

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

PAULO ROBERTO BELOMO DE SOUZA

**A PARCERIA NA COLETA SELETIVA DE LONDRINA SOB A ÓTICA
DA ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO:
Um Estudo de Caso**

Maringá

2005

PAULO ROBERTO BELOMO DE SOUZA

**A PARCERIA NA COLETA SELETIVA DE LONDRINA SOB A ÓTICA
DA ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO:
Um Estudo de Caso**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Administração – Mestrado, da
Universidade Estadual de Maringá e
Universidade Estadual de Londrina, como
requisito à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a Dr^a Márcia Regina Gabardo
da Camara

Maringá

2005

PAULO ROBERTO BELOMO DE SOUZA

**A PARCERIA NA COLETA SELETIVA DE LONDRINA SOB A ÓTICA
DA ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO:
Um Estudo de Caso**

Dissertação aprovada para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade Estadual de Maringá e Universidade Estadual de Londrina, pela seguinte banca examinadora:

28 de fevereiro de 2005

Prof^a Dr.^a Marcia Regina Gabardo da Camara (UEL)
(Presidente)

Prof^a Dr.^a Maria Luiza Amaral Rizotti (UEL)
(Membro)

Prof. Dr. Luiz Antonio Félix (UEL)
(Membro)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a minha mãe, Julinha, pelo apoio incondicional em todas as fases do trabalho.

Agradeço muito a minha orientadora, Márcia, pela coragem, pela ajuda, pela paciência, pelo incentivo e pela dedicação durante o trabalho.

Agradeço minha namorada, Simone, pela paciência nos momentos finais deste trabalho, durante o qual muito pouco pude estar a seu lado.

Agradeço a minha amiga, Anaís, pelo companheirismo durante o mestrado, o que, sem dúvidas, contribuiu muito para que eu conseguisse chegar até aqui.

Agradeço ainda a minha família e aos meus amigos que de alguma forma, me ajudaram neste trabalho.

RESUMO

SOUZA, Paulo Roberto Belomo de. **A parceria na coleta seletiva de Londrina sob a ótica da economia dos custos de transação**: um estudo de caso. 2005. 231 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação, Universidade Estadual de Maringá, Universidade Estadual de Londrina, Maringá, 2005.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a parceria entre administração pública municipal e organizações do terceiro setor sob a ótica da Economia dos Custos de Transação. Para tanto, fez-se uma revisão teórica sobre administração pública no Brasil, parceria, redes, Economia dos Custos de Transação e coleta seletiva. Em seguida foi realizada uma pesquisa empírica através de um instrumento semi-estruturado e secundariamente de análise documental dos contratos de coleta de resíduos sólidos do município de Londrina. Os resultados finais apontam ganhos econômicos oriundos das mudanças nos arranjos institucionais do processo de coleta seletiva, a partir da parceria firmada entre a Prefeitura Municipal e organizações do terceiro setor. Sob a ótica da Economia dos Custos de Transação, tem-se que: i) é grande a frequência de interação entre os agentes, o que contribui para o conhecimento mútuo dos agentes, mas não elimina a ocorrência de incerteza, sobretudo por parte das associações; ii) a incerteza no sistema e também a percepção falha dos mecanismos de incentivos por parte das associações torna comum a ocorrência de comportamentos oportunistas; iii) foram encontrados ativos de alta especificidade na coleta seletiva, mas eles se concentram, em sua maioria, na empresa terceirizada e na central de processamento e venda que congrega os grupos; iv) o sistema atual, apesar de apresentar maiores custos de transação (sobretudo de gerenciamento do sistema) do que se uma empresa terceirizada assumisse todo o sistema, apresenta uma redução significativa nos custos operacionais e com grande impacto também nos custos da coleta convencional, o que torna o sistema como um todo menos custoso para os cofres públicos; v) trata-se de uma forma de governança híbrida regida por um contrato flexível, mas que caminha para a fixação de um contrato mais rígido e formal.

Palavras-Chave: Economia dos Custos de Transação, parceria, rede, administração pública.

ABSTRACT

The objective of the research is to analyze the partnership between municipal public administration and organizations of the third section, under the optics of the Economy of the Costs of Transaction. A theoretical revision about public administration in Brazil, partnership, nets, Economy of the Costs of Transaction and selective collection was done in order to identify the main concepts and to explain its evolution. An empiric research was accomplished, through a semi-structured instrument and secondarily of documental analysis of the contracts of collection of solid residues of the municipal district of Londrina. The results revealed substantial economic gains originated from of the changes in the institutional arrangements of the process of selective collection, starting from the partnership between the municipal city hall and organizations of the third section. Under the optics of the economy of the transaction costs, it was verified: i) the high interaction frequency among the agents, what contributed to the agents mutual knowledge, but didn't eliminate the uncertainty occurrence, under the optics of the associations; ii) the uncertainty in the system and also the perception occurred because mechanisms of incentives failed, and many associations adopted opportunist behaviour; iii) they were found assets of high specificity in the selective collection, but they were not used neither by associations nor by Cepeve; iv) the current system did not present larger transaction costs (overcoat of administration of the system), the private/public association contributed to a significant reduction in the operational costs and with great impact also in the costs of the conventional collection, what turns the system as an all less one expensive for the public safes; v) a hybrid governance was set by a flexible contract, but that walks for the fixation of a more rigid and formal contract.

Key Words: transaction costs, partnership, net, public administration, selective collects, nonprofit organizations.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Estrutura das falhas da organização	98
Gráfico 2	Esquema de indução das formas de governança	109
Gráfico 3	A coleta seletiva de Londrina	116
Gráfico 4	Composição do material proveniente da coleta seletiva no Brasil	141
Gráfico 5	Composição do Material reciclável em Londrina	142
Gráfico 6	Evolução dos custos médios da coleta de resíduos sólidos em Londrina (aprox.)	160
Gráfico 7	A coleta seletiva de Londrina (relações entre os agentes)	173

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Estrutura da dissertação	17
Quadro 2	Formas históricas de Estado e Sociedade no Brasil	24
Quadro 3	Variáveis comportamentais e suas implicações	95
Quadro 4	Protocolo das atividades do estudo de caso	118
Quadro 5	Protocolo dos Mecanismos (Instrumentos) de coleta de dados	122
Quadro 6	Relação das perguntas dos questionários com os objetivos do estudo	123
Quadro 7	Comparação entre as modalidades de coleta seletiva	129
Quadro 8	Cores oficiais para coleta seletiva - CONAMA - Resolução nº. 275, de 25/4/2001	130
Quadro 9	Agentes e atividades envolvidos na coleta seletiva de Londrina – Paraná	159
Quadro 10	Classificação da parceria e da rede de coleta seletiva em Londrina – visão geral	173
Quadro 11	Fontes de Incertezas por grupo	182
Quadro 12	Situação dos grupos em termos de estrutura - com base nos ativos fixos.....	198

LISTA DE FIGURA

Figura 1	Símbolos da reciclagem	130
----------	------------------------------	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Resumo do custo contratual do trabalho com resíduos sólidos em Londrina	161
Tabela 2	Custo aproximado da coleta de resíduos sólidos em Londrina (estimativa para 2003-2004), considerando-se uma coleta diária de 80 toneladas	162
Tabela 3	Custo aproximado da coleta de resíduos sólidos em Londrina (estimativa para 2003-2004), considerando-se uma coleta diária de 32,067 toneladas	162
Tabela 4	Associações que participam da coleta seletiva em Londrina	166
Tabela 5	Frequência de coleta e de reuniões com a Prefeitura Municipal	177
Tabela 6	Quantidade e estado dos meios de transporte de material utilizados na coleta seletiva em Londrina	194
Tabela 7	Quantidade e estado dos equipamentos utilizados na coleta seletiva em Londrina	196

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	TEMA DA PESQUISA	12
1.2	PROBLEMA DE PESQUISA	13
1.3	OBJETIVO GERAL	13
1.4	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
1.5	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO	14
1.6	RESULTADOS ESPERADOS	15
1.7	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	16
2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESPAÇO PÚBLICO, PARCERIAS, REDES E ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO	18
2.1	A FORMAÇÃO DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: UM LONGO CAMINHO RUMO À DEMOCRATIZAÇÃO E À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	18
2.2	O TERCEIRO SETOR: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	39
2.3	AS PARCERIAS DO ESTADO	48
2.4	PARCERIAS E OS ARRANJOS ORGANIZACIONAIS EM REDE	58
2.5	O NOVO INSTITUCIONALISMO E A ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO	73
3	METODOLOGIA	111
3.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA	111
3.2	O ESTUDO DE CASO	115
3.3	PROTOCOLO DO ESTUDO DE CASO	117
3.4	COLETA DE DADOS	118
3.5	ANÁLISE DOS DADOS E INFORMAÇÕES COLETADAS	123
3.6	LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS	125
4	COLETA SELETIVA: UMA BREVE DISCUSSÃO.....	127
4.1	COMPREENDENDO A COLETA SELETIVA: CONCEITOS FUNDAMENTAIS	127
4.2	COLETA SELETIVA E RECICLAGEM – CONTEXTO BRASILEIRO	135
4.3	COLETA SELETIVA EM LONDRINA – HISTÓRICO E METODOLOGIA.	144
4.3.1	Resultados econômicos alcançados com o sistema de coleta seletiva em Londrina	159
5	ANÁLISE DO CASO: A COLETA SELETIVA DE LONDRINA, À LUZ DA ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO	165
5.1	CARACTERIZAÇÃO DA COLETA SELETIVA, DA PARCERIA E DA REDE	165
5.2	FREQÜÊNCIA, INCERTEZA E ESPECIFICIDADE DOS ATIVOS – CARACTERIZAÇÃO DA COLETA SELETIVA DE LONDRINA, À LUZ DA ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO	174
5.2.1	Freqüência	174

5.2.2	Incerteza	179
5.2.3	Especificidade dos ativos	185
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	203
	REFERÊNCIAS	211
	APÊNDICES	219

1 INTRODUÇÃO

A parceria entre o Estado com a sociedade e o mercado vem ganhando notoriedade nos estudos organizacionais, sobretudo naqueles que versam sobre administração pública. Esta notoriedade se deve à recorrência deste tipo de acordo para a prestação dos serviços públicos. A associação com a iniciativa privada e com a sociedade tem se mostrado uma alternativa viável para a provisão dos serviços públicos e também para uma maior participação da sociedade na coisa pública.

A crescente participação da sociedade reflete a mudança na atuação do cidadão, enfatizando o seu papel na atuação do Estado, seja na identificação dos problemas ou na formulação, implementação e avaliação dos resultados. A sociedade aumenta a pressão sobre as lideranças governamentais e participa de forma crescente das políticas públicas implementadas por essas lideranças.

1.1 TEMA DA PESQUISA

O objeto de estudo da presente dissertação - o caso da coleta seletiva em Londrina - é um exemplo de que a sociedade civil atua na execução de atividades do Estado. Há um conjunto de organizações cuja formação ocorreu por meio de indução do poder público municipal e que desempenham atividades de coleta seletiva de resíduos sólidos. Trata-se de uma parceria público-privada firmada no ano de 2001 cuja finalidade primordial é a geração de renda para alguns dos catadores de material reciclável da cidade e a ampliação do sistema de coleta seletiva.

Essa parceria vem se consolidando nos últimos anos e tem sido muito importante para a ampliação da coleta seletiva, geração de renda e redução dos custos totais da coleta de

resíduos sólidos do município. A presente dissertação visa fazer uma avaliação deste novo tipo de arranjo organizacional, à luz da Economia dos Custos de Transação.

