



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NUCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZONICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
DO TRÓPICO ÚMIDO  
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

**ROBERTO ARAÚJO MARTINS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E  
ORGANIZAÇÕES INFORMAIS: uma análise das mudanças no Aterro  
Sanitário do Aurá em Belém (1997/2006)**

**Belém**

**2007**

**ROBERTO ARAÚJO MARTINS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ORGANIZAÇÕES  
INFORMAIS: uma análise das mudanças no Aterro Sanitário do Aurá em Belém  
(1997/2006)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Armin Mathis

Belém  
2007

Dados Internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)  
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

---

Martins, Roberto Araújo

Políticas públicas, arranjos institucionais e organizações informais: uma análise das mudanças do aterro sanitário do Aurá em Belém (1997/2006) / Roberto Araújo Martins; orientador, Armin Mathis. – 2007.

126 f.: il. ; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2007.

1. Aterro sanitário – Belém (PA). 2. Lixo - Eliminação – Belém (PA). 3. Projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá. 4. Catadores de lixo – Política governamental. 5. Catadores de lixo – Condições sociais – Belém (PA)  
I. Mathis, Armin, orientador. II. Título.

---

CDD 21. ed. 363.728098115

**ROBERTO ARAÚJO MARTINS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ORGANIZAÇÕES  
INFORMAIS: uma análise das mudanças no Aterro Sanitário do Aurá em Belém  
(1997/2006)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Aprovada em: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Armin Mathis  
Orientador, NAEA/UFPA

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento  
Examinador interno, NAEA/UFPA

Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho  
Examinador externo, UNAMA

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de compartilhar a concretização deste trabalho com algumas pessoas e instituições que contribuíram para sua realização.

À minha esposa Maria Lucidalva e minha filha Fernanda Eduarda... por tudo.

Ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), pela oportunidade de discussão da temática.

Ao Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira, pelo espaço de discussão e oportunidade de formação profissional.

Aos catadores do Aurá, pelo convívio e informações fundamentais para elaboração deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Armin Mathis, pelo respeito e pela paciência nas orientações.

Ao Prof. Dr. Milton Cordeiro, pelas orientações fundamentais na concretização deste trabalho.

## 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 discutido 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 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 neo-institucionalista.

**Palavras-chave:** Lixo Urbano. Políticas Públicas. Neo-institucionalismo

## **ABSTRACT**

The problem of urban waste can be discussed as a public health issue which requires urgent solution to the problem of management and allocation of waste generated in cities. But it can also be discussed as a solution to social inclusion of segments of social living sections through public policies that ensure working conditions and income for these workers. Accordingly, the protagonist in the government is driving the whole process. This paper proposes to examine the actions of the Project for the bioremediation of landfill Aurá, located in Belém in the period 1997 to 2006, under the theoretical neo-institutionalist.

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

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Croqui 1	Santana do Aurá e áreas adjacentes .....	19
Fluxograma 1 -	Cadeia de comercialização de recicláveis, antes e depois de 1997 .....	24
Quadro 1 -	Agentes principais da cadeia de comercialização .....	27
Quadro 2 -	Classificação proposta por Torres (2005) .....	59
Quadro 3 -	Classificação proposta por Torres (2004) .....	60
Quadro 4 -	Classificação proposta por Torres (2004) .....	61
Quadro 5 -	Classificação proposta por Torres (2004) .....	62

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Material comercializado pela COOTPA .....	30
Tabela 2 -	Cursos ofertados aos catadores .....	78

## LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEF	Caixa Econômica Federal
CELAM	Conselho Episcopal Latino-Americano
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
COOTPA	Cooperativa de Trabalho dos Profissionais do Aurá
CPRM	Serviço Geológico do Brasil
FAO/ONU	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação/Organização das Nações Unidas
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIPAM	Curso de Formação de Especialista em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNBOSQUE	Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira
FUNPAPA	Fundação Papa João XXIII
GIRSU	Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos
IATTERMUND	Instituição de Apoio Técnico aos Países do Terceiro Mundo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ITCPES/UFPA	Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares e Empreendimentos Solidários/Universidade Federal do Pará
LOT	Laboratório Organizacional de Terrenos
MOVA	Movimento de Alfabetização dos Jovens e Adultos
MPE	Ministério Público Estadual
MPT	Ministério Público do Trabalho
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NEI	Nova Economia Institucional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PLADES	Curso de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento

PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PRONAGER	Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza
PT	Partido dos Trabalhadores
RMB	Região Metropolitana de Belém
SECON	Secretaria Municipal de Economia
SEMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESAN	Secretaria Municipal de Saneamento
SIES	Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNICEF	Fundação das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>A POLITICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM BELÉM, ANTES E DEPOIS DE 1997</b> .....	17
2.1	BELÉM: DESEMPREGO E EXCLUSÃO SOCIAL .....	17
2.2	O LIXO COMO ALTERNATIVA DE SOBREVIVÊNCIA .....	19
2.3	A POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM BELÉM ANTES DE 1997	21
2.4	A INTERVENÇÃO ESTATAL ATRAVÉS DO PROJETO DE BIORREMEDIAÇÃO DO ATERRRO SANITÁRIO DO AURÁ .....	23
2.5	O DETALHAMENTO DA ECONOMIA DO LIXO .....	26
<b>3</b>	<b>PROPOSTA TEÓRICA</b> .....	31
3.1	MARCO TEÓRICO PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	31
3.2	UMA ABORDAGEM CONCEITUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	31
3.3	A TEORIA ECONÔMICA DE DOUGLASS NORTH .....	33
<b>3.3.1</b>	<b>Os conceitos de instituições e organizações para Douglass North</b> .....	35
<b>3.3.2</b>	<b>A mudança Institucional e a dependência do caminho escolhido</b>	38
<b>3.3.3</b>	<b>A importância da história da análise de Douglass North</b> .....	39
<b>3.3.4</b>	<b>Arranjos institucionais e mudanças nas organizações elementos para análise em organizações municipais</b> .....	42
3.4	APORTE CONCEITUAL DA ECONOMIA SOLIDÁRIA .....	47
<b>3.4.1</b>	<b>Empreendimentos econômicos solidários</b> .....	49
<b>3.4.2</b>	<b>A visão de “homem” que o cooperativismo aborda</b> .....	50
3.4.2.1	A contribuição do cooperativismo no desenvolvimento nacional .....	51
3.5	PROPOSTA TEÓRICA PARA ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PAÍSES COM FRÁGIL INSTITUCIONALIDADE .....	52

<b>4</b>	<b>AS MUDANÇAS NO AURÁ: A PERCEPÇÃO DOS AGENTES ATRAVÉS DOS DADOS EMPÍRICOS .....</b>	<b>64</b>
4.1	ARRANJOS INSTITUCIONAIS: O COLEGIADO E A VISÃO DO ESTADO NAS MUDANÇAS .....	64
4.2	ANÁLISE INSTITUCIONAL DO COLEGIADO GESTOR DO PROJETO SOCIAL .....	71
4.3	A CONSTITUIÇÃO JURÍDICA DOS CATADORES DE LIXO .....	73
4.4	A ATUAÇÃO DOS PARCEIROS INSTITUCIONAIS NA PERCEPÇÃO DOS AGENTES .....	74
4.5	INSTITUIÇÕES FORMAIS E INFORMAIS: O CONFLITO ESTADO E CATADORES .....	85
4.6	ORGANIZAÇÕES: CULTURA, IDEOLOGIA E EFICIÊNCIA .....	96
4.7	ECONOMIA SOLIDÁRIA X SOLIDARIEDADE DOS CATADORES X AÇÃO ESTATAL .....	98
<b>5</b>	<b>MUDANÇAS EM GOVERNOS NÃO SÃO ACOMPANHADAS DE MUDANÇAS NAS POLITICAS PÚBLICAS: A NOVA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ATÉ 2006 .....</b>	<b>101</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>106</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>113</b>
	<b>APÊNDICE .....</b>	<b>119</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No município de Belém, assim como em outras cidades do Brasil e do mundo, o problema do lixo urbano, e de como exercer uma gestão ambiental adequada, diante da crescente quantidade de resíduos sólidos produzidos, são assuntos muito discutidos. Processos de reaproveitamento e definição adequada destes resíduos podem ser objetos de intervenção do poder público municipal, gerando assim, condições mais saudáveis à população das cidades e, paralelamente, alternativa de inclusão social de grupos sociais que vivem da catação do lixo.

Este trabalho 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. A análise 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, 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>1</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.

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?

---

<sup>1</sup> As cidades de Ananindeua e Marituba também depositam seus resíduos no local.

Com 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 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.

c) 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.

Como suporte teórico da pesquisa foram considerados os conceitos de mudanças nas instituições e organizações públicas na perspectiva da Nova Economia Institucional, evidenciando a teoria de Douglass North, sobretudo, quando este trata das mudanças através de arranjos institucionais, para identificar as limitações impostas aos objetivos da pesquisa. A análise também se sustentou na capacidade dos governos em implantar políticas públicas em realidade onde o ambiente institucional é frágil ou não consolidado, como é o caso de países latino americanos, proposto pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) através de Pedro Torres Medellin.

Alguns conceitos de políticas públicas foram usados na abordagem do cooperativismo na perspectiva da economia solidária somada a arranjos institucionais, alicerçadas em políticas públicas de forte compromisso social. Nesse sentido, o cooperativismo como forma de organização e de inclusão dos catadores de lixo deve ser visto não somente como um empreendimento que persegue a sustentabilidade econômica como objetivo único, mas como forma de intervenção do Poder Público, através de políticas públicas que venham a possibilitar a conquista social para os catadores e suas famílias.

Nesse sentido, quando nos referirmos ao termo “políticas públicas”, estamos direcionando a reflexão para um contexto que, segundo Gohn (2004), se caracteriza, dentre outros aspectos, pela desregulamentação das políticas sociais, escassez de recursos financeiros, fragmentação das formas de organização da sociedade civil e surgimento de novas formas de associativismo civil, criação de novas esferas de interlocução pública, estabelecimento de novas formas de contrato e pactos sociais, ascensão de novos atores políticos da administração pública nos últimos anos. Portanto, entendemos “política pública” como uma intervenção político-institucional do poder público, com base na participação da sociedade em todo o processo de formulação, planejamento e implementação dessa intervenção. O foco central dessa participação está na relação sociedade civil e sociedade política.

Outra categoria usada neste trabalho foi “pobreza”. Trabalhamos com a concepção de Castells (1999), quando este define como “uma norma definida institucionalmente, que se refere a um nível de recursos abaixo do qual não é possível atingir o padrão de vida considerado mínimo em uma sociedade em época determinada”. Do mesmo autor, emprestamos o significado de “exclusão social”, como sendo o “processo que priva alguém do direito ao trabalho no contexto do capitalismo”.

A pesquisa foi organizada em capítulos. No primeiro capítulo trata-se do processo histórico da exclusão de trabalhadores do sistema econômico como fator de produção e reprodução de exclusão e o lixo como alternativa de sobrevivência. Essa exclusão gerou uma economia pautada em relações e dependência entre atores que influenciou nos resultados da política pública de mudanças. A política de resíduos sólidos antes e depois de 1997, assim como a descrição do projeto de intervenção ambiental e social estão descritas neste capítulo.

No segundo capítulo trata-se do marco teórico que norteou a análise dos elementos levantados na pesquisa empírica e é composto de uma breve abordagem conceitual de políticas públicas no Brasil no sentido de uma nova institucionalidade, e da Teoria Econômica de Douglass North. Constam ainda neste capítulo os elementos da Economia Solidária usados na análise do cooperativismo como política pública de inclusão social e a proposta de análise de políticas públicas em ambientes institucionais típicos de países latino-americanos.

A análise institucional dos arranjos como ações de mudanças propostas pelo Estado e a intervenção deste no processo de organização dos catadores são tratadas no terceiro capítulo deste trabalho. Do mesmo modo, a atuação dos parceiros institucionais foi analisada à luz do marco teórico proposto e dos dados empíricos, a fim de identificar os conflitos de interesses de catadores, sucateiros e poder público. O comportamento das organizações estatais municipais nas ações estruturais da política também foi avaliado à luz do marco teórico.

No quarto capítulo, as mudanças ocorridas na política através da nova administração municipal que assumiu a Prefeitura de Belém em 2005 são descritas com o objetivo de mostrar a perspectiva de novas mudanças para os catadores do Aurá ainda dependem da elaboração de uma política para os resíduos sólidos para a cidade, o que não ocorreu até o ano de 2006. Nas considerações finais estão as conclusões da pesquisa no sentido da confirmação das hipóteses do trabalho.

## 2 A POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM BELÉM, ANTES E DEPOIS DE 1997

Neste capítulo, descreve-se o panorama histórico da problemática dos resíduos sólidos em Belém, na perspectiva de que o processo de urbanização da cidade trouxe como conseqüências o agravamento das condições de pobreza e exclusão social. Nesse sentido, demonstra-se como a catação de lixo<sup>2</sup> no Aurá tornou-se alternativa de sobrevivência para centenas de famílias excluídas do processo produtivo formal e que tipos de relações foram construídas entre excluídos e o poder público, através da intervenção estatal, antes e depois de 1997.

### 2.1 BELÉM: DESEMPREGO E EXCLUSÃO SOCIAL

Segundo a Fundação Papa João XXIII<sup>3</sup> (FUNPAPA), o município de Belém encontrava-se, em 1997, com uma taxa de desemprego por volta de 13% enquanto que 26,1% da população economicamente ativa era composta de ambulantes, feirantes, catadores de lixo e biscateiros. Este quadro se reflete nas baixas remunerações, no alto percentual de desemprego e no grande número de famílias vivendo abaixo da linha da pobreza. Situação esta que leva as famílias envolvidas a induzirem as crianças e os adolescentes ao trabalho, expondo-os a situações insalubres, violentas e desfavoráveis ao seu pleno desenvolvimento mental e físico.

Na mesma pesquisa, realizada em 1997, pela FUNPAPA, que teve como objetivo realizar a contagem da população em situação de rua, evidenciou-se que do universo pesquisado, 2.328 (87%) eram crianças e adolescentes. Com maior concentração para o sexo masculino (98,1%) e a faixa etária de 8 a 17 anos. Cerca de 27% das crianças que estavam nas ruas não estudavam<sup>4</sup>. Entre as que estudavam, apenas 20,3% conseguiram concluir o ensino fundamental. Entre as crianças e os adolescentes trabalhadores, 66,7% tinham entre 4 e 14 anos e

---

<sup>2</sup> Usando o conceito de Calderoni (1997), considera-se lixo como todo o material sólido tido como inútil ou descartável pelo proprietário.

<sup>3</sup> Organização municipal criada através da Lei Municipal nº 6022 de 08 de maio de 1966 - com as alterações que lhes foram introduzidas pelas leis municipais 7.231, de 14 de novembro de 1983 e 7.505 de 08 de janeiro de 1991, a Fundação Papa João XXIII é o órgão da administração indireta do município de Belém responsável pela coordenação da política de assistência social no âmbito do município, tem como missão "desenvolver assistência social pública aos excluídos dos direitos sociais básicos, possibilitando o exercício da cidadania".

<sup>4</sup> Esses dados estão próximos de uma pesquisa realizada pelo UNICEF (2007) em 1998, que estimou cerca de 45.000 crianças em todo o Brasil trabalhavam na catação de lixo e 30% delas sem escola.

executavam atividades de vendedores ambulantes, guardadores de carros e jornaleiros. A realidade da menina em situação de rua era muito grave por sua condição de abandono e de mulher, sofrendo as conseqüências da maternidade prematura e da exploração sexual.

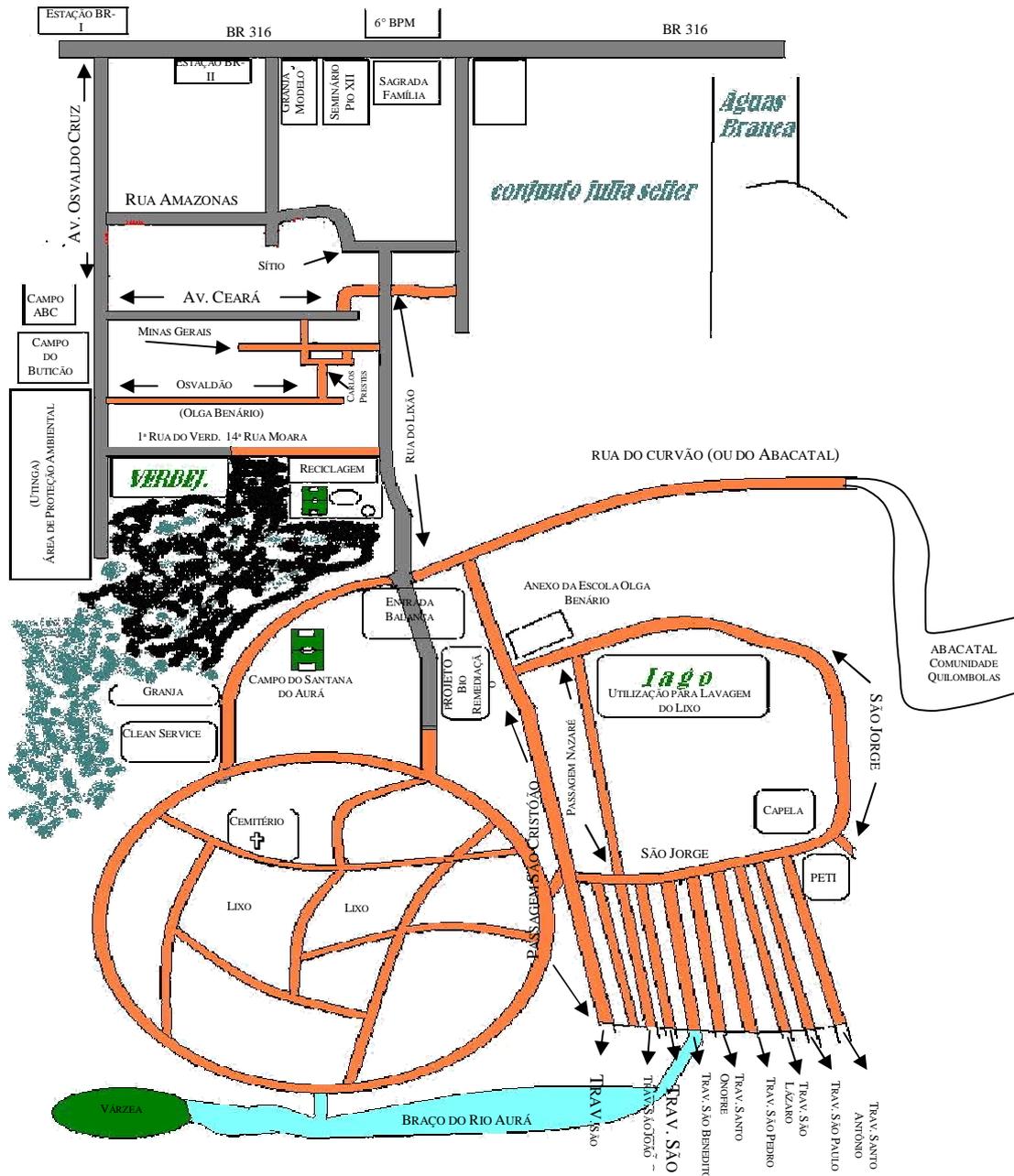
Diante desse quadro de exclusão, a alternativa que atrai pessoas desses setores da população é a catação de lixo reciclável em áreas onde esses materiais são depositados pelo poder público, depois da coleta. O cenário dessa realidade, em Belém, é o chamado “lixão do Aurá” que recebe o lixo produzido na Região Metropolitana de Belém.

O aterro sanitário da Aurá localiza-se em Santana da Aurá, no Distrito Administrativo do Entroncamento (DAENT), a 17,5 km da 1ª légua patrimonial, o ponto médio central da capital do Pará. O acesso é pela estrada do Aurá, a 4,5km da rodovia BR-316. A área tornou-se um lixão ao longo do tempo, com o depósito de resíduos de forma descontrolada, levando perigos ao solo, ao ar, à água e aos mananciais que abastecem a cidade de Belém.

Nesta área existe um grande número de famílias de catadores de lixo que sobrevive na condição de exclusão social<sup>5</sup>, com seus filhos participando da catação no lixão, convivendo com a prostituição, o consumo de drogas, o alcoolismo e a violência. A seguir o Croqui 1 com a localização do aterro sanitário do Aurá.

---

<sup>5</sup> Somente no primeiro levantamento realizado pela Prefeitura de Belém, em 1997, no lixão do Aurá, foram cadastradas 471 famílias e retiradas, posteriormente, 239 crianças do trabalho de catação.



### Croqui 1–Santana do Aurá e áreas adjacentes

Fonte: Emerson Sarges, morador da comunidade de Santana do Aurá (2005)

## 2.2 O LIXO COMO ALTERNATIVA DE SOBREVIVÊNCIA

Na década de 1980, com as crises econômicas, a mudança do papel do Estado, a revolução tecnológica, dentre outros aspectos, foi produzida uma nova categoria de pobreza formada por indivíduos que não estão à margem, mas sim fora do sistema econômico e social. Sem vínculo com o mercado de trabalho e por isso

não fazendo parte da sociedade de consumo, tornaram-se indivíduos desnecessários. Diante dessa situação, resta a opção de tornar-se população de rua e sobreviver da catação de lixo. Esses indivíduos parecem estar se agrupando, nas áreas que lhes foram “reservadas” pela sociedade, devendo limitar-se a tal espaço, na medida em que fora dele não encontrarão outras opções e também não serão bem-vindos. Para Cristovam Buarque esses indivíduos saíram de uma economia tradicional, que lhes garantia a sobrevivência pobre, sem penetrar na economia moderna, que não necessita deles.

Considerando que parte desse segmento social se dedica à catação de lixo, em 2000, uma pesquisa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) mostrou que catadores de lixo estão presentes em 3.800 municípios do Brasil. Já a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no mesmo ano, apontou para 24.340 catadores no Brasil, em lixões, e desse total, 5.393 têm menos de 14 anos de idade. No Pará, ainda não existe um levantamento do número de catadores em todo o estado, mas segundo informações da Cáritas do Brasil, somente em Belém existem cerca de mil catadores. Na cidade de Bragança existem 150, em Paragominas 100, a cidade de Abaetetuba possui 60 catadores e a cidade de Igarapé-Miri já conta com 70 catadores. Segundo a coordenação da Cáritas, existe a intenção de realizar um levantamento em todo o estado, mas essa pesquisa ainda está sendo elaborada.

Por outro lado, o Estado, como ator importante e aglutinador de outros atores sociais, tem o desafio de enfrentar a questão do lixo urbano, sobretudo, de como exercer uma gestão ambiental adequada diante da crescente quantidade de resíduos sólidos produzidos, assim como estruturar o processamento, reaproveitamento e a destinação adequada ao restante destes resíduos, possibilitando assim, condições mais saudáveis à população.

Nesse sentido, várias discussões em torno do comércio de recicláveis e sua viabilidade econômica, vêm sendo realizadas. Órgãos do governo, empresas e vários atores sociais travam uma polêmica sobre a questão da reciclagem dos resíduos, principalmente no que se refere a sua viabilidade econômica. A busca da redução do desperdício associada à potencialização de geração de renda e de trabalho, enquanto estratégias de combate à pobreza, abre espaço para a inovação na gestão de resíduos sólidos urbanos. Experiências em diversas cidades brasileiras

já são consideradas bem sucedidas no objetivo de enfrentar esse desafio através de inovações técnicas, administrativas e de participação da sociedade em esforços conjuntos para a solução da problemática.

A materialização desses esforços se deu através do Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos (GIRSU), onde o catador de lixo é priorizado na política de intervenção como agente ambiental. Segundo Teia Magalhães, da Secretaria Executiva do Fórum Nacional Lixo & Cidadania:

Nos últimos anos, vem mudando a forma como a sociedade se relaciona com os catadores de materiais recicláveis, em função do crescimento de sua organização. Mesmo assim, eles ainda são tratados como personagens que atuam fora do sistema de limpeza urbana; não fazem parte das estatísticas de pessoal ocupado, seus carrinhos não são considerados equipamentos utilizados na limpeza das cidades (CARTILHA CÁRITAS, 2005, p. 6).

Em Belém, no período de 1997 a 2004 foi implantada uma política inovadora de resíduos sólidos caracterizada por uma forte presença do poder público municipal, até então ausente. As mudanças foram amplas e envolviam ações, cujo objetivo principal era uma completa transformação da política para o setor. As ações foram sistematizadas no Projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá e no Projeto de Desenvolvimento Humano das Comunidades do Aurá.

Este trabalho se propõe a fazer uma análise das mudanças que tinham como objetivo a inclusão social direcionadas para catadores de lixo. Daí a necessidade de um histórico da presença desse poder público no local a fim de facilitar o entendimento das relações sociais construídas entre atores envolvidos na comercialização de materiais recicláveis e desses atores com o poder público, considerando a ausência histórica deste último, principalmente na assistência aos catadores de lixo.

### 2.3 A POLÍTICA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS EM BELÉM ANTES DE 1997

Em Belém, as preocupações em se discutir modelos adequados de gestão de resíduos sólidos, dentro do que se pôde pesquisar, remonta da década de 1980. SILVA (2002) já descrevia e criticava um projeto para a destinação final do lixo, implantado parcialmente, através do projeto de Biorremediação, em Santana do Aurá. Ainda à época, segundo informações de SILVA (2002), o projeto era composto

por uma usina de incineração de resíduos de alto risco, inaugurada em 1992, para a queima de lixo hospitalar, uma usina de reciclagem e compostagem e, de um aterro sanitário não implementado.

Verificou-se posteriormente, que o projeto Complexo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Belém parou, e o que seria uma usina de tratamento e destinação final de resíduos sólidos transformou-se num lixão a céu aberto, permitindo a continuidade da contaminação do solo, da água, bem como a proliferação de doenças, exatamente numa área que seria beneficiada com o projeto iniciado em 1992.

É o que se pode verificar na publicação do jornal O Liberal, de 08 de setembro de 1996.

A cada chuva os habitantes da beira do rio vêm descer do complexo do Aurá aquela lama preta, de cheiro tão forte que deixa as narinas doloridas. A lama é traiçoeira: vai matando os peixes e depois faz adoecer as crianças. A diarreia às vezes só pára no hospital. Com a chegada do verão, a poluição aparentemente diminui. A verdade, porém, é que a substância continua sendo depositada nos Igarapés (O LIBERAL apud CRUZ, 1998, p. 48).

Com a usina de incineração desativada<sup>6</sup> e o proposto aterro sanitário transformado em um grande depósito a céu aberto, recebendo lixo de toda a área metropolitana de Belém, provocando doenças e sendo alvo de grandes impactos ambientais, ainda assim, o lixão permaneceu como uma alternativa de sobrevivência para centenas de famílias carentes daquela região que viviam (e ainda vivem) da catação de lixo. Foi nesse contexto que a nova administração municipal, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), assumiu a Prefeitura de Belém, em 1997, com uma proposta de intervenção através de políticas construídas coletivamente, e centralizadas na figura do catador. A nova política de resíduos sólidos para o município de Belém, a presença do Poder Público é de importância central na intervenção que pretendia mudar a realidade. Na seqüência, descreve-se os aspectos principais da intervenção municipal.

