criado com objetivo de garantir a participação de todas as organizações municipais e demais atores na execução de ações que materializassem a política. Portanto, um arranjo institucional importante, pois significava a instância maior da intervenção, reflexo de um novo olhar do Estado para solução das questões sociais, principalmente no que se refere à organização dos catadores. North afirma que “a organização econômica eficiente constitui a chave para o crescimento” e implica em arranjos institucionais e direitos de propriedade que criam um incentivo para canalizar o esforço econômico individual para atividades que aproximam as taxas privadas e sociais de retorno (North; Thomas, 1991, p. 5).

Considerando que mudança organizacional se dá no sentido estrutural formal, na cultura organizacional, nas metas, programas e missões das organizações, portanto mudanças de regras formais e informais, diferente de um arranjo administrativo, a atuação do colegiado foi, ou deveria ser, no sentido de garantir custos de transformação e de transação alternativos aos custos até então praticados pelos agentes.

A entrevistada, a ex-diretora geral da Sesan, Ivanize Carvalho esclareceu várias questões sobre a implantação do colegiado, assim como sua atribuição institucional e, conseqüentemente, suas limitações de atuação, já que o mesmo não tinha ascendência nas decisões internas das organizações municipais. As decisões tomadas no colegiado eram acatadas pelas secretarias, mas as ações eram setorizadas e executadas conforme as estruturas internas destas.

Na estrutura do colegiado, nas palavras de Ivanize Carvalho, a Sesan e a Funpapa eram as principais referências do projeto, devido ao aporte financeiro

3 Ambiente institucional seria um conjunto de regras políticas, sociais e jurídicas para a produção, troca e distribuição (Williamson, 1996).

sob a responsabilidade dessas organizações. Isso coloca em xeque a equidade dos atores evidenciada no discurso político do executivo.

Uma estrutura criada pelo Estado para garantir a redução da pobreza e risco social através de um novo modelo de custos de transformação e transação no Aurá, sequer tornou-se formal. Tampouco foi capaz de criar um ambiente institucional alternativo àquele construído historicamente pelos agentes no período de ausência estatal, como foi mostrado através da visão dos vários atores envolvidos no projeto.

O colegiado foi implantado através de portarias internas e atas de posse, mas não foi oficializado juridicamente, pois não foi transformado em decreto e enviado ao Legislativo municipal. Esse aspecto é importante porque caracteriza a fragilidade institucional do colegiado, o que contribuiu para sua extinção pela nova administração, apesar das tentativas de manutenção feitas ao novo governo.

O que os dados da pesquisa mostram quando refletem a percepção dos atores que participaram do colegiado é que, apesar de ter sido um órgão que representou um avanço na tentativa de ação conjunta, não conseguiu sair da intencionalidade. A falta de uma regularidade nas respostas às demandas dos atores representados tornou o colegiado uma instância das prioridades do discurso do executivo e não de seus atores. Portanto, essa falta de legitimidade resultou na sua não institucionalização como arranjo institucional na perspectiva de North (1998).

O colegiado como arranjo institucional com a função de viabilizar as ações concretas da política em questão não alcançou seus objetivos mais importantes, que seria viabilizar a inclusão social dos catadores e suas famílias e proporcionar melhores condições de vida a eles, já que foi extinto pela nova administração.

Portanto, não se construiu uma alternativa concreta para todos os catadores diante da possibilidade de cooperação via a economia solidária. Isto não quer dizer que o catador não seja solidário. O que se pode afirmar é que a solidariedade construída com o sucateiro, pautada na fidelidade e ajuda mútua, é, no momento, mais viável para eles que o cooperativismo.

As mudanças não foram legitimadas e institucionalizadas, caracterizando o que Farias Filho (2005) chama de “instituições forjadas”. As mudanças foram feitas de forma radical e não foram capazes de subjugar modelos informais construídos historicamente que permaneceram na “memória histórica” dos agentes. As mudanças não foram capazes de transformar as organizações locais, construídas sob regras socioculturais específicas, em organizações empreendedoras, do ponto de vista da economia solidária. Não basta mudar as

regras formais de uma sociedade, porque as regras informais têm papel decisivo em qualquer processo de mudança histórica (North, 1998).