1.2 problema de pesquisa

Trata-se de um arranjo relativamente recente e em uma área – coleta de resíduos sólidos – na qual não havia no Brasil, pelo menos até a década de 1990, muitos casos de parcerias entre o município e a sociedade civil. Logo, estudos sobre essas parcerias têm o potencial de ajudar na efetividade dessas iniciativas, que são potencialmente benéficas para sociedade. Analisando o caso à luz da Economia dos Custos de Transação, é possível, além de tudo, fazer uma avaliação desta iniciativa. Sendo assim, o problema de pesquisa que se coloca aqui é o seguinte:

Qual a contribuição das parcerias para a redução dos Custos Totais da Coleta Seletiva do município de Londrina?

1.3 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral do presente trabalho é descrever e analisar as características da parceria entre a Prefeitura Municipal e as Associações da Sociedade Civil na coleta seletiva em Londrina-Pr, sob a ótica da Economia dos Custos de Transação.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para atender adequadamente ao objetivo maior da pesquisa e abordar, ao mesmo tempo, o problema de uma forma mais abrangente, considera-se aqui que os seguintes objetivos específicos devem ser atingidos:

- a) Elaborar um histórico sobre a coleta seletiva em Londrina;
- b) Caracterizar a parceria entre a Prefeitura Municipal e as Associações que realizam oficialmente a Coleta Seletiva em Londrina;
- c) Caracterizar e mapear as redes de Associações que realizam oficialmente a coleta seletiva em Londrina;
- d) Analisar as características da parceria à luz da Economia dos Custos de Transação, verificando:
 1. A frequência das transações, ou seja, da coleta de resíduos por parte das Associações;
 2. A incerteza percebida nas transações entre a Prefeitura Municipal e as Associações de coleta seletiva;
 3. Os ativos específicos envolvidos nas transações.

1.5 justificativa e relevância do estudo

Diversas são as parcerias possíveis para a maior efetividade das atividades do Estado. Um dos arranjos organizacionais de finalidade pública que cresceram nas últimas décadas certamente é aquele que envolve o Estado e as organizações do Terceiro Setor. Para Serva (1997, p. 42), “...a intensificação dessa forma de parceria desencadeia fenômenos que poderão ter conseqüências notáveis para o futuro da sociedade”. Sendo assim, o mesmo autor acredita que

“...a natureza, o desenrolar e as tendências de tais fenômenos devem ser profundamente examinados pela teoria das organizações...” (SERVA, 1997, p. 42).

Os problemas sociais afetam o Brasil e já há algum tempo demandam grande parte da atenção das esferas federais, estaduais e municipais dos governos. De maneira geral, a realização de parcerias com a iniciativa privada permite aos governos ganhar em flexibilidade e eficiência, logo o presente trabalho pode ser útil no sentido de revelar detalhes de um processo de parceria entre o Estado e o Terceiro Setor na área de coleta seletiva, ajudando na análise crítica da geração de renda e da eficácia operacional proporcionadas pelo sistema.

Realizando-se uma análise da parceria sob a ótica da Economia dos Custos de Transação, será possível, por meio de uma análise contratual e de entrevistas, avaliar a evolução e a efetividade desta política pública por meio de uma teoria econômica objetiva e de relevância conceitual demonstrada ao longo do tempo.

1.6 RESULTADOS ESPERADOS

Uma vez apresentados o contexto da pesquisa e os objetivos – geral e específicos –, é possível apresentar os resultados que este trabalho pretende alcançar. De forma sintética, em termos teóricos, espera-se o seguinte: contribuir com a teoria das organizações no sentido de buscar uma maior compreensão do fenômeno das parcerias entre a administração pública municipal e associações da sociedade civil, especificamente sob a ótica da Economia dos Custos de Transação.

Em termos de contribuição social e prática, procura-se apresentar e discutir a parceria entre a Prefeitura Municipal e as Associações de Coleta Seletiva; contribuir para o aperfeiçoamento do sistema de coleta seletiva de Londrina, através de uma reflexão abrangente a respeito desta

parceria público/privada; ajudar no surgimento e gestão de processos de natureza similar a este, para que outras experiências possam ganhar em tempo, eficiência, eficácia, efetividade e transparência.

1.7 estrutura da dissertação

O quadro 1, a seguir, detalhará de forma breve a estrutura dos capítulos desta dissertação, de forma a expor sinteticamente tudo o que será nela abordado. Espera-se que, desta maneira, o leitor tenha uma visão abrangente do conteúdo e da forma como ele foi alocado no trabalho.

Quadro 1: Estrutura da dissertação

Título e descrição do conteúdo	Objetivos atendidos	Referências Principais
1 Introdução Contextualização do trabalho, apresentação do tema e problema da pesquisa, justificativa, relevância do estudo e objetivos da pesquisa, estrutura da dissertação.		Loyola e Moura (1996); Serva (1997)
2 Administração Pública, participação popular no espaço público, Parcerias, redes e economia dos custos de transação	B, C	
2.1 A Formação do modelo de administração do Estado Brasileiro: um longo caminho rumo à democratização e à participação da sociedade civil.	B	Brasil (1995); Bresser-Pereira (2001); Guerreiro Ramos (1983); Passador e Passador (1998); Penteado Filho (1998).
2.2 O Terceiro Setor: a participação popular na execução dos serviços públicos	B	Ferreira (2001); Cavalcanti (1998); Paes de Paula (2001)
2.3 As Parcerias do Estado	B, C	Farah (2001); Serva (1997)
2.4 Parcerias e os arranjos organizacionais em rede	B, C	Migueletto (2001); Moura (1998); Peci (2000)
2.5 O Novo Institucionalismo e a Economia dos Custos de Transação	D	Claro e Santos (1998); Coase (1937); Costa e Araújo (2001); North (1993); Williamson (1991; 1996); Zylbersztajn (1995; 1996)
3 Metodologia		Yin (2001); Cooper e Schindler (2003); Bardin (1977).
4 Coleta Seletiva: uma breve discussão	A, B, C	
4.1 Compreendendo a coleta seletiva: conceitos fundamentais	A, B	Calderoni (2003); Grimberg e Blauth (1998).
4.2 Coleta seletiva e reciclagem – contexto brasileiro	A, B	Calderoni (2003); Cempre (2004); Farias e Fontes (2003); Recicloteca (2004).
4.3 A coleta seletiva em Londrina - Histórico e Metodologia e resultados econômicos	A, B, C	Cepeve (2003); Relatório (2002); Bresser-Pereira (2001); Contratos da Coleta de resíduos sólidos.
5 Análise do caso: a coleta seletiva de Londrina à luz da Economia dos custos de Transação	A, B, C, D (1, 2, 3)	
5.1 Caracterização da coleta seletiva, da parceria e da rede	B, C	Questionários (Apêndice A, B e C); Migueletto (2001); Moura (1998); (2000); Serva (1997)
5.2 Frequência, incerteza e especificidade dos ativos – caracterização da coleta seletiva de Londrina à luz da Economia dos Custos de Transação	D (1, 2, 3)	Questionários (Apêndice A, B e C); North (1993); Williamson (1991; 1996); Zylbersztajn (1995; 1996);
6 Considerações Finais	A, B, C, D (1, 2, 3)	North (1993); Williamson (1991; 1996); Zylbersztajn (1995; 1996); Migueletto (2001); Moura (1998); (2000); Serva (1997)

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESPAÇO PÚBLICO, PARCERIAS, REDES E ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Primeiramente, foi feito um histórico da administração pública brasileira, demonstrando os passos dados até o momento atual, enfocando a entrada em cena do Terceiro Setor, as Parcerias, as Redes e, por fim, a Economia dos Custos de Transação, usada como referencial de análise do caso da parceria entre a Prefeitura Municipal e as Associações da Sociedade Civil na coleta seletiva em Londrina.

2.1 A FORMAÇÃO DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: UM LONGO CAMINHO RUMO À DEMOCRATIZAÇÃO E À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Até a década de 1930, o Estado brasileiro adotou a doutrina do Estado liberal clássico, preocupado em garantir a propriedade, os contratos e o cumprimento das leis, visando à manutenção da ordem interna e defendendo o país contra os inimigos externos. Tal orientação trazia também a herança do Estado patrimonialista em que as oligarquias rurais se alternavam no poder e tratavam as questões do Estado como coisa privada, substrato de gestão de interesses particulares da elite dirigente (PASSADOR e PASSADOR, 1998).

Com uma visão diferente e mais detalhada, em termos de administração pública, Raymundo Faoro (1957) considera que, apesar da influência das oligarquias agrárias, sobretudo no campo econômico, o poder político do Estado estava concentrado até a década de 1930 em um conjunto aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares que retiram sua renda e seu poder do próprio aparelho do Estado (*apud* BRESSER PEREIRA, 2001).

De acordo com a análise clássica, as oligarquias dos senhores de terra, juntamente com a burguesia mercantil, constituíram as classes sociais dominantes no Brasil. “Faoro não as nega,

mas entende que o estamento patrimonial, enquanto grupo político dirigente, reproduz no Brasil o sistema montado em Portugal no século XIV por Dom João I, o Mestre de Avis”. Trata-se de um estamento não mais senhorial, pois não deriva sua renda da terra, mas sim patrimonial, “porque deriva do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um dos seus membros”. Os impostos arrecadados pelo Estado – sobretudo da burguesia mercantil – têm como finalidade sustentar o estamento dominante e os funcionários de nível médio a ele ligados por laços de diversas ordens (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 4).

Concordando em grande parte com Faoro, Bresser-Pereira (2001, p. 4-5) diz que:

O papel dominante do Império de um estamento burocrático muito semelhante àquele que dominava em Portugal, de origem aristocrática, ligado aqui por laços de família ao patriciado rural, está hoje muito claro. Enquanto os senhores de terra e os grandes comerciantes e traficantes de escravos se ocupavam da economia, este estamento dominava com relativa autonomia o Estado e a política. Havia [no Brasil] [...] uma nova classe média, uma classe burocrática, em formação, mas naquele momento tratava-se antes de um estamento de políticos e burocratas patrimonialistas, apropriando-se do excedente econômico no seio do próprio Estado, e não diretamente através da atividade econômica.

Sérgio Buarque de Holanda foi, segundo Bresser-Pereira (2001, p. 6-7), o primeiro a fazer uso do termo patrimonialismo para caracterizar as elites políticas do país. Segundo Holanda, “... não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidades [...] compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do público e do privado”.

Bresser-Pereira (2001, p. 7) utiliza os argumentos de Holanda para se referir à administração pública até a década de 1930, dizendo que:

É essa elite política letrada e conservadora que manda de forma autoritária ou oligárquica. Não há democracia. As eleições são uma farsa. Distância educacional e social entre a elite política e o restante da população, imensa. E no meio dela temos uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras do que de funções, dada a função do Estado patrimonial de lhes garantir emprego e sobrevivência [...] “no Brasil somente excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um

corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”. [...] O emprego público, embora não garantisse plena estabilidade, dada a prática das “derrubadas” quando mudavam ministérios de um partido para outro, era o único emprego possível para uma classe média desempregada. Dela se recrutava a elite política.

As ações filantrópicas, de caráter cívico e caridoso, foram responsáveis pelo atendimento dos problemas sociais. Na área social, o Estado se orientou pelo princípio do liberalismo e mostrava-se insuficiente para satisfazer ao conjunto de demandas sociais emergentes e ocorrentes na época, fruto do crescente processo de urbanização, da debilidade do sistema produtivo industrial ainda incipiente e do aumento do desemprego. A partir da Revolução de 30, os poderes do Estado passaram a se concentrar no Executivo Central, fenômeno que se aprofunda e se consolida com a instauração do Estado Novo. Surgiu, então, o modelo de Estado intervencionista, capitaneado pelo presidente Vargas, que assumiu o modelo clássico de administração, calcado na racionalidade weberiana e de forte centralização no nível federal de governo (PASSADOR e PASSADOR, 1998).