---

<sup>6</sup> Os motivos da desativação da usina de incineração não foram objeto deste trabalho. No entanto, especula-se que um dos motivos dessa decisão teria sido os custos da incineração e manutenção dos equipamentos, além das discussões sobre os danos ao ambiente causados por esse tipo de tecnologia.

## 2.4 A INTERVENÇÃO ESTATAL ATRAVÉS DO PROJETO DE BIORREMEDIAÇÃO

O início da intervenção se deu através de diagnósticos iniciais realizados por instituições do próprio município, objetivando, além da valorização das instituições municipais (sucateadas), a elaboração de uma política de resíduos sólidos para Belém. Num estudo realizado junto à Secretaria de Saneamento (SESAN), para o projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá, em 1997, verificou-se um elevado nível de desperdício de materiais reaproveitáveis na composição do lixo, variando entre matéria orgânica (58%) e materiais com teor reciclável tais como vidro, papel, plástico e metais (32%); assim como diversas irregularidades que contribuíram para a baixa qualidade dos serviços prestados na coleta e no tratamento dos resíduos, aqui discriminados: 1) Falta de recobrimento dos resíduos dispostos no aterro sanitário, no período de 1994 a 1996, transformando-se em “lixão”; 2) Ausência de monitoramento de análises ambientais sobre os impactos provocados pela disposição dos resíduos no aterro; e 3) Inexistência de investimentos na qualificação de recursos humanos e gerenciais.

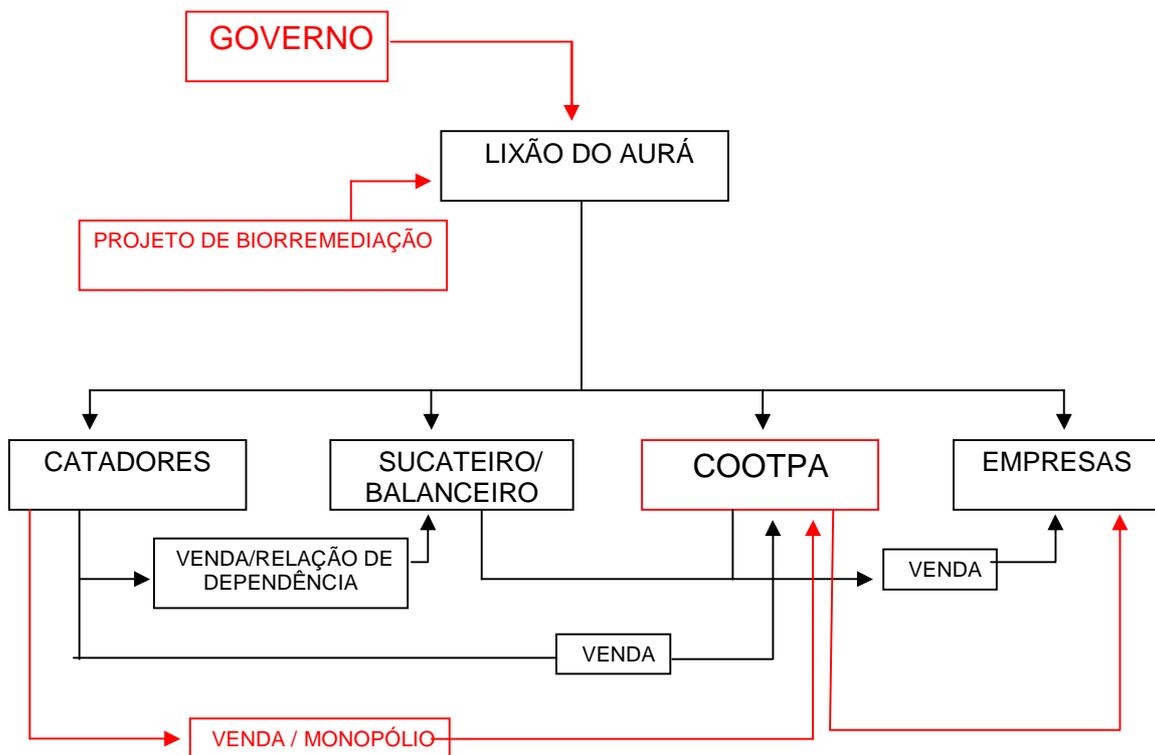
A política de resíduos sólidos para o município de Belém começou a ser elaborada, através de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Belém (PMB), a Caixa Econômica Federal (CEF), e Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA) e tinha como objetivo a introdução de mudanças através de um projeto de biorremediação, que foi iniciado em 2002.

O projeto tinha como objetivos recuperar a área degradada do aterro sanitário do Aurá, construir novas células para resíduos e eliminar a atuação dos catadores no local, criando oportunidades para a formação de cooperativa e de mecanismos que proporcionassem capacitação profissional e erradicassem o trabalho infanto-juvenil por meio da inserção de crianças e adolescentes em atividades sócio-educativas.

Com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por meio do Programa Pró-Saneamento, começou a construção de uma unidade para a triagem de recicláveis. O projeto ainda contemplou a construção de uma escola ambiental para as famílias dos catadores de lixo e cursos de capacitação profissional. Os impactos sociais a serem alcançados incluíam a erradicação total do trabalho infantil naquela localidade (cerca de 80 crianças trabalhavam no lixão), a

redução da evasão escolar e a permanência de 95% das crianças e adolescentes na escola com atividades complementares.

Houve ainda a inserção de um número significativo de catadores em programas de ocupação profissional, de geração de renda e a estruturação de uma cooperativa, a Cooperativa de Trabalho dos Profissionais do Aurá (COOTPA), principal instrumento de erradicação da catação em cima do lixo. Através de uma unidade de triagem dos recicláveis que seria instalada às proximidades do Aurá, seria feita a seleção dos resíduos, estimulando a organização produtiva e social, eliminando a catação no momento da descarga desses resíduos. Com a consolidação da cooperativa esperava-se também a consolidação do novo modelo de gestão dos resíduos sólidos em Belém, onde o catador é o elemento central no processo de gestão. O fluxograma abaixo mostra a cadeia de comercialização de recicláveis no aterro sanitário do Aurá, antes e depois de 1997.



**Fluxograma 1 – Cadeia de comercialização de recicláveis, antes e depois de 1997**  
 Fonte: Martins (2007)

Observa-se no Fluxograma 1 as relações construídas no local (em preto) desde a formação do lixão até a intervenção do projeto (em vermelho). Nessa perspectiva, a implantação do projeto de saneamento ambiental através do projeto de Biorremediação no Complexo do Aurá, inviabilizaria a prática de trabalho dos catadores e sua permanência no local. Portanto, o Projeto Social da Biorremediação, depois denominado “Projeto de Desenvolvimento Humano das Comunidades do Aurá”, veio enfrentar um grande desafio: de um lado estimular o resgate da cidadania e do respeito à dignidade dos catadores e, do outro, a preservação do meio ambiente, contribuindo para a elevação da qualidade de vida dos catadores e proporcionando-lhes alternativas de sobrevivência, assim como melhores condições de habitação, saúde, educação e assistência social.

A execução da biorremediação no aterro envolveu diversas ações que constam, entre outras, no gerenciamento do uso adequado do solo para destinação do lixo, confinamento e tratamento de chorume<sup>7</sup> através da introdução de reatores que circulam por células obtendo-se a estabilização completa, eliminando os poluentes comumente encontrados na massa de lixo.

Esse processo permitiria o reaproveitamento do material estabilizado para recomposição de áreas degradadas, como também a reciclagem de materiais como madeira, plástico e metais, para as famílias que hoje vivem da catação dos recicláveis no aterro.

Um dos programas mais importantes do projeto foi o de qualificação profissional de parte dos catadores de lixo para sua posterior (re)inserção no mercado de trabalho, garantindo assim, o sustento dessas famílias, após o fim do processo de catação de lixo a céu aberto, que aconteceria com a entrada em funcionamento de um centro de triagem.

Por sua concepção, o projeto provocaria uma mudança significativa na vida dos indivíduos que ali trabalham, abrindo novas perspectivas, como trabalho para adultos e atividades educativas para crianças e adolescentes, pois contribuiria para a mudança da situação de exclusão (educação, saúde, assistência social, cultura e lazer) das famílias (adultos, crianças e adolescentes) de catadores do aterro sanitário do Aurá. Para melhor entendimento farei em seguida o detalhamento da

---

<sup>7</sup> Líquido com alto teor de contaminação, resultante do processo de decomposição do lixo através de agentes químicos aplicados nas células.

situação social, antes da intervenção, levantada pelas instituições parceiras do projeto e pelo pesquisador, já que o diagnóstico realizado pela FUNPAPA foi elaborado considerando apenas informações quantitativas das condições de vida dos catadores. Portanto, faz-se um detalhamento da cadeia de comercialização de recicláveis construída no local pelos agentes antes no período de ausência do Poder Público.

## 2.5 DETALHAMENTO DA ECONOMIA DO LIXO

O mercado de recicláveis nas cidades de Belém e Ananindeua possui algumas características de cunho próprio. Ambas comercializam diferentes materiais recicláveis, e conseqüentemente movimentam um grande número de agentes, entre eles, empresas, sucateiros e catadores, que constituem uma relação de interdependência. Tal relação verifica-se em um mercado característico de concorrência acirrada, onde os catadores, agentes de suma importância neste processo, não possuem poder de determinar ou influenciar nos preços a serem praticados no mercado, embora sejam atingidos caso haja mudanças no mesmo.

Este mercado envolve um número crescente de empresas e sucatarias que compram os materiais recicláveis de catadores de rua ou lixão. Logo, esta atividade é caracterizada pela intermediação, ou seja, os catadores vendem para sucateiros, que repassam o material para as sucatarias ou empresas e só depois é repassado para as indústrias de reciclagem. A desvantagem de entregar a mercadoria para atravessadores são os baixos preços pagos aos catadores, que são os agentes iniciais deste circuito de comercialização.

Segundo a Gerência do Aterro, o Aurá recebe mensalmente cerca de 1200 toneladas de lixo. Desse montante, somente 20% é reciclado (240t).

O Aterro funciona 24 horas por dia e tem freqüência livre de pessoas para catação, principalmente à noite, quando a quantidade de pessoas na catação aumenta devido ao “melhor lixo”, que vem dos bairros centrais de Belém. Nesse cenário, o ator principal é o catador ou a catadora. Mas, eles dividem esse espaço com outros atores tais como: sucateiros, balanceiros, poder público, empresas de recicláveis, cooperativa de catadores etc., formando os atores da cadeia de comercialização (Quadro 1).

<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>
Catador	Pessoa envolvida na catação de recicláveis (lixo).
Sucateiro	Pequeno empresário que compra do catador o material que foi coletado no lixão e tem valor de compra ou troca para ele.
Cooperativa	Catadores que se organizaram com o apoio da Prefeitura de Belém (PMB) e organizaram uma cooperativa para negociar e vender o lixo diretamente para as empresas de reciclagem dentro da perspectiva da Economia Solidária.
Balanceiro	Geralmente “funcionário” de um sucateiro, instala uma balança em cima do lixão e compra o produto diretamente do catador, já que o sucateiro não pode agir dessa maneira.
SESAN	Secretaria responsável pelas ações do projeto.
Empresas	Compram material da cooperativa.

**Quadro 1 - Agentes principais da cadeia de comercialização**

Fonte: Martins (2007)

Essa cadeia de compra e venda tem início com a chegada do catador ao lixão para coleta de material, geralmente de madrugada. No final do dia, ou pela manhã (quem trabalhou de noite), após 8 a 10 horas de trabalho, em média, o catador disponibiliza seu material para venda no próprio local da catação. Nesse momento aparece a figura dos intermediários na cadeia de compra e venda do material.

Esses intermediários possuem estrutura de armazenamento e comercialização, e segundo informações dos catadores e do poder público, obtêm uma receita considerável na atividade. Conseguimos observar a atuação de cerca de oito intermediários, de médio e pequeno porte, atuando no local. Eles são responsáveis pela escoação da maior parte do material coletado e fazem uma forte concorrência com a cooperativa.

Entre o catador e os intermediários aparece ainda a figura do *balanceiro*. Os *balanceiros* são agentes que trabalham para as sucatarias, que recebem um adiantamento de aproximadamente R\$500,00 (quinhentos reais) e uma balança, dos donos das sucatarias nas proximidades do aterro. Esses balanceiros trabalham diretamente na célula aberta, comprando do catador e concorrendo com a cooperativa. Eles mantêm controle sobre grupos de catadores, através de

mecanismos paternalistas – doam remédios, emprestam dinheiro, incentivam o vício etc. Sobre eles não existe qualquer tipo de fiscalização por parte da Prefeitura.

Após a compra do material, os balanceiros prestam contas com seus financiadores, geralmente um sucateiro<sup>8</sup>, ficam com uma comissão (10%) e renovam o financiamento. Mas, aumentam bastante essa comissão com a redução dos preços pagos aos catadores em situação de dependência direta que têm urgência na venda do material.

Os sucateiros têm licença da Prefeitura para atuar no local, mantêm uma postura mais discreta em relação aos catadores e procuram respeitar os preços praticados pela cooperativa, pois são controlados pelo poder público e possuem negócios às proximidades do lixão. Na verdade, uma boa relação com a Prefeitura, com a cooperativa e com os catadores em geral faz parte da estratégia desses agentes para se manterem no local.

O “desgaste” não é necessário, já que os sucateiros controlam uma parte dos catadores via balanceiros. Esses “patrões” também garantem a fidelidade dos catadores com práticas paternalistas, mencionadas anteriormente, e contribuem para o aumento da incidência de alcoolismo e outros tipos de dependência entre eles.

O controle dos preços de material coletado é efetuado pelo poder público, via cooperativa. Os preços são acertados entre o poder público, a cooperativa e os sucateiros, e quando são descumpridos a cooperativa aciona o poder público e seu poder de controle de entrada e saída de pessoas e veículos no local, a fim de retornar o equilíbrio dos mesmos.

Por não disporem de condições mínimas para buscarem opções de venda do material no mercado de recicláveis, em função dos limites de locomoção, a dinâmica da venda é feita numa condição de desigualdade, onde o catador não tem controle sobre o preço e o peso do material. Essa desigualdade se apresenta na relação com o intermediário, pois eles negociam a maior parte do material coletado.

Os compradores encostam seus veículos e aguardam o que cada um tem a oferecer, impondo um processo de seleção de material, separando o que vai ou não aproveitar e determinando, muitas vezes, o valor a ser pago, com um deságio de

---

<sup>8</sup> Dono de uma sucataria nos arredores do lixão.

cerca de 30% de “impurezas”. Os materiais com demanda maior são: PET, lata de ferro, plástico fino, “qboa”<sup>9</sup> e papel.

Apesar de estigmatizados por essa prática junto aos catadores os intermediários são agentes importantes da cadeia de comercialização, pois cumprem um papel que os outros atores ainda não conseguem cumprir, principalmente no volume de material adquirido.

Devido à ausência de controle de saída de material do lixão, não foi possível levantar as quantidades de material comercializado por eles. No entanto, considerando o montante do material apto à reciclagem de cerca de 240 toneladas, a cooperativa comercializa aproximadamente 25 toneladas. Portanto, sem considerar esses valores como absolutos, os atravessadores operam com um quantitativo aproximado de 215 toneladas mensalmente, o que daria um montante de aproximadamente 90% do total.

A cooperativa de catadores também atua no aterro comprando material dos catadores para revenda às empresas recicladoras de material. Os principais clientes da cooperativa são: Maripet, S. R. Carvalho e Riopel. A cooperativa opera com capacidade de compra de cerca de cinco toneladas por semana, segundo seu presidente, sr. Benedito Ramos. A COOTPA recebe material dos catadores diariamente e efetua o pagamento aos sábados. Por ocasião do recebimento do material a cooperativa faz a pesagem na presença do catador e contabiliza para posterior pagamento, sem considerar possíveis impurezas.

Quando a cooperativa efetua a venda desse material, as empresas impõem um deságio de cerca de 30% de impureza. Esse prejuízo da cooperativa é parcialmente diluído na diferença entre o preço de compra do material dos catadores e o preço de venda para as empresas (Tabela 1).

---

<sup>9</sup> Termo utilizado pelos catadores para designar vasilhames de água sanitária e de outros produtos.

**Tabela 1 – Material comercializado pela COOTPA**

Material	Preço pago aos catadores pela COOTPA R\$/kg	Preço de venda às empresas R\$/kg	Diferença R\$	%
PET <sup>10</sup>	0,20	0,40	0,20	100%
Lata de ferro	0,15	0,20	0,05	33,33%
Plástico ilme <sup>11</sup>	0,15	0,30	0,15	100%
Qboa <sup>12</sup>	0,20	0,30	0,10	50%
Papelão	0,06	0,10	0,04	66,67%
Papel branco	0,06	0,16	0,10	166,67%
Ryder <sup>13</sup>	0,50	1,00	0,50	100%
Garrafa (água mineral)	0,20	0,30	0,10	50%
Vidro	0,10	0,20	0,10	100%

Fonte: Ramos (2007)

Apesar da precariedade da documentação e a falta de controle de entrada e saída de material, pode-se considerar que a cooperativa não consegue responder às demandas de material que poderia ser comercializado através dela. A presença do Poder Público é de grande importância no processo de organização dos catadores.

O objetivo deste capítulo foi traçar a trajetória da transformação dos recicláveis em alternativa de sobrevivência de um segmento social composto por catadores de lixo, as mudanças propostas a partir de 1997 e detalhar o cenário da intervenção, caracterizado por uma ausência histórica do poder público.

Em seguida, aborda-se o marco teórico proposto para a análise dos dados empíricos da pesquisa.

<sup>10</sup> Polietileno tereftalato – garrafas de refrigerantes.

<sup>11</sup> Polietileno de baixa densidade – embalagens, sacos de lixo etc.

<sup>12</sup> Cloreto de polivinila – garrafas de água sanitária, detergentes líquidos, água mineral etc.

<sup>13</sup> Termo utilizado pelos catadores para designar sandálias.

### 3 PROPOSTA TEÓRICA

#### 3.1 MARCO TEÓRICO PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os processos de mudanças que demandam transformação das relações entre indivíduos, organizações e instituições têm como objetivo o esforço concentrado na busca da cooperação de todos no sucesso das mudanças, o que beneficia o coletivo. A cooperação leva às mudanças positivas no sentido da melhora de uma condição econômica, social e política anterior. Neste segundo capítulo apresenta-se o marco teórico proposto pela pesquisa para a análise das mudanças no Aurá.

Os instrumentos teóricos aqui expostos buscam explicar a problemática a partir de uma abordagem conceitual de políticas públicas, da teoria institucional e organizacional e alguns conceitos da economia solidária, com objetivo de subsidiar as variáveis no entendimento dos resultados da política.

#### 3.2 UMA ABORDAGEM CONCEITUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As abordagens sobre políticas públicas têm sofrido transformações nas últimas décadas com a introdução dos estudos acerca da interação entre atores estatais e sociedades no processo de produção das políticas públicas. No cenário atual há, segundo Pimenta (2003, p. 1), uma babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão de políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação.

Analisando esse quadro complexo, na perspectiva de um modelo de Estado em processo de reconfiguração, onde novas articulações entre o público e o privado, e entre o local e o global reorientam as demandas de políticas públicas, Castro e Coelho (2001, p. 290) dividem as análises de políticas públicas em quatro grupos. O primeiro é composto por ex-executivos de governos passados que priorizaram o equilíbrio financeiro via controle da taxa de juros e orçamento financeiro. Permaneceram até o regime militar e tinham como referencial teórico pautados em

idéias de economistas neoliberais como Milton Friedman, Friedrich Hayek e James Buchanam, W. W. Rostow, Francis Perroux e outros.

O segundo grupo é formado por intelectuais comprometidos com a linha neoliberal de pensamento que criaram um clima favorável ao retraimento do Estado e sua submissão aos valores da economia. O terceiro grupo é composto por analistas de esquerda centrados no discurso crítico do papel exercido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e no pagamento da dívida externa. Um quarto grupo seria formado por analistas acadêmicos, intelectuais pretensamente independentes, que têm denunciado as distorções das políticas, embora se esquivem da produção de estudos mais profundos, por acreditarem no desenvolvimento a partir da solução das distorções por parte do governo.

Para Castro e Coelho (2001, p. 291), o primeiro, o segundo e o quarto grupos são convergentes com a visão governista quanto ao papel a ser desempenhado pela Amazônia, por exemplo, como *locus*, tanto dos processos sociais de reprodução quanto de transformação capitalista, enquanto que o terceiro grupo é criticado pela ênfase à dimensão política nos trabalhos desenvolvidos, deixando a discussão sobre a relação de poder em nível interno e externo que influenciam nas políticas públicas sem aprofundamento.

As limitações analíticas apontadas pelos autores supracitados não permitem um exame mais aprofundado das posições e dos pressupostos políticos-ideológicos subjacentes à elaboração dos projetos e das políticas públicas. O debate acerca da relação entre Estado e sociedade tem ficado algumas vezes limitado ao discurso e às leituras de enfoque crítico dessa relação. É necessário, portanto, considerar as políticas públicas, como resultado de um processo longo de construção e reconstrução das ações entre atores sociais, além da esfera estatal, em prol de um projeto mais amplo de sociedade, considerando que toda ação política é uma ação social.

As políticas públicas são, portanto, produtos que decorrem de uma dinâmica de relações entre idéias, ações e estratégias de atores, contradições e lutas travadas em função de interesses diversos (CASTRO; COELHO, 2001). Conseqüentemente,

Ganham importância as discussões sobre as instituições políticas e suas influências na definição de uma cultura política, e no papel dos atores na

reformulação das políticas públicas e no reordenamento das demandas setoriais e regionais a serem objeto das políticas traçadas (CASTRO; COELHO, 2001, p. 294).

O suporte teórico deste trabalho também será fundamentado pela Teoria Institucional, sobretudo na vertente neo-institucionalista, 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 da historicidade da estrutura das organizações e instituições envolvidas no processo e com elas foram afetadas, identificando possíveis movimentos de resistências aos arranjos introduzidos, tanto a nível organizacional como na organização dos catadores.

### 3.3 A TEORIA ECONÔMICA DE DOUGLASS NORTH

O marco teórico neoclássico não considera as instituições e sua evolução como elemento na análise subjacente do desempenho econômico das sociedades, North descarta esse arcabouço teórico como única ferramenta de análise do desempenho econômico, sem, no entanto, romper totalmente com suas premissas.

O marco teórico 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 que 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 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 âmago 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 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 deste trabalho, 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.

Finalmente, ao trazer a História para a análise econômica, proporciona novas análises dos processos de mudanças sociais, introduzindo uma forte dose de indução nas ciências econômicas, de característica mais “dura”. Objetivando uma análise mais profunda do pensamento de Douglass North, em seguida será apresentado o marco teórico elaborado pelo autor.

### 3.3.1 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 idéias 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 a 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”.

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 (fundadas 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 empitam 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 vêem 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 neo-institucionalista, 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 escola 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, o elemento cultural é de fundamental importância para o autor, no desempenho econômico. E a ideologia tem papel central, tanto nas opções políticas com 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).

### 3.3.2 A mudança institucional e a dependência do caminho escolhido

Ainda que a manutenção das “regras do jogo” seja desejável, pelo fato de que a solidez do sistema institucional favorece o planejamento estratégico por parte dos agentes econômicos, é inevitável que mudanças ocorram. Essas mudanças podem vir tanto de maneira gradual, com o passar do tempo, como de maneira radical, via revoluções, ainda que North (1993b) lembre que nem sempre as revoluções levam a alterações imediatas e radicais das instituições. Isso pode ser explicado pelo fato de que, ainda que as regras formais possam ser alteradas por ações deliberadas nos âmbitos político, judicial ou econômico, os acordos informais e os valores morais que condicionam a maneira dos indivíduos representarem a realidade possuem um caráter mais complexo.

Isso porque estas envolvem, além dos acordos formais, fatores psicológicos, pois têm uma relação direta com as tradições de uma sociedade, e por envolver mesmo a solução de problemas não cobertos por regras formais possuem uma capacidade maior de sobrevivência, sendo seu ritmo de mudança mais lento. As limitações informais subsistem também nas sociedades modernas. E muitas vezes, por persistirem no tempo entram em conflito com as regras formais causando importantes conseqüências na maneira que mudam as economias.

De acordo com North (1993b), os agentes das mudanças institucionais (sejam elas econômicas ou políticas) são os empreendedores, que visam atingir da melhor maneira possível as suas metas. Tendo-se em consideração que os fatores institucionais, aliados aos fatores econômicos tradicionais, definem o cenário onde as organizações deverão atingir seus objetivos (principalmente a maximização dos seus ganhos), é de se esperar que os empreendedores exerçam pressões para modificar as estruturas institucionais quando estas oferecem resistência ao cumprimento de suas metas.

Essas pressões podem ser exercidas tanto de maneira indireta, com a interação entre o comportamento maximizador e a conseqüente modificação dos acordos informais, como pela via direta, onde os empreendedores investem na alteração dos acordos formais (via *lobby*, por exemplo). Vale lembrar que, se os empreendedores desejam mudanças nas instituições existentes, isso ocorre por alguma motivação. E a necessidade dessa mudança estrutural está relacionada ao

que North (1993b) considera como as duas maiores fontes de mudanças institucionais: alterações expressivas nos preços relativos e mudanças nas preferências.

Com o objetivo de atender às novas demandas, as organizações podem se deparar com limitações de ordem institucional, tendo aí início o processo que pode levar às mudanças nas regras formais e/ou informais da sociedade. Num mundo onde o custo de negociação é zero, a solução que prevalecerá será aquela conjuntamente mais eficiente. As instituições ineficientes são descartadas. Neste caso a história não importaria; uma mudança nos preços relativos ou preferências induziria a uma reestruturação imediata das instituições para ajustar-se eficientemente (NORTH, 1993b).

Por outro lado, quando há rendimentos crescentes para as instituições, os mercados são imperfeitos e há custos de negociação, nada indica que as organizações captem eficientemente os sinais das mudanças contidas nos preços relativos. Isto porque os modelos derivados subjetivamente dos atores, modificados por uma retroalimentação muito imperfeita e pela ideologia, serão decisivos para explicar a maneira na qual venham a se processar as mudanças. Este é um dos conceitos centrais nas análises mais recentes de North, conhecido como *path dependence*, o qual ele encontrou na obra de Brian Arthur (NORTH, 1993b).

Este conceito significa que em situações nas quais existem equilíbrios múltiplos, uma vez que um deles é escolhido passa a ser muito diferente dos outros, pois agora, uma série de adaptações foram feitas que outorguem vantagens à manutenção dessa trajetória. A transmissão e persistência de direitos de propriedade ineficientes podem ser explicadas através da herança repassada por *path dependence* (ou seja, a dependência do caminho seguido) às gerações futuras, mesmo num contexto de escolhas racionais.