A institucionalização das mudanças exigiria, além da continuidade das ações, a estabilidade das organizações políticas, que depende do conjunto de normas, tradições e costumes que existem no sistema político. Esse comportamento vem da relação que as organizações têm com seu entorno, com a forma como definem suas preferências e como percebem a confiança (March; Olsen, 1984). Nesse sentido, as organizações são influenciadas pelas instituições que delas fazem parte. No caso do Aurá, a institucionalização das mudanças foi inviabilizada por:

- a) falta de confiança dos catadores em relação às mudanças;
- b) mudanças propostas não proporcionaram mudanças nos valores e crenças, tanto dos catadores como das organizações estatais e;
- c) falta de tradição do sistema político em dar continuidade em políticas públicas de governos adversários eleitos.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em Belém, em 1997, foi implantada uma experiência de gestão de resíduos sólidos que tinha como objetivo a solução de dois problemas urgentes. Por um lado, resolver o problema da destinação dos resíduos sólidos da cidade e, por outro, a inclusão social dos catadores de lixo excluídos da lógica econômica das relações de trabalho. A experiência teve como parâmetro técnico e pedagógico experiências bem sucedidas em Porto Alegre e Belo Horizonte. Este trabalho teve como objetivo analisar a política implantada, e mostrar que o motivo do fracasso da maioria das ações implantadas foi ocasionado pela não observação, por parte do poder público, de organizações informais construídas historicamente, que acabaram por se tornar obstáculos intransponíveis às mudanças formais.

A pesquisa mostrou que o principal arranjo institucional foi imposto de maneira radical, transformando abruptamente, as relações construídas no local pelos agentes antes da ação pública com objetivo de implantar mudanças que resultassem em uma nova institucionalidade. A nova institucionalidade só seria possível através da destruição das relações informais. Ao desconsiderar essas relações, os arranjos não foram capazes de criar uma nova institucionalidade que garantisse novas perspectivas aos atores sociais envolvidos na coleta e comercialização dos recicláveis. A estruturação do arranjo não foi capaz de transformar a forma de atuação das próprias organizações estatais, o que resul-

tou em intervenções equivocadas e reproduzindo posturas conservadoras na “forma de fazer”. Na perspectiva dos catadores, houve inclusive perdas financeiras para quem se envolveu diretamente com a cooperativa.

As organizações informais, ao mesmo tempo em que não tinham condições socioculturais para compreender e aceitar a intervenção estatal, funcionaram como obstáculos às mudanças, procurando permanecer com suas relações informais. Essas instituições informais, ao se fortalecerem, atuaram de maneira contrária às tentativas de construção de uma nova institucionalidade por parte do Estado, ao buscar organizar o sistema socioproductivo, conforme os resultados da pesquisa já expostos. Os objetivos da pesquisa foram alcançados, já que as hipóteses que nortearam a mesma confirmaram-se. As hipóteses trabalhadas na pesquisa foram:

a) Os arranjos institucionais que viabilizaram as mudanças foram precedidos de um diagnóstico, que desconsiderou “organizações invisíveis” nas relações entre atores, antes da chegada do poder público. Isso resultou em limitações no processo de organização dos catadores. A pesquisa demonstrou que, ao elaborar o projeto, o poder público se deteve somente na situação de exclusão das famílias envolvidas na catação tendo como base um diagnóstico com características meramente quantitativas e na força política de uma proposta de governo que se propunha a fazer mudanças radicais na cidade. Essa postura resultou em ações que, apesar de refletir a vontade política por parte do governo municipal, não foram suficientes para transformar a realidade vivida pelos catadores.

Na verdade, ao desconsiderar os elementos de uma “economia subterrânea” caracterizada pela relação de dependência econômica e social do catador em relação ao sucateiro e baseada nos princípios do “aviamento” como produtor e reproduzidor dessa dependência, as mudanças radicais não foram capazes de eliminar a presença do sucateiro e seus atravessadores do local. Isso não foi possível devido à não institucionalização das mudanças e, conseqüentemente a opção dos catadores pela relação mais direta com o sucateiro.

b) O projeto teve concepção tecnicamente avançada, mas a intervenção foi equivocada, reproduzindo posturas conservadoras que contribuíram para a fragilidade dos arranjos e, conseqüentemente, para os resultados distantes dos objetivos propostos com a política. O colegiado, como principal arranjo institucional das mudanças formais, não foi capaz de aglutinar as organizações municipais, que são caracterizadas por posturas isoladas, com funções definidas e com divergências profissionais e políticas entre elas, não se adaptaram no esforço de uma ação intersectorial proposta pelo governo municipal.

Apesar da intencionalidade do governo municipal nas mudanças, a cultura organizacional vigente na esfera municipal resultou em incompatibilidade entre instituições informais e ações de mudanças formais. A percepção equivocada do poder público de que as organizações municipais e os outros agentes mudariam suas posturas após a nova estruturação proposta no projeto resultou em prejuízos às ações.