Durante toda a primeira república (1889-1930) o Estado aristocrático foi infiltrado por elementos socialmente inferiorizados até então. A porta de entrada desses indivíduos era o clero e do exército, que arrebanhava com frequência elementos inferiorizados socialmente. Começa a surgir, então, de forma gradativa a administração pública burocrática. O marco da reforma burocrática brasileira ocorre com o governo Getúlio Vargas, em 1936. Para Bresser-Pereira (2001), o primeiro governo Vargas possuía características contraditórias: 1) Ele era até certo ponto liberal quanto ao componente civil, porque protestava contra a farsa das eleições. 2) Era também conservador, no que se refere a sua formação (era composto pelas oligarquias dominantes no Estado Patrimonial). 3) Possuía também um forte componente militar, tenentista, burocrático e autoritário, sendo esta terceira característica a predominante.

A Reforma Administrativa de 1936-38 se deu na prática com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, instituído pela Lei nº 284 de outubro de 1936. Este Conselho foi substituído em 1938 pelo DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público –, criado pela lei 579, de junho de 1938. Esses eventos, sobretudo a criação do DASP, podem ser considerados o marco no país em termos de implantação do modelo burocrático de administração pública. Apesar de surgida de um governo com forte apoio das oligarquias agrárias (patrimonialistas), era uma proposta extremamente autoritária, de organização do Estado, oriunda de um governo ditatorial (a ditadura do Estado Novo, de Getúlio Vargas) (BRESSER-PEREIRA, 2001; PENTEADO FILHO 1998).

Nas palavras de Bresser-Pereira (2001, p. 10),

A reforma burocrática brasileira, que tivera como precursor o embaixador Maurício Nabuco, ao reformar o Ministério das Relações de Interesses ainda no final dos anos 20, inicia-se de fato em 1936, sobre a liderança de Getúlio Vargas e de seu delegado para essa matéria, Luiz Simões Lopes.

As questões sociais passaram a ser mais consideradas na agenda governamental no período 1930-45, principalmente nos aspectos relativos ao trabalho. As políticas sociais significaram basicamente - dentro da orientação liberal do Estado Novo - a regulamentação das condições de venda da força de trabalho e a sua preservação. As áreas de saúde do trabalhador, programas de alimentação e treinamento para o trabalho foram privilegiadas na formulação de políticas públicas e a criação de órgãos na área social. A diferenciação funcional destes órgãos estatais percorreu um processo de consolidação até fins da década de 40, com a separação das áreas de saúde e educação e a criação do Ministério do Trabalho. Este último contribuiu muito para o populismo do governo Vargas, na atenuação dos conflitos com as massas trabalhadoras de um lado, e nos pactos com as classes econômicas dirigentes, de outro (PASSADOR e PASSADOR, 1998).

O governo do Estado Novo assume então um caráter liberal, racionalista e ditatorial, administrado por um estamento burocrático em progressão, isto é, cada vez mais burocrático e autônomo no plano administrativo e mais centralizado no Executivo. A concretização destas orientações no plano político-administrativo se dá com a unificação dos procedimentos e intervenção nos Estados da Federação, com a implementação de extensas redes de órgãos burocráticos e, simultaneamente, com a paralisação do funcionamento de organizações políticas que pudessem representar resistências ao modelo, em especial às organizações partidárias (PASSADOR e PASSADOR, 1998).

De forma sintética, é possível afirmar que a Reforma Burocrática do Brasil da era Vargas, através do DASP, tem, dentre suas principais realizações, as seguintes: concurso para ingresso no serviço público, classificação e organização uniforme dos cargos, aperfeiçoamento de pessoal, administração do orçamento, racionalização dos procedimentos operacionais e das compras do Estado, criação de uma série de órgãos reguladores nas áreas econômica e social (conselhos, comissões e institutos), criação de um pequeno grupo de empresas estatais (entre os anos 1930-50) que constituíam o núcleo das estratégias de substituição das importações (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Nos anos 1950, devido à euforia e ao progresso econômico, o modelo do Estado atuante na esfera social foi perpetuado. Houve ainda uma maior legitimação deste modelo por causa da incorporação de conceitos keynesianos, que pregavam o ativismo social e o intervencionismo estatal, conceitos que estavam em evidência já desde o pós-guerra na gestão pública da maioria dos países democráticos do pós-guerra (PASSADOR e PASSADOR, 1998).

A Reforma Administrativa de 1938 é considerada como um marco da implantação, no país, de um modelo burocrático de administração pública. Em primeiro lugar, cabe ressaltar seu caráter autoritário, uma vez que oriunda de um governo de exceção. E segundo lugar, é importante lembrar sua origem paradoxal, posto que implantada por um governo com forte apoio de oligarquias regionais de base agrária.

Por fim, não é demais observar que se trata de um projeto ainda inconcluso, passados [mais de] 60 anos (PENTEADO FILHO, 1998, p. 156).

Na visão de estudiosos como Guerreiro Ramos, o processo de burocratização era inevitável, pois a administração racional-legal, como é conhecida a burocracia por Weber, “tende a concretizar-se em toda a sociedade”, tanto capitalista quanto socialista, sendo que se ocorre particularmente naquelas “em processo de democratização e em que se encontra avançado o desenvolvimento capitalista” (RAMOS, 1983, p. 186-249). E este era o caso brasileiro.

Mas o Estado burocrático, no Brasil, não teve a mesma longa duração do estado Patrimonial. Isso ocorreu porque a industrialização chegou tarde. A critério de comparação, as reformas burocráticas na França, Inglaterra e Alemanha ocorreram na segunda metade do século XIX e na primeira década do século XX nos Estados Unidos. Devido a este atraso, a sociedade industrial do modelo burocrático rapidamente começou a ser substituída pela sociedade do conhecimento, do modelo gerencial, que ocorreria por causa do processo de globalização e seria possível com a ampliação da democracia (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Na visão de Guerreiro Ramos, a burocracia não apresenta caráter modernizante. A história parece “...demonstrar que não existe burocracia modernizante.... (...) seu papel modernizante apresenta-se-lhe sempre como uma chance, um acidente estatístico da história, da conjuntura de poder” (RAMOS, 1983, p. 186-249). Essa rigidez não poderia ser mantida por uma série de fatores: as forças atrasadas do patrimonialismo e do clientelismo, as forças ocupadas com o desenvolvimento econômico e fenômenos como a globalização jogavam contra a Reforma Burocrática (BRESSER-PEREIRA, 2001).

No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos

processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização (BRASIL, 1995, p. 6).

O que tem ocorrido no Brasil desde 1930, de forma às vezes confusa, é um processo de passagem da administração burocrática (voltada para processos), que a princípio estava impregnada pelo patrimonialismo (que tem por base o jogo de poder e influência), para a gerencial (baseada em resultados). Ou seja, ao mesmo tempo em que se tenta a consolidação da administração burocrática, tem-se um processo de orientação para o gerencialismo. Esses períodos podem ser demonstrados no quadro 2:

Quadro 2: Formas Históricas de Estado e Sociedade no Brasil

	1821-1930	1930-...	Início?
Sociedade	Mercantil Senhorial	Capitalista Industrial	Pós-Industrial?
Estado (política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Estado (administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira (2001, p. 222-259).

No mundo todo, há processos de reforma em marcha. Alguns procurando facilitar uma abordagem gerencial, outros ainda se limitando a profissionalizar a administração pública. De maneira geral, são claros os sinais de uma mudança significativa na orientação das tarefas do Estado e no reconhecimento de que as burocracias devem deixar de ser autocentradas, como ocorre no modelo burocrático clássico, e se orientarem para o atendimento dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 1998).

É fato que no Brasil a redução dos controles de processo e a orientação para os resultados e para o cliente-cidadão funcionaram melhor nas organizações que já possuíam critérios burocráticos firmemente estabelecidos. Realmente, é difícil de se imaginar como organizações

que não conseguiram nem mesmo implantar padrões burocráticos de funcionamento poderiam aumentar sua eficiência e eficácia através de uma orientação para resultados (PENTEADO FILHO, 1998).

A crise no Estado, seja ela fiscal, econômica ou de conseqüente redução de poder, tem levado a uma série de propostas de reestruturação do setor público. Analisando-se a história recente, tem-se como momentos marcantes nessa tentativa de organizar a administração pública os seguintes acontecimentos: Reforma Administrativa de 1936-38, o Plano de Metas (1955 – governo Juscelino Kubitschek) e o Decreto-Lei 200 (1967) (PENTEADO FILHO, 1998). A reforma de 1936-38, apesar da orientação predominantemente burocrática, propõe já a criação de autarquias, ou seja, dando a idéia de que os serviços públicos da administração indireta deveriam ser descentralizados e não obedecer aos critérios burocráticos da administração direta (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Ocorre que, segundo Bresser-Pereira (2001, p. 12),

A reforma de 1936 fora imposta de cima para baixo. Não respondia às reais necessidades contraditórias da sociedade e da política brasileiras. O Estado necessitava de uma burocracia profissional, mas fazia concessões ao velho patrimonialismo, que na democracia nascente assumia a forma de clientelismo. Por outro lado, a elite burocrática que assumiria o papel de liderança política na transição para o capitalismo industrial deveria ser profissional, mas liberada das amarras do formalismo burocrático.

Assim, de forma efetiva, a burocratização no Brasil foi tardia e curta. O mundo, em marcha constante, trazia outras necessidades que somente a burocratização não conseguiria atender. Não se necessitava somente de eficiência, mas de efetividade na ação pública. Neste sentido, Abrucio afirma: “...nada mais tolo do que fazer com eficiência o que não deveria continuar sendo feito” (*apud* PENTEADO FILHO, 1998, p. 155).

Nessa época, a máquina administrativa do Estado não sofreu mudanças significativas. O restabelecimento da democracia, logo após a queda do Estado Novo (que vai de 1937 a 1945), estimulou o debate sobre o modelo de administração pública adotado. Nesta época que surgiram os primeiros diagnósticos sobre a ineficiência do instrumental administrativo, usados para respaldar as ações do modelo de Estado centralizador (PASSADOR e PASSADOR, 1998).

No Plano de Metas (de 1955), inicia-se um processo de planejamento governamental, mas sem nenhuma reforma administrativa de vulto. O governo instituiu a chamada “administração paralela”, ou seja, através das “ilhas de excelência” (como o BNDE¹ e a SUMOC²), em que os padrões burocráticos já predominavam. Essas ilhas de excelência seriam fundamentais na implementação do plano. Além disso, grupos executivos (como o GEIA - Grupo Executivo da Indústria Automobilística) foram criados para a implementação de aspectos estratégicos do plano (PENTEADO FILHO, 1998, p. 157).

O Decreto-Lei 200, de 1967³, foi uma versão mais aprimorada do sistema de administração paralela iniciado no Plano de Metas que flexibilizava normas e controles da administração indireta. Este decreto promoveu uma reforma que, de certa maneira, antecipou o modelo gerencial de administração (governo) e contribuiu para a expansão de um setor público mais moderno e eficiente (PENTEADO FILHO, 1998, p. 158).

¹ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Atual BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

² Superintendência da Moeda e do Crédito. Atual Banco Central do Brasil.

³ Esse decreto foi durante a quarta intervenção militar no Brasil. A primeira intervenção militar na política brasileira foi a proclamação da república (1989); a segunda, a revolução de 1930; a terceira, a derrubada de Vargas e o retorno à democracia, em 1945; a quarta, o golpe de 1964. Esta quarta, foi também a última intervenção, já que o retorno à democracia, em 1985, não decorreu de uma decisão dos militares mas de uma demanda da sociedade.