### **3.3.3 A importância da história na análise de Douglass North**

A principal conclusão política do pensamento institucionalista é que mudanças sociais resultam necessariamente de uma acumulação gradual e, na maior parte das vezes, lenta. Associar a pobreza a um determinado ambiente institucional traz a virtude de exigir uma abordagem que integre as diferentes ciências do homem e da

sociedade em seu estudo. Nações onde o valor do conhecimento transmitiu-se ao conjunto da sociedade formaram culturas de valorização do trabalho e da inovação, ao contrário daquelas de tradição escravista, que se apoiaram francamente na separação entre trabalho e conhecimento.

Não se trata apenas de colocar os investimentos em educação no centro dos processos de desenvolvimento. Em sociedades marcadas por grandes diferenças sociais é muito mais difícil que o objetivo de generalizar o acesso à educação se traduza, de fato, num ambiente educacional que valorize a aquisição massificada de conhecimentos. Isso vai muito além da educação formal, mas reflete uma atitude difusa que transpira por todos os poros do organismo social.

A idéia básica é que as escolhas técnicas (tanto quanto os conceitos científicos) não dependem apenas de eficiência, mas de uma vasta rede social que envolve a aprendizagem de um conjunto variado de atores e um processo permanente de adaptação, de tal forma que não se pode prever, ou explicar em termos puramente funcionais, que tecnologias vão prevalecer. Mecanismos como “lock in” (“uma vez alcançada uma solução, é difícil sair dela”, (NORTH, 1996, p. 94) ou dependência de caminho (*path dependence*) são centrais nos comportamentos das organizações e em suas perspectivas de mudanças.

As disputas são menos entre tecnologias que entre organizações, o que envolve um conjunto de capacidades adaptativas por parte destas organizações. Em suma, diz North (1994, p. 95) “a rede interdependente de uma matriz institucional produz massivamente retornos crescentes”. A segunda força que molda o caminho da mudança institucional são os mercados imperfeitos.

Os mercados imperfeitos refletem as dificuldades de decifrar um ambiente complexo por parte das construções mentais disponíveis (idéias, teorias e ideologias). As formas variadas de cooperação humana (das quais o mercado é apenas uma) envolvem sempre algum tipo de representação antecipada sobre o comportamento alheio que não se reduzem aos princípios abstratos do utilitarismo.

A evolução institucional dos primórdios da Europa moderna, por exemplo, tem por base a mudança na correlação de forças entre camponeses e senhores derivada do declínio populacional. Esta mudança, entretanto, era limitada pelo fato de que o modelo de mundo de cada parte incluía uma relação de desigualdade: “nenhuma

parte teria sequer vislumbrado uma mudança que tivesse eliminado esta desigualdade”.

As mudanças graduais são compreensíveis nos termos destas relações históricas. Se as instituições não estivessem sujeitas a retornos crescentes e as percepções subjetivas dos atores fossem sempre corrigidas em direção a modelos verdadeiros, então, presumivelmente, os atores teriam reelaborado os contratos na direção mais eficiente de uma solução conjunta. Exatamente pelo fato de haver retornos crescentes à estrutura institucional, o processo foi gradual e consistiu em lenta evolução de restrições formais e informais e de mudanças de capacidades de cumprimentos de acordos (NORTH, 1996, p. 96).

A abordagem histórico-narrativa é a única que permite a compreensão dos fenômenos singulares de que se compõe as mudanças. Da mesma forma North insiste que os conceitos mobilizados na explicação das causas do desenvolvimento no Ocidente não permitem, em nada, tornar inevitável este processo: “a cada passo ao longo do caminho houve escolhas – políticas e econômicas – que ofereceram alternativas reais. Dependência de caminho é uma via para estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e ligar a tomada de decisão através do tempo. Não é uma história de inevitabilidade na qual o passado quase prediz o futuro” (NORTH, 1996, p. 99). O importante é que uma vez disposto certo caminho de desenvolvimento, “[...] a rede de externalidades, o processo de aprendizagem das organizações e a modelagem subjetiva das questões, historicamente derivada reforçam o curso” (NORTH, 1996, p. 99).

É exatamente por isso que as tentativas de transferências institucionais caracterizam-se tão freqüentemente por insucessos. É bem mais simples transferir regras e normas, que crenças, estruturas e convicções. Assim, por exemplo, a adoção da Constituição americana e de leis de direito de propriedade por vários países latino-americanos não conduzem ao mesmo tipo de desenvolvimento que o dos Estados Unidos: “embora as regras sejam as mesmas, seus mecanismos de reforço, os caminhos que garantem sua aplicação, as normas de comportamento e os modelos subjetivos de comportamento dos atores, não o são” (NORTH, 1996, p. 101). Não há receitas, muito menos leis científicas gerais, que permitam antever o processo de superação de instituições ineficientes. O importante na contribuição de North é o caráter necessariamente gradual desta superação.

### **3.3.4 Arranjos institucionais e mudança nas organizações: elementos para análise em organizações municipais**

A compreensão dos conceitos principais da teoria de Douglass North é um elemento importante de análise da problemática da pesquisa, sobretudo quando nos fornece subsídios para o entendimento das possíveis limitações dos arranjos institucionais implementados pelo arcabouço institucional vigente frente a uma organização dos catadores construída historicamente pautada no clientelismo. Nesse sentido, se faz necessário aprofundamento analítico de alguns conceitos usados por North, tais como: Organização social, Instituições políticas, Organizações estatais e Arranjos institucionais.

Ao analisar os elementos norteadores do processo de mudanças institucionais (agentes, fontes, processo e direcionamento), North chama a atenção para a importância da distinção conceitual entre instituição e organização. As instituições são as regras formais, limitações informais<sup>14</sup> e os mecanismos responsáveis pela eficácia do sistema de fiscalização do cumprimento de tais normas. Em resumo, seria o arcabouço imposto pelo ser humano a seu relacionamento com os outros (NORTH, 1998, p. 11).

Já as organizações compõem-se de grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinado fim que agem dentro das limitações de um arcabouço institucional vigente que definem as oportunidades e, conseqüentemente, o tipo de organização a ser criada e suas funções, num determinado contexto histórico. Como exemplo de organização (ESPINO, 1999) aponta as organizações políticas (partidos políticos, senado, assembléia de representantes, ONG etc.), organizações econômicas (empresas, união de consumidores, cooperativas etc.), organizações sociais (igrejas, clubes, associações desportivas etc) e organizações educacionais (escolas e universidades). Essas organizações objetivam a sobrevivência num ambiente de competitividade através do conhecimento e da especialização (NORTH, 1998, p. 13).

A cultura organizacional tem relações com os grupos de pessoas que têm diferentes modos de vida, isto é, valores compartilhados que determina, em grande parte, a forma como agem as pessoas nela inseridas. Das formas de interação,

---

<sup>14</sup> Normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto-impostos.

lideranças e preferências dentro da organização originam modelos com todos que dela fazem parte ou que influenciam.

North (1996) ao avaliar o papel de elementos culturais no desempenho econômico, afirma que a ideologia não só tem um papel essencial nas opções políticas, como também, é a chave para a compreensão das decisões individuais que afetam o desempenho econômico. Para ele, idéias, ideologias, mitos e dogmas importam para que os mercados sejam eficientes, tanto políticos quanto econômicos. Ideologia é, portanto, um elemento importante na análise da cultura organizacional, pois juntamente com outros elementos contribuem para as imperfeições do mercado ao limitar as possibilidades de escolha.

A informação e o conhecimento incompletos alteram o comportamento econômico dos indivíduos e que o processo de escolhas entre alternativas econômicas tem motivações mais complexas que as meramente econômicas, como afirmam os princípios da racionalidade instrumental.

A estabilidade das organizações políticas depende do conjunto de normas, tradições e costumes que existem no sistema político. Seu 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 e os contextos em que estão inseridas também são influenciados pelas instituições que dela fazem parte. No mesmo sentido, North (1998) diz que as organizações também influenciam a evolução na mesma medida em que são por elas influenciadas, por isso, as organizações se configuram como agentes de mudança institucional, principalmente quando são importantes no processo.

North percebe também as organizações como instituições, com normas e regras que as acompanham e sinalizam modos de atuação externo e interno e que estas instituições compõem as organizações ou associações entre pessoas em vários níveis (político, econômico, social etc.) e são vínculos de relações entre os indivíduos e o Estado. Nesse sentido é importante analisar com atenção a instituição Estado.

O Estado é uma instituição, que por sua vez é constituída por outras instituições e organizações que o integram. Ao não ser participante direto nos campos organizacionais nos quais interfere, o Estado tem a capacidade de

determinar regras de atuação para outras organizações. Nesse sentido, Strachman (1999, p. 159) afirma que o Estado, em suas várias esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) intervém em vários campos organizacionais através de seu poder de regulação ou da ação direta.

Nessa perspectiva de análise organizacional, a noção de organização política ganha relevância. A organização política se caracteriza “por um sistema de regras que confere autoridade social em prol de fins coletivos, estabelecendo agentes de regulação e intervenção coletiva” (JEPPERSON, 2001). Nesse sistema estão incluídos processos como a modernização e a democratização, a construção de mercados e direitos e a institucionalização de metas como progresso e a justiça.

Portanto, existe uma influência recíproca entre organização e instituições no processo de criação e evolução das mesmas, pois as organizações são influenciadas pelo ambiente institucional. Por sua vez, as organizações influenciam no ambiente institucional na medida de sua importância e grau de influência na sociedade (NORTH, 1998). Nesse sentido, as organizações assumem papel no mesmo grau de importância das instituições, na modelagem do ambiente em que atuam, ou seja, seus campos ou setores organizacionais, criando regras e normas de atuação, construindo interrelações com outras organizações, independentemente das distâncias entre elas, tanto verticalmente (autoridade e poder) como horizontalmente (cooperação e concorrência).

Essa influência mútua entre instituições e organizações na perspectiva da análise das organizações é pautada também na introdução do conceito de campo ou setor organizacional. Os campos organizacionais são considerados também como setores da sociedade, por terem áreas claramente definidas. Por isso, esses setores estão inseridos nos campos organizacionais as relações de natureza vertical e horizontal e suas influências culturais, técnicas e ou políticas (DIMAGGIO, 2001). Propondo o conceito de “setor social”, Meyer e Scott (2001) o definem “como o que inclui todas as organizações dentro de uma sociedade que proporcionam um determinado tipo de produto ou serviço junto com seus grupos organizacionais associados”. O setor social se define como organizações que atuam: a) na mesma área, as quais se identificam pela similaridade de seus serviços, produtos ou funções; b) junto com as organizações que influenciam de maneira crítica o desempenho das organizações focais.

Nessa perspectiva, as organizações estatais atuam em seus próprios campos organizacionais e tem a capacidade de atuação em outros campos, a organização empresarial privada moderna é uma estrutura administrativa complexa, burocrática e formal que também pode atuar nos mesmos campos ou setores sociais que as organizações públicas estatais (FARIAS FILHO, 2005, p. 84). O autor afirma ainda que:

As organizações modernas são comandadas e funcionam a partir de aspectos racionais e intelectivos em que processos administrativos são processos de tomada de decisão e estas se desenvolvem no contexto de uma racionalidade limitada, cujas escolhas têm a ver com as premissas organizativas de decisão, tais como estruturas, funções, comportamentos, etc. para fins dos objetivos previstos.

Nesse cenário, a análise de uma intervenção considerada moderna do ponto de vista da gestão pública, onde as organizações políticas atuam dentro de parâmetros considerados modernos é um desafio, pois traz para a discussão mudanças nas organizações estatais. A realidade trabalhada nesta pesquisa aponta para a intervenção pública municipal na perspectiva de um novo olhar do poder público para o problema dos resíduos sólidos.

A necessidade de mudanças nas organizações públicas para o enfrentamento de questões sociais complexas foi executada em Belém, com a introdução de arranjos institucionais no sentido de mudar uma realidade de exclusão social no lixão do Aurá. A presença de uma rede complexa de relações informais e de confiança mútua construída em torno da catação de material reciclável no local foi o desafio maior enfrentado pelo poder público municipal.

As organizações públicas têm passado por mudanças na busca de responder aos anseios de sociedades cada vez mais complexas, onde o mercado (mais dinâmico) exige uma presença mais efetiva do Estado, sobretudo em áreas onde este (o mercado) não demonstra interesse, como é o caso da área social. Nesse sentido, os Estados estão se adequando às necessidades sociais. No caso brasileiro o Estado intervém fortemente no ambiente institucional no sentido de responder às demandas sociais crescentes, sobretudo na década pós-1980.

Essa intervenção se reflete nas várias esferas da organização estatal, objetivando a construção de um ambiente institucional favorável à implementação de políticas públicas de inclusão social. No caso dos municípios, a introdução de

arranjos institucionais pelas organizações estatais através da participação de organizações sociais é elemento central da análise deste trabalho. A noção de arranjo institucional dentro da linha de análise adotada neste trabalho é importante, pois difere da noção de ambiente institucional.

O ambiente institucional é formado pelas regras políticas, econômicas, sociais e jurídicas existentes para garantir a produção, a troca e a distribuição, assim como por, eleições, o direito de propriedade e o direito de contratos existentes (DIMAGGIO; POWELL, 2001a). Já os arranjos institucionais estão ligados às estruturas que possibilitam a cooperação ou competição dos atores ou membros inter ou intra-instituições. São, portanto, estruturas dentro dos ambientes que determinam, inclusive, as mudanças nas normas.

Com base na definição dos autores supracitados, Farias Filho (2005, p. 94) afirma que em muitos casos as mudanças institucionais não são realmente casos de mudanças, mas sim de arranjos institucionais forjados no sentido de promoverem somente mudanças aparentes. No mesmo sentido, o que pode parecer uma institucionalização pode ser apenas um arranjo institucional ou da estrutura dos ambientes organizacionais para facilitar mudanças nas organizações ou para convencer os membros das organizações de que mudanças foram operadas.

A mudança organizacional é para Dimaggio e Powell (2001a), uma mudança na estrutura formal, na cultura organizacional, nas metas, programas ou missão da organização. Ela envolve, portanto, mudanças de regras formais e informais, onde as últimas são lentas e dependem da adesão dos agentes envolvidas na organização (FARIAS FILHO, 2005, p. 117). Já uma reforma administrativa está restrita, na maioria das vezes, a arranjos institucionais e organizacionais e não envolve modificações na base estrutural e simbólica da organização.

Nesse sentido, a análise das mudanças nas organizações municipais objeto da pesquisa busca o entendimento dos arranjos introduzidos, assim como investigação dos atos dos atores envolvidos no processo de intervenção, onde o Estado, em sua esfera municipal, é o agente mais importante no processo, pois, funcionou como a organização com maior poder de intervenção do que outros atores no processo de construção da política, considerando este como fonte das mudanças. Em seguida, prosseguindo a análise teórica do trabalho, farei uma análise do instrumento mais efetivo de intervenção pública introduzido no espaço

pesquisado, que tem seus fundamentos teóricos nos conceitos da Economia Solidária.

### 3.4 APORTE CONCEITUAL DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

A Economia Solidária surge de uma atitude crítica frente ao modelo de desenvolvimento capitalista que produz riqueza gerando desigualdade e, conseqüentemente, coloca em risco a sustentabilidade no planeta, devido à degradação ambiental por ele produzida. Orientada por valores não-mercantis, como a solidariedade e a democracia, a Economia Solidária incorpora as dimensões culturais, étnicas e ecológicas do desenvolvimento, no qual a produção, a distribuição e a preservação dos recursos naturais e sociais são tomadas como eixos para um processo emancipatório.

A Economia Solidária corresponde ao conjunto de atividades econômicas (de produção, distribuição, consumo, poupança, crédito etc.) organizadas sob a forma de autogestão. Esta significa, de forma geral, a organização e o controle do processo de produção pelos próprios trabalhadores associados, que decidem também sobre a destinação do produto.

Dentre as condições fundamentais para o desenvolvimento das práticas autogestionárias, destacam-se a detenção coletiva pelos trabalhadores da propriedade dos meios de produção (máquinas, equipamentos etc.), no que se elimina a existência de patrões ou os gestores privados do capital; e a participação democrática (uma cabeça, um voto) do conjunto dos trabalhadores em todas as decisões que afetam a associação, evitando-se com isso a criação de castas de dirigentes que decidem sem produzir, separados daqueles que produzem sem decidir.

As experiências de autogestão não se confundem com as organizações cooperativas. A cooperativa pode ser a forma jurídica adotada pelos trabalhadores associados para continuar a produção de bens ou serviços de maneira autogestionária. Outras formas jurídicas são também possíveis, como a própria forma associativa, movimentos sociais, organizações comunitárias, redes de cooperação, complexos cooperativos e até mesmo empresas limitadas ou sociedades anônimas.

O que importa, portanto, não é a forma jurídica adotada para efetivar a posse coletiva dos meios de produção pelos trabalhadores. O que define a autogestão são as relações sociais democráticas, coletivistas e igualitárias que fazem da produção associada mais do que uma organização econômica, à medida que se configura num espaço privilegiado para a experimentação social e a realização de ações pedagógicas no campo político e cultural.

A Economia Solidária projeta-se também como uma estratégia de enfrentamento à exclusão e à precarização do trabalho, sustentada em formas coletivas de geração de trabalho e renda e articulada aos processos de desenvolvimento local participativo e sustentável. Tem as seguintes características:

A Cooperação: existência de interesses e objetivos comuns, a união dos esforços e capacidades, a propriedade coletiva de bens, a partilha dos resultados e a responsabilidade solidária sobre os possíveis ônus. Envolve diversos tipos de organização coletiva: empresas recuperadas (assumidas pelos trabalhadores); associações comunitárias; redes de produção, comercialização e consumo; grupos informais produtivos de segmentos específicos (mulheres, jovens e outros); clube de trocas etc. Na maioria dos casos, essas organizações coletivas agregam um conjunto grande de atividades individuais e familiares.

A Autogestão: os participantes das organizações exercitam as práticas participativas de autogestão dos processos de trabalho, das definições estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, da direção e coordenação das ações em seus diversos graus e interesses etc. Os apoios externos, de assistência técnica e gerencial, de capacitação e assessoria, não devem substituir nem impedir o protagonismo dos verdadeiros sujeitos da ação.

A Dimensão Econômica: é uma das bases de motivação da agregação de esforços e recursos pessoais e de outras organizações para produção, beneficiamento, crédito, comercialização e consumo. Envolve o conjunto de elementos de viabilidade econômica, permeados por critérios de eficácia e efetividade, ao lado dos aspectos culturais, ambientais e sociais.

A Solidariedade: o caráter de solidariedade nos empreendimentos é expresso em diferentes dimensões: na justa distribuição dos resultados alcançados; nas oportunidades que levam ao desenvolvimento de capacidades e da melhoria das

condições de vida dos participantes; nas relações que se estabelecem com o meio ambiente, expressando o compromisso com um meio ambiente saudável; nas relações que se estabelecem com a comunidade local; na participação ativa nos processos de desenvolvimento sustentável de base territorial, regional e nacional; nas relações com os outros movimentos sociais e populares de caráter emancipatório; na preocupação com o bem-estar dos trabalhadores e consumidores; e no respeito aos direitos dos trabalhadores<sup>15</sup>.

### **3.4.1 Empreendimentos econômicos solidários**

Os empreendimentos econômicos solidários são aqueles que apresentam, de forma geral, as características principais da Economia Solidária, conforme definidas anteriormente, que são: a cooperação, a autogestão, a dimensão econômica e a solidariedade como princípio estruturante das relações sociais. Esses empreendimentos podem realizar suas atividades econômicas em vários campos, desde a produção de bens, a prestação de serviços, fundo de crédito, comercialização e o consumo solidário.

Além disso, o que define os empreendimentos econômicos solidários é a compreensão de que a realização de suas atividades no campo econômico é tomada como um meio (fundamental e determinante) para as ações ou objetivos dos coletivos de trabalhadores em outras dimensões da vida social. Nesse sentido, o econômico não é tomado como um fim em si mesmo, mas como um meio para o estabelecimento de relações sociais solidárias e coletivistas para a comunidade em que se inclui e para além dela, estendendo os laços de apoio e ajuda mútua para outros empreendimentos solidários e comunidades do território.

A cooperativa, conforme afirmado anteriormente, é uma das formas jurídicas adotadas pelos trabalhadores para se associarem. Essa forma de organização acompanha a própria história humana, que é pautada, sobretudo, na perspectiva da cooperação. Nesse sentido, abordaremos, em seguida, um breve histórico do cooperativismo, ressaltando que, para os objetivos deste trabalho, a visão de cooperativismo está atrelada aos conceitos da Economia Solidária.

---

<sup>15</sup> Extraído, com adaptações de SIES (2004).

### 3.4.2 A visão do “homem” que o cooperativismo aborda

Segundo Charles Gide<sup>16</sup>, estudioso do Cooperativismo, a origem da cooperação está na própria origem da humanidade, no seu modo de ser, de viver e de agir diante das necessidades vitais. A ajuda-mútua e a cooperação também são encontradas nas formas de organização do trabalho coletivo e no domínio da vida econômica. Em todas as épocas de vida da humanidade encontram-se exemplos de trabalho e economia coletiva. Através da história dos povos (romanos, babilônios, germânicos etc.), os homens, que são seres eminentemente gregários, sentiram a necessidade da cooperação para melhor poderem assegurar a sua sobrevivência, prover a sua prosperidade e conquistar os seus objetivos.

A origem histórica do cooperativismo moderno tem como referência a sociedade inglesa do século XIX, que vivia o impacto das transformações no mundo do trabalho, em decorrência da Revolução Industrial. A era das máquinas modifica profundamente as relações de produção e a conseqüente necessidade de divisão do trabalho. A economia, que desde a Idade Média era exercida por corporações profissionais, nas quais o artesão exercia sua atividade em casa ou numa dependência anexa, passou por uma mudança radical, em que essa produção artesanal perdeu espaço a favor do sistema capitalista de produção. Com o avanço da industrialização e da urbanização, muitas famílias que desenvolviam o trabalho de forma artesanal nas antigas corporações e manufaturas, se viam obrigadas a vender a força de trabalho, em troca de salário para sobreviver.

A mecanização da indústria, ao mesmo tempo em que fazia surgir a classe assalariada, promovia o desemprego em massa e, conseqüentemente, a miséria coletiva e os desajustes sociais. A intranqüilidade social tornou-se campo fértil para a formação das mais variadas oposições ao liberalismo econômico. Surgiram as primeiras organizações dos trabalhadores (sindicatos, associações de operários, cooperativas de ajuda-mútua, comitês de fábricas) desencadeando movimentos de reivindicação e reclamando por mudança social, econômica e política.

---

<sup>16</sup> Charles Gide (1847-1932) Francês, professor universitário, ficou conhecido mundialmente por suas obras sobre economia, política e cooperativismo. Fundador da “Escola de Nines” na França, que muito contribuiu com a produção do conhecimento sobre o cooperativismo mundial.

É neste contexto que nasceu o embrião do cooperativismo moderno. Representou, sobretudo, a organização dos trabalhadores para fazer frente às conseqüências sociais e econômicas do capitalismo do século XIX.

#### 3.4.2.1 A contribuição do cooperativismo no desenvolvimento nacional

Segundo a Recomendação 127/66 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1966, p. 32), com sede em Genebra, na Suíça:

nos países em vias de desenvolvimento, estabelecer e expandir cooperativas deveria ser considerado um dos fatores importantes do desenvolvimento econômico, social e cultural, como meio para: melhorar a situação econômica, social e cultural das pessoas com recursos e possibilidades limitadas, assim como para fomentar seu espírito de iniciativa; incrementar os recursos pessoais e o capital nacional mediante estímulo da poupança e sadia utilização do crédito; contribuir para a economia, através do controle democrático da atividade econômica e de distribuição eqüitativa dos excedentes; possibilitar emprego mediante ordenada utilização de recursos; melhorar as condições sociais e completar os serviços sociais nos campos da habitação, saúde, educação e comunicação e ajudar a elevar o nível de conhecimento geral e técnico de seus sócios.

No caso brasileiro, no contexto de crise do modelo de assalariamento e das formas clássicas que pautam nosso desenvolvimento econômico, o cooperativismo é uma alternativa de geração de trabalho e renda para segmentos sociais excluídos do sistema econômico. Mas deve-se adotar uma forma de cooperativismo que possibilite a esses segmentos excluídos o resgate de aspectos básicos de cidadania e de “espírito cooperativo”. Nesse sentido, a presença do Estado como aglutinador de políticas, pautadas em novos arranjos institucionais, pode contribuir decisivamente para a elaboração e implementação de uma política de economia popular e solidária, sobretudo, para o segmento dos catadores de lixo, que sobrevivem sob as condições expostas anteriormente.

Essa perspectiva de intervenção tem um forte apoio teórico nos estudos da FASE (2003), que contribui com essa nova institucionalidade, apoiando a formação de redes, intervindo nas cadeias produtivas, desenvolvendo uma plataforma mínima da economia popular e solidária que envolve a sociedade e o Estado no enfrentamento de demandas sociais e na busca da ampliação da noção de política pública de emprego na perspectiva do cooperativismo, o que exige um amplo

esforço de mudança cultural e institucional. Para a FASE, a filosofia de economia social que marca o cooperativismo modifica a perspectiva e as relações de oferta e demanda por apoio institucional para gerar trabalho e renda. O desafio é superar as referências para o capital social engendrado pelo modo cooperativista de produção da economia dominante, onde os hábitos existentes institucionalizam obstáculos: no acesso a mercados, crédito, qualificação profissional, recursos técnicos e organizacionais resultantes da cultura administrativa e nos modelos de gestão.

A resposta a esses desafios, segundo a FASE, passa pela construção de uma nova institucionalidade, apoiar a formação de redes, intervir nas cadeias produtivas, desenvolver uma plataforma de economia solidária dentro da perspectiva de uma noção de política pública que envolva a sociedade e o Estado na construção de uma economia cooperativa. Nessa perspectiva, o cooperativismo pode ser uma alternativa de associar o potencial empreendedor “dos de baixo”.

As propostas de intervenção efetivas da FASE na construção da economia solidária, através de políticas públicas, vêm ao encontro da análise feita no primeiro capítulo deste trabalho e será importante no entendimento dos elementos norteadores da política implantada em Belém no período pesquisado. No entanto, uma análise mais pautada num rigor teórico exige um aporte teórico que dê conta da importância da tarefa governamental, o que será feito em seguida.

### 3.5 PROPOSTA TEÓRICA PARA ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PAÍSES COM FRÁGIL INSTITUCIONALIDADE

O referencial teórico utilizado neste trabalho buscou um modelo com maior rigor teórico-metodológico e explicativo que viabilize uma análise da política pública em sua fase de implementação, ou seja, o Estado em ação. A escolha da literatura neo-institucionalista para a análise da política está pautada no modelo construído na CEPAL por Torres (2004).