Ao final da gestão petista, o descrédito era generalizado, entre catadores e outros agentes, na capacidade da cooperativa como solução para a organização dos catadores. Muitos catadores qualificados estavam voltando para a catação. Na gestão atual, a degradação é latente e a prefeitura já está sendo denunciada por instituições de direitos humanos por omissão quanto à volta do trabalho infantil no Aurá, como já demonstrado nesta pesquisa. Portanto, o colegiado não se tornou uma instituição consolidada, reconhecida e legitimada pelos vários agentes do processo. O que a pesquisa apurou é que as experiências bem sucedidas de gerenciamento de resíduos sólidos com inclusão social estão pautadas numa forte presença do Estado, inclusive no monopólio do assessoramento dos catadores aos mecanismos de mercado. Ao abrir mão desse monopólio, na verdade, o poder público deixa os catadores numa situação inferior frente aos sucateiros e outros atores envolvidos na cadeia de comercialização.

Essa inferioridade aprofunda a dependência e elimina a possibilidade de melhora nas condições de vida dos catadores, já que estes não têm como concorrer num mercado bastante disputado. Na verdade, o que a pesquisa levantou nas respostas dos vários atores envolvidos foi que o poder público não fez os investimentos necessários para garantir o fluxo de entrada e saída de material e em outros setores que poderiam garantir a autogestão por parte dos catadores do material reciclável.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Razões e ficções do desenvolvimento, *in*: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (org.). *Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica*. São Paulo: Unesp; Edusp, 2001, p. 165-177.
- AQUINO, I. F. de; CASTILHO JUNIOR, A. B.; PIRES, T. S. de L. A organização em rede dos catadores de materiais recicláveis na cadeia produtiva reversa de pós-consumo da região da grande Florianópolis: uma alternativa de agregação de valor. *Gestão e Produção*, v. 16, n. 1, p. 15-24, jan.-mar./2009.

- DAMÁSIO, João *et al.* *Cadeia produtiva da reciclagem e da reciclagem e organização de redes de cooperativa de catadores*. Relatório de Pesquisa. Fapesb/Ufba, 2002.
- DELMONT, Luís Gustavo. *Análise dos impactos econômicos oriundos da reciclagem de resíduos sólidos urbanos para a economia brasileira no ano de 2004: uma abordagem insumo-produto*. (Dissertação de Mestrado). Salvador: Ufba, 2007.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-145, jan./fev. 2001.
- FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. *Organizações burocráticas e instituições forjadas: as mudanças no poder executivo do estado do Pará (1995-2005)*. 2005. 244f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.
- JACOBI, P. (org.). *Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social*. São Paulo: Annablume, 2006.
- MARCH, J.; OLSEN, J. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, Los Angeles, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1984.
- MARTINS, Roberto Araújo. *Inclusão social através de políticas públicas: uma avaliação do cooperativismo no aterro sanitário do Aurá – 1997 a 2004*. Monografia (Especialização em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Políticas públicas, arranjos institucionais e organizações informais: uma análise das mudanças do aterro sanitário do Aurá em Belém (1997/2006)*. Dissertação de Mestrado, 2007.
- MONTEIRO, J. H. P. *et al.* *Manual de Gerenciamento Integrado de resíduos sólidos*. Rio de Janeiro: Ibam, 2001.
- NORTH, Douglass C. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998. (Série Ensaios & Artigos)
- \_\_\_\_\_. No solo de macroeconomía vive el hombre. *Estrategia Económica y Financiera*, n. 30, jun. 1996.
- \_\_\_\_\_. Que queremos decir cuando hablamos de racionalidad? *Estudios Públicos*, Santiago, n. 53, p. 5-11, verão 1994.
- \_\_\_\_\_. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Tradução de Gustán Bárcena. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

- \_\_\_\_\_. *Desempeño en el transcurso de los años*. Conferência em Estocolmo, Suécia, 19 dez. 1993b. Disponível em: <[www.eumed.net/coursecon/textos/north-nobel.htm](http://www.eumed.net/coursecon/textos/north-nobel.htm)>. Acesso: 18 abr. 2007.
- NORTH, Douglass C.; Robert Paul Thomas. *El nacimiento del mundo occidental*. Uma nueva história econômica (900-1700). Tradução de Javier Faci Lacasta. México: Siglo Veintiuno Editores, 1991.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil, Território e Sociedade no início do século XXI*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- WILLIAMSON, Oliver E. *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press, 1996. Cap. 9 e 13.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.