A partir do Decreto-Lei 200, as ações sociais privilegiaram o atendimento às necessidades básicas como educação, saneamento básico e habitação⁴. Nessa mesma época surgiram as linhas de financiamento de agências internacionais públicas e privadas de fomento social, apoiando movimentos comunitários, associativistas e cooperativistas, determinando a tônica da agenda social e cobrando iniciativas dos governos de então, neste sentido (PASSADOR e PASSADOR, 1998).

Ela reconheceu que as formas burocráticas rígidas do Estado constituíam um obstáculo ao desenvolvimento semelhante ao patrimonialismo. Esta reforma, de forma sintética, propôs o seguinte: fez uma distinção entre a administração pública direta e indireta, assegurou às fundações e autarquias deste segundo setor, e também às empresas estatais, uma maior autonomia administrativa, operacional e financeira do que possuíam anteriormente; flexibilizou e fortaleceu o sistema de mérito e tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado, através da regulamentação das licitações (BRASIL, 1967).

A característica mais marcante da Reforma Desenvolvimentista do período de 1967 até 1979 foi a desconcentração da execução das atividades para a administração indireta, em especial para as fundações de direito privado, empresas de economia mista, empresas públicas e autarquias, estas últimas criadas já em 1938. A Reforma de 1967 foi conduzida, principalmente, pela SEMOR – Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, do Ministério do Planejamento. A SEMOR tinha como objetivo central promover revisões periódicas da estrutura organizacional e orientar a criação de novas agências e programas. O DASP, nesta época, ficava restrito à administração de pessoal e mantinha-se preso aos princípios da Reforma Burocrática de 1936, os quais não conseguia levar adiante. As

⁴ A reforma antecipou reformas gerenciais que ocorreriam nos países desenvolvidos na década de 1980 e no Brasil, em 1995.

contratações eram realizadas através de concurso, mas o conceito de carreira limitava-se aos escalões inferiores, uma vez que os cargos de direção eram definidos a critério da presidência da república (BRESSER-PEREIRA, 2001).

De forma sintética, “o Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento para a administração gerencial no Brasil”. Contudo, faltou neste decreto a inclusão de elementos fundamentais para a concretização de uma reforma gerencial do Estado brasileiro, tais como: uma clara distinção entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado, o uso sistemático do planejamento estratégico e de controles (mecanismos de avaliação de desempenho) para cada uma de suas organizações (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 16).

Na década de 1980, a combinação da crise econômica com a redemocratização fez com que os padrões burocráticos fossem relaxados, particularmente no que se refere à contratação para as atividades públicas, que passou então a ser efetuada sem concurso (PENTEADO FILHO, 1998, p. 158).

As políticas públicas são então segmentadas, sem uma coordenação adequada dos esforços, seja nas áreas de educação, saúde, habitação, infra-estrutura etc. Até 1980, há no país um quadro de exclusão social na formulação das políticas. Na verdade, as políticas públicas incorporavam a sociedade, mas de forma excludente e seletiva, envolvendo somente segmentos específicos, seja de trabalhadores ou dos capitais nacional e internacional. As políticas neste período estão centralizadas na esfera federal, cabendo aos estados e municípios, muitas vezes, apenas a sua execução. (FARAH, 2001).

A partir de 1980, ocorre uma valorização significativa da ação do poder público municipal, que se deu, segundo Farah (2001, p. 130-131), devido a diversos fatores, dentre os quais:

- a) descentralização de atribuições e competência das esferas federal e estadual para o governo municipal;
- b) atendimento às reivindicações da sociedade impostas pela descentralização das políticas sociais desde a década de 1980;
- c) ênfase na descentralização como elemento presente nas agendas de diversas correntes políticas, e também de organismos financiadores multilaterais (que influenciam no planejamento do país);
- d) a repartição dos recursos com a constituição de 1988 contemplou significativamente os municípios;
- e) os governos locais estão mais próximos das demandas da população; e
- f) necessidade de respostas em nível local devido à insuficiência do mercado no desmantelamento do Estado em nível federal.

Os fatores que deram força aos poderes públicos municipais também geraram uma grande insatisfação da população em relação ao funcionamento do aparelho estatal e ao funcionalismo público, de maneira geral. Algumas teorias a respeito do papel do mercado como principal ator do desenvolvimento foram formuladas e várias reformas no aparelho estatal ocorreram em muitos países, desenvolvidos ou não. As experiências que se iniciaram na Inglaterra, com o governo Thatcher, e nos Estados Unidos, com o governo Reagan, ajudaram a promover um novo modelo econômico e servem como exemplo para outros governos que começam a seguir os mesmos caminhos (PECI, 2000).

Em 1985, o Brasil retornou à democracia. Com a democracia, o poder volta a descentralizar-se para os Estados e também para os município. Os governadores recuperam, então, o poder

que tinham na primeira república (1889-1930) e na primeira democracia (1945-1964). Enquanto o país estava se descentralizando no plano político, estava ao mesmo tempo voltando a se centralizar no plano administrativo, através da constituição de 1988, limitando a autonomia das agências e empresas do Estado e restaurando os ideais burocráticos de 1936 (BRESSER-PEREIRA, 2001). “...a Constituição de 1988 restaura a rigidez burocrática, em parte em reação aos abusos cometidos, em parte por uma interpretação do decreto-lei 200 que só considerava seus aspectos negativos...”. (PENTEADO FILHO, 1998, p. 158).

Esse retrocesso burocrático que ocorreu em 1988 foi resultado do equívoco de considerar que a desconcentração e a flexibilização da administração pública promovidas pelo Decreto-Lei 200 eram as causas principais da crise do Estado, quando, na verdade, esta derivava, principalmente, na crise fiscal ocasionada pela estratégia desenvolvimentista dos períodos anteriores, sobretudo nos anos 1970.

O retrocesso burocrático de 1988 foi acompanhado de mudanças organizacionais no aparelho do Estado federal. O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, que, em janeiro de 1989, será extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 renasce o DASP com a criação da SAF – Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho, voltando a ser secretaria da presidência em 1993 (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 19).

Nessa reorganização, com um enfoque novamente voltado à burocracia, surge a carreira dos gestores públicos, um corpo de funcionários qualificados, especializados em políticas públicas e gestão governamental. Esse corpo funcional seria treinado pela ENAP – Escola Nacional de Administração Pública (antiga FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público)-, que foi criada nos moldes da ENA - École Nationale d’Administration – da França. Esse corpo funcional, sem dúvidas, fazia falta no Brasil, mas surgiu com uma orientação extremamente burocrática, voltada muito mais para a superação do patrimonialismo do que

para a modernidade do mundo, que se globaliza e se torna a cada dia mais competitivo (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Uma das conseqüências do retrocesso burocrático coloca, de certa maneira, um grande limite no corporativismo e patrimonialismo, incompatíveis com o *ethos* burocrático. Contudo, o Estado Burocrático-Industrial não é suficiente para a retomada do desenvolvimento.

Além disso,

[...] A queda de salários, a paralisia estatal diante da concentração de esforços na estabilização da economia, o recrudescimento das práticas de troca de recursos públicos por apoio político, a execução pública do funcionalismo governamental, transformado em bode expiatório da crise fiscal, foram corroendo gradativamente o [frágil] aparato burocrático a duras penas construído. [...] O golpe de morte aconteceu em 1990, com a eleição de Fernando Collor, que implanta medidas equivocadas, influenciadas por uma versão simplista do Estado mínimo liberal, que levou a um tratamento indiscriminado de um setor público altamente heterogêneo (PENTEADO FILHO, 1998, p. 158).

O governo Collor deu os primeiros passos no sentido das reformas orientadas para o mercado. Porém, especificamente no que se refere à administração pública, as tentativas de reforma desse governo incorreram em graves erros, como ao confundir, por exemplo, a reforma do Estado com a simples redução de funcionários, redução dos salários e diminuição do tamanho do Estado, seguindo ao pé da letra a cartilha neoliberal. No período imediatamente subsequente, no governo Itamar Franco, a população brasileira começa a se aperceber da crise da administração pública. Contudo, havia ainda muita confusão a respeito de suas causas e efeitos (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Na verdade, a Reforma Gerencial teve início no governo Collor, através do ajuste estrutural da economia brasileira, seguindo as recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana. Em um primeiro momento, o discurso reformista incorporou as recomendações neoliberais, propondo uma redução do tamanho do Estado brasileiro e outras

medidas de restrição da atuação estatal (PAES DE PAULA, 2001). O modelo neoliberal proposto no Consenso de Washington vinha sofrendo várias críticas, devido ao diagnóstico da crise, considerado errôneo por intelectuais brasileiros e, sobretudo, por prescrever um desmonte indiscriminado do Estado, atingindo, inclusive, as políticas sociais (PAES DE PAULA, 2001).

Para Penteadado Filho (1998, p. 159), “A crise tem como seu principal componente um choque externo, caracterizado por corte de empréstimos internacionais e aumento significativo das taxas de juros”. Apesar desta ser a causa principal da crise, em que a possibilidade de ação do Estado é muito limitada, é inegável que problemas internos também existem, tais como a relação entre Estado e Sociedade e a desigualdade social. O grande motivador da Reforma do Estado no Brasil e no mundo é a redução nos gastos públicos e a resolução ou, pelo menos, amenização dos problemas sociais decorrentes de uma grande crise econômica que ainda está longe de ser resolvida.

Um diagnóstico diferente é feito por Luiz Carlos Bresser-Pereira, que identificou a crise brasileira como uma crise fiscal do Estado, não só do Estado brasileiro, mas de toda América Latina. Este diagnóstico diferiu em vários pontos daquele elaborado no consenso de Washington. Esta crise, para Bresser-Pereira, explicava-se pelo exagerado e distorcido crescimento do Estado e pelo esgotamento das suas estratégias de intervenção. O principal motivo da crise era fiscal, uma crise de todo Estado na América Latina nos anos 80, uma crise que paralisa o Estado e o transforma em empecilho ao invés de promotor de desenvolvimento (BRESSERT-PEREIRA, 1990).

Essa crise fiscal teria cinco ingredientes principais:

- 1) o déficit público; (2) poupança pública negativa ou muito pequena; (3) uma dívida pública - externa e interna - excessivamente grande; (4) falta de crédito do Estado, expressa na sua incapacidade de constituir uma dívida pública interna

voluntária ou no prazo excessivamente curto dessa dívida (o *overnight* brasileiro); e (5) a falta de credibilidade dos governos (que não deve ser confundida com a falta de crédito do Estado) (BRESSER-PEREIRA, 1990, p. 06).

Já em seu primeiro mandato, Fernando Henrique Cardoso substituiu as palavras redução do Estado e transferência das funções do Estado por expressões como reforma do Estado (PAES DE PAULA, 2001). Para a reforma do Estado, os problemas internos, contudo, são aparentemente mais salientados, como justificativa para a implementação do Plano Diretor.

A Reforma do Aparelho do Estado tornou-se imperativa nos anos 90 por uma segunda razão. Não apenas ela se constituiu em uma resposta à crise generalizada do Estado, mas também está sendo caracterizada como uma forma de defender o Estado enquanto *res publica*, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos (BRASIL, 1995, p. 14).

Não havia muito a ser feito diante da redução de recursos do Estado e do aumento das demandas da sociedade. A solução mais evidente é a combinação do aumento da eficiência do Estado, de um lado, e a retirada do Estado de atividade que possam ser desenvolvidas pelo setor privado ou não-governamental, de outro. Da mesma forma que as empresas privadas, o Estado, diante da crise, optou pela venda de ativos, enxugamento de pessoal, busca por aumento da produtividade, redução dos encargos sociais, etc. Governos de diversos países, com diferentes orientações ideológicas acabaram chegando a soluções muito parecidas, em termos práticos, dada a pequena margem de manobra (PENTEADO FILHO, 1998).