O trabalho de Torres propõe um modelo teórico e metodológico para subsidiar o estudo das políticas públicas em países com frágil desenvolvimento político e institucional. O autor parte de uma discussão sobre a pertinência teórica e conceitual de abordar a políticas públicas como variável dependente dos contextos políticos e institucionais em que se produzem. Nesse sentido, propõe uma releitura dos

processos de estruturação das políticas públicas que dê centralidade aos regimes políticos e reconheça a função central à função governamental.

Para Torres (2004), a centralidade do regime político permite uma aproximação mais precisa dos problemas de consistência e persistência da democracia e a função governamental permite dimensionar a capacidade estrutural do Estado para produzir mudanças que a sociedade precisa. A proposta de análise afirma que a natureza de um regime político determina, de maneira central, a estruturação das políticas públicas e procura responder se, em condições de precariedade política e informalidade institucional, as políticas públicas podem mudar a vida das sociedades.

Existe uma grande diferença nos processos de estruturação de políticas públicas entre países com sólidas estruturas políticas e institucionais e regidas pela formalidade e países com estruturas frágeis e instituições pautadas na informalidade (TORRES, 2004, p. 8). A concentração dos estudos de políticas públicas no problema do poder dos vários atores envolvidos na política e no conceito de Estado que detém sempre a capacidade de impor as regras do jogo é criticada por Torres, que traz a questão para a América Latina, onde, segundo ele, o Estado não tem essa capacidade, logo a análise de política pública toma sentido particular em cada realidade.

A concentração dos estudos de políticas públicas em si mesmas é proposta por Torres (2004) no sentido de entendê-las como resultado do tipo de regime político e da ação do governo que emerge do regime. A política pública é vista como variável dependente e só pode ser explicada a partir de um conjunto de fatores políticos e institucionais onde se estrutura, ou seja, o regime político e o governo.

O regime político por marcar os limites e as possibilidades dos processos de estruturação das políticas públicas e seus ciclos de existência, através do caráter democrático ou autoritário e o governo por se constituir o articulador entre o regime político e as políticas públicas. Por um lado, o governo é a forma concreta através da qual o regime político expressa a maneira como o Estado e a sociedade estão organizados e, conseqüentemente, como o poder político é exercido e, por outro o governo define prioridades que conduzem a sociedade e o Estado a uma situação preestabelecida.

Porém, Torres (2004) afirma que não basta estabelecer a natureza dependente das políticas públicas aos regimes políticos e a forma governamental, mas estabelecer o nível dessa dependência, ou seja, o grau de em que as tipologias dos regimes políticos e os níveis de autonomia governamental que determinam as especificidades dos processos de estruturação das políticas públicas. Os regimes políticos podem ser diferenciados segundo o grau de consolidação política e institucional construídos historicamente. Esse critério permite analisar a capacidade do Estado e o governo de mobilizar as ferramentas à sua disposição para cobrir todo o território e fazer cumprir as regras do jogo pela sociedade. O critério também permite estabelecer a identificação das margens de manobra dos governantes para traduzir suas intenções de governo em fatos governamentais e as implicações que essa diferenciação tem sobre a estruturação das políticas.

Ao abordar os elementos teóricos e os métodos que permitem analisar as políticas numa perspectiva mais ampla do regime político e do governo, Torres trouxe para discussão a centralidade do regime político no estudo das políticas públicas como forma de entendimento da ação do Estado e sua relação com a sociedade, assim como, e o papel das políticas públicas nessa relação. O objetivo do autor é analisar a questão propondo a dependência das políticas públicas em relação aos regimes políticos e a função governamental.

Ao defender as políticas públicas como variáveis dependentes do regime político e da função governamental, Torres (2004, p. 12) chama a atenção para a necessidade de identificar a margem de manobra de que dispõem os governos para responder às demandas. A resposta a esse problema está relacionada com o grau de autonomia governativa do governante para traduzir suas intenções de governo em fatos governamentais. Nessa perspectiva, a ação do governo se estende entre o extremo de uma intervenção ilimitada de controle do Estado e da sociedade (O'DONNELL, 1993, p. 105) e o extremo da intervenção limitada, onde o governo é a única unidade organizada de poder, resultado dos baixos níveis de institucionalização política.

A capacidade dos governos para manter o poder político e gerar novo poder, coloca claramente os problemas da “qualidade” da democracia e a “persistência” das instituições democráticas e as implicações desse cenário na estruturação das políticas públicas. Para Torres (2004, p. 12) esse problema deve ser analisado

através da exposição dos atributos da “qualidade” e “persistência” ao filtro da formalidade e da informalidade que preside a ação das instituições políticas em sua relação com a sociedade e vice-versa.

A diferença entre comportamentos formais e informais é de grande importância, pois, permite inferir que a estruturação de políticas não está determinada pela conjuntura particular que podem atravessar os atores e interesses em um momento dado e sim pela configuração do regime político, ou seja, o projeto do governo e pela maneira como o projeto é concretizado. Na prática, a observação dos conteúdos e as maneiras como se estruturam e realizam os projetos de condução (governo) da sociedade e do Estado reflete mais ou menos a fidelidade e o tipo particular de padrão que regem os comportamentos sociais e institucionais.

Esse padrão está de tal forma imerso na ordem institucional e territorial vigente que imprime alguns riscos ao regime político. Assim, a particular configuração dos regimes políticos se expressa, concretamente, nos distintos graus de autonomia que tem o governante para traduzir intenções em fatos de governo através de políticas públicas.

A compreensão da estruturação das políticas públicas passa, segundo Torres (2004, p. 13), pela consideração dos riscos próprios das estruturas políticas e das relações de poder político que delas derivam. Essas considerações são propostas para explicar as diferenças de sentido e conteúdo na estruturação de políticas públicas em países com democracias sólidas e em países com democracias frágeis, sob três aspectos:

a) A centralidade do regime político – Os regimes políticos determinam as formas (institucionais) e os modos (culturais) através dos quais as sociedades se governam. A importância do regime político está em sua capacidade de ordenamento que define instâncias, níveis e escalas em que se produzem e estruturam o exercício de governo e, conseqüentemente, as políticas públicas. O regime estabelece os distintos níveis de decisão, organização e as relações de poder que regem a ação estatal. As relações de poder determinam os graus de subordinação que regem as autoridades de política pública. Nesse sentido, os regimes políticos se constituem em formas institucionalizadas de obediência política e social.

b) A função crucial da tarefa governamental - Por uma parte, a forma de governo, como forma institucional, estabelece os laços de pertencimento que regem as relações entre o governante e o aparato de governo, assim como o campo de ação em que o governante deve desenvolver em sua relação com os governados. Os laços de pertencimento estão definidos pelas relações de exterioridade, transcendência e unicidade. Por outra parte, o modo de governar, como prática cultural representa tanto a cultura política e institucional que prevalece numa sociedade como o projeto político que está em jogo para impor um determinado roteiro à sociedade e ao Estado. A cultura política e institucional se expressa através de três elementos: A maneira como se produz a negociação entre governantes e governados na definição e na gestão dos assuntos políticos e institucionais; a maneira particular como se dispõem as coisas que um objetivo possa ser alcançado e a intensidade na aplicação de recursos públicos com objetivo nos resultados.

c) Sobre a natureza dependente das políticas públicas – A importância das políticas públicas está em sua capacidade de responder às demandas de exclusão dos governados por parte dos governantes. Assinala a quem se orienta a ação governamental e a quem não será beneficiado, dentro de uma correlação de forças presente na sociedade. As políticas públicas também evidenciam o grau de controle que tem o governante sobre o aparato estatal e da sociedade que governa. Portanto, conflito político e controle organizacional expõem a natureza crítica das políticas públicas (TORRES, 2004, p. 16).

As políticas públicas resultam de um determinado grau de conflito social. Elas são o dispositivo por excelência, através do qual, se põem em marcha e se imprime uma determinada velocidade à máquina governamental. Portanto a função governativa determina de maneira crucial a estruturação das políticas públicas. O caráter integrador emerge da capacidade que tem a função governativa para induzir a confluência de forças em torno de um determinado projeto de sociedade e de Estado para imprimir sentido de identidade à ação de governantes e governados.

Da mesma maneira que os regimes políticos determinam as formas de governo e os modos de governar, a estruturação das políticas públicas está determinada pela maneira particular de como os governantes dispõem de recursos institucionais e práticas culturais de governo para obter resultados desejados; pela luta entre as distintas forças de poder, impondo a partir do governo um projeto de

direção política e ideológica para o Estado e a sociedade; pelo grau de distribuição do poder estatal que resulta no grau de poder da burocracia na interferência nos objetivos do governo; pelo tipo de instâncias e mecanismos de comunicação entre governantes e governados; e pelo grau das relações intergovernamentais se constituírem em ações e decisões de governantes e governados em nome de um projeto único.

Em sua relação com a sociedade civil, as políticas públicas se constituem em um poderoso instrumento de comunicação. Em sua relação com o exercício de governo se constituem em dispositivo central, através do qual, os governantes podem impor rumos definidos ao Estado e às sociedades que governam (TORRES, 2004).

Ao analisar os regimes políticos e a autonomia governativa como elementos determinantes na particularidade da estruturação de políticas públicas Torres (2004) afirma que o regime político não só fundamenta a produção e a estruturação de políticas, mas também imprime sentido normativo e conteúdo valorativo às políticas em seu papel em busca da interação governativa entre Estado e sociedade. Sentido normativo porque através de normas e procedimentos estáveis e permanentes fundamenta o papel das políticas na busca de um determinado comportamento político que progressivamente se interioriza na sociedade e no Estado. E valorativo porque dá visibilidade ao fato de que a indução de comportamento não é neutra.

Uma escolha política significa, portanto, uma opção dentro de um conjunto de alternativas de política. Sentido normativo e conteúdo valorativo fazem com que as políticas públicas não somente encarnam e concretizam a função governativa. Mas, estruturalmente, a partir do regime político, as políticas públicas revelam e especificam a aposta em jogo, por parte do governante, de seu projeto particular de direção política e direção ideológica do Estado e da sociedade que governa e de como o Estado vai se remodelar para interagir com a sociedade. Torres (2004) propõe quatro elementos para diferenciação dos regimes políticos:

1) Territorialidade e institucionalização da ordem - A territorialidade está relacionada não somente aos dispositivos através dos quais o Estado cobre a nação e esta cobre todo o território. Também estabelece os princípios de coesão interna que regem o Estado em sua relação com a sociedade e os mercados. O controle do território é a referência real do poder político. A institucionalização da ordem é o

processo de duas dimensões. Por uma parte, é o processo mediante o qual os princípios e os valores que dão fundamento às instituições são conhecidos, aceitos e praticados regularmente, pelo menos por aqueles a quem as pautas definem como participantes do processo. A outra parte, a institucionalização da ordem pode ser entendida como o processo mediante o qual as organizações adquirem valor e estabilidade em suas estruturas, funções e procedimentos. A institucionalização da ordem é o campo de encontro entre dominação e hegemonia e também define também os princípios de coesão externa que regem o Estado em sua relação com a sociedade, os mercados e outros Estados.

2) Formalidade e informalidade: as versões da institucionalização fragmentada da ordem – A institucionalização fragmentada da ordem pode produzir-se sob duas formas distintas: a) institucionalização fragmentada formal, que se caracteriza por configurar uma situação em que inclusive aqueles que não conhecem, não aceitam e não praticam os princípios e valores institucionais, mantêm comportamentos transparentes e previsíveis ou pelo menos dentro de parâmetros que são perfeitamente contrários aos que regem aquela institucionalidade que não aceitam. b) a outra forma é a institucionalização fragmentada informal que se caracteriza por configurar uma situação em que todos aqueles que não conhecem, não aceitam ou não praticam os princípios e valores institucionais, mantêm comportamentos que são cada vez mais difusos e complexos. É a quebra de ordem total e os padrões de regulação e controle social se mostram incapazes de dar conta das seqüências condutoras da realidade social.

3) Estabilidade-instabilidade estatal e estabilidade-instabilidade governativa: tipologias de regimes políticos – Enquanto os problemas de territorialidade estão associados aos problemas de estabilidade do Estado, ou seja, sua capacidade em manter-se e reproduzir-se sob uma ordem estabelecida. Caso não se mantenha sob os padrões de coesão social vigente e dos sistemas hierárquicos de autoridade reconhecidos, a autoridade estatal está questionada. Quando a questão dos problemas de institucionalização da ordem é relacionada à estabilidade governamental, se faz referência à incapacidade para manter a direção e o controle no processo de condução da sociedade e o Estado que governa, como por exemplo, assegurar que as organizações públicas se adaptem às exigências das mudanças.

Sem a unidade de poder político ou sem capacidade para manter a coesão interna e externa da ação estatal, a estabilidade de um governo será questionada.

Torres (2004) considerou a situação acima descrita em um quadrante, conforme o Quadro 2.

<p><b>TC-IP</b></p> <p>Países que apresentam estabilidade estatal com estabilidade governativa.</p>	<p><b>TC-IP</b></p> <p>Países que apresentam estabilidade estatal com instabilidade governativa.</p>
<p><b>TP-IC</b></p> <p>Não se cumpre</p>	<p><b>TI-IF</b></p> <p>Países que apresentam instabilidade estatal com instabilidade governativa</p>

**Quadro 2 – Classificação proposta por Torres (2005)**

Fonte: Torres (2005, p. 22)

4) Unidade de poder político institucionalizado/unidade de ação institucional – A consideração da dupla territorialidade/institucionalização da ordem, à luz dos problemas de estabilidade/instabilidade estatal e estabilidade/instabilidade governativa, evidencia o princípio de unidade básica que deve reger o Estado: a unidade que deve manter no exercício do poder político e na ação das suas instituições. Por um lado, a Unidade do Poder Político Institucionalizado (UPPI) se define como aquela característica ou atributo que permita ao Estado imprimir princípios de coesão interna específica ao conjunto de instituições que o compõem. Trata-se de uma maneira de impedir que os distintos grupos sociais e os grupos do poder se apropriem ou repartam em feudos e parcelas o aparato estatal e com isso, apropriar-se do poder estatal. Por outro lado, a Unidade de Ação Institucional (UAI), que se define como poder de coesão externa específica à ação das instituições estatais, trata do impedimento do domínio do Estado por grupos dominantes e dominados.

Torres (2004) considerou essa situação em outro quadrante, conforme o Quadro 3.

<p>Existe UPPI e UAI</p> <p>Trata-se de países cujas estruturas e práticas institucionais de poder político e ação estatal existem independentemente dos interesses privados</p>	<p>Existe UPPI, porém não UAI</p> <p>Trata-se de países cujas estruturas e práticas institucionais de poder políticos a ação estatal são ocasionalmente permeados pelos interesses privados.</p>
<p>Não existe UPPI, porém existe UAI</p> <p>Não se considera</p>	<p>Não existe UPPI, nem UAI</p> <p>Trata-se de países cujas estruturas e práticas institucionais de poder político e ação estatal dependem do momento que atravessam os interesses privados</p>

**Quadro 3 – Classificação proposta por Torres (2004)**

Fonte: Torres (2004, p. 23)

O resultado das análises da territorialidade/institucionalização da ordem e o desdobramento em estabilidade/instabilidade estatal estabilidade/instabilidade governativa, levou Torres (2004) a elaborar uma Tipologia dos Regimes Políticos dividindo os países em três tipos, de acordo com a capacidade dos regimes políticos em gerar obediências:

a) Países de regimes políticos de obediências sólidas: se trata de países onde o Estado cobre toda a nação, e esta chega a todo território e a institucionalidade é conhecida, aceita e praticada por toda a sociedade. São países com estabilidade política e alta valorização econômica e social, onde prevalece a estabilidade estatal acompanhada de estabilidade governativa. O autor cita como exemplos os Estados Unidos, a França e a Espanha.

b) Países de regimes políticos de obediências porosas: se trata de países onde o Estado cobre toda a nação, e esta chega a todo o território, porém a institucionalidade apresenta fissuras que fazem que nem todas as instituições públicas sejam conhecidas, aceitas e valorizadas econômica e socialmente. São países com estabilidade estatal e instabilidade governativa, pois o governo não tem capacidade para manter a unidade de ação de suas instituições. Como exemplos a Argentina, o Chile e a Itália.

c) Países de regimes de obediências frágeis: são países onde as instituições não são estáveis nem valorizadas econômica e socialmente. São países com

fragilidade e instabilidade estatal e governativa. Os exemplos são a Colômbia, o México, a Bolívia e o Peru.

O método proposto por Torres (2004) analisa que distintos tipos de regimes correspondem a distintos tipos de autonomia governativa. Nesse sentido, da perspectiva do exercício do governo, a unidade de poder político institucionalizado e unidade de ação institucional não somente delimita fronteiras de relações entre o Estado e a sociedade, mas entre governantes e governados. Também assinala as diferenças que podem existir no grau de autonomia que tem os governantes na estruturação das políticas públicas nos diferentes países, de acordo com o tipo que rege cada país. É a capacidade que cada governante tem de estruturar suas políticas e traduzir suas intenções em fatos governamentais (Quadro 4).

<p>Existe UPPI e UAI</p> <p>O governo conta com uma elevada margem de manobra que não só lhe permite orientar, sem maiores traumas, a ação governativa em um determinado sentido, como também lhe assegura a continuidade e a consistência ao traçado das políticas.</p>	<p>Existe UPPI, porém não UAI</p> <p>A margem de manobra do governo está subordinada ao cumprimento de algumas regras do jogo político e institucional restringidas a um cenário bem definido e com alguns atores bem conhecidos.</p>
<p>Não existe UPP, porém existe UAI</p> <p>Caso não considerado</p>	<p>Não existe UPPI, nem UAI</p> <p>A margem de manobra do governo depende, de maneira crucial, da capacidade do governante para identificar e mobilizar os interesses, as tensões e os conflitos em torno de um projeto político, administrativo e pessoal.</p>

**Quadro 4 – Classificação proposta por Torres (2004)**

Fonte: Torres (2004)

Os graus de permeabilidade das estruturas e práticas institucionais de poder político e o grau de autonomia governativa permitem ordenar, em uma tipologia alternativa, os distintos regimes políticos e seus correspondentes graus de autonomia na estruturação das políticas públicas. No quadrante, temos o resumo das tipologias (Quadro 5).

<p>Existe UPPI e UAI</p> <p>Modelo de alta autonomia governativa. Trata-se de um modelo onde o Estado e o regime político estão estruturados em torno de uma relação orgânica de poderes, com uma rede de instituições articuladas a um aparato estatal que tem um centro único e bem definido e coordenado horizontal e verticalmente.</p>	<p>Existe UPPI, porém não UAI</p> <p>Modelo de mediana autonomia governativa. Trata-se de um modelo onde a relação orgânica entre o Estado e o regime político se mantém, apesar das porosidades que apresentam alguns de seus ramos do poder público ou algumas de suas instituições políticas e administrativas.</p>
<p>Não existe UPPI, porém existe UAI</p> <p>Caso desconsiderado</p>	<p>Não existe UPPI nem UAI</p> <p>Modelo de baixa autonomia governativa. Trata-se de um modelo onde a relação entre Estado e regime político se caracteriza pela disseminação de poderes e micro poderes, que se desenvolve em uma rede de instituições dispersas que não estão articuladas em torno de um aparato que não é único, nem possui um centro definido e apenas está conectado por uma coordenação transversal de instituições e tecnologias estatais, públicas e privadas.</p>

**Quadro 5 – Classificação proposta por Torres (2004)**

Fonte: Torres (2004, p. 26)

Esses distintos graus de autonomia nas políticas públicas colocam um problema de fundo apontado por Torres (2004). A autonomia na estruturação das políticas definidas como o campo de possibilidades visíveis e precisas que têm os atores no jogo institucional do Estado para decidir aquilo que é relevante sobre aquilo que não é relevante, não se constrói de maneira pacífica. Constrói-se em torno de um equilíbrio transitório de forças, chegando logo a uma confrontação aberta, sustentada e traumática, entre os diferentes atores e tramas no cenário, não

sem antes haver forçado mudanças profundas nas estruturas e relações de poder político e da ação institucional do Estado.

Nesse cenário, as vitórias são temporais e estão sempre sujeitas a uma multiplicidade de externalidades e novos fatos que tendem a modificar a correlação de forças que deu lugar ao equilíbrio. Essa confrontação é sustentada porque implica a confrontação de interesses e posições que, na maioria das vezes, são irreconciliáveis e é traumática por que sempre implica a luta por transformações da ordem estabelecida.

O próximo capítulo constará da descrição de todo o processo de mudança através da ação dos vários atores e parceiros institucionais, evidenciando a estruturação do Colegiado e a organização jurídica dos catadores.

## **4 AS MUDANÇAS NO AURÁ EM 1997: A PERCEPÇÃO DOS AGENTES ATRAVÉS DOS DADOS DA PESQUISA EMPÍRICA**

Na primeira parte deste trabalho foi discutida a adoção de modelos de gestão mais adequada dos resíduos sólidos para Belém. Esse tema já era tratado desde a década de 1980 e o modelo até então era criticado por seu caráter excludente e poluidor (SILVA, 2002). Em 1997, uma coligação de partidos de esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), assumiu a administração municipal com uma proposta de intervenção pública, através de políticas públicas construídas coletivamente.

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.

### **4.1 ARRANJOS INSTITUCIONAIS: O COLEGIADO E A VISÃO DO ESTADO NAS MUDANÇAS**

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 que tem 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.

A implantação do Projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá foi estruturado em várias fases, que iniciaram em 1997, com o projeto social e ainda não se completaram. Considerando a complexidade do projeto, a análise passa necessariamente pelo caráter processual das ações e, conseqüentemente, pela transição de governo. Portanto, o recorte temporal abarcou o período de 1997 a 2006.

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, infra-estrutura, 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?

O processo de mudanças nas organizações públicas tem sido objeto de estudo no Brasil nas últimas décadas tendo como parâmetro de análise a “Reforma do Estado”, de orientação neoliberal, e coordenada por instituições internacionais dos países do primeiro mundo. Essa análise impulsionou um movimento global de reformas nos aparelhos dos estados, onde este tem seu papel bastante reduzido.

Mas, os objetivos deste trabalho demandam o entendimento do papel do Estado sob o ponto de vista do neoinstitucionalismo, onde este, juntamente com a ideologia tem importância central na construção de um ambiente institucional<sup>17</sup> favorável via credibilidade das instituições políticas, historicamente construídas,

---

<sup>17</sup> Conjunto de regras políticas, sociais e jurídicas para a produção, a troca e a distribuição (WILLIAMSON, 1996).

pautada na cultura<sup>18</sup>. Portanto, a noção de aparelho de Estado é de fundamental importância e significa um conjunto de organizações responsáveis pelo poder coercitivo, de impor mudanças institucionais e organizacionais, mesmo para organizações que estejam fora de seu campo de atuação (FARIAS FILHO, 2005).

A análise das mudanças nas organizações através da intervenção estatal via arranjos institucionais necessita de clareza conceitual. As organizações são compostas de uma estrutura de regras (governança) que norteiam sua atuação cotidiana internamente e nas relações com outras organizações. O indivíduo identifica seu lugar na organização através dessas regras que, segundo Espino (1999) podem ser escritas, porém, nem todas são, mas que as complementam. Uma organização pode ser também um arranjo institucional (ESPINO, 1999) que são mecanismos superiores para alcançar a coordenação e a cooperação nas relações entre indivíduos numa sociedade e visam superar os alcances limitados das ações individuais.

Porém, nem todas as organizações produzem soluções ótimas e eficientes, algumas delas podem chegar a gerar deseconomias de escala, centralização e burocratização, má estrutura de governança e rigidez na tomada de decisão, afetando negativamente o desempenho econômico, social e político da sociedade, especialmente, quando são organizações do Estado (FARIAS FILHO, 2005, p. 107). Nesse sentido, as ações de uma organização estatal deve ser entendida a partir de uma forte influência da estrutura política do Estado e seus problemas de coordenação. É nesse contexto teórico que vamos analisar a atuação do Colegiado no Projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá, partindo do pressuposto que o Estado tem a prerrogativa de garantir os arranjos institucionais<sup>19</sup> necessários às mudanças de regras e normas que determinam o comportamento dos atores.

A solução adotada pelo governo municipal para unificar a intervenção foi a criação de um órgão que garantisse a participação de todas as secretarias de governo e outros atores com interesses no projeto, rompendo com o isolamento entre as secretarias. É nesse contexto que o governo municipal criou um arranjo

---

<sup>18</sup> Normas, sanções, prêmios e castigos da organização, sobretudo normas informais, como amizade, solidariedade, sanções de grupo etc. (ESPINO, 1999).

<sup>19</sup> Segundo Williamson (1996) são as estruturas que possibilitam a cooperação e/ou a competição entre os atores inter e intra-instituições como, por exemplo, as estruturas que determinam as mudanças nas normas.

institucional denominado colegiado com representantes de todas as secretarias de governo e atores envolvidos no processo a fim de garantir a execução dos projetos de desenvolvimento humano das comunidades do Aurá. Ao responder a um dos questionários da pesquisa, Ivanize Carvalho<sup>20</sup>, em depoimento ao pesquisador em abril de 2007, esclareceu como se chegou à decisão de que o colegiado era a melhor opção para a organização das ações do projeto:

O projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá foi o principal projeto da Prefeitura de Belém, no período de 1997 a 2004, depois do Projeto Sementes do Amanhã, que consistiu na retirada imediata das crianças e adolescentes (239) da área de descarga de resíduos (lixo), de onde, junto com os adultos separavam (ainda separam) materiais recicláveis de valor econômico para a sobrevivência das famílias.

A partir destes dois projetos outros projetos e ações complementares de responsabilidade de diversos órgãos do governo, inclusive da Agência Distrital (DAENT), nas áreas econômica, social e ambiental, foram sendo agregados, como os projetos Coleta Seletiva, Farmácia Nativa, Orçamento Participativo, Educação Ambiental, Família Saudável, Emprego e Renda e Alfabetização para jovens e adultos, Atividades culturais, além de outros.

Devido a estes muitos projetos e ações na área, muitas vezes envolvendo as mesmas famílias, chegou-se à conclusão que a melhor forma de integrá-los, em complementação às ações uns dos outros, sem prejuízo à identidade de cada um, seria a criação de um Colegiado com a participação de todos os órgãos da Prefeitura e das representações das comunidades/cooperativa de catadores, para o planejamento integrado das ações de cada projeto, sempre que possível e necessário.

Os projetos de emprego e renda, de certa forma, impulsionaram a criação do Colegiado, pois as famílias atendidas pelos projetos sociais, como Bolsa Escola, PETI, precisavam (ainda precisam) de políticas de geração de renda digna, para evitar a catação de lixo de forma insalubre, bem como de condições de moradia, atendimento à saúde, educação e saneamento também dignos. Assim, dentro desta compreensão, o projeto de Biorremediação evoluiu para PROJETO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DAS COMUNIDADES DO AURÁ, sendo a criação do Colegiado uma decisão dos órgãos e instituições da comunidade que atuavam na área. Podemos dizer que esta criação foi o resultado de um processo onde estavam envolvidos pessoas do governo e da comunidade com a firme determinação e coragem de resolver problemas, aparentemente insolúveis.

De caráter deliberativo e sob a coordenação da Secretaria de Saneamento (SESAN), o colegiado reunia-se periodicamente para discussão e deliberação das ações do projeto social, assim como decisões de redirecionamento de ações. As deliberações do colegiado não atingiam o projeto de engenharia, que funcionava de forma independente do projeto social. Quando acionado, o projeto de engenharia

---

<sup>20</sup> Ivanize Carvalho exerceu o cargo de Diretora da SESAN na gestão petista em Belém e coordenava os projetos da secretaria, tanto na estrutura administrativa quanto na operacional.

comparecia ao colegiado a fim de propor medidas que possibilitassem uma melhor gestão do projeto como um todo, como por exemplo, a cedência de máquinas pesadas para terraplenagem de ruas nas diversas comunidades, em datas que essas máquinas estavam ociosas no aterro sanitário. Questionada a respeito do funcionamento e nível decisório do colegiado, Ivanize Carvalho, em depoimento ao pesquisador, em abril de 2007, informou:

Os órgãos da Prefeitura e da comunidade/Cooperativa reuniam-se regularmente na Secretaria Municipal de Saneamento-SESAN para analisar as dificuldades, pendências, providências a serem tomadas em relação ao encaminhamento dos projetos e dos problemas que ocorriam com freqüência pela natureza da situação socioeconômica na área. A SESAN e a FUNPAPA eram as principais referências do projeto, pois as grandes ações e volumes de recursos financeiros estavam a cargo destes dois órgãos. A SESAN com a responsabilidade de tratamento do lixo estava aplicando cerca de R\$ 7 milhões (financiamento e contrapartida) e a FUNPAPA pela responsabilidade com a Bolsa Escola às famílias para impedir que as crianças voltassem a catar lixo.

Os projetos sempre foram decididos pelos órgãos da Prefeitura - seja como consequência do processo oriundo do Orçamento Participativo, como por exemplo a construção da Escola Olga Benário, a Unidade de Saúde ou o asfaltamento da rua Osvaldo Cruz ou uma ação necessária de competência do órgão - porém as ações que necessitavam de integração para dar visibilidade e funcionalidade ao projeto ou a política, geralmente eram discutidas e decididas no Colegiado (Exemplos: 1) Coleta de lixo/SESAN e Educação Ambiental/SEMA; 2) Coleta Seletiva pela Cooperativa de Catadores/SESAN e Bolsa Trabalho/SECON; 3) Sementes do Amanhã (retirada das crianças e adolescentes do Aterro Sanitário)/FUNPAPA, Tratamento do Lixo/SESAN e Apoio a retirada da crianças e adolescentes e vigilância/GUARDA MUNICIPAL).

O colegiado foi estruturado de forma intersetorial e interdisciplinar, onde as secretarias envolvidas desempenhavam as funções de acordo com suas vocações institucionais dentro do projeto e sob a coordenação do colegiado. Outros atores participavam do colegiado através de encaminhamento de demandas nas reuniões e defesas de propostas de ações a serem desenvolvidas no projeto social. Foi desse contexto que se destacaram os interesses de um grupo de comerciantes de material reciclável até então desconsiderado pelas ações do projeto.

Era justamente esse grupo que, na ausência do poder público no local durante o longo período de existência do lixão, construiu uma relação econômica com os catadores de lixo e, com o passar do tempo, constituiu-se numa relação de dependência, não somente econômica, mas de domínio na relação de compra e venda de material dentro do lixão.

Nessa relação, o sucateiro tem o interesse no material coletado pelo catador. O catador, por sua vez, não tem como transportar o material coletado para as sucateiras que ficam às proximidades do lixão e não têm alternativa senão vender o material no local coletado. O sucateiro então domina a relação comercial através de adiantamentos em dinheiro, pagamento no ato da entrega do material, ajudas pessoais, cobranças de dívidas etc.

Essa relação, construída ao longo do tempo, era estruturada através de regras informais pautadas na confiança mútua e aceitas pelos agentes. Nessa relação de dependência, o sucateiro exerce seu domínio no sentido de monopolizar o negócio e controlar preços, já que os catadores, endividados, eram obrigados a aceitar preços mais baixos, reproduzindo a dependência.

As implicações da relação do catador com o sucateiro não aparece no diagnóstico realizado pela FUNPAPA, composto de informações meramente quantitativas, se configura como um grande entrave na efetivação do cooperativismo como forma de organização dos catadores. Ao analisar essa relação, que refletia interesses divergentes entre os objetivos do projeto social e o domínio exercido pelos sucateiros sobre os catadores, Ivanize Carvalho, em depoimento ao pesquisador, em abril de 2007, faz a seguinte avaliação:

A posição do colegiado era da defesa da política de geração de emprego e renda, através do apoio a criação e a organização da Cooperativa composta de pelos próprios catadores. Muito investiu-se na capacitação da Diretoria, com a promoção de cursos de gestão, pela Incubadora da UFPA, viagens a outros estados para conhecimento de experiências e participação em eventos nacionais e internacionais dos catadores, cursos de atividades produtivas (artesanato, cultivo de plantas medicinais, orquídeas...).

Porém, a relação de dependência dos catadores (adiantamentos, pagamento na entrega do material, dívidas, ajudas pessoais, etc.) com os sucateiros atrapalhavam o processo de construção de autonomia da cooperativa, pois havia (ainda há) disputa pelo material entre os sucateiros e a cooperativa. Neste particular, o esforço do colegiado era no sentido de promover ações que afastassem definitivamente os catadores da condição indigna de “catar lixo”, com o objetivo maior de implantar na capital e nas cidades vizinhas a coleta seletiva de materiais recicláveis na origem, ou seja, porta a porta, de onde se obteria um material limpo, e por isso mais valorizado, o qual seria comercializado pela cooperativa diretamente com a indústria recicladora.

A experiência da coleta seletiva nos bairros do Reduto, Campina e Umarizal e Nazaré por duas equipes de catadores (40 pessoas) da cooperativa, chegou a reduzir o volume de material reciclável no aterro sanitário, o que levou os sucateiros a apresentarem propostas à SESAN e à cooperativa de “parcerias” entre eles e a cooperativa – eles instalariam as unidades de

triagem próximas ao Aterro Sanitário e os catadores fariam a triagem, como se fossem seus trabalhadores ou coisa parecida. Esta reação dos sucateiros se deu próximo ao período de mudança de governo na Prefeitura de Belém. Temos informações de que os sucateiros lograram certo êxito nesta proposta. A cooperativa não contava mais com o apoio e os encaminhamentos discutidos e decididos no colegiado.

Do ponto de vista do poder público, segundo a análise de Ivanize Carvalho, em depoimento ao pesquisador, em abril de 2007, o colegiado funcionou dentro dos parâmetros para os quais foi criado, sem interferir nas competências das organizações estatais envolvidas no projeto:

O colegiado não tinha a competência de substituir as responsabilidades institucionais do poder público, no que se refere aos órgãos de governo. Entretanto, as decisões tomadas no Colegiado, em relação a ações de diversos órgãos que poderiam ser integradas eram decididas e acatadas pelos gestores dos órgãos. Ex: 1) Implantar o Movimento de Alfabetização dos Jovens e Adultos (MOVA) na área do aterro sanitário do Aurá/SEMEC, sendo o público alvo decidido no colegiado: catadores analfabetos pertencentes a diretoria da cooperativa ou não como prioridade/SESAN. Nesta ação, o Colegiado orientou que o(a) monitor(a) do MOVA fosse alguém que trabalhasse no Aterro e que atendesse os critérios de escolaridade exigidos pelo programa de alfabetização. Foi contratada uma catadora (Maria Alice) para ser a monitora do curso de alfabetização para 40 catadores; 2) No projeto da Biorremediação estava previsto a instalação de uma escola ambiental dentro do aterro sanitário (com concepção própria). Por acordo no colegiado, a escola foi construída pela SESAN na comunidade Santana do Aurá, para atender 82 crianças do ensino fundamental com ênfase na educação ambiental.

A legalização do colegiado se deu, no entanto, através de algumas deliberações administrativas dentro do governo municipal, como por exemplo, atas de posse dos representantes e portarias de cedência dos técnicos pelas secretarias para desenvolver atividades no projeto social. Apesar desses procedimentos, o colegiado teve como característica básica um informalidade do ponto de vista institucional, pois sua estruturação não foi resultado de mudanças significativas nas organizações estatais, já que as mudanças não passaram sequer pelo Legislativo Municipal.

Considerando a forma como foi concebido, o colegiado representou mais a intencionalidade do discurso político de uma nova proposta de gestão do que a institucionalidade dessa nova proposta, já que a efetivação das ações enfrentou dificuldades diversas que comprometeram a regularidade administrativa, com reflexos negativos na política como um todo. Depoimentos dos agentes permitem considerar que essas dificuldades são resultado da falta de sintonia entre uma

estrutura historicamente construída na base de um insulamento burocrático (FARAH, 2001, p. 8) das organizações estatais e uma proposta de gestão participativa do novo governo municipal.

Grande parte do segundo escalão do governo era composta de funcionários de longa carreira pública, acostumados com a estrutura das organizações estatais, o que inviabilizava a participação mais comprometida com as propostas do governo, que se construía em torno de intermináveis reuniões e debates entre os atores envolvidos.

Outra dificuldade observada<sup>21</sup> foi a nomeação de algumas pessoas para a atuação na área técnica com bastante experiência na militância política partidária, o que trazia uma energia para a equipe, mas com pouca habilidade nas questões inter-pessoais. Isso muitas vezes atrasou a efetivação das deliberações do colegiado, pois esses técnicos adotavam posições políticas que refletiam as divisões internas no governo.

Muitas vezes essas dificuldades foram enfrentadas através da imposição da SESAN como coordenação e a efetivação das ações se deram de maneira descontínua administrativa e operacionalmente, pois alguns representantes foram se afastando do colegiado, que foi perdendo seu poder de aglutinação. Essa situação é característica de uma postura de execução conservadora de uma proposta de ação democrático-participativa.

#### 4.2 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>22</sup> para viabilização das ações.

---

<sup>21</sup> Observações do próprio pesquisador durante a participação como técnico no Sub-projeto de Educação Ambiental e Mobilização Social desenvolvido pelo Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira (FUNBOSQUE).

<sup>22</sup> Ambiente institucional seria um conjunto de regras políticas, sociais e jurídicas para a produção, troca e distribuição (WILLIAMSON, 1996)

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 colegiado 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 a estruturas internas das secretarias.

Na estrutura do colegiado, nas palavras de Ivanize Carvalho, a SESAN e a FUNPAPA eram as principais referências do projeto, devido ao aporte financeiro sob a responsabilidade dessas organizações. Isso coloca em xeque a equidade dos atores evidenciada no discurso político do executivo. A experiência do pesquisador como representante de uma organização estatal no projeto social voltado para educação ambiental e organização da comunidade reforça essa falta de equidade dos atores que compunham o colegiado.

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.

#### 4.3 A CONSTITUIÇÃO JURÍDICA DOS CATADORES DE LIXO

A forma mais eficiente de garantir maior legitimidade e autonomia aos catadores é a constituição jurídica do grupo. A pesquisa teórica e as entrevistas apontaram para duas formas de organização: o **associativismo** e o **cooperativismo**. Cada uma tem vantagens e desvantagens, e a opção deverá considerar aspectos financeiros, perspectivas de construção de parcerias, entre outros fatores. A principal diferença entre cooperativa e associação reside no fato de que a cooperativa<sup>23</sup> é uma sociedade de fins econômicos, ao passo que a associação<sup>24</sup> não tem fins econômicos.

---

<sup>23</sup> Novo Código Civil, artigo 53 – registro na Junta Comercial.

<sup>24</sup> Novo Código Civil, artigo 53 – registro no Cartório de Títulos e Documentos.

Contudo, o mais importante é a percepção de que a formação seja de uma cooperativa ou de uma associação demanda um tempo de maturação de idéias e de esclarecimento de modos de funcionamento. Nesse sentido, a constituição formal do grupo vai além da simples opção jurídica. Deve ser entendida como processo. O catador acostumado a trabalhar de forma autônoma, e, muitas vezes indisciplinada, levará tempo para assimilar o significado de estar associado a um grupo.

Após a mobilização e discussões sobre a forma de organização, os catadores optaram pela organização em uma cooperativa de trabalhadores como alternativa de geração de renda proposta pela Prefeitura de Belém. A opção pela cooperativa se deu em detrimento à organização em uma associação de catadores, pois consideraram que uma cooperativa possibilitava chances melhores de financiamento e comercialização dos recicláveis.

#### 4.4 A ATUAÇÃO DOS PARCEIROS INSTITUCIONAIS NA PERCEPÇÃO DOS AGENTES

Atuando no local como ator e aglutinador das ações concretas que materializam as políticas, a Prefeitura de Belém intervém dentro de uma linha já mencionada anteriormente. Nesse sentido, a consolidação da COOTPA começa a se materializar com a assinatura de um convênio entre a Secretaria de Saneamento do Município de Belém (SESAN) e a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares e Empreendimentos Solidários (ITCPES) da Universidade Federal do Pará (UFPA), objetivando o acompanhamento e qualificação dos catadores que foram eleitos para a direção da cooperativa. A partir desse convênio, a ITCPES/UFPA elaborou um projeto denominado “Intervenção socioeconômica junto a COOTPA”: uma extensão do Projeto Social de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá, objetivando a organização econômica, social, financeira e (re)qualificação profissional dos cooperados.

A metodologia utilizada pela incubadora passou pelo processo de incubação, que procura desenvolver ações junto aos grupos incubados de forma planejada e executada coletivamente. Durante o processo foram realizadas diversas atividades como: reuniões, visitas técnicas, cursos e oficinas, fazendo desses momentos atos de reflexão coletiva, onde a participação favorece a construção de conhecimentos

básicos sobre gestão financeira e econômica, cooperativismo, autogestão e economia solidária.

O período de execução foi de janeiro a agosto de 2002, e teve como público-alvo 40 catadores ligados à cooperativa. O custo do contrato foi de R\$16.200,00 (dezesesseis mil e duzentos reais). As atividades desenvolvidas foram: assessoria administrativo-financeira e jurídica, pesquisa de campo, curso de formação política e profissional, além de um levantamento socioeconômico, aplicado em 42 catadores da COOTPA.

Foi realizado um curso denominado “Plano emergencial de ação organizativa e sócio-educacional”, evidenciando o Cooperativismo Autogestionário como estratégia de sustentabilidade econômica e de resgate à cidadania dos trabalhadores da cooperativa do Aurá.

Não poderíamos deixar de destacar, portanto, o interesse da Prefeitura de Belém no sucesso do projeto, pois a cooperativa é o elemento diferencial do Projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá. O projeto de inclusão social desses catadores, através do cooperativismo, foi um diferencial importante no financiamento e se constitui numa das marcas da administração municipal. Nessa perspectiva, a criação da cooperativa vem ao encontro dos interesses da prefeitura e dos catadores de lixo, na medida em que a inclusão social pretendida com o projeto beneficia esses catadores no processo de comercialização dos resíduos sólidos da área metropolitana de Belém.

Criada como alternativa de organização e numa perspectiva de sustentabilidade econômica e social dos catadores, a COOTPA é, originalmente, composta de apenas 39 sócios fundadores conforme constam na Ata de Fundação, apesar de terem sido cadastrados 149 catadores pela SESAN, no primeiro semestre de 2002. O estatuto é datado de 03.10.2001, e garante amplos poderes de voz e voto a todos os sócios nas assembleias. Uma diretoria foi eleita em assembleia geral, em 2002, para um mandato de quatro anos.

É importante considerar que, apesar da COOTPA ser estruturada juridicamente com somente 39 sócios fundadores, existem cerca de 90 catadores que fornecem materiais exclusivamente para ela desde sua fundação e que se

consideram cooperados e são considerados pela cooperativa como tal, pois se consideram responsáveis pela cooperativa e lutam pelo seu sucesso.

Para melhor avaliar a percepção dos catadores ante a política implantada, optamos por questioná-los a respeito de situações concretas vividas cotidianamente por eles sob a intervenção dessa política. Abordamos inicialmente, um aspecto que nos chamou a atenção desde os primeiros contatos com a cooperativa: A relação cooperativa e cooperados fundadores na compra e venda de material. Para discutir essa questão formulamos a seguinte pergunta: *Existem cooperados que vendem material para balanceiros ou sucateiros?*

A maioria dos catadores nos respondeu que grande parte dos sócios fundadores da cooperativa vende o material para atravessadores diversos e não para a cooperativa. Segundo eles, somente cinco cooperados vendem seu material para a cooperativa. A maioria dos sócios não tem mais qualquer relação com a cooperativa (voltaram à catação) e alguns já abandonaram o lixão e estão empregados. Inclusive dois sócios fundadores se transformaram em balanceiros. Um deles é candidato a Presidente da cooperativa nas próximas eleições, que em depoimento ao pesquisador, em novembro de 2004, declarou que “se tiver cinco que vende para a cooperativa é muito. A Meire saiu daqui para ser sucateira. O Geodásio também [...] isso já não”.

O depoimento do sr. Benedito reflete as ambigüidades das relações entre os catadores na relação com a cooperativa, pois prevalece sempre os interesses individuais e imediatos dos catadores que aproveitam as oportunidades oferecidas pela cadeia de comercialização e se tornam agentes dos sucateiros, como é o caso dos balanceiros, sem, no entanto, se desligar da cooperativa.

Procuramos identificar os fatores que geraram essa desintegração na cooperativa através da seguinte pergunta: *Por que essa situação existe?*

Os catadores, em depoimento ao pesquisador, em novembro de 2004, foram unânimes em responder que a perda da credibilidade da cooperativa é devido à falta de ações concretas de outros atores envolvidos nessa construção coletiva, principalmente a Prefeitura de Belém:

Enganaram que só [...] enganaram que só [...] enganação em cima de enganação. Vai lá [...] que vocês vão trabalhar [...] amanhã começa,

amanhã começa. e nunca chegou esse amanhã. Por isso que o pessoal foi desvanecendo (Maria Auxiliadora, catadora não cooperada).

Esse negócio de curso de triagem já teve bem uma, duas vez e nunca deu certo (Benedito, Presidente da COOPTPA).

Os catadores cobram medidas concretas no sentido de materializar as políticas, pois fizeram sua parte participando da mobilização e capacitação para as novas atividades que ainda não aconteceram. Eles percebem claramente um descompasso entre o projeto concebido com a participação deles e a realidade imediata que continua imutável.

Essa realidade imediata exige uma sobrevivência diária do produto da catação. A ausência por um dia sequer traz grandes prejuízos financeiros e perda de espaço para outros catadores, pois a competição pelo espaço é diária e exige a presença do catador. Além disso, essas dificuldades inviabilizam uma política de atração de catadores que estão distantes do processo de organização e não demonstram interesse em participar do processo de organização.

Se o catador ver acontecer ele se aproxima. Não adianta prometer se não acontece nada. A partir do momento que o catador cooperado melhora de vida, os outros se aproxima. A cooperativa não oferece vantagem em relação ao sucateiro. Não existe espírito do cooperativismo porque não existe condições de trabalho e se eu estivesse lá em cima e ouvisse só promessa eu agiria da mesma forma (Trindade, Diretora Comercial e representante da região no Fórum Nacional de Catadores, em depoimento ao pesquisador em novembro 2004).

Discutimos anteriormente que a Prefeitura de Belém, através de várias parcerias, atuou no sentido de qualificar esses catadores. Vários cursos foram ofertados e foi garantida a participação da cooperativa em vários eventos locais, regionais e nacionais no sentido de fortalecer o movimento e integrá-lo ao movimento nacional dos catadores.

No que se refere à integração ao movimento nacional, com base na representação e participação, houve avanços significativos na formação de algumas lideranças no local e um melhor direcionamento das questões dos catadores juntos a outros atores envolvidos. Hoje a cooperativa está bastante integrada, tanto regionalmente como nacionalmente no movimento dos catadores, inclusive com algumas parcerias encaminhadas. É particularmente importante o papel desempenhado pelos grupos de mulheres em todas as discussões e na formação de

novas lideranças. Sua atuação é bem mais expressiva que a dos homens, tanto na participação nas discussões, como na liderança do movimento.

As pessoas que participaram desse processo foram escolhidas em assembléias e são consideradas referências para a maioria dos catadores que têm relação mais próxima da cooperativa. Eles são bastante cobrados num assunto que desperta bastante interesse dos catadores atualmente, que é a luta pela regularização da profissão de catador, que é mobilizada pelo fórum nacional de catadores, do qual a COOTPA é representante da região Norte, através da catadora Trindade.

Outra intervenção de impacto realizada junto aos catadores foi a capacitação em massa através do Laboratório Organizacional de Terrenos (LOT), viabilizado através do Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em áreas de pobreza (PRONAGER), vinculado ao Ministério da Integração Nacional e que teve como parceiro a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO/ONU), Instituição de Apoio Técnico aos Países do Terceiro Mundo (IATTERMUND). Foram capacitados 447 catadores conforme a Tabela 2 e cuja análise será feita, ainda neste capítulo. Os cursos tiveram, em média, 60 dias de duração.

**Tabela 2 – Cursos ofertados aos catadores**

<b>Curso</b>	<b>Número de participantes</b>	<b>Curso</b>	<b>Número de participantes</b>
Apicultura	09	Jardinagem	22
Arte culinária	17	Jornalismo comunitário	15
Artesanato	19	Mecânica	22
Bijuterias	18	Manicure	29
Bomba hidráulica	02	Pedreiro	14
Cabeleireiro	21	Pintura sacaria	21
Doces e salgados	61	Piscicultura	33
Corte e costura	39	Reciclagem de papel	06
Eletricista	40	Serigrafia	19
Serviços gerais	57		

Fonte: Dados obtidos a partir do relatório Memória LOT AURÁ (2002)

Outra intervenção foi efetivada através de um contrato da Prefeitura com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), para a capacitação de 114 catadores para diversas atividades, inclusive para o centro de triagem. O curso de cabista foi o que despertou maior interesse, pois havia a possibilidade de contratação por uma empresa de telefonia, o que acabou acontecendo para alguns catadores. O quantitativo de catadores empregados não nos foi informado. Nesse curso, cada catador representou um custo de R\$400,00 (quatrocentos reais) para a Prefeitura de Belém. O custo total dessa qualificação também não foi possível levantar, pois não conseguimos ter acesso ao contrato.

A identificação da percepção dos catadores quanto ao processo de formação do qual foram submetidos, através das parcerias, foi discutida através da seguinte pergunta: *Que tipo de treinamento você recebeu para trabalhar em cooperativa? Valeu a pena?*

Os catadores reconheceram que receberam o treinamento em várias áreas. Alguns cursos de grande relevância para um futuro empreendimento próprio, como por exemplo, o curso de panificação oferecido pelo SENAI, os cursos do PRONAGER e outros. Mas, de maneira bastante pragmática, dizem que esses cursos em nada contribuem para melhorar sua vida se não são acompanhados de financiamentos para a implantação de um novo negócio, em depoimento ao pesquisador, Maria Auxiliadora informou que:

[...] nunca dá certo. Cursos de pintura, piscicultura, não vai pra frente. O PRONAGER não foi pra frente [...] acabou em nada, a doutora ficou aborrecida, roubaram panelas [...] tem gente muito ignorante. Isso é um monte de coisas que não deu certo. Nos fizemos um curso no SENAI de panificação, eu participei, foi muito bom, professor qualificado [...] e não deu em nada. Porque quando acabou, todo mundo perdido [...] a gente não tem dinheiro para mexer, e não deu em nada. Cada vez que surge uma proposta de curso ninguém vai porque depois não tem dinheiro. É isso que mais desvanece o pessoal.

A diretoria da cooperativa também recebeu um treinamento específico, conforme discutido anteriormente, tendo como linha a Economia Solidária, executado pela Incubadora Tecnológica da Universidade Federal do Pará. Solicitamos uma avaliação desse treinamento pelos catadores e qual a contribuição desse treinamento para a organização da cooperativa. Conforme depoimento do sr. Benedito, presidente da COOTPA, ao pesquisador:

A contabilidade não funciona. A Universidade teve dificuldade devido à realidade do aterro. Os nossos documentos não estavam de acordo com o que eles queriam (técnicos). O processo do banco também não funcionou. O que precisa é que venham nos ensinar e não para ser ensinado.

Quando o sr. Benedito se refere ao “processo do banco”, cobra a promessa feita pelos técnicos de que todo o fluxo financeiro da cooperativa seria através do Banco do Brasil, eliminando a manipulação de dinheiro pela cooperativa, que já tinha sofrido um assalto. A conta corrente chegou a ser aberta, mas o processo não avançou e a diretoria da cooperativa não recebeu qualquer satisfação.

O outro problema apontado por ele é que os técnicos da incubadora se recusavam a aceitar os papéis, considerados pelos catadores como recibos idôneos, como documentos contábeis. Essa postura da incubadora gerava conflito, pois o processo ainda estava iniciando e eles precisavam ser orientados a partir da realidade deles. Observamos aqui uma dificuldade na abordagem pedagógica, que pode ser resultado do desconhecimento de algumas relações construídas entre os próprios catadores em seu processo de exclusão.

O que ficou claro também, é que os catadores têm avaliações diferentes em relação aos processos implantados com objetivo de qualificação. No que se refere à qualificação oferecida pelo PRONAGER, a avaliação é positiva para alguns cursos específicos que poderiam resultar em um novo negócio, como é o caso do curso de panificação. Mas outros cursos não contribuíram positivamente e acabam sendo criticados pelos catadores, pois os certificados não têm utilidade para eles. O curso de piscicultura estava fora da realidade dos catadores devido ao prazo de retorno financeiro, que inviabiliza a saída dos catadores todos os dias do aterro. Eles não possuem recursos financeiros para manutenção das famílias, enquanto esperam a venda do peixe. Em depoimento ao pesquisador, Maria das Graças, catadora esclareceu que:

Só serviu pra cada um de nós ficar com “aquilo” na cabeça. O curso de piscicultura, por exemplo [...] quantas vezes nós fomos naquela fazenda do japonês, capinamos, tiramos dinheiro do próprio bolso, passamos fome e não deu em nada. E vendemos peixe, e não ganhamos nada porque a renda era dada para [...] [risos].

Quanto à capacitação para os membros da diretoria administrativa e financeira a avaliação não foi positiva porque, segundo os catadores, não contribuiu para a solução de um problema fundamental para eles: o processo de controle de fluxo de entrada e saída de material e dinheiro. Esse controle é feito de maneira precária e sem a intervenção bancária. A cooperativa já foi assaltada e o dinheiro dos sócios roubado. Há bastante tempo, os catadores tentam junto à Prefeitura a contratação de uma pessoa que possa se responsabilizar pela parte administrativa e financeira da cooperativa. Essa pessoa deveria ter “estudo”, pois eles têm dificuldades no trabalho burocrático. A prefeitura nunca se manifestou sobre esse problema, mas comentários de alguns técnicos que se recusaram a preencher os questionários revelam que não interessa para a SESAN o controle do fluxo financeiro por parte dos catadores, pois isso representaria riscos do controle cair nas mãos dos sucateiros. Observe-se o que diz a liderança dos catadores e diretora comercial da COOTPA, Trindade, em depoimento ao autor da pesquisa, em novembro de 2004:

O que nós precisamos é ter autonomia para contratar uma pessoa pra cuidar da parte administrativa. Só eu não posso cuidar de tudo sozinha. A minha parte é a diretoria comercial e isso eu faço. Mas muita coisa o seu Benedito não entende e fica sem controle.