Diante do quadro descrito, a solução mais óbvia é que o governo precisa fazer mais com menos recursos, ou seja, aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade organizacional do Estado. Sendo assim, no caso do Brasil, a reforma da previdência deveria ocorrer no sentido de promover a redução de custos. A reforma tributária tentaria melhorar a arrecadação de recursos para os cofres públicos e a inclusão de outros atores (públicos, privados, e não-governamentais) para a execução das atividades não exclusivas do Estado ocorreria no sentido de aumentar a eficiência e a eficácia do Estado (PENTEADO FILHO, 1998).

Após a estabilização da economia, o Governo Fernando Henrique Cardoso propõe uma série de reformas com razoável consistência, mas muito controversas nos aspectos político e técnico (PENTEADO FILHO, 1998). Em 1995, a SAF é transformada em MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Começava, de forma ampla e declarada, a chamada reforma gerencial do Estado.

Embasado nas idéias da obra de Osborne e Gaebler, **Reinventando o Governo**, o professor Bresser-Pereira (então ministro do MARE) coordenou a elaboração, ainda no primeiro semestre de 1995, do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado⁵. Juntamente com este plano, foi feita uma emenda constitucional da reforma administrativa. Isso tudo tomando por base experiências dos países da OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico -, principalmente do Reino Unido.

O professor Bresser Pereira partia dos seguintes pressupostos:

[...] o Estado do capitalismo globalizado do século XXI será o Estado Social-Liberal. Será social, porque continuará responsável pela proteção dos direitos sociais à educação, à saúde e à previdência básica [...] E porque, embora reduzindo sua atuação nesta área, continuará a promover o desenvolvimento econômico. Será liberal, porque realizará estas tarefas de forma muito mais competitiva, deixando de oferecer à burocracia estatal o monopólio das verbas orçamentárias para a educação, à saúde e à cultura. A construção de obras de infra-estrutura será terceirizada [...] a oferta de serviços sociais será entregue, também de forma competitiva, não a empresas privadas, mas a organizações públicas não estatais. Este é um fenômeno que está começando a acontecer em todo o mundo, embora a grande maioria dos analistas ainda não tenha dado conta dele (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 05-06).

É importante destacar que a Reforma Gerencial não se limitou apenas à emenda constitucional, chamada reforma administrativa. Várias mudanças institucionais ocorreram através de medidas infraconstitucionais, como, por exemplo, a criação formal das duas novas instituições básicas da reforma: as Agências Executivas – as quais executariam atividades

⁵ A concepção e a proposta de Reforma do Estado adotada por Bresser Pereira, então ministro do MARE, não representa uma unanimidade na literatura e no pensamento da administração pública brasileira - vide por exem-

exclusivas do Estado; e as Organizações Sociais – que seriam instituições híbridas entre o Estado e a Sociedade e realizariam atividades sociais (BRESSER-PEREIRA, 2001).

De forma geral, a Reforma Gerencial de 1995 teve três dimensões: institucional, cultural e de gestão. A prioridade do MARE foi a reforma institucional, sobretudo através da criação das novas instituições: Agências Executivas, Agências Reguladoras e Organizações Sociais.

Apesar de apresentar muitas características do neoliberalismo, a Reforma Gerencial se afasta dele no sentido de não considerar como central a intervenção maior ou menor do Estado no plano econômico e, sim, por priorizar a eficiência e, sobretudo, a eficácia da gestão pública. Nas palavras de Penteado Filho (1998, p. 155), “A questão não seria de mais ou menos governo, mas de melhor governo. [...] a privatização é apenas uma das alternativas, que nem sempre é possível ou mesmo desejável.” Para Abrucio, o problema maior é o monopólio e não o caráter público ou privado das organizações (*apud* PENTEADO FILHO, 1998).

A constatação da inviabilidade do Estado mínimo permitiu identificar quatro questões consideradas centrais para a reforma: 1ª) quais são as atividades que são (e devem continuar sendo) exclusivas do Estado?; 2ª) quais as atividades que não apresentam esta exclusividade, mas que são de considerável importância para a sociedade e para o Estado, devendo o poder público financiá-las?; 3ª) quais as atividades empresariais, de produção de bens e serviços para o mercado? 4ª) existem somente as propriedades públicas e privadas para o capitalismo contemporâneo, ou a estes dois tipos pode ser acrescentado mais um, a propriedade pública não-estatal? (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Em conformidade com os Estados modernos e desenvolvidos, o Estado brasileiro passa não somente a contar, mas também a reconhecer três setores: o primeiro setor, ou setor das

atividades exclusivas do Estado; o segundo setor, de produção de bens e serviços para a população, sobre os quais a participação estatal deve ser mínima ou nula; e o terceiro, sem fins lucrativos, que desenvolverá atividades não exclusivas do Estado, mas que, devido a suas finalidades e devido aos direitos humanos envolvidos, exige forte financiamento do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Para Bresser-Pereira (1998), os principais objetivos da administração pública gerencial são: promover uma melhora nas decisões estratégicas do governo e da burocracia; melhorar o funcionamento dos mercados garantindo a propriedade e o contrato; obedecer aos fundamentos macroeconômicos de forma estável; fomentar o desenvolvimento tecnológico e do comércio exterior; promover e valorizar efetivamente o capital humano; garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público e assegurar a democracia através de prestação de serviços públicos orientados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade.

Visando a alcançar os objetivos mencionados anteriormente, Paes de Paula (2001) menciona a necessidade de um novo modelo de gestão, que seria uma referência para os três níveis de governo – federal, estadual e municipal. Esse modelo deve apresentar as seguintes características: indicadores de desempenho transparentes; maior controle dos resultados; administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; disciplina e sensatez no uso dos recursos públicos; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.

Na redação original do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, no entanto, o primeiro setor é subdividido em Núcleo Estratégico e Atividades Exclusivas, sendo:

NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e

Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. **ATIVIDADES EXCLUSIVAS.** É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc. **SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS.** Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. **PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO.** Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida (BRASIL, 1995, p. 41-42).

O projeto de reforma pretendia estimular que os serviços não-exclusivos fossem assumidos e geridos pela população. Especificamente em relação aos serviços não exclusivos, Bresser Pereira (1998:35) destaca três possibilidades: podem ficar sob o controle do Estado, podem ser privatizados e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlado pela sociedade, isto é, ser convertido em organizações públicas não-estatais⁶.

Outras questões importantes, referentes às mudanças institucionais em curso, seriam: “que tipo de administração, que tipo de propriedade e que tipo de instituição organizacional devem prevalecer em cada setor?” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 25). A administração seria

⁶ Segundo Bresser Pereira (1998, p. 35) “O burocratismo e o estatismo defendem a primeira alternativa; os neoliberais radicais preferem a segunda; os socialdemocratas (ou democratas liberais, na acepção norte-americana) defendem a terceira. Há inconsistência entre a primeira alternativa e a administração pública gerencial. Esse tipo de administração tem dificuldade de conviver com a segunda alternativa, e é perfeitamente coerente com a terceira. Nesse caso, o Estado não é visto como produtor - como prega o burocratismo - nem como simples regulador que garanta os contratos e os direitos da propriedade - como reza o 'credo' neoliberal -

gerencial, para as Atividades Exclusivas, Atividades Não-exclusivas e o Setor Empresarial quando associado ao Estado. O Núcleo Estratégico deveria apresentar um misto entre administração gerencial e burocrática. A administração burocrática pela garantia de segurança e a efetividade das decisões (BRASIL, 1995).

A Administração pública gerencial proposta no Brasil teria as seguintes pretensões: (1) definir de maneira precisa os objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) garantir autonomia ao administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) controlar os resultados (BRASIL, 1995).

No Núcleo Estratégico e nas Atividades Exclusivas do Estado, a propriedade seria exclusivamente pública. Na produção de bens e serviços para abastecimento da população, a propriedade seria, via de regra, privada. Já nos serviços sociais e científicos, a propriedade seria essencialmente pública não-estatal. A propriedade privada e pública não-estatal diferem uma da outra porque a última refere-se a um serviço em que a finalidade principal não seria a obtenção do lucro, sendo esta atividade passível de receber subsídios estatais (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 2001).

O tipo de instituição predominante em cada setor seria, no Núcleo Estratégico: Poderes Legislativo e Judiciário e a Presidência da República (e seus correspondentes nos níveis estadual e municipal); nas Atividades Exclusivas: basicamente composta por empresas públicas, autarquias, agências executivas e agências reguladoras; e nas Atividades não-exclusivas: composta por entidades do terceiro setor, especialmente pelas organizações sociais. A próxima seção será centrada nessas últimas entidades, especificamente.

mas, além disso, como 'financiador' (ou 'subsidiador') dos serviços não-exclusivos. O subsídio pode ser dado diretamente à organização pública não-estatal, mediante dotação orçamentária..."

2.2 O TERCEIRO SETOR: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A transformação de órgãos do Estado em agências executivas, ou organizações sociais, não ganhou força. No entanto, no que diz respeito às organizações sociais, o que acontecia no Plano Diretor de 1995 era somente uma maior legitimação (em lei) de algo que já estava em curso, ou seja, um processo de substituição do Estado em algumas áreas por organizações do chamado terceiro setor, sobre as quais até então muito pouco se sabia. De maneira geral, o processo de Reforma do Estado visa a transformar uma estrutura organizacional e política, que é caracterizada pela excessiva verticalização e burocratização, que tornam a tomada de decisão pouco visível e controlável pelos cidadãos (MIGUELETTO, 2001).

Muitas mudanças vêm ocorrendo também pela imposição de uma nova ordem econômica e social no mundo, traçada por poderosos organismos internacionais, sob a égide de um novo capitalismo que cresce e se revitaliza sob o manto da globalização e do neoliberalismo, que não logrou sucesso em sua forma pura, mas que influenciou e muito as reformas no Brasil e na América Latina.

No Brasil, uma agenda vem sendo construída desde a década de 1970, orientada para a democratização do país e a construção de um Estado de bem-estar. Porém, a crise fiscal do Estado torna impossível a implementação de um *Welfare State*. Na verdade, muitos dos serviços públicos já não poderiam continuar a serem prestados exclusivamente pelo poder público, endividado e impotente. Novos arranjos se tornaram imperativos. Com isso, a constituição de 1988 apresenta elementos da proposta neoliberal (FARAH, 2001).

Evidentemente, no país, a proposta neoliberal não foi implementada pura e simplesmente. Por exemplo: a descentralização não significava somente transferência de atribuições, mas redistribuição do poder; as políticas seletivas e focalizadas ocorriam, mas de forma complementar, a políticas universais, orientadas para a superação das desigualdades sociais; houve também uma mudança na gestão dos programas, orientada para a democratização das políticas públicas e a equidade das políticas sociais; também, ao invés de privatização como alternativa prioritária, o que se viram foram novas formas de articulação com a sociedade civil organizada e o estímulo à participação desta no espaço público de diversas formas (FARAH, 2001).

Ganha força, então, o Terceiro Setor, ou seja, a sociedade civil organizada, através de arranjos organizacionais de propriedade privada, mas com finalidade pública. Nas palavras de Falconer (1999), a expressão Terceiro Setor representa um conjunto de organizações de iniciativa privada que visam à produção de bens e serviços públicos, entendidos como não geradores de lucro e que respondem a necessidades coletivas.