Nas discussões internas dos catadores acompanhadas durante a pesquisa, um fato chamou a atenção: apesar de todas as dificuldades enfrentadas no processo de organização, os catadores não deixaram de acreditar que a cooperativa ainda pode ser a solução para seus problemas.

Para melhor entender essa postura, realizou-se uma discussão a partir da seguinte pergunta: *Que mudanças você espera com o funcionamento do centro de triagem?*

O que falta é fazer a rampa e colocar um transformador para começar a funcionar. A cooperativa já tem a concessão das máquinas, que o Edmilson deu no ano passado, por dez anos (Benedito, presidente, novembro 2004).

O que precisamos é invadir aquilo lá e botar pra funcionar e levar material pra lá (Maria Auxiliadora, catadora).

Não adianta invadir que vai aparecer polícia [...] (Benedito)

Apesar da demora, devido a problemas burocráticos e de pessoal, a infraestrutura do Centro de Triagem estava, e ainda permanece, até 2006, praticamente concluída, faltando somente a construção de uma rampa para o acesso de caminhões e a instalação de um transformador de energia. Mesmo não estando em funcionamento, os equipamentos já foram repassados à cooperativa, que já tem proposta de conclusão da obra por empresas privadas. A palavra final é da nova administração.

Os relatos demonstram que os catadores acreditavam que estavam bem próximos da solução de seus problemas com a inauguração do Centro de Triagem e, conseqüentemente, do controle da cadeia de comercialização dos recicláveis, através da cooperativa. Nesse sentido, todos os problemas enfrentados se tornam menores diante dessa possibilidade.

Mas, a coleta de dados, via entrevistas, mostra que a administração municipal atual ainda não se manifestou sobre a política a ser adotada para os resíduos sólidos na nova administração. Essa indefinição tem gerado especulações entre os catadores, que estão dispostos a fortalecer a cooperativa a partir da eleição da nova diretoria, de acordo com o depoimento de Benedito Ramos, presidente da COOTPA, ao autor da pesquisa, em novembro de 2004:

Se for pra entrar uma empresa grande vai ser o "Enio". Empresário nenhum quer assumir essa população. Se a prefeitura faz um processo grande dessa ela sai fora e joga o pessoal em cima dele. Um projeto para mil pessoal tudo bem [...] mas o gasto é muito, ele pode assumir mas vai pagar na produção.

Benedito Ramos se refere aos comentários entre os catadores de que existe a possibilidade da entrada de uma empresa de reciclagem no local, que teria a exclusividade na compra e venda de material. Para eles, esse pagamento na produção prejudica os catadores mais velhos, sobretudo as mulheres que catam material mais leve. Mas, a atual diretoria está apostando mais concretamente na possibilidade de continuidade do processo iniciado e não com mudanças significativas. Mas, em todo caso, já se organiza para garantir o domínio do processo de comercialização com a inauguração do Centro de Triagem e o fortalecimento da cooperativa, o que foi manifestado em depoimentos ao autor da pesquisa:

Se tiver apoio a cooperativa tem condições, pois o centro de triagem vai acumular muita coisa(material) e o preço vai ficar mais em “ordem”. Se nos vamos pensar e triturar nós não vamos mais vender por esse preço “bacatela” que nós vende (Benedito Ramos, presidente novembro 2004).

É isso que está precisando, ou o catador de chega à cooperativa de verdade [...] porque ai a maioria dos mafiosos lá em cima não vai ter pra quem vender. Tem muita gente mafiosa lá em cima que só serve pra atrapalhar [...] o que suga a cooperativa são esses [...] (Raimundo Batista, cooperado).

Eles pedem licença para uma balança e coloca três [...] (Maria Auxiliadora novembro 2004).

O que tem revoltado os catadores, refletido na fala de Maria Auxiliadora, é a crescente presença de balanceiros no local, o que facilita a prática de atos ilícitos nos preços e no peso do material. A falta de fiscalização por parte da Prefeitura permite a entrada em grande número de balanceiros, o que aumenta a exploração.

O processo de qualificação, sobretudo os cursos profissionalizantes, e a participação de membros da cooperativa nos fóruns de discussões da situação dos catadores no Brasil contribuíram para essa postura mais crítica dos catadores em relação ao futuro. A mobilização como forma de atuação junto à nova administração é claramente identificada nas falas de quase todos os catadores ante a possibilidade de perda de controle da cooperativa do processo de comercialização do material.

Na diretoria atual, os poucos diretores remanescentes, enfrentam outras dificuldades, além das apontadas: as divergências internas. Essas divergências engessam o processo sucessório devido a preferências pessoais entre pessoas capacitadas, ou não, para ocupar cargos na direção. Os que estão mais tempo na direção e contam com experiência na gestão, são acusados pelos outros de se recusarem a deixar a “vida boa”. Já os antigos acusam os opositores de oportunismo, já que a cooperativa está conseguindo os primeiros resultados positivos.

Outro fator de divergência se dá por fatores inerentes a grupos sociais excluídos por longo período das relações de trabalho formal. O individualismo excessivo, o alcoolismo, as drogas e a violência norteiam a prática cotidiana de alguns catadores que compõem a direção da cooperativa, e que apesar de já terem passado por vários tratamentos, ainda não conseguiram recuperação.

Alguns diretores foram afastados de suas funções devido a posturas prejudiciais à cooperativa. Mas, como não foram realizados procedimentos legais de punição ou afastamento, de acordo com o Estatuto, esses diretores querem influir no processo sucessório, aliando-se a interesses de balanceiros e sucateiros. A ameaça de retrocesso pode enfraquecer a cooperativa e inviabilizar o cooperativismo como forma de organização dos catadores no Aurá. Essa ameaça se tornou mais evidente ao verificar, durante a pesquisa, que a maioria dos sócios fundadores não demonstra mais interesse na cooperativa, o que pode deixá-la à mercê de interesses contrários ao cooperativismo. Tal situação pode ser verificada nos depoimentos prestados ao autor, em novembro de 2004:

Encontrei o "primo" na noitada com um carro fretado bebendo. Estava na farra [...] eu quero falar isso na cara dele, mas eu guardei [...] ia ter uma reunião e eu ia falar pra tirar Geodásio. Ele não esperou a reunião e renunciou (Maria Auxiliadora).

Teve um pagamento aí, seu Benedito confiou nele uma soma, quando foi na hora de repassar esse dinheiro não apareceu [...] não se sabe pra onde ele foi (Osmarina Borges, cooperada).

Alguns sócios que durante a última gestão trouxeram problemas para a cooperativa tais como: desvio de dinheiro, de material, falta de prestação de contas, endividamento com empresas e sucateiros etc., foram afastados. Esses diretores tentam agora voltar defendendo interesses de balanceiros, sucateiros e outros agentes que concorrem com a cooperativa. Essa possibilidade existe devido ao não cumprimento do Estatuto, que prevê o afastamento da cooperativa como medida de socialização. A impunidade, gerada pelo desconhecimento do Estatuto, permite a volta dos faltosos com amplos direitos. Essas práticas não estão sendo atacadas pela SESAN.

O processo sucessório da direção da CCOTPA foi realizado em dezembro de 2004 com a vitória da chapa encabeçada pelo sr. Geodásio, que conseguiu reunir um número considerável de catadores descontentes com a atuação da direção, sobretudo em relação à falta de perspectiva do empreendimento. A sucessão na direção da COOTPA seria decisiva para as pretensões dos catadores, pois, o mandato é de quatro anos, coincidindo com o mandato da nova administração municipal, eleita em 2004.

#### 4.5 INSTITUIÇÕES FORMAIS X INSTITUIÇÕES INFORMAIS: O CONFLITO ESTADO E CATADORES

O processo de institucionalização das mudanças no Aurá numa perspectiva diferente das intenções do Executivo pode ter sido o resultado da não percepção por ocasião do primeiro diagnóstico realizado pela FUNPAPA no aterro sanitário das organizações informais construídas no local antes da intervenção. Apesar de o diagnóstico ter sido realizado por técnicos ligados ao governo, o método utilizado permitiu somente dados sobre renda, quantidade de filhos, idade, procedência etc.

Esse diagnóstico não permite a interpretação das relações construídas historicamente entre os atores, anterior à chegada do poder público no local, como por exemplo, a relação de dependência que envolve catadores e sucateiros. A ausência histórica do poder estatal no Aurá permitiu que ali se instalasse uma organização produtiva informal alimentada pela catação de material reciclável. Apesar de ser um espaço teoricamente sob intervenção estatal, no Aurá se instalou uma apropriação privada dos resultados econômicos do complexo produtivo. Os resultados foram mazelas sociais que aumentaram os custos de uma intervenção para amenizar essas mazelas.

Essa realidade construída num espaço de ausência estatal por longo período está dentro do conceito de *path dependence*, defendido por North (1993), que afirma que em situações nas quais existem equilíbrios múltiplos, uma vez que um deles é escolhido passa a ser muito diferente dos outros, pois, agora, uma série de adaptações foram feitas que outorgam vantagens à manutenção dessa trajetória. A transmissão e a persistência de direitos de propriedade ineficientes podem ser explicadas através da herança repassada por *path dependence* às gerações futuras, mesmo num contexto de escolhas racionais.

Essa relação informal é de fundamental importância porque faz uma forte concorrência com os princípios do cooperativismo como instrumento de mudança formal, e se estrutura da seguinte maneira:

Após a catação, o material é separado e guardado em suas barracas, por tipo de produto, em sacas. É nesse momento que se inicia o processo de negociação entre o catador e o sucateiro. Muitas vezes, também a negociação se faz com a COOTPA, que só compra de quem é cadastrado na cooperativa.

Entretanto, a maioria dos catadores negocia com ambos. Depois de pesado o material, inicia-se a negociação com o sucateiro, sendo o pagamento diário ou feito semanalmente, conforme o acordo entre as partes. Pode haver, também, uma espécie de “aviamento”, em uma pequena taberna (dependendo dos laços de confiança entre catadores e sucateiros), onde o comerciante da taberna tem autorização do sucateiro para adiantar mercadorias para algumas famílias como pagamento do lixo coletado e vendido pelo catador ao sucateiro. Essa despesa é “acertada” em material coletado.

Após a negociação, inicia-se um novo trajeto do material. Cada sucateiro tem seu galpão instalado na estrada de Santana do Aurá, com seus funcionários recicladores e suas máquinas para imprensar e reorganizar o material coletado novamente. É possível perceber durante todo o percurso da estrada de Santana do Aurá a presença absoluta do lixo. Cada “sucateiro” e cada empresário armazenam em depósitos ou galpões o lixo já selecionado.

Muitos catadores afirmam que não vendem para a cooperativa porque não confiam nas pessoas que estão à frente de sua organização. Afirmam que eles levam vantagem sobre os outros e que, ademais, não compartilham com todos os catadores dos meandros dos negócios. Também se ressentem de esperar a semana toda para receberem seus pagamentos, pois a necessidade diária de adquirir alimentos para a família é um outro fator complicador que os impedem de participar da cooperativa. Além do mais, a cooperativa cadastra somente as pessoas individualmente e não o grupo familiar.

Essa relação foi construída historicamente e é pautada em elementos de confiança mútua e do aceite por todos das regras estabelecidas. O sucateiro mantém a dependência do catador através do adiantamento do pagamento do material a ser coletado pelo catador. Esse adiantamento pode ser em dinheiro ou através de “aviamento” de mercadorias em pequenas casas comerciais. O acordo é cumprido religiosamente e o catador ainda conta com a ajuda do sucateiro nas horas de “agonia” para compra de remédios, comida, bebida alcoólica, drogas etc.

A confiança do catador em relação ao sucateiro tem como resultado o aprofundamento de dependência dos primeiros em relação aos segundos, influenciando nos preços praticados na venda do material, onde o catador paga o preço sempre abaixo do mercado para os catadores mais dependentes,

principalmente aos viciados em álcool e drogas, por não terem controle sobre suas finanças. Mesmo nessa situação, os catadores, em sua maioria, se recusam a comercializar com a cooperativa, pois não confiam em seus integrantes, e os acusam de “vida boa”.

Portanto, o que fica claro é que o lixão do Aurá era composto por uma dinâmica socioeconômica complexa, resultado de um processo produtivo pautado na catação de lixo e organizado por instituições informais baseadas em regras e rotinas institucionalizadas culturalmente.

A institucionalização dessas regras e sua aceitação por todos os agentes envolvidos na comercialização de recicláveis está relacionada a que Jepperson (2001) considera estado ou propriedade particular de um padrão social. Portanto a legitimidade pode ser resultado da institucionalização ou pode contribuir com ela. Na análise organizacional, a acumulação, a aprendizagem e a transmissão de conhecimento são elementos que identificam uma organização através de suas regras e rotinas que funcionam como se fossem “memórias”. É nessa estrutura complexa que o Estado tentou construir uma nova organização e novas instituições formais, através de uma intervenção radical nas regras até então vigentes.

Ao teorizar sobre as organizações políticas latino-americanas, North (1998) afirma que estas não institucionalizaram os atores nem o fizeram com as funções sociais da sociedade. Essa institucionalização ocorreu num aparato estatal segmentado e, em sua grande parte, fora do controle da sociedade e resultando numa organização estatal fragmentada e dominada por elites que compõem entre si e derivam sua justificação de missões definidas exteriormente.

A maioria das mudanças ou reformas propostas e/ou executadas nos Estados nacionais latino-americanos buscam conciliar metas de eficiência impostas pelo mercado com as necessidades das autoridades eleitas de cobrar responsabilidade legal. No Brasil, o setor público já realizou, ou pretendeu realizar mudanças no contexto propostos pelas instituições internacionais, e vão desde mudanças nas estruturas de governança até arranjos institucionais. Um estudo amplo nesse sentido é realizado por Farias Filho (2005). O objetivo é alcançar uma melhor coordenação e cooperação nas relações entre os indivíduos na sociedade, superar os alcances limitados das ações individuais, ou seja, modificar o funcionamento das organizações e instituições estatais na busca das vantagens da cooperação.

Para Fligstein (2001), as organizações funcionam de acordo em três contextos institucionais: a) a estratégia e a estrutura existente na organização; b) o conjunto de organizações que compreendem o campo organizacional; c) e o Estado. Nestes cenários se criam regras, ocorrem ações significativas da organização e se dão as relações sociais. Os que estão no poder tentam manter ou conseguir posições, mediante demandas feitas através de estruturas de autoridade formais e informais. Nesse contexto só haverá mudanças nos objetivos organizacionais quando um novo conjunto de atores obtém o poder ou quando os que já têm o poder querem mudar os objetivos da organização.

Ao considerar a estabilidade do campo organizacional como variável importante na determinação da probabilidade de mudança no campo das organizações estatais, (DIMAGGIO, 2001) é pertinente considerar de acordo com Fligstein (2001), que as mudanças são mais prováveis quando entram novas organizações nos campos estabelecidos ou em campos que estão em processo de formação ou transformação.

Pelo processo histórico das organizações estatais objeto da pesquisa, pode-se considerar que a atuação dessas organizações aponta para regras formais e informais institucionalizadas na perspectiva que North (1998) considera perfil das instituições latino-americanas. Seguindo o mesmo raciocínio teórico Farias Filho (2005, p. 120) afirma:

Estados subnacionais mais antigos, como o Pará têm em sua história a presença constante e ampla da esfera federal e de seu aparato burocrático, representado por organizações responsáveis por preparação de infraestrutura, extração de riquezas minerais, seguranças nacional, controle do território entre outro e, mais recentemente, da proteção ao meio ambiente.

Considerando que as organizações estão regidas por instituições próprias que se encarregam de desenhar, aplicar e vigiar outras instituições, considera-se que as organizações são instituições no sentido de que estão regidas por regras que permitem sua governança. Já os agentes que as operam (partidos políticos, burocracias, empresas, ou famílias) não são instituições por si só, pois estão regidas por normas externas e internas. Se mudarem as regras, os atores dentro do Estado podem manipular conscientemente as ações das organizações no campo, às vezes as ações do Estado afetam o sistema, com conseqüências inesperadas. Nesse

sentido é importante o papel das várias organizações estatais no processo político e no papel dos grupos organizacionais na formação política.

Ao analisar os elementos da pesquisa empírica, sob o ponto de vista teórico, evidenciam-se diferenças consideráveis entre o discurso político da intencionalidade e os resultados alcançados na percepção dos próprios atores. No que diz respeito à atuação das organizações estatais na estruturação da intervenção, essa diferença é observada quando as informações repassadas através dos questionários aplicados aos agentes apontam para divergência de opiniões sobre a atuação dessas organizações.

Os catadores, por exemplo, fizeram restrições à atuação de praticamente todas as instituições que atuaram no aterro sanitário durante o processo de qualificação. Os cursos profissionalizantes oferecidos aos catadores foram avaliados pelos mesmos como de pouca validade, pois não consideraram as necessidades deles a elaboração dos “pacotes” oferecidos pelas organizações qualificadoras. Temos como exemplo, o curso de piscicultura, considerado sem qualquer utilidade para os catadores e ainda foi alvo de piadas sobre seus resultados. A pergunta mais freqüente entre os catadores era: como estruturar um projeto de grande envergadura num local sem as mínimas condições infra-estrutura tanto de produção como de comercialização? De onde virá o dinheiro?

Era pertinente a preocupação dos catadores, pois o financiamento nunca chegou ao aterro como chegou, por exemplo, para pequenos empreendedores das feiras e dos mercados de Belém, onde os feirantes são bastante organizados e fazem constante pressão no sentido da melhora das condições de trabalho.

Outra organização parceira que teve atuação com os catadores foi a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares e Empreendimentos Solidários (ITCPES). Com base em elementos da pesquisa empírica e das anotações do pesquisador, o trabalho da ITCPES foi bastante criticado. A principal crítica aponta também para a falta de sintonia das ações da Incubadora com a realidade dos catadores. No processo de qualificação dos membros da COOTPA, foram introduzidos novos conhecimentos de escrita fiscal, contábil, administrativa, bancárias etc.

O que a incubadora pode não ter levado em consideração, em seu diagnóstico sócio-pedagógico, é que os catadores construíram uma rotina de negociação pautada num comportamento diferente daquele necessário a um empreendimento como o cooperativismo. Esse comportamento era baseado numa rede de relações, onde funcionavam os negócios da cooperativa, como por exemplo, anotações em velhos cadernos de controle de créditos e débitos, recebimento das transações em dinheiro, recibos sem valor jurídico, mas de grande valor na relação dos agentes em negociação.

Esses arranjos foram construídos na convivência e na informalidade, portanto, aceitos coletivamente pelos atores, mas não pelos técnicos da cooperativa que estruturaram um projeto dentro dos parâmetros puramente acadêmicos que rompiam totalmente com aquela rotina e confundia os catadores, que não conseguiam entender a dinâmica de trabalho dos técnicos da incubadora.

Os catadores criticaram a forma com que os técnicos da incubadora desconsideraram esse tipo de relação de maneira radical, sem avaliar as possibilidades cognitivas deles de compreender a complexidade desse tipo de atividade. No início do trabalho com os catadores a incubadora apontou o desconhecimento dos princípios básicos do cooperativismo como um dos maiores problemas<sup>25</sup> da cooperativa. Porém sua atuação não foi suficiente para atenuar esses problemas. Na respostas dos catadores durante as entrevistas e nas reuniões da diretoria e no colegiado era que o trabalho estava sendo prejudicado pela descontinuidade da atuação da Incubadora no local.

Em seu relatório final, a incubadora aponta vários problemas que prejudicaram o trabalho (COOTPA, 2004). Dentre eles, o desconhecimento dos cooperados sobre os princípios do cooperativismo. Isso demonstra as dificuldades de se implantar novos valores a um grupo que, ao longo do tempo, adquiriu formas próprias de relacionamentos pessoais e comerciais, fora da lógica econômica tradicional.

---

<sup>25</sup> Os outros problemas foram: Na comercialização do material reciclável; Falta de autonomia da cooperativa; Os objetivos da cooperativa não condizem com a prática exercida; No Estatuto está como cooperativa de trabalho, mas suas ações condizem com uma cooperativa de produção; Desunião entre cooperados; Não pagamento de quota parte, ou seja, a cooperativa existe de fato, mas não de direito e; Controle financeiro e contábil deficientes (ITCPES, 2004, p. 19).

A relação dos catadores com a SESAN é de conflito. De acordo com o relatório da Incubadora (ITCPES, 2004, p. 48):

A relação com a SESAN tem sido conflituosa. Há uma grande desconfiança das duas partes pelo fato da SESAN estabelecer uma relação como se as pessoas fossem funcionárias, porque existe controle da frequência do grupo pela chefia do DRES, vem causando certa ação de tutelamento. O grupo reclama das faltas que não podem ser justificadas nem por motivo de doença, e do atraso do motorista que causa perdas de renda ao grupo quando não se busca os materiais doados. Por outro lado, a equipe da SESAN que acompanha o grupo reclama da agressividade das pessoas do grupo.

Observa-se aqui mais um elemento contraditório nas ações das organizações. O relatório da incubadora mostra a forma como a SESAN, na prática, exerce uma tutela sobre os catadores, apesar de o discurso político mostrar que a autogestão era o objetivo. No caso do atraso do motorista citado no relatório foi observado que esse funcionário, assim como o veículo eram diretamente subordinados à SESAN e não prestavam serviços somente aos catadores, apesar do veículo ter sido doado à cooperativa. O argumento da SESAN era que os catadores não eram capazes de administrar corretamente um bem tão caro. Portanto, um equipamento dos catadores era usado pela SESAN no sentido de reproduzir a tutela citada no relatório, quando, na verdade, o equipamento tinha sido doado à cooperativa.

Ao analisar essa postura de uma organização estatal verifica-se sua intervenção no sentido de privar os catadores de usufruir dos frutos de seu próprio trabalho, o que interfere nos custos de transação. Os custos de transação estão relacionados com a capacidade de garantia de direitos de propriedade dos objetos envolvidos nas transações (NORTH, 1993, p. 46). Ao agir dessa maneira, o poder público aprofunda a assimetria no acesso às informações os atores para a tomada de decisão. O resultado foi o aumento da desconfiança.

A SESAN, na verdade, tinha o controle não somente dos catadores, mas de todas as ações dentro do Aterro Sanitário do Aurá. Exercia esse controle, tanto através de sua atuação na coordenação dessas ações, como também através do colegiado, ou mesmo através dos convênios com as instituições parceiras. Isso resultou num progressivo esvaziamento das ações integradas das organizações estatais municipais e a perda da capacidade de aglutinação nas ações do projeto.

Apesar de os objetivos continuarem no sentido de uma atuação conjunta, houve dispersão nas ações devido à postura centralizadora da SESAN e das dificuldades enfrentadas ao longo da intervenção, como por exemplo, atraso de fornecedores, demora nos fechamentos dos contratos com instituições parceiras, falta de investimentos em obras fundamentais para o projeto social como o centro de triagem etc. Aliás, o centro de triagem, concluído e sob controle dos catadores era um dos principais projetos, juntamente com a cooperativa. Ele nunca foi concluído, apesar de faltarem apenas pequenos ajustes técnicos como veremos adiante. Na verdade, o que houve foi a ausência de vontade política de transferir para os catadores o controle do negócio.

Ao analisar a intervenção estatal do ponto de vista da análise das organizações propostas por Morgan (1996, p. 264), o conceito de cultura organizacional é relevante, pois afirma haver um padrão de desenvolvimento refletido no sistema de conhecimento, ideologia, valores, leis, rituais diários de uma sociedade. Nesse sentido, os valores culturalmente construídos foram afetados de maneira radical pela intervenção estatal, principalmente o acesso diário a valores monetários pelos catadores, fruto da relação com os sucateiros.

Esses aspectos resultaram numa progressiva perda de confiança de parte dos catadores na capacidade da intervenção de resolver os problemas enfrentados por eles durante longo tempo. O resultado foi o abandono da capacitação por muitos catadores e a volta para o lixo, perda da credibilidade da cooperativa como instrumento de organização dos catadores viável para todos. Apenas uma parte dos catadores permaneceu ligada à cooperativa. Esse grupo era composto pelos membros da diretoria da COOTPA, pelos catadores que mantinham vínculo há bastante tempo e ainda acreditava no sucesso do empreendimento para se tornarem sócios e pelos sócios fundadores, interessados em seus direitos na quota parte, quando a cooperativa funcionasse plenamente.

Os elementos culturais têm papel importante no desempenho econômico, pois as ideologias têm papel essencial nas opções políticas e se constitui na chave para a compreensão das decisões individuais (NORTH, 1996). Ao desconsiderar os elementos culturais construídos no local, o poder público perdeu a oportunidade de se colocar institucionalmente aos catadores como agentes da mudança. A relação com os sucateiros foi mais forte e limitou fortemente os resultados da política.

A atuação das organizações estatais municipais no aterro sanitário do Aurá, no período de 1997 a 2004, ao analisar os dados da pesquisa empírica, pode ser considerado de baixa eficiência no sentido de promover uma ampla articulação nas ações do projeto social e garantir as mudanças propostas no discurso político do Poder Executivo.

Nesse sentido, essas mudanças serão analisadas a partir do arcabouço teórico proposto neste trabalho, onde o processo de atuação das instituições é o parâmetro mais eficiente de análise das organizações no processo de mudanças e identificar as possíveis causas da pouca eficiência da política. Para North (1998), as instituições têm o papel de reduzir custos no mercado econômico deixando o indivíduo como agente passivo das interações sociais, políticas e econômicas, uma vez que aquele não detém todas as informações e não tem a capacidade de processá-las.

North (1998), ao tratar das instituições políticas indica que elas modelam o desempenho econômico, porque definem e ampliam as regras econômicas. Logo, a chave do sucesso de uma política de desenvolvimento é a criação de políticas que, por sua vez, criem e façam cumprir os direitos de propriedade eficientemente. Para o autor, os sistemas políticos e econômicos que tiveram êxito contaram com instituições flexíveis, que puderam sobreviver às sacudidas e mudanças que fazem parte do desenvolvimento. Porém, estes sistemas têm sido produzidos em longa gestação, pois nenhum sistema conseguiu criar eficiência de adaptação de curto prazo.

O papel das instituições é muito importante, pois cria uma infra-estrutura no sentido amplo do termo (educativa, tecnológica, financeira, física, social e ambiental) e só pode ser oferecida pelo Estado. As mudanças aqui analisadas são algumas das infinitas tentativas de reforma de instituições existentes ou introdução de novas que Farias Filho (2005, p. 115) se refere como propostas de um mecanismo para melhorar a alocação dos recursos, a eficiência econômica, o bem-estar e a distribuição.