Organizações do Terceiro Setor emergem como uma alternativa para suprir lacunas deixadas tanto pelo Primeiro quanto pelo Segundo Setor. Por um lado, o Estado, gradativamente, vem se afastando da sua vocação social, descentralizando atividades e repassando à iniciativa privada, funções que, historicamente, foram suas, muitas das quais ligadas à garantia de direitos sociais básicos; por outro, as empresas produtoras de bens e serviços têm como foco a obtenção de lucros e resultados. Embora haja movimentos institucionalizados para minimizar a imagem de individualismo e egocentrismo atribuída às empresas privadas (como a responsabilidade social, por exemplo), a realidade se mostra diferente.

A todo instante surgem novas organizações da sociedade civil, muitas delas especificamente para suprir demandas da sociedade não atendidas pelo Estado. Existem, todavia, outras

entidades que surgem não necessariamente pela identificação de uma necessidade comunitária, mas por meio da identificação de oportunidades de negócio – como se fosse uma empresa – e de auferir lucro. Existem também organizações do terceiro setor que surgem por iniciativa governamental. O Estado, visando a ganhar flexibilidade na execução de suas obrigações, economizar recursos e até mesmo promover o bem-estar social, às vezes induz a criação dessas organizações.

O aumento quantitativo das Organizações do Terceiro Setor (OTS), nos últimos 30 anos, devido às diversas crises e às mudanças na economia e nos meios de comunicação, fez com que essas entidades realmente estivessem mais presentes no cotidiano das sociedades. A diminuição do papel do Estado e as crises geraram automaticamente uma demanda por parte da sociedade por diversos serviços sociais. Houve, então, oficialmente, uma transferência governamental de recursos e responsabilidades à sociedade, conforme a receita neoliberal de descentralização. No contexto brasileiro, as Organizações do Terceiro Setor passaram a exercer um papel complementar ao Estado nos anos 60. A atividade associativa ganhou maior impulso nos anos 70 e se acelerou ainda mais nos anos 80 (FERREIRA, 2001).

Contudo, é na década de 90 que as Organizações do Terceiro Setor passam a ter maior visibilidade. Nessa década há a criação de três distintas modalidades de entidades: o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), conforme o artigo 18 da Lei 8742, de 8 de dezembro de 1993; existem, ainda, as Organizações Sociais, de acordo com a Lei 9637, de 15 de maio de 1998; e, por fim, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), pela Lei 9790, de 23 de março de 1999. Antes disso, havia somente o título de Utilidade Pública, conforme a Lei 91, de 28 de agosto de 1935.

Muitas dessas organizações da sociedade civil do Terceiro Setor funcionam na informalidade, mas Olak (2000) destaca que, legalmente, as Organizações do Terceiro Setor são enquadradas (de forma mais abrangente) como as Associações, não sendo a maior parte da nomenclatura usual (ONG – Organização Não-Governamental, Organização do Terceiro Setor, Organização sem Fins Lucrativos, Organização da Sociedade Civil etc) contemplada na legislação brasileira.

Das formas organizacionais definidas em lei, nenhuma delas logrou sucesso no sentido de se tornar sinônimo de Organizações do Terceiro Setor. Das cerca de 250 mil organizações do Terceiro Setor existentes no país, somente 10% atualmente encontram-se oficialmente reconhecidas, sendo cerca de 3% Entidades de Fins Filantrópicos e cerca de 7% Organizações de Utilidade Pública (FERRAREZI e REZENDE, 2002). O objetivo da criação das Organizações Sociais e das OSCIPs era tornar mais ágil e barato do que as leis anteriores o reconhecimento das Organizações do Terceiro Setor, bem como facilitar o acesso dessas entidades aos recursos públicos, pelo contrato de gestão (Organizações Sociais) ou do termo de parceria (OSCIPs). Dentro da lógica neoliberal de tirar de si a responsabilidade, as leis das Organizações Sociais e das OSCIPs representaram um ponto importante, porém ainda muito contestado, sobretudo por estudiosos do Terceiro Setor. A lei das Organizações Sociais se mostrou muito pouco aplicável, e elas são muito escassas hoje em dia. A lei das OSCIPs, apesar da maior aceitação, demonstra também dificuldades em “pegar”, pois até o momento, somente cerca de 0,81% das Organizações do Terceiro Setor atualmente estão enquadradas como OSCIP.

Mas, de fato, são observadas iniciativas (inclusive através de leis) de reconstrução da esfera pública, que visam a ampliar a representatividade dos cidadãos nos espaços de decisão, nos quais são estabelecidos os parâmetros de qualidade da ação pública e a divisão de tarefas entre

estado e sociedade para a sua co-gestão. Esse tipo de democracia, que concilia representação e participação, viabiliza inovações nas formas de diálogo e na construção de vínculos entre distintos atores sociais - os incluídos e os excluídos -, através de processos decisórios, da execução das políticas públicas e da avaliação dos seus resultados (TENDLER, 1998).

O desafio de reconstrução das relações entre Estado e Sociedade envolve aspectos culturais, que reproduzem a exclusão social na vida cotidiana, e também institucionais, relacionadas às estruturas de governo que mesclam o patrimonialismo arcaico e o burocratismo ineficiente num conjunto de organizações públicas cujas “competências restringem-se, na melhor das hipóteses, ao contexto hierarquizado e especializado das organizações” (CAVALCANTI, 1998, p. 77).

As mudanças no Estado são observadas, sobretudo, através das políticas públicas, uma vez que correspondem ao elo de interlocução entre o governo e as diversas organizações de interesse, como empresas, sindicatos, associações civis, movimentos sociais, entidades de defesa das minorias, entre outras (MIGUELETTO, 2001).

Fazendo-se uma análise da história recente, é possível identificar dois projetos políticos em desenvolvimento. Os dois projetos se dizem portadores de um novo modelo de gestão pública, opõem-se ao estilo de gestão burocrático do período anterior e buscam a ampliação da democracia no país. O primeiro deles está atualmente se consolidando e inspira-se, predominantemente, na vertente gerencial. Como visto anteriormente, este projeto é representado pela administração pública gerencial, que se constituiu no Brasil nos anos 90 durante o primeiro mandato do atual presidente Fernando Henrique Cardoso, com importante participação do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luís Carlos Bresser Pereira (PAES DE PAULA, 2001).

O segundo se encontra em um estágio menos avançado que o primeiro e tem como principal referencial a vertente ético-política. Na prática, ele é representado pelas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e tem suas raízes na ideologia dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos, as organizações do Terceiro Setor e alguns líderes políticos nacionais do campo da esquerda. (PAES DE PAULA, 2001).

Atualmente, é possível identificar um conjunto de iniciativas no Brasil, com participação atuante dos governos locais, no sentido de reconstruir o Estado, através do estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e a sociedade, com uma redefinição da esfera pública (FARAH, 2001). É verdade que a crescente importância dos governos locais, definida, inclusive, na constituição de 1988, é condizente com a tese de um Estado descentralizado neoliberal. Contudo, inegavelmente há uma maior democratização do espaço público, com vários segmentos da sociedade (mercado, sociedade civil e Terceiro Setor) participando ativamente na implementação das políticas.

Com o fim das ditaduras militares, começam a ser evidenciadas as primeiras mudanças relativas à gestão das políticas públicas. O estabelecimento do pluralismo democrático – uma das mais consideráveis vitórias – faz com que cresçam cada vez mais as pressões para uma mais ampla participação de diversos grupos da sociedade na gestão das políticas.

A multiplicação dos atores sociais que exercem influência em todas as fases das políticas públicas torna o processo mais complexo. Crescem os objetivos das políticas que respondem aos anseios de diversos grupos de interesse e pressão, assim como a dificuldade de conciliar interesses, às vezes, divergentes. A sociedade civil, muitas vezes por meio da ação de organizações do Terceiro Setor, ocupa um espaço cada vez maior na gestão e implementação

de políticas públicas. Embora a participação dos cidadãos em todas as fases das políticas públicas possa ser vista como favorável, crescem os problemas de gestão e controle.

Isso porque a crescente pressão de um número cada vez maior de grupos de interesse não significa uma real participação de toda a sociedade na gestão das políticas públicas. De uma maneira geral, pode-se dizer que existem pessoas ou grupos que não podem ou não desejam pressionar para proteger os próprios interesses. Paralelamente, existem grupos com maior capacidade de pressão que controlam a mídia ou outros meios de comunicação e, conseqüentemente, possuem maior possibilidade de incluir os próprios objetivos na agenda das políticas públicas. A aproximação da governança com a democracia traz alguns problemas de legitimidade ou pluralismo e enfatiza a necessidade de gerenciar o setor público de modo transparente, participativo e responsável.

Na opinião de Cavalcanti (1998), a pluralidade política e o fortalecimento da democracia refletem-se tanto na natureza, objetivo e características das ações sociais quanto na implementação e, mais especificamente, no papel das diferentes instituições governamentais e não-governamentais envolvidas no processo das políticas públicas. O autor, referindo-se às políticas na área social, destaca duas perspectivas importantes de análise: a qualitativa, sob a qual se torna importante focalizar as mudanças quanto à natureza do papel das organizações governamentais na formulação e implementação de programas sociais, e a perspectiva quantitativa, sob a qual a descentralização político-administrativa leva, necessariamente, à ampliação do número de atores institucionais envolvidos nesses processos.

As OTSs inserem-se, atualmente, em uma complicada e contraditória confluência, fortemente associada aos processos de descentralização estatal das últimas décadas. Amplamente requisitadas por vários setores sociais para substituir o Estado na formulação e implementação de políticas públicas, têm sido reiteradamente chamadas à mediação das relações entre este e a

sociedade civil. O problema passa a ser, portanto, a forma de mediação, bem como o alcance que se pretende atribuir a ela. Além disso, a fraqueza do Estado Nacional como detentor único das diretrizes de atuação do poder público tem aumentado a relevância das Organizações do Terceiro Setor no cenário político e econômico global, fomentando o debate sobre os ajustes estruturais como opção de flexibilização da política pública.

A consolidação das OTSs na década de 90 veio confirmar o novo papel destas instituições, que deixam de ser exclusivamente porta-vozes de demandas locais e passam a refletir as prioridades governamentais⁷. As razões para esta transferência de ações do Estado para as OTS são, dentre outras, as seguintes: a) o custo de subcontratar OTSs é menor que manter a estrutura governamental voltada à prestação de serviços demandados; b) a flexibilidade institucional/operacional das OTSs é maior; c) a agilidade do processo de subcontratação permite soluções célebres e sem mobilização de infra-estrutura; d) a participação da sociedade civil confere credibilidade e transparência ao processo (FERREIRA, 2001).

Uma forma alternativa e até mais atual de compreender a descentralização, inspirada no papel das OTSs, é sua importância para o fortalecimento do tecido social mais amplo. Aqui, descentralização e fortalecimento da sociedade civil podem ser entendidas como interdependentes (SPINK et al *apud* FARAH, 2001).

Tornou-se quase consenso o reconhecimento da necessidade da efetividade de grupos e associações locais para a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento econômico não concentrador. Isto tem sugerido a necessidade de novas formas de organização, associação e

⁷ Esta tendência não é um consenso e abriga um ponto muito polêmico sobre a perda de autonomia das OTSs em suas relações com instituições tradicionais e com mais recursos de poder como as organizações públicas e privadas nacionais e internacionais. Daí alguns autores afirmarem ser ainda um desafio para as OTSs estabelecer um diálogo com o poder público e o meio empresarial (TENÓRIO, 2000, p. 14).

plataformas de ação comum⁸. É neste sentido que as parcerias e as redes vêm se destacando como formas de arranjo interinstitucional de vocação cooperativa, adequando-se à articulação efetiva de ações sociais na resolução de problemas sociais complexos.