Ao se referir a instituições ineficientes, North (1993; 1998) afirma que elas propiciam o surgimento de numerosas falhas de mercado e do Estado, o que pode gerar a persistência de um ambiente dominado pelo risco e a incerteza, onde o mercado tende a ser frágil e incompleto; as políticas públicas ineficientes; a conduta

econômica dos agentes oportunistas; as cadeias produtivas precárias; e a distribuição socialmente injusta. Essa mudança é lenta e pautada, ao contrário das mudanças econômicas, que são mais rápidas, gerando um descompasso entre o desenvolvimento econômico e as instituições que os rodeiam (ESPINO, 1999; NORTH, 1998).

O processo histórico dessas mudanças é, portanto, lento. A temporalidade é importante para proporcionar escolha durante a trajetória no sentido do bem estar social econômico e da melhor distribuição. É nesse sentido que North (1998) acrescenta à discussão a noção de aprendizagem acumulada de uma sociedade. Para North (1998), é necessário conhecer esse processo em uma sociedade, que está ligado a uma função: a) da forma em que uma estrutura de crenças filtra a informação que deriva das experiências; b) das diferentes experiências que os indivíduos e sociedade devem enfrentar nos diferentes momentos. O autor afirma que os incentivos que formam parte dos sistemas de crenças, expressos em instituições, determinam o desempenho econômico ao longo do tempo.

Portanto, é necessário o conhecimento das condições em que as sociedades se encontram, ou seja, seu momento histórico no sentido da estrutura institucional consolidada e legitimada socialmente, como elemento importante na compreensão dos processos de mudanças nas organizações. Portanto, o estudo das organizações exige uma análise do longo processo de mudança e de institucionalização delas. Nesse longo processo as inovações organizacionais tornam-se sistematizadas e estabilizadas, buscando a legitimidade. A mudança organizacional é uma mudança na estrutura formal, na cultura organizacional, nas metas, programas ou missão da organização (DIMAGGIO; POWELL, 2001b). Portanto, uma mudança organizacional difere bastante de uma reforma administrativa que, na maioria das vezes, está restrita a arranjos institucionais e organizacionais e não envolve modificações na base estrutural e simbólica da organização.

Dados da pesquisa empírica mostram que, na verdade, não houve mudanças significativas na estrutura das organizações que atuaram no projeto. Logo, o processo histórico de institucionalização e legitimação das organizações políticas municipais, como foi exposto anteriormente, foi no sentido de organizações nos moldes definidos por North (1993; 1998). Portanto, não estavam preparadas para

mudanças bruscas de atuação diferentes daquelas legitimadas em sua *parth dependence*.

A estrutura criada não respondeu aos mecanismos propostos pelo Executivo como fonte das mudanças, pois este não foi capaz de criar mecanismos que garantissem a apropriação pelos catadores dos resultados de seu trabalho, nem tampouco instituições políticas e econômicas capazes de oferecer transações de baixo custo que proporcionassem o surgimento de mercados alternativos às instituições informais vigentes no local antes da chegada do Poder Público. A mudança nas organizações necessitaria segundo Meyer e Rowan (2001), da percepção pelos indivíduos da necessidade de mudanças, através dos sinais do agente das mudanças, qual seja, o Executivo.

Nesse sentido o que se verificou foi uma atuação das organizações municipais dentro de suas estruturas historicamente consolidadas e não respondeu eficientemente às expectativas dos demais agentes e, principalmente, do Executivo municipal. No caso das organizações públicas, as mudanças não foram capazes de transformá-las estruturalmente no sentido de adquirir novos valores propostos pelo novo governo.

O que prevaleceu na atuação das organizações estatais, conforme demonstrado acima, foram atuações isoladas contrárias, muitas vezes, às proposições do colegiado, pois não tinham como comportamento institucionalizado o trabalho conjunto. Isso foi demonstrado através do comportamento de vários indivíduos dentro das organizações que não concordavam com as ações por receio de perder espaço dentro das organizações e do excesso de orientação político-partidária na atuação de antigos militantes que foram introduzidos na gestão.

Esse cenário reflete a distinção proposta por Torres (2004), onde existe uma distinção entre formas de governar (como formas institucionais) e os modos de governar (como práticas culturais). Segundo o autor, a degradação das formas boas de governo em formas más de governo está relacionada à existência de tensões internas inerentes a funções dos governantes, que fazem com que as virtudes ou os vícios praticados por este interfiram no modo de governar. É a questão do “quem” e “como” vai se governar.

A institucionalização das mudanças é um processo longo e deve garantir a sistematização e estabilização das inovações das organizações, além de sua legitimidade. Nesse sentido, os arranjos institucionais não passaram de um pequeno arranjo administrativo montado com objetivo de implantar uma inovação política dentro de um ambiente institucional, onde as organizações não entenderam, ou não aceitaram os mecanismos propostos pela fonte das mudanças, ou seja, o Executivo municipal. Quando respondeu ao questionamento a respeito da não conclusão do centro de triagem, importante no processo de auto-gestão pelos catadores, a ex-diretora da SESAN, deu uma informação importante:

As maiores dificuldades para o funcionamento do centro de triagem, que chegou a ser construído na sua estrutura básica e com instalação de máquinas e equipamentos de triagem, a meu ver, foram em grande parte a falta de uma equipe técnica de engenharia (parte servidores efetivos e parte nomeados) comprometida com o projeto, não havendo empenho e dedicação suficientes para superar os entraves que ocorrem naturalmente em empreendimentos desta natureza que visam a inclusão social (Talvez um certo preconceito enrustido e uma tendência em favorecer os sucateiros, pois alguns, por atuarem no aterro há anos, são conhecidos dos servidores da PMB. Isto foi percebido, sutilmente, pelos técnicos da área social que acompanhavam a cooperativa). Mesmo com todos estes problemas foi discutido e elaborado (pela equipe técnica e a cooperativa) um termo de cessão e um regulamento para o funcionamento do centro de triagem.

Podemos ainda aventar a falta de uma equipe de acompanhamento direto à cooperativa, pelo menos por um período, composta de economista, contador, engenheiro sanitário, pedagogo, com o propósito de formar (não com o espírito de ajuda, que sempre deixa o sentido de dependência da equipe, prejudicando a auto-gestão) catadores capazes de assumir as diversas etapas da coleta, triagem e comercialização do material. Ainda assim, consideramos que a baixa escolaridade (fazer controle de entrada e saída de material) dos membros da diretoria foi um entrave no controle da comercialização dos recicláveis. Também computamos como um dos entraves a falta de infra-estrutura da própria cooperativa, como falta de veículos próprios para o transporte do material, a falta de capital de giro etc.

A declaração é esclarecedora, tanto no sentido da fragilidade das mudanças, refletido na resistência de indivíduos das organizações envolvidas, como na falta de preparo da cooperativa para gerenciar o negócio, na percepção do próprio poder público.

#### 4.6 ORGANIZAÇÕES: CULTURA, IDEOLOGIA E EFICIÊNCIA

Segundo Jepperson (2001), é comum que as organizações percam sua direção quando suas regras e rotinas se tornam obsoletas ou as mudanças nos processos sem prévio conhecimento dessas regras e rotinas que fazem parte do dia a dia das organizações. No caso aqui analisado, as mudanças executadas dentro de

uma proposta de intervenção viam mecanismos formais de mudanças processuais, não considerou as regras e as rotinas construídas historicamente pelos agentes por ocasião da ausência do Estado e, posteriormente, por sua presença.

Por isso, como afirma Farias Filho (2005, p. 144), é um risco se efetuar mudanças sem o prévio conhecimento dessas regras que faz o dia-a-dia de uma organização. No Aurá, ao desconsiderar esses aspectos, as mudanças formais não se concretizaram, para os catadores, como “fonte” de mudança em relação às relações construídas historicamente, portanto, não se legitimaram, nem tampouco institucionalizaram-se.

Para North (1993b), os agentes das mudanças institucionais são empreendedores, que visam atingir da melhor maneira possível, suas metas. Levando-se em consideração que os fatores institucionais, aliados aos fatores econômicos tradicionais, definem o cenário onde as organizações deverão atingir seus objetivos, é de se esperar que os empreendedores exerçam pressões para modificar as estruturas institucionais quando estas oferecem resistências ao cumprimento de suas metas.

Na verdade, de acordo com o depoimento de Ivanize Carvalho ao autor em abril de 2007, o objetivo da SESAN em relação aos sucateiros era:

Porém, a relação de dependência dos catadores (adiantamentos, pagamento na entrega do material, dívidas, ajudas pessoais, etc.) com os sucateiros atrapalhavam o processo de construção de autonomia da Cooperativa, pois havia (ainda há) disputa pelo material entre os sucateiros e a cooperativa. Neste particular, o esforço do Colegiado era no sentido de promover ações que afastassem definitivamente os catadores da condição indigna de “catar lixo”, com o objetivo maior de implantar na capital e nas cidades vizinhas a coleta seletiva de materiais recicláveis na origem, ou seja porta a porta, de onde se obteria um material limpo, e por isso mais valorizado, o qual seria comercializado pela Cooperativa diretamente com a indústria recicladora.

Portanto, as mudanças não foram suficientes para acabar, ou reduzir a influência dos sucateiros no Aurá, o que inviabilizou as atividades da cooperativa como ação de organização dos catadores rumo à autogestão na comercialização dos resíduos sólidos na Aurá. Nesse caso, seria necessária uma atuação do colegiado como instância máxima na deliberação das mudanças a serem implementadas no sentido de retirar os sucateiros do local. Essa atuação seria no sentido defendido por Fligstein (2001), por Estado como capaz de estabelecer

regras do jogo para qualquer campo organizacional, ainda que não seja participante direto neste campo, estabilizando estes. Isso não ocorreu.

Portanto, a atuação tanto das organizações estatais como dos arranjos institucionais não foram capazes de promover as mudanças pretendidas pelo Executivo municipal. O novo modelo de gerenciamento para os resíduos sólidos não se concretizou, pois os arranjos institucionais necessários não funcionaram.

#### 4.7 ECONOMIA SOLIDÁRIA X SOLIDARIEDADE DOS CATADORES X AÇÃO ESTATAL

A verdadeira mudança, para North (1998) deve ser organizativa e institucional, já que a institucionalidade não só tem a ver com normas e regras formais, como também de modelos mentais, atitudinais e valorativos, porque a mudança nas regras de qualquer sociedade exige longo prazo e tem relações com reforma do marco institucional em que a organização está inserida.

Considerando aqui como variáveis importantes para a análise a acumulação, a aprendizagem e a transmissão de conhecimento, que funcionam através de regras e rotinas que agem como se fossem “memórias”, a pesquisa considera que as mudanças no aterro sanitário do Aurá foram efetuadas sem o prévio conhecimento dessas regras e rotinas que fazem parte do dia-a-dia das organizações e, conseqüentemente dos indivíduos que as formam.

Valores culturais refletidos em acordos e rotinas socialmente aceitas no lixão do Aurá limitaram sensivelmente o enfrentamento do problema da exclusão através da implantação da Economia Solidária. Essa economia, que tem como estratégia de enfrentamento da exclusão social e da precarização das relações de trabalho através do fortalecimento de ações coletivas de geração de trabalho e renda e processos de desenvolvimento local participativo e sustentáveis, exige a observação de alguns conceitos para se transformar em alternativa concreta de solução dos problemas analisados.

O primeiro conceito é a cooperação, que está ligado à existência de interesses e objetivos comuns, a união dos esforços e capacidades, a propriedade coletiva de bens, a partilha dos resultados e a responsabilidade solidária sobre os possíveis ônus. Esses elementos se fazem presentes, na maioria dos casos, em

organizações coletivas e atividades individuais e familiares. O que a pesquisa identificou no Aurá, através de dados já expostos neste trabalho, foi a inexistência de qualquer das características acima expostas. Os valores construídos pelos catadores estão assentados num individualismo mais “lucrativo”, onde o catador só se associa a membros da família no sentido de aumentar lucros, inclusive levando filhos menores e agregados para catação.

Tanto a criação da cooperativa, quanto a proposta de criação de mais cooperativas após os cursos de qualificação não despertaram o interesse dos catadores, pois as promessas não foram seguidas de apoio para financiamento dos empreendimentos. Outro fator de reprodução do individualismo é a relação de dependência do catador em relação ao sucateiro. Essa relação de fidelidade é mais aceita socialmente que a proposta de um empreendimento solidário.

O segundo conceito é o de autogestão, que se refere à capacidade dos participantes das organizações de exercitarem as práticas participativas de autogestão dos processos de trabalho, das definições das estratégias cotidianas dos empreendimentos, da direção e coordenação das ações em seus diversos graus e interesses etc. Os dados mostram de forma inequívoca que o cotidiano dos catadores de lixo não foi alterado pela seqüência de cursos de capacitação, logo não despertou na maioria dos catadores o interesse pela autogestão do negócio. A capacidade de abstração exigida para um empreendimento dessa magnitude sempre esteve distante da realidade dos catadores. Essa distância é reconhecida pelos próprios nas reuniões do colegiado, quando por várias vezes reclamaram do processo de qualificação.

O terceiro e último conceito é de dimensão econômica, que se caracteriza pelas bases de motivação da agregação de esforços e recursos pessoais e de outras organizações para produção, beneficiamento, crédito, comercialização e consumo. O processo de qualificação profissional não foi capaz, como já exposto, de construir um conjunto de elementos que viabilizasse ao catador o desenvolvimento de critérios de eficácia e efetividade que o negócio exige. O que houve, na verdade, era sempre a volta para o lixo após os cursos de qualificação, por falta de perspectiva de melhora, como demonstrado anteriormente.

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 sócio-culturais 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.

## **5 MUDANÇAS DE GOVERNOS NÃO SÃO NECESSARIAMENTE ACOMPANHADAS DE MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A NOVA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ATÉ 2006**

Esse cenário contribuiu para que a nova administração, que a pesquisa cobriu até 1997, atuasse dentro da perspectiva de desmobilização da estrutura anterior, pois como exposto anteriormente, a nova administração não assumiu com uma política definida para o setor. As mudanças feitas pela nova administração municipal, segundo os últimos dados levantado pela pesquisa, levaram a uma deterioração ainda maior das condições humanas e sanitárias do local. A título de ilustração, a publicação do jornal Diário do Pará (2007), é bastante esclarecedora.

A comunidade Parque do Aurá não entendeu: a Prefeitura de Belém desmatou área de preservação ambiental para despejar lixo urbano. Agora, as 248 famílias que residem na Rua Santana do Aurá estão sofrendo com o mau cheiro e alagamento provocados pelos entulhos. E o pior: as chuvas fortes, segundo eles, arrastam o lixo para dentro das casas.

A degradação humana e ambiental a que se refere acima pode parecer contraditória com a análise aqui exposta. Mas, apesar do Projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá não ter alcançado suas metas mais importantes, não podemos deixar de registrar as ações no sentido de melhorar as condições de vidas das pessoas que ali vivem. A atuação do pesquisador no local corrobora as palavras de Ivanize Carvalho, em seu depoimento ao pesquisador, quando faz uma avaliação das ações do projeto:

Foi um projeto inédito em Belém, que durou oito anos ininterruptos, pois conseguiu desenvolver, simultaneamente, ações sociais, econômicas e ambientais, incluindo uma população de aproximadamente 20 mil pessoas em políticas públicas concretas, desde uma simples coleta de lixo porta a porta, passando pelo atendimento a educação e à saúde até o saneamento ambiental de uma área que vivia, permanentemente, sob ameaça de poluição ambiental, devido a deposição de lixo a céu aberto. Um dos primeiros efeitos deste projeto sentidos pela população da área, foi a redução drástica de moscas que invadiam todas as moradias do entorno do aterro sanitário. Estudos da CPRM (tem documentos) atestam que os lagos Bolonha e Água Preta não estavam sofrendo contaminação das águas pela proximidade do aterro sanitário, após a implantação do projeto.

Ainda segundo Ivanize Carvalho, apesar das dificuldades de um projeto dessa magnitude, o Partido dos Trabalhadores obteve uma média de 70 a 75% dos votos nas comunidades dos entorno do aterro sanitário por ocasião das eleições

municipais de 2004, onde o partido saiu derrotado das eleições em todos os distritos da cidade. Isso mostra outro paradoxo, pois, as mudanças definitivas na área econômica, como por exemplo, não foram implantadas, e isso incomodava os catadores e técnicos. Mas existiam esperanças no funcionamento do centro de triagem pelos membros da cooperativa que atuavam mais próximo ao governo municipal o que gerava expectativas nas comunidades. Essas promessas políticas devem ter influenciado na votação nas eleições para prefeito de Belém. Outro fator que pode ter contribuído para essa votação foi o reconhecimento por parte das comunidades da política do governo para o setor, diferente do candidato vencedor, que não apresentou propostas.

Mas dentro das perspectivas teórico-metodológicas já apresentadas as mudanças no aterro sanitário do Aurá não deram certo, em sua plenitude, devido a equívocos diversos já analisados neste trabalho. Equívocos estes que resultaram na implantação de mudanças através de um Executivo com idéias inovadoras, mas que não foi capaz de promover mudanças efetivas porque a forma de intervenção das organizações estatais reproduziu práticas conservadoras nas ações concretas, resultado da fragilidade dos arranjos institucionais.

A nova gestão municipal iniciada em 2005 não interferiu de forma radical no modelo da gestão anterior. As mudanças<sup>26</sup> se refletiram na substituição de alguns cargos de supervisão do projeto social, permanecendo a estrutura de engenharia. Na COOTPA, a nova administração municipal garantiu a validade das eleições realizadas em 2004, apesar do processo conturbado que elegeu o sr. Geodásio e iniciou um processo que permitiria aos catadores o monopólio da coleta e comercialização do material através da cooperativa, onde somente os cooperados seriam beneficiados.

Nesse sentido, chegou a ser pensado pela nova supervisão o cercamento da célula aberta e seu uso somente pelos catadores cooperados. Essa idéia não foi colocada em prática. Não foi possível identificar com clareza os motivos, mas a analisar pela força dos sucateiros no aterro achamos difícil implementar qualquer medida que exclua esse segmento. Foi realizada uma campanha de associação de catadores à cooperativa amplamente divulgada no lixão.

---

<sup>26</sup> Essas mudanças foram acompanhadas pelo pesquisador como voluntário da Cáritas do Brasil no processo de organização dos catadores a partir de 2005.

A apresentação oficial da política pública da nova administração foi lançada em 21.08.2006, portanto 19 meses após a posse do Prefeito Duciomar Costa, através de um seminário denominado “ Cidades do Norte: influências dos resíduos no meio ambiente urbano”, onde o Secretário Municipal de Urbanismo, Luiz Otávio Mota Pereira, representando o Prefeito, falou das diretrizes da nova administração somente para limpeza urbana especificamente, afirmando que somente em 2007 a Prefeitura de Belém teria uma proposta para os resíduos sólidos:

Acredito no ano que vem você ter uma diretriz e um projeto, onde você terá uma planta de destinação final (dos resíduos sólidos), que obedeça aos critérios de tecnologia, de gestão integrada e parceria com os municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB).

No ano de 2007 não foi apresentada proposta de uma nova planta para a destinação dos resíduos sólidos para Belém, nem tampouco para a RMB. Na verdade, durante os três primeiros anos da nova administração municipal não foi discutida uma política para o setor. O que verificou-se foi uma degradação<sup>27</sup> tanto do projeto de engenharia, no que se refere à paralisação das obras do centro de triagem, como do projeto social, com o aprofundamento das dificuldades das famílias que eram atendidas pelo projeto social.

A realidade atual no Aurá foi objeto de uma matéria no Amazônia Jornal do dia 03.09.2006. A reportagem continha várias denúncias, principalmente da volta do trabalho infantil no local, considerado extinto desde 1997. Com base nas denúncias da reportagem o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA) encaminhou um pedido de providência e de acompanhamento da situação de trabalho infantil no Aurá e informando a situação para a Organização Internacional

---

<sup>27</sup> Com a atual gestão do prefeito Duciomar Costa, o projeto de biorremediação vem sofrendo uma série de modificações. As obras que haviam começado permanecem no mesmo estágio em que estavam: o centro de triagem não foi concluído, o tratamento do lixo continua no mesmo estágio que parou, pois o projeto anterior pretendia ampliar e melhorar o controle da poluição transformando o aterro controlado (sem a impermeabilização do solo para impedir a contaminação dos resíduos) em aterro sanitário (com a impermeabilização do solo e tratamento de líquidos e gases). O projeto de "Desenvolvimento infantil do Santana do Aurá" não existe mais, nem tão pouco as ações de capacitação do projeto social. Também no momento não há nenhum agente comunitário de saúde atuando junto à população de Santana do Aurá. Segundo os "catadores", o único subprojeto que permanece em atividade é o projeto "Sementes do amanhã", entretanto sem as atividades e ações que existiam anteriormente. Percebe-se, visivelmente, o aumento significativo de crianças no "lixão" e de novos "catadores", que vêm paulatinamente chegando de outras áreas, principalmente das novas ocupações. Os relatos dos "catadores" referem os inúmeros eventos de violência e assassinatos que têm ocorrido lá, tornando o convívio com os mais antigos extremamente tenso e perigoso. Segundo eles, o tráfico de drogas e a prostituição infantil têm cada vez mais se intensificando no local.

do Trabalho (OIT), para que esta faça cobrança à Presidência da República. Ao Ministério Público Estadual (MPE) e Ministério Público do Trabalho (MPT) foram solicitadas providências e contra a Prefeitura de Belém foi ajuizada uma Ação Civil Pública.

Para a coordenadora do CEDECA, Celina Ahomoy

O grande problema dessa dura realidade é a falta de continuidade nas políticas públicas implementadas no estado e no país. Cada governo que assume quer criar os seus projetos, como se eles fossem pessoais e pertencesse a A, B ou C. Mas os governantes têm que entender é que o Poder público é coisa pública e não têm donos, são da sociedade e precisam ser continuados e principalmente eficazes (O LIBERAL, 05.09.2006)

A coordenadora do CEDECA chama a atenção para uma questão importante a ser analisada neste trabalho, a falta de continuidade das políticas públicas e seus reflexos nos segmentos sociais mais carentes da sociedade. No caso de Belém, o problema não é somente de falta de continuidade, mas a paralisação de algumas ações consideradas importantes tanto na parte de engenharia como do projeto social, como por exemplo, a falta de controle do fluxo de pessoas na catação e o fim da Bolsa Escola de um salário mínimo, o que pode ser o motivo da volta das crianças para o lixo.

O agravamento da situação, somados a outras cobranças da sociedade de Belém, levou à demissão do Secretário Municipal de Urbanismo, o respeitado engenheiro civil e sanitarista Luiz Otávio Mota Pereira. Na carta de demissão, publicada no jornal Diário do Pará de 14.03.2007, caderno "Cidades A6", o ex-secretário expõe a situação da secretaria:

Exmo. Sr. Prefeito de Belém Duciomar Costa  
Transcorridos mais da metade do mandato de V. Exa, conquistado de forma legítima junto à população de Belém, não consigo visualizar as mudanças propostas no seu programa de governo e ansiosamente aguardadas pela população de nossa cidade.  
Áreas estratégicas para o desenvolvimento urbano de qualquer cidade, como a coleta e destino final do lixo, a drenagem e o controle de inundações não dispõem de projetos ou articulação que possibilitem a participação em programas do Governo Federal, fundamentais para um município, que de acordo com a afirmação de V. Exa, não tem recursos nem para coletar o lixo que produz.  
Obras alopradas, como a Duque de Caxias (corredor ecológico), as calçadas desordenadas e de qualidade duvidosa (faixa cidadão), o uso inadequado dos equipamentos da macrodrenagem do Una, repassados pelo governo do estado, e ainda a gestão predatória dos contratos de coleta

de lixo e limpeza urbana, comprometem a gestão de V.Exa e envergonham os técnicos sérios, competentes e experientes do quadro da Prefeitura de Belém.

Tendo sido designado por V. Exa para coordenar o Portal da Amazônia, externo minha preocupação com a falta de apoio e prioridade efetiva ao referido programa. A demora para criar e nomear a coordenação e servidores da Unidade Gestora do programa, e principalmente o grande atraso, quase irrecuperável, na elaboração do projeto básico de engenharia, sob a responsabilidade da Secretaria de Saneamento - SESAN, comprometem o processo de financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, e conseqüentemente a implementação das obras da Bacia da Estrada Nova, que irão beneficiar diretamente cerca de 300 mil pessoas que lá vivem, a maioria em situação precária. Como agravante e grande impedimento para a concretização do contrato de financiamento, destaco ainda a ausência e omissão do Senhor Secretário de Saneamento a todas as providências e decisões junto a várias missões do BID, que aqui estiveram.

Face ao exposto e visando resguardar minha responsabilidade como técnico, professor universitário, servidor público e principalmente como cidadão, solicito minha demissão do cargo de Secretário Municipal de Urbanismo e também coordenador da Unidade Gestora do Programa de Recuperação Urbano Ambiental da Bacia da Estrada Nova. Apresento meu apreço a V. Exa, desejando sucesso na segunda metade de seu mandato, que o povo de nossa cidade, principalmente os mais humildes, lhe delegou. Cordiais Saudações.

Luiz Otávio Mota Pereira, engenheiro civil e sanitarista (DIÁRIO DO PARÁ, 14.03.2007).

A carta de demissão do secretário resume com bastante clareza a situação de uma secretaria de importância estratégica para o desenvolvimento do município na nova gestão. O documento explicita também o comportamento das organizações estatais na elaboração e na execução de projetos importante para a nova administração e até denúncias de contratos lesivos ao patrimônio público, como é o caso dos contratos de coleta de lixo, que o secretário se refere como “gestão predatória”.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de gestão de resíduos sólidos urbanos, predominante no Brasil, baseado na coleta e no afastamento dos resíduos gerados e, quando muito, na disposição adequada dos mesmos, constituindo-se em soluções geralmente isoladas e estanques, tem se mostrado inadequado e necessitando de mudanças. A solução pode estar no desenvolvimento de modelos integrados e sustentáveis, que considerem desde o momento da geração dos resíduos e a maximização de seu aproveitamento e reciclagem, até o processo de destinação final.

No Brasil, que segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000 realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 5.507 municípios, 228.413 t/d de resíduos sólidos foram coletados e 82.640,3t/d tinha como destino final aterros sanitários, o gerenciamento integrado e sustentável foi implantado em municípios como Porto Alegre, Belo Horizonte e Santo André (REICHERT, 2000). Esse sistema deve prover uma estrutura básica que permita selecionar tecnologias apropriadas para a gestão e para o desenvolvimento de um sistema sustentável de resíduos sólidos. O desafio do modelo está centrado na construção de um processo que englobe participação social e do Poder Público como protagonistas do processo, no sentido de implantação de um modelo viável, considerando as especificidades locais.

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 excluído 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 tornarem obstáculos intransponíveis às mudanças formais.