De um modo geral, as parcerias e as redes visam à mobilização de recursos, com intercâmbio de dados e experiência, incluindo a formulação de projetos e políticas de qualquer dimensão (local, regional, nacional ou global). Do ponto de vista de participação, em contraposição aos modelos burocráticos tradicionais, sobressai o potencial das redes para desenvolver relações de poder democráticas em sua gestão na medida em que procurem combinar critérios de eficiência, equidade e democracia (LICHA, 2001).

O recurso da parceria e da rede também pode ser visto como uma forma de distinção pública das OTSs. O avanço deste movimento nas últimas décadas permitiu a adoção de medidas para conter a ação de aproveitadores e oportunistas, como a criação de associações e grupos de OTSs, que tentam certificar instituições incluídas em um contexto de seriedade de propósitos; este foi o caso, por exemplo, da Associação Brasileira de ONGs, a ABONG (FERREIRA, 2001).

Se a idéia de parcerias e, de forma mais genérica, de redes revela diversas vantagens potenciais em relação às formas de relação tradicionais verticalizadas, certos obstáculos tornam sua implementação e gestão um desafio. Como tem enfatizado a literatura da área, esses desafios residem na superação das resistências burocráticas associadas a uma cultura política autoritária, clientelista e de interesses eleitoreiros, como é próprio de uma sociedade que ainda não superou o patrimonialismo, como destacado anteriormente por Bresser Pereira (2001).

⁸ Neste sentido, é interessante lembrar que vem sendo muito freqüente a associação entre desenvolvimento local

A validade desta discussão sobre OTSs, desenvolvimento social, sustentabilidade e potencial para a construção de novos arranjos institucionais sustenta-se na premissa básica de que quanto maior o potencial e a capacidade dessas organizações, maior será seu potencial e capacidade de influir na formulação de políticas públicas e de representar os interesses da sociedade civil e, assim, buscar a efetiva transformação social e a redução das desigualdades sociais (FERREIRA, 2001).

Diante do cenário descrito, pode-se dizer que as parcerias entre as esferas governamentais e entre o governo e a sociedade civil tornam-se mais comuns, como alternativa de continuidade ao atendimento da população. A perda de poder de ação do Estado tem praticamente forçado a associação (parceria) deste internamente e com outros tipos de organizações, do mercado e do Terceiro Setor para que possam ser atendidas, minimamente, as demandas da sociedade. A próxima seção trata do tema parceria.

2.3 AS PARCERIAS DO ESTADO

No final dos anos 1980 e no decorrer dos anos 1990, ganham força as teses de descentralização e participação, com a identificação da necessidade do estabelecimento de prioridades de ação; de busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado; de participação de OTSs, da sociedade civil organizada e do mercado na provisão dos serviços públicos; e do estabelecimento de novas formas de gestão das organizações estatais, que superem a burocracia e a hierarquização excessivas (FARAH, 2001).

e a idéia de capital social, ou à vigência de relações de confiança, reciprocidade, regras comuns entre as pessoas e entre estas e as instituições públicas em uma determinada sociedade.

Em um estudo realizado por Spink, Clemente e Keppke, constatou-se que, dentre os 200 programas de governos subnacionais finalistas em um programa de premiação por iniciativas inovadoras, 73,5% eram compostos através de parceria entre agências governamentais (FARAH, 2001). Talvez isso realmente signifique um novo tipo de arranjo institucional que signifique uma ruptura com o modelo focado na ação isolada das agências, cuja única relação com outras agências se dava através da subordinação (níveis distintos de governo) ou pela disputa (mesmo nível de governo).

O conjunto de organizações da sociedade civil durante muitos anos foi um dos poucos espaços disponíveis para a discussão da relação entre gestão pública e cidadania. Atualmente, este conjunto tem tido um papel crescente na provisão de serviços públicos sociais e científicos, através de um processo de parceria entre a sociedade e o Estado (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 1998).

Mesmo com uma maior articulação interna, o governo não consegue suprir as demandas da sociedade por serviços públicos. Sendo assim, o Estado tem buscado novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado. Isso tem trazido novos atores para o processo de formulação e, principalmente, para o processo de implementação das políticas públicas no nível local. Entre 200 programas finalistas no Programa Gestão Pública e Cidadania, 72,5% caracterizavam-se pela existência de parceria com a sociedade civil ou com entidades empresariais (SPINK, CLEMENTE e KEPPKE *apud* FARAH, 2001).

Muitos programas governamentais subnacionais têm como um de seus elementos constitutivos ou mesmo como preocupação central a *participação do cidadão* na formulação, na implementação e no controle e avaliação das políticas públicas. A participação popular constitui uma das dimensões centrais da agenda de reforma das políticas sociais estabelecida no início dos anos 1980 no país e que inspirou a ação de governos estaduais de oposição a partir de 1982 (FARAH, 2001, p. 136).

Exemplos desses programas facilmente podem ser citados, tais como: os conselhos de saúde, os conselhos municipais de educação, o orçamento participativo, etc. Um exemplo relevante para ser aqui citado é o do Modelo de Gestão dos Resíduos Sólidos, de Belo Horizonte, um programa que engloba um conjunto de ações no sentido de conciliar soluções para a destinação do resíduo sólido, a valorização do gari e do catador de papel, a mobilização das empresas privadas e a maior conscientização ambiental da população no que diz respeito à geração e destinação do resíduo sólido (FARAH, 2001)⁹.

Desde os anos 80 vem ocorrendo um questionamento do papel do Estado e uma transformação significativa no aparelho governamental, sobretudo no que diz respeito à gestão do social (SERVA, 1997). Como visto anteriormente, o Estado tem se mostrado ineficaz e ineficiente na execução e no gerenciamento das atividades de interesse público. Muitas vezes, as ações estatais são pautadas pela corrupção, o que prejudica ainda mais seu desempenho. Nesse sentido, o trabalho do Terceiro Setor, em termos de assistência aos atores da sociedade civil, é muito importante, seja na orientação ou mesmo na aplicação de recursos que resultem em benefícios para o conjunto da população, possibilitando maior visibilidade e transparência nos atos realizados nas esferas governamentais, além de torná-los mais democráticos (SOCZEK, 2002).

Devido também à presença do Terceiro Setor, o Estado tem assumido novas configurações e, dentre elas, uma das mais marcantes é a parceria (SERVA, 1997). A parceria, tendo em vista

⁹ Um outro exemplo de ação deste tipo, que tem a característica de integrar políticas tradicionalmente segregadas é o Programa Lixo que não é Lixo (Câmbio Verde), implantado na cidade de Curitiba – PR, articulando a coleta seletiva de material reciclável (saneamento e meio-ambiente) com ações de abastecimento e apoio ao pequeno produtor rural (geração de renda), através da troca de material reciclável por produtos hortifrutigranjeiros dos produtores da região do cinturão verde da cidade (FARAH, 2001). Um outro exemplo ainda, também relacionado à coleta seletiva de resíduos sólidos, é o de Londrina. No caso de Londrina (que será mais bem explicado adiante), trata-se de uma iniciativa que envolve uma empresa privada, associações da sociedade civil, a prefeitura municipal e a população. Na coleta seletiva de Londrina a parceria com a sociedade civil é fundamental para o sucesso do programa.

o decrescente poder de ação do Estado por si próprio, parece também ser uma das maneiras de se garantir a manutenção dos serviços públicos, que cada vez mais estão passando às mãos do chamado Terceiro Setor.

Dulany (2000) esclarece que, de maneira geral, a redução do poder do Estado pode favorecer ou obstruir o desdobramento das parcerias com a sociedade civil. Sentindo-se ameaçado pela perda de poder, pela força dos partidos de oposição e pelo fortalecimento da sociedade civil, um caminho que o governo pode tomar é o de concentrar suas forças para manter desorganizadas as instituições representativas da sociedade, visando a manter-se no poder. Essa oposição do Estado à mobilização organizada da sociedade pode, em alguns casos, contudo, criar movimentos de resistência ao governo tão fortes que não dão outra alternativa a este senão a negociação.

A maior parte dos governos, no entanto, tem uma posição mais favorável em relação à sociedade civil, assumindo que, por si próprios, não são capazes de financiar e operacionalizar os programas de interesse público. Em muitos casos, os organismos da sociedade civil podem dar andamento a programas de forma mais eficaz e a custos menores do que o governo. Nesses casos, em que um clima amistoso impera entre o governo e a sociedade civil, aparentemente a parceria entre esses atores se dá de maneira mais suave, apesar de o conflito ser um elemento freqüente e recorrente neste tipo de relação (DULANY, 2000).

Seja a parceria entre instituições do governo e seus pares públicos ou com a iniciativa privada, o Estado busca articulações para ampliar seu poder de ação ou minimizar suas fraquezas no atendimento à população. Neste ínterim, uma das articulações mais promissoras parece ser a do Estado com o Terceiro Setor. Por terem finalidade pública, as OTSs parecem ser uma das opções mais rápidas (e menos onerosa) para disponibilizar à população os bens/serviços dos quais ela necessita.

Diante de um Estado ineficaz e ineficiente, muitas vezes pautado pela corrupção, o trabalho de apoio prestado pelo Terceiro Setor aos atores da sociedade civil é importante na orientação e na aplicação de recursos em benefícios para o conjunto da população, possibilitando maior visibilidade e transparência nos atos realizados nas esferas governamentais. Esse espaço de relações entre o Estado e os atores sociais trata-se de um desafio e, ao mesmo tempo, de uma oportunidade para a ampliação do processo de democratização do Estado, através da criação de um espaço público que possibilite a criação de condições para o efetivo exercício da cidadania (SOCZEK, 2002).

Para o Estado, não é algo simples nem natural se colocar na posição de escuta e diálogo com a sociedade civil. Sendo assim, a passagem da cidadania passiva, pautada simplesmente pelos direitos individuais (como o de voto) para a cidadania ativa, fundada no incentivo à ação coletiva, comunitária e solidária, constitui-se um grande desafio para a parceria entre o Estado e a Sociedade (SERVA, 1997).

Além disso, para Dulany (2000, p. 70), “Uma autêntica parceria deve procurar instrumentos para superar os desequilíbrios de poder para que, ao sentarem-se à mesa, todas as partes tenham os mesmos direitos de expressão”. Para a autora, as parcerias funcionam melhor quando os grupos nela envolvidos possuem o mesmo poder de decisão. Isso é particularmente difícil quando a parceria é entre a sociedade civil e o Estado, uma vez que este último, de maneira geral, possui muito mais poder que seus pares da sociedade civil.

Para superar o problema de assimetria de poder nas relações de parceria entre o governo e a sociedade civil, uma das estratégias é o fortalecimento da sociedade civil. Este robustecimento dos mais fracos pode ser alcançado através da aliança destes com outros atores mais fortes (com interesses comuns) ou pelo simples agrupamento da sociedade civil

sob uma liderança única e mais vigorosa, para uma negociação mais igualitária com o Estado (DULANY, 2000).

Para Dulany (2000), outro fator importante para a parceria é o objetivo, pois,

...sem objetivos concretos e específicos, e marcas a serem alcançadas, os participantes podem rapidamente se decepcionar com as parcerias como meio de solucionar problemas. [sendo assim] [...] Para que sejam bem sucedidas, as parcerias precisam estabelecer objetivos a curto e longo prazo, de maneira que seu progresso possa ser monitorado (p. 66).

Serva (1997), ao se referir à parceria entre o Estado e as OTSs, diz que a gestão racional, muitas vezes praticada pelo Estado, impõe uma série de dificuldades, uma vez que valores próprios dessas entidades como solidariedade, liberdade e autonomia têm como base a racionalidade substantiva, que se orienta por valores que nem sempre serão compatíveis aos objetivos governamentais de um Estado burocrático e setorizado.

O mesmo autor diz que

O caráter setorial das políticas públicas é também um elemento importante da gestão, como desafio e risco da parceria. Elaboradas por gestores incapazes de conceber de maneira global o impacto da intervenção estatal sobre o tecido social, as políticas públicas não conseguem constituir vias de socialização ou, ainda, de mudança cultural. A forma tradicional pela qual as políticas públicas são elaboradas não favorece o desenvolvimento de uma parceria produtiva. A lógica de programas setoriais é estranha à realidade social, assim como a consideração da pessoa integral (SERVA, 1997, p. 50).

A partir da democratização e, principalmente, da Constituição de 1988, torna-se mais visível no Brasil um movimento de reforma mais abrangente, envolvendo iniciativas de todas as esferas de governo. Neste período, há, principalmente, as iniciativas dos governos municipais, que ampliam de forma significativa sua ação nas políticas sociais e de desenvolvimento local. Uma primeira mudança nas políticas sociais ocorre em relação às ações que se tornam integradas (envolvendo, simultaneamente, diversas áreas como saúde, educação, geração de

emprego etc.) dirigidas a um mesmo público-alvo. Com esta perspectiva, as políticas sociais superam a setorização e a fragmentação institucional e ganham em eficiência e efetividade (FARAH, 2001).

Recentemente também tem havido uma intensificação das parcerias envolvendo os governos municipais e outras esferas de governo e mesmo governos de outros municípios. Isso mostra, entre outras coisas, que os governos municipais não são mais meros executores das políticas federais, mas também têm um papel estratégico importante na sua elaboração. Esta articulação entre os governos municipais e entre os diferentes níveis de governo marca a possibilidade de um novo vínculo interinstitucional, de características distintas das políticas sociais do Brasil – de tradição clientelista e tendo os municípios como meros executores das políticas federais (FARAH, 2001).

Como visto, então, a parceria interna do Estado aparentemente tem ocorrido sob dois formatos distintos: por um lado, parece que há uma articulação intersetorial, ou seja, áreas como saúde, educação, geração de renda e outras têm atuado juntas na promoção do desenvolvimento social integral; por outro, há uma maior articulação intergovernamental, seja entre governos da mesma esfera (articulação horizontal), ou entre governos de níveis distintos (articulação vertical).

Já no que diz respeito à parceria entre o Estado e a sociedade, Serva (1997) traça três cenários possíveis para esse sentido, ou seja, as configurações que as parcerias provavelmente assumirão no futuro. O primeiro desses cenários é o da **parceria pontual**. Segundo o autor, neste tipo de parceria,

...a concepção global de sociedade é centrada no mercado, enquanto a economia é vista como desligada do social. A regulação política do social repousa sobre as formas de representação “tradicionais”, ensejando a manutenção da configuração institucional atual. A cidadania é predominantemente atomizada e passiva, baseada nos direitos individuais e dependente dos mecanismos típicos do aparelho

burocrático do Estado. A orientação do desenvolvimento concebe uma prioridade total à economia de mercado. A gestão social é, sobretudo, burocrática e nela o Estado pratica intensamente a tutela e a lógica de programas quando ele se lança em situação de parceria. Quanto às políticas públicas, os atores sociais são chamados a participar de sua operacionalização em setores específicos escolhidos pelo Estado. (SERVA, 1997, p. 51).

No segundo cenário, ocorre a **parceria ampliada**, que, assim como na anterior, também é dirigida pelo Estado. Serva (1997) esclarece que, assim como na parceria pontual, esta parceria concebe a sociedade como centrada no mercado, sendo a economia vista como desligada do social e a regulação do social dirigida pelas instituições tradicionais (aparelho do Estado). No entanto, diferentemente da parceria pontual, na parceria ampliada,

A cidadania é fundada na responsabilização parcial dos atores sociais, com a dependência em relação ao Estado. A orientação do desenvolvimento concebe uma prioridade ao mercado e a ação comunitária é vista como complemento da economia de mercado. A gestão do social é marcada pela tentativa de apropriação da ação comunitária pelo Estado, o qual continua a exercer a tutela e a funcionar segundo a lógica de programas setoriais. Pode-se notar, neste cenário que, a participação dos atores sociais na operacionalização das políticas públicas é ampliada, se compararmos àquela indicada na parceria pontual (SERVA, 1997, p. 51).

O terceiro cenário seria uma junção da **parceria ampliada** com a **mudança cultural**. Nesta parceria,

... a concepção global de sociedade é policêntrica e a economia é considerada como encastrada no social. A ampliação das formas de representação e a mudança institucional marcam os processos de regulação política do social. A cidadania é função da ação coletiva, acompanhada da responsabilização e da implicação dos atores sociais. A orientação do desenvolvimento pressupõe uma economia plural, [...] [em que] se busca um equilíbrio dinâmico entre os princípios de intercâmbio, de reciprocidade e de distribuição. A gestão do social é implementada com base na negociação com as organizações comunitárias, tanto quanto na lógica de projetos discutidos com a comunidade. As políticas públicas, conseqüentemente, são elaboradas com a participação efetiva dos atores sociais desde a etapa de definição dos problemas, fase inicial do processo de planejamento (SERVA, 1997, p. 52).

Com uma visão um pouco distinta, no que diz respeito à gestão pública em nível local, Moura (1998) destaca a existência de dois novos modelos que contemplam uma articulação entre Estado e a iniciativa privada, seja ela o Mercado ou a Sociedade Civil. A autora denomina a

primeira das formas como **empreendedorismo competitivo**, desenvolvida a partir dos anos 1980, e a outra como **ativismo democrático**, desenvolvida a partir dos anos 1970.

O empreendedorismo competitivo “indica um movimento de redefinição do papel e atuação dos Governos Locais, com ênfase dada ao desenvolvimento de vantagens comparativas e à busca de maior eficiência da gestão urbana, visando à integração competitiva no mercado global” (MOURA, 1998, p. 68). Segundo Moura (1998), neste tipo de gestão ganha relevância a utilização de práticas de gerenciamento empresarial na gestão local. O Estado tem papel central na catalisação e na articulação das forças sociais, privilegiando a cooperação público/privada, bem como a formação de consensos em torno de projetos estratégicos. A autora acredita que este tipo de gestão pública surge em resposta à crise do Estado e da economia, desde os anos 70, devido, entre outros fatores, à competitividade interurbana.

Para Moura (1998), o empreendedorismo competitivo tem pouca visibilidade no Brasil, diferentemente do ativismo democrático, cujo significado “...indica um conjunto de idéias e práticas de gestão local, difundidas por governos de esquerda e progressistas, que enfatiza o aspecto do alargamento da democracia [...] e da cidadania, em termos políticos e econômicos” (p. 69). No ativismo democrático busca-se a participação popular na gestão local, com maior controle popular sobre o Estado; busca-se também uma maior democratização em termos de informações e de acessos aos serviços públicos; bem como a construção de uma nova cultura política.

Tanto o empreendedorismo competitivo quanto o ativismo democrático trazem como inovação a relação entre o Governo e a sociedade civil, com a finalidade de formar parcerias entre as iniciativas público e privada. Em geral, os arranjos constituídos por um ou outro tipo de gestão pública podem ser definidos como redes. A abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos organizacionais que emergem na atualidade, indica o esgotamento da

capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento centralizado (MOURA, 1998).

Seja de uma forma ou de outra, com uma frequência cada vez maior, as Organizações do Terceiro Setor têm assumido trabalhos em parceria com o Estado. Em muitos casos, essa parceria tem alcançado bons resultados devido, entre outros fatores, à flexibilidade destas organizações. A possibilidade de parceria ganha força também no sentido de superação de várias deficiências do modelo lento e excessivamente burocrático de organização do Estado. Além disso, a parceria mostra-se cada vez mais urgente no sentido de atender às demandas por maior justiça e igualdade social (SOCZEK, 2002).

As parcerias entre o Estado e a sociedade também podem ser entendidas como mecanismos de promoção da participação popular em assuntos de seu interesse, seja nas questões com o parceiro ou mesmo em novos assuntos que, no presente ou no futuro, possam adquirir pertinência. Acontece que parcerias eficazes tomam tempo e exigem esforços de todos os envolvidos (DULANY, 2000).

Fischer, Teixeira e Heber (*apud* PECCI, 2000) utilizam o conceito de interorganizações para caracterizar o novo modelo das organizações que articulam as várias instâncias do poder público, os interesses privados e a representação da cidadania. Por exemplo, as novas interorganizações dos serviços de infra-estrutura têm um centro regulador - a agência reguladora que se ocupa da gestão da competição e dos conflitos nas ações corporativas. As instituições só poderão atingir seus objetivos por meio de ações estratégicas, pois tanto dependem de parcerias e alianças, quanto devem administrar inevitáveis conflitos e disputas de interesse.

Ao tratar da parceria público-privada como um instrumento de democratização do espaço público, dificilmente o formato organizacional visualizado seria o de uma organização militar, com uma hierarquia rígida e verticalizada. Dessa forma, a abordagem de redes parece fornecer o arcabouço conceitual adequado para ajudar na compreensão da problemática colocada no presente estudo. A próxima seção irá tratar do tema redes.

2.4 PARCERIAS E OS ARRANJOS ORGANIZACIONAIS EM REDE

O processo de reforma do Estado no Brasil, de maneira geral, busca transformar uma estrutura organizacional e política, que é caracterizada pela excessiva verticalização e burocratização, tornando os processos de decisão pouco visíveis e controláveis pelos cidadãos. O que ocorre e tenta ser combatida é uma significativa concentração de poder no âmbito central, que se encontra distante das necessidades e reivindicações das comunidades. Isto, por sua vez, provoca uma má qualidade nos serviços públicos, devido, dentre outras coisas, à apropriação dos recursos por parte de interesses privados (MIGUELETTO, 2001).

Na seção anterior, o tema parceria tratou da relação existente entre duas ou mais instituições. Neste momento, o foco é o formato organizacional e a forma de compreensão da realidade, que muito se afastam da abordagem burocrático-hierárquica tradicional (ABRAMOVAY, 2000). Assim sendo, a presente seção aborda o tema rede, muito usado, por exemplo, em estudos sobre *agribusiness* e naqueles relacionados à Economia dos Custos de Transação, tema central no presente trabalho.

O imperativo democrático nos espaços comuns transcende o âmbito da esfera pública e, num movimento inverso, se impõe às relações do campo privado, no mercado, na produção, na família, na vizinhança, etc. Assim, as redes ganham legitimidade nos micro e macroespaços

sociais, possibilitando aos atores o confronto de opiniões, a experiência da tolerância e a pretensão de um consenso (MIGUELETTO, 2001).

Rede é uma palavra que na atualidade tem sido freqüentemente utilizada para designar variados tipos de articulação entre indivíduos, organizações, cidades ou países. Apesar deste freqüente uso nos últimos tempos, o uso conceito no estudo dos fenômenos sociais não é recente. O termo vem sendo aplicado há muito tempo pela psicologia e pela antropologia como instrumento de análise das relações que são construídas pelos indivíduos no seu círculo social. Mais recentemente, a idéia de redes foi adotada na ciência política para analisar o pluralismo na esfera pública, as novas formas de co-gestão e a dinâmica das relações interorganizacionais (MIGUELETTO, 2001).

Powell e Smith-Doerr também caracterizam as redes como instrumentos analíticos e como estruturas de governança, dando especial atenção às últimas. Para os autores, as redes não são apenas instrumentos analíticos, mas estruturas de governança que caracterizam as teias de interdependência dos distritos industriais e que tipificam práticas como colaboração e outros tipos de aliança entre firmas ou relações contratuais (POWELL e SMITH-DOERR *