O aporte teórico que alicerçou a pesquisa foi pautado na análise dos arranjos institucionais introduzidos, assim como as resistências aos arranjos e suas conseqüências. Os dados da pesquisa foram analisados à luz da teoria neo-

institucionalista, sobretudo nos conceitos de Arranjos Institucionais e Trajetória Histórica dos setores envolvidos na política desenvolvidos por Douglass North.

Para entendimento da visão da política implantada foi utilizado o conceito da Economia Solidária e o papel das instituições que realizaram a intervenção junto aos catadores pesquisados. Os conceitos de instituições, organizações e seus processos históricos foram utilizados na pesquisa com objetivos de “descortinar” o papel das organizações invisíveis que tiveram papel fundamental durante o processo de execução da política.

A pesquisa mostrou também 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 resultou 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 sócio-culturais 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 sócio produtivo, conforme os resultados da pesquisa já expostos.

A análise da pesquisa optou por alcançar pelo menos dois anos da nova gestão municipal. Isso foi necessário para mostrar que a elaboração cuidadosa de um projeto, no plano técnico e teórico, não pode prescindir de um diagnóstico mais amplo que possa resultar em políticas públicas que ampliem a relação Estado e sociedade, como ocorreu com a gestão municipal de 1997 a 2004. Por outro lado, a ausência de uma política concreta pode ir além do abandono de ações que, apesar

das dificuldades, algumas estavam dando certo, porque foram mudanças do governo anterior. A ausência de uma proposta de política pela nova administração está, como demonstrou a pesquisa, levando à degradação ambiental da área, que pode se transformar em um lixão novamente.

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 intersetorial 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.

A pesquisa apontou também para outros limites impostos às ações da política de inclusão social no aterro sanitário do Aurá, estes mais específicos. O primeiro está relacionado à capacidade do poder público em manter um controle efetivo sobre as atividades que, interligadas, desenham os fluxos de entrada e saída de material, compra e venda de recicláveis pela cooperativa e atravessadores, controle de entrada e saída de pessoas por vias “alternativas” à portaria etc.

Mesmo contando com razoável efetivo de segurança, a SESAN não é capaz de manter o controle sobre essas atividades e, conseqüentemente, o poder público não tem um quantitativo confiável de material comercializado fora do controle da cooperativa. Sabe-se que a COOTPA não consegue comercializar nem 10% do material coletado. Portanto, pode-se perceber o montante de material fora do controle da SESAN e que é comercializado por sucateiros, atravessadores etc. O discurso político do governo está baseado na afirmativa de que, ao abrir mão do monopólio estatal dos recicláveis, em nome da organização democrática dos catadores, o governo contribui para a autogestão dos catadores.

O que a pesquisa apurou é que as experiências bem sucedidas de gerenciamento de resíduos sólidos com inclusão social estão pautados 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 e dependência e elimina a possibilidade de melhora nas condições de vida dos catadores, já que os catadores 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.

Essa situação favorece sucateiros, atravessadores e alguns funcionários públicos que têm uma relação mais “próxima” com esses empresários. Esses funcionários, conforme afirmou Ivanize Carvalho, contribuíram bastante para que algumas ações não fossem viabilizadas, como por exemplo, o centro de triagem. Essas regras não oficiais de conduta, não consideradas por ocasião das mudanças formais, se transformaram em obstáculos intransponíveis no processo de mudança.

Nesse sentido, os agentes das mudanças não conseguiram modificar posturas informais das organizações existentes antes da intervenção formal. Neste caso, não houve mudança de postura nem das organizações formais, tampouco das organizações informais. Portanto, as organizações não se adaptaram à nova estrutura formal.

O segundo limite está diretamente ligado ao primeiro e diz respeito aos motivos do não funcionamento do centro de triagem. Essa fase era essencial, pois viabilizaria a estrutura de funcionamento de toda a cadeia de seleção do material pela cooperativa. Ao final da gestão petista, faltava apenas a construção de uma rampa de concreto e a instalação de um transformador elétrico para que o centro de triagem tivesse suas atividades iniciadas.

A julgar pelo valor irrisório do custo dessa obra (cerca de R\$50.000,00), pode-se afirmar que faltou, no mínimo, o “querer fazer” por parte do governo municipal. Essa postura favoreceu grupos de interesses que não viam com “bons olhos” a transferência para os catadores da gestão desse negócio, como por exemplo, os sucateiros e os funcionários públicos citados por Ivanize Carvalho, em depoimento ao pesquisador.

Os fatores conclusivos da pesquisa apontam para a falta de atenção por parte dos agentes da mudança para alguns elementos essenciais. Primeiramente, uma política de mudança radical como a proposta precisa se acompanhada de um diagnóstico mais preciso das relações construídas historicamente, baseadas em costumes e regras aceitas por todos em um determinado espaço. Ao afirmar isso, chama-se a atenção para uma ação que o Poder Público até realizou, mas apenas parcialmente, com referência ao fortalecimento das organizações municipais através de apoio financeiro e de recursos humanos.

A FUNPAPA, que se encontrava sucateada, foi revitalizada pelo governo e isso foi positivo. O problema é que a concepção do diagnóstico foi meramente quantitativa e isso prejudicou as ações, pois não detectou as organizações informais e seu poder no local.

Obviamente que a capacidade técnica e de gestão não é suficiente. A cultura de despreparo e de descrédito interno e externo com a gestão estatal não se rompe em pouco tempo, assim como não se pode acreditar que basta criar capacidade de gestão superior para se atingir toda a força de trabalho, porque uma organização não funciona só com a gestão superior, se a força de trabalho não tiver a capacidade mínima de assimilar essa necessidade de mudança, assim como, se as condições adequadas para prestar serviços não estiverem satisfeitas (FARIAS FILHO, 2005, p. 207).

O segundo fator está relacionado ao se considerar o trabalho como “a forma de fazer”. Aqui o motivo da preocupação está na postura dos parceiros institucionais nas ações de qualificações dos catadores. As ações foram executadas por parceiros institucionais das várias esferas de governo (federal, estadual e municipal), mas a intervenção se deu com a mesma postura conservadora das organizações públicas, o que resultou numa operacionalização pragmática.

Não é necessário uma pesquisa profunda para se concluir que o público atingido pelas ações no aterro sanitário do Aurá é composto por pessoas que, por motivos óbvios, estão fora da lógica de mercado por muito tempo, logo as ações de inclusão via cooperativismo passam por um entendimento profundo da realidade vivida no local. O que se verificou em alguns relatórios e nas entrevistas sobre a avaliação dos catadores foi a decepção dos catadores com a total alienação dos

técnicos quanto a suas necessidades, o que não elevou a auto-estima<sup>28</sup> dos mesmos. Seria interessante uma abordagem que partisse da realidade do catador e caminhasse no sentido de uma autonomia que ele próprio considerasse viável, e não em ações voltadas imediatamente para uma concorrência acirrada de mercado, mesmo com o discurso da economia solidária.

Nesse sentido, o trabalho que tem sido realizado pela Cáritas<sup>29</sup> do Brasil, por sua representante no Pará, pode ser considerado relevante, pois a experiência de seus técnicos com esse cenário de exclusão pode fazer a diferença no processo de organização dos catadores, através de uma pedagogia que viabilize a construção de um projeto alternativo pautado na solidariedade, na sustentabilidade, na dignidade humana e na democracia participativa.

Acredita-se que, devido aos níveis extremos de exclusão a que estão submetidos, os catadores de lixo não respondem satisfatoriamente aos “pacotes de cursos” contratados, em sua maioria sem qualquer relação com a realidade vivida por eles, sobretudo, quando não vêm acompanhados de financiamentos dos empreendimentos, como foi o caso. Nesse sentido a Cáritas pode vir a somar esforços aos agentes já engajados na construção de uma nova realidade para os catadores.

Outras pesquisas serão necessárias para identificar e analisar os resultados da atuação dos vários atores na construção de políticas de inclusão social. No estado do Pará as pesquisas ainda são incipientes. A elas soma-se este trabalho.

---

<sup>28</sup> Aqui é necessário esclarecer que as respostas dos catadores aos técnicos por ocasião dos cursos de qualificação, e que estão nos relatórios, não são confirmadas por ocasião das reuniões internas da cooperativa e das assembléias de catadores. Isso faz lembrar a formação continuada de professores, onde as dinâmicas sem sentido tomam a maior parte do tempo, mas que não têm nenhuma utilidade em sala de aula. A sensação dos catadores é a mesma.

<sup>29</sup> A primeira organização Cáritas nasceu em 1897, em Friburgo (Alemanha). Logo se estendeu para outros lugares. A Cáritas América Latina e Caribe foram criadas em 1955, durante a Conferência Geral do Conselho Episcopal Latino-Americano (CELAM) realizada no Rio de Janeiro. Os eixos de trabalho 2003-2007 são: 1) a solidariedade para a globalização da paz e a reconciliação, 2) a participação política e cidadã para a globalização da paz e a reconciliação, 3) a participação política e cidadã, 4) a integração e soberania nacional.

## REFERÊNCIAS

ABNT. **NBR 14724**: Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação. Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. **NBR 6024**: Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação. Rio de Janeiro, 2003a.

\_\_\_\_\_. **NBR 6027**: Informação e documentação – Sumário – Apresentação. Rio de Janeiro, 2003b.

\_\_\_\_\_. **NBR 6023**: Informação e documentação – Referências – Elaboração. Rio de Janeiro, 2002a.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520**: Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação. Rio de Janeiro, 2002b.

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.

ARRETCHE, Marta. Concepções alternativas ao neoliberalismo: a proposta da CEPAL. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 17. Caxambu (MG), 1993. **Anais....** São Paulo: ANPOCS, 1993.

BASSALO, Lucélia; PIMENTEL, Rúbia. **Pesquisa em educação**. Belém: UNAMA, 2003.

BUARQUE, Cristovam. **O que é apartação**: o *apartheid* social no Brasil. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BREDARIOL, Celso. **Conflito ambiental e negociação para uma política local de meio ambiente**. 2001. Tese (Doutorado em Planejamento Energético) - COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

CALDERONI, Sabetai. **Os bilhões perdidos no lixo**. São Paulo: Humanitas Publicações FFLCH/USP, 1997.

CARVALHO, P. G. Meio ambiente e políticas públicas: a FEEMA diante da poluição industrial. In: PÁDUA, J. et al (org.) **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987. p. 157

CASTELLS, Manuel. **Fim de milênio**. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt e Rosineide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Edna Ramos; COELHO, Maria Célia Nunes. Políticas e gestão pública como campo de pesquisa. In: COELHO, M. C. N.; MATHIS, A.; CASTRO, E.;

HURTIENNE, T. **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional**. Belém: CEJUP; NAEA/UFPA, 2001. p. 287-301

CONDURÚ, Marise Teles; PEREIRA, José Almir Rodrigues. **Elaboração de trabalhos acadêmicos: normas, critérios e procedimentos**. 3. ed. rev. ampl. atual. Belém: UFPA/GPHS, 2007. 264 p.

CRUZ, Francinete. **Políticas públicas e gestão do lixo**. O caso da RMB. 1998. Monografia (Especialização em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1998.

DIÁRIO DO PARÁ. Coluna “Repórter Diário”, Belém, 01.05.2007.

DIMAGGIO, Paul.; POWELL, Walter W. Introducción. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W (comp.) **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001a. p. 33-75

DIMAGGIO, Paul.; POWELL, Walter W. Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad coletiva em los campos organizacionales. In: \_\_\_\_\_ (comp.) **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001b. p. 104-125.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: A reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 4 p. 13-26, out./dez. 1996.

DRAYBE, Sonia. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, mar./maio1993.

ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, IX., 2000, Porto Seguro. **Anais...** Rio de Janeiro: ABES 2000. p. 174-1738.

ESPINO, Ayala José. **Instituciones y economia: uma introducción al neoinstitucionalismo econômico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

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.

FASE. **Cooperativismo e política para o trabalho**. Encontro do movimento cooperativista do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, jun. 1999. Disponível em: <<http://C:\WINDOWS\Monografia\cooperativismo como política pública.htm>>. Acesso em: 19 abr. 2003.

FERREIRA, L. C. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1998.

FLIGSTEIN, Neil. La transformación estructural de la industria de los Estados Unidos: Una explicación institucional de las causas de la diversificación em las empresas más grandes, 1919-1979. In DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (Comp.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 384-412

FRANCO, Rolando. La agenda social de América Latina. Equidad y superacion de la pobreza. In: CONFERÊNCIA ANUAL DE LA RED SOCIAL DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARYBE. La Trinidad, Tlaxcala, México, 1999. **Anais...** 1999.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais do Brasil**. Rio de Janeiro: REVAN; FASE, 2004. p. 57-90.

HIWATASHI, Érica. **O estudo de cadeias no processo de reciclagem dos resíduos domiciliares inorgânicos de Porto Alegre**. 1998, 139f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

IBGE. **Retratos do Brasil**: um batalhão de 5 mil menores que sobrevive recolhendo lixo. Disponível em: [www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=3728](http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=3728). Acesso em: 20 ago. 2007

ITCPES. **Relatório final dos trabalhos desenvolvidos junto a Cooperativa de Trabalho dos Profissionais do Aura - 2002 a 2004**. Belém, dez. 2004. (Convênio 540-SESAN-FADESP-UFPA)

\_\_\_\_\_. **Levantamento socioeconômico aplicado em 42 catadores da COOTPA**. Belém, 2003.

JEPPERSON, Ronald L. Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (comp). **El nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Econômica, 2001. p. 193-215

JUNCÁ, Denise Chysóstomo de Moura. Da cana para o lixo: um percurso de desfiliação? **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, v. 21, n. 3, p.131-151, jul. 2000.

\_\_\_\_\_. Ilhas de exclusão: o cotidiano dos catadores de lixo de Campos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 52, p.106-126, dez. 1996.

LOT BELÉM. **Memória do LOT AURÁ. PRONAGER**. Belém: out./dez. 2002.

LIPIETZ, Alain. **Audácia: uma alternativa para o século 21**. São Paulo: Nobel, 1991.

MARTINS, M. L. R. **Belém 1997-2000: desenhando a cidade do terceiro milênio**. Belém: Polis, 2000.

MARTINS, Roberto Araújo. **Inclusão social através de políticas públicas: uma avaliação do cooperativismo no aterro sanitário do Aurá – 1997 a 2004**. 2006. Monografia (Especialização em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**: Ciência Política. São Paulo: Sumará; Brasília: Capes, 1999. p. 59-100

MAGRINI, Alessandra. **Gestão ambiental**. PPE-COPPE-UFRJ. Disponível em: <<http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana-sousa-26.htm>>. Acesso em: 7 fev. 2007. (Apostila de curso).

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.

MEYER, John W.; SCOTT, W. Richard. La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (comp.) **El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 154-190

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y cerimonia. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (Comp). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 79-103

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/cursecon/textos/north-nobel.htm](http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm)>. Acesso em: 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.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

O'DONNELL G. Sobre o Estado, a democracia e alguns problemas conceituais. Uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 36, p. 123-145, jul. 1993.

OIT. **Recomendação 127/66**. Genebra, 1966.

PIMENTA, Carlos Aurélio de Faria. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário suscinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Secretaria Municipal de Saneamento. **Projeto de desenvolvimento humano das comunidades do Aurá (readequação)**. Belém, jun. 2002a.

\_\_\_\_\_. **Sub-projeto de educação ambiental e sanitária**. Educação para a Integração Sócio-Ambiental e Sanitária ao Projeto de Biorremediação do Aterro Sanitário do Aurá. Belém, 2002b.

\_\_\_\_\_. **Sub-projeto de organização e mobilização comunitária**. Belém: PMB, 2002c.

PORTELA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova - Revista de ciência e cultura**, São Paulo, n. 32, p. 101-131, 1994.

REICHERT, G. A.; CAMPANI, D. B. O modelo do gerenciamento integrado de resíduos sólidos implantado em Porto Alegre, RS. In: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 9. Porto Seguro, 2000 **Anais...** 2000. p. 1-15.

SIES. **Termo de Referência**. Brasília: TEM, 2004.

SILVA, Elen Cristina da Silva. **A gestão de resíduos sólidos, seu planejamento e possibilidades de geração de renda, no município de Belém-1997-2001**. 2002. Monografia (Especialização em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2002.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de. Relações igualitárias de gênero. **Cadernos Cáritas**, Brasília, v. 5, 2004.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **RBCS**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

STRACHMAN, Eduardo. Notas sobre as organizações. **Indicadores Econômicos – FEE**, Porto Alegre, v. 27, n 1, p. 155-178, jan. 1999.

TORRES, Pedro Medellín. **La política de las políticas públicas**: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2004.

UNICEF. **Programa Nacional Lixo e Cidadania**: conquistas, desafios e perspectivas. Disponível em: <[www.ibam.org.br/publique/media/FNLC.pdf](http://www.ibam.org.br/publique/media/FNLC.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2007.

VIEIRA, Leocélia. **Projeto de pesquisa e monografia**: o que é? Como se faz? Normas da ABNT. Curitiba: Ed. do Autor, 2002.

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. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÊNDICE

### REFERÊNCIAS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A cadeia de comercialização de material reciclável no Aterro Sanitário do Aurá, assim como os vários atores envolvidos nela, foi considerada, neste trabalho, como agentes integrantes e objeto de intervenção de uma política pública, como diz Farias Filho (2005, p. 220), agentes ativos e passivos do processo, conseqüentemente, unidade de análise da pesquisa. O método utilizado na pesquisa foi estudo de caso, por ser o que melhor responde à complexidade da realidade pesquisada.

Para Yin (2001), a estratégia de pesquisa denominada “estudo de caso” deve ser utilizada para responder a questões “como” e “por que” certos fenômenos acontecem. Também quando se deseja foco sobre um evento contemporâneo e quando não se requer controle sobre o comportamento dos eventos, apenas descrevê-los. Nesse sentido, a pesquisa, estruturou-se no objetivo de descobrir os fatores que levaram a resultados “pífios” da política de mudança nos resíduos sólidos, em Belém, no período pesquisado.

Vale ressaltar que a pesquisa não teve como objetivo a análise da política de resíduos sólidos em sua totalidade. Foram priorizados os arranjos institucionais introduzidos no processo de organização dos catadores. Portanto, a pesquisa está limitada a procedimentos metodológicos que perseguem respostas a essas questões específicas, norteados pelo objeto, pois, como afirma Farias Filho (2005, p. 219), mesmo com todos os esforços para evitar que uma pesquisa tenha alcance limitado, objetos de estudo como o Estado sempre exigem esforços especiais e necessariamente seu alcance será limitado pelas propriedades inerentes ao objeto de estudo.

Ao abordar a análise dos arranjos como elemento central na materialização da política, a pesquisa trabalha com a visão do Estado como agente indutor e principal aglutinador nas ações de concretização da política, que tem como eixo principal a inclusão social dos catadores de lixo através dos mecanismos da Economia Solidária. Portanto, o objeto de estudo é a ação estatal, identificada através da percepção dos demais atores participantes, como por exemplo, as

organizações estatais municipais, dirigentes, parceiros institucionais e os vários grupos de catadores.

A complexidade da análise exigiu um arcabouço teórico estruturado envolvendo conceitos da Teoria Institucional, Teoria das Políticas públicas e Economia Solidária. Essa estratégia foi necessária para o entendimento do papel exercido pelo Estado, do comportamento das organizações e das ações de mudanças via cooperativismo.

## 1 UNIVERSO DA PESQUISA E COLETA DE DADOS

Após a identificação dos agentes, teve início o trabalho de campo com a aplicação de questionários para a coleta de dados da pesquisa para 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 aceitar respondê-los. O receio era a presença freqüente 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 freqüência, 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 COOTPA, acrescido de mais 2 sócios que entraram posteriormente. Houve o falecimento de 1 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.

A estratégia permitiu o entendimento da estrutura, do funcionamento e das dificuldades enfrentadas pela cooperativa e por seus parceiros na disputa por espaço no mercado de recicláveis. Já nas primeiras observações dos dados verificou-se que a COOTPA enfrentava problemas graves originados do processo de criação da estrutura jurídica. Em relação aos catadores que comercializavam esporadicamente ou não tinham qualquer vínculo com a cooperativa, gravou-se

vários depoimentos por ocasião da catação em cima do lixo. Esses dados foram importantes na identificação dos motivos da descrença desses catadores em relação às mudanças.

Os dados sobre a percepção do Poder Público em torno das mudanças foram levantados através de questionários semi-estruturados 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 09.10.2005. 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 pelo 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 pesquisa ainda cobriu o período de transição do governo petista para a nova administração municipal que assumiu em 2005. Nesse período não foi necessário a volta a campo para nova coleta de dados. A análise da transição foi feita através da observação do pesquisador na organização dos catadores como voluntário da Cáritas do Brasil e por informações obtidas através da imprensa e Internet da política da nova gestão.

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.

## 2 ALCANCE DA PESQUISA

A análise de políticas públicas no Brasil, segundo Souza (2003), vem atravessando um momento de crescimento quantitativo e qualitativo. Esse crescimento ultrapassou o campo da ciência política e ganha terreno em outras áreas do conhecimento. Para a autora, apesar da área de políticas públicas apresentarem problemas do ponto de vista acadêmico, segue uma trajetória de amadurecimento científico e de produção acadêmica.

Este trabalho analisa parte de uma política pública de inclusão social, onde os dados da pesquisa e o referencial teórico proposto buscam analisar mudanças nas políticas públicas através de uma nova intervenção estatal, onde as ações deste é concretizada através de arranjos institucionais que modificam as relações entre agentes, construídas historicamente, antes da chegada do poder estatal. Nesse sentido, busca responder as causas dos resultados abaixo das expectativas de uma

política considerada como ideal pelos agentes, mas implantada de maneira radical, o que vai resultar na mobilização de organizações informais contra essa política.

Elaborar um arcabouço teórico que dê conta dessa tarefa não foi fácil, pois o pesquisador, orientado pela instituição, busca se posicionar fora das características normativas e descritivas criticadas por Melo (1999), quando considera a proximidade da pesquisa com órgãos governamentais que pauta os resultados da pesquisa. A pesquisa também buscou uma perspectiva eminentemente acadêmica apesar do tema estar dentro de uma das preocupações de Melo (1999):

Há também uma grande tentação de enveredarmos por novos temas que suscitam apenas um interesse particular, sem que se pese uma perspectiva propriamente acadêmica, gerando em alguns momentos, uma proliferação de estudos sobre o mesmo tema, que, como pouco dialogam entre si prejudicam a acumulação do conhecimento. Por exemplo, com a redemocratização e o novo desenho da gestão das políticas sociais, proliferaram trabalho, especialmente dissertações e teses, sobre as políticas adotadas por governos locais, em especial os administrados pelo PT.

Seguindo o raciocínio do autor, a pesquisa trabalhou o Estado como instituição indutora de políticas públicas e estuda o Estado em ação através de suas organizações e arranjos institucionais. Considerando que existem diferenças consideráveis entre uma intencionalidade do discurso governamental (querer fazer), a competência técnica e material humano do governo (saber fazer) e a capacidade financeira (poder fazer), é necessário focar a análise na interligação entre governo, administração pública e o mundo da política e na identificação de variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas.

Nesse sentido, o referencial teórico utilizado neste trabalho buscou um modelo com maior rigor teórico-metodológico e explicativo que viabilize uma análise da política pública em sua fase de implementação, ou seja, o Estado em ação. A escolha da literatura neo-institucionalista para a análise da política está pautada no modelo construído na CEPAL por Pedro Medellín Torres, exposto no referencial teórico.

O trabalho de Torres propõe um modelo teórico e metodológico para subsidiar o estudo das políticas públicas em países com frágil desenvolvimento político e institucional. O autor parte de uma discussão sobre a pertinência teórica e conceitual de abordar as políticas públicas como variável dependente dos contextos políticos e

institucionais em que se produzem. Nesse sentido, propõe uma releitura dos processos de estruturação das políticas públicas que dê centralidade aos regimes políticos e reconheça a função central da função governamental.

### 3 LIMITES DA PESQUISA

A construção de uma metodologia norteadora para a pesquisa empírica exigiu uma flexibilização de uma proposta inicial abordada pelo pesquisador, que se pautava no levantamento dos dados através da aplicação de questionários fechados. Essa flexibilização foi necessária no sentido de proporcionar consistência aos dados e analisá-los de forma qualitativa, assim como, em alguns momentos, discutir de forma mais profunda as observações do pesquisador como parte do processo, portanto apto a contribuir com a pesquisa.

Essa postura trouxe mais consistência à pesquisa, mas, ao mesmo tempo, pôde ter imposto limites à mesma. No caso dos questionários, a mudança na intervenção se deu por razões já expostas, ou seja, a negativa dos catadores em respondê-los por motivos diversos. Esse procedimento não permitiu uma análise mais quantitativa dos dados, e o entendimento das questões abordadas passa por uma leitura mais atenta das transcrições das falas dos atores.

Outro limite foi de ordem administrativa, uma vez que os documentos da cooperativa estavam organizados de forma precária, o que não permitiu exatidão da quantidade de material e a fidelidade do fluxo financeiro, já que a quantidade maior de material é controlado pelos sucateiros sem muita rigidez por parte da cooperativa e do Poder Público. Os valores pagos aos parceiros institucionais não foram usados na pesquisa, em sua totalidade, pois durante o levantamento dos dados não foram localizadas várias caixas de documentos que deveriam estar na SESAN. O valor desses convênios permitiria um demonstrativo fiel dos investimentos do Poder Público no local.

As análises dos dados da pesquisa também passaram por limites do próprio pesquisador, já que exigiram conceitos de áreas diferentes de sua formação profissional, o que em alguns momentos, pode ter impedido uma reflexão mais profunda dos dados, apesar da instituição ter abordado o referencial teórico de forma interdisciplinar através dos blocos das disciplinas, tanto do FIPAM quanto do

PLADES. Refletir sobre um objeto de pesquisa que exige conceitos de teorias diversas como economia, ciência política, políticas públicas e economia solidária não foi fácil para um historiador, mas o esforço foi no sentido de fazer sempre o melhor.

#### 4 QUESTÕES NORTEADORAS, HIPÓTESES E VARIÁVEIS DA PESQUISA

A pesquisa foi norteada por algumas questões: 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 tal política? c) por que os arranjos não foram capazes de aglutinar o Estado e suas organizações 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 invisíveis” nas relações entre atores, antes da chegada do poder público. Isso resultou em limitações no processo de organização dos catadores;

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 pífios da política;

c) 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 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.

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 relacionado 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.

## 5 TRATAMENTO DOS DADOS EMPÍRICOS E BASE TEÓRICA

Nesta sessão demonstra-se como foi realizada a comparação dos dados e informações das diferentes fontes de pesquisa feita com os vários atores envolvidos na política em questão e as informações levantadas através dos documentos oficiais do governo municipal.

Como informado anteriormente, esses documentos, apesar de públicos, são de difícil acesso, já que, como ocorre “tradicionalmente” nas organizações públicas, alguns documentos simplesmente “desaparecem” por ocasião da transição de governo. Foi utilizado o acervo da cooperativa, relatório de conclusão de convênios com parceiros institucionais da Prefeitura de Belém e relatórios da atuação do Governo Federal, através do LOT.

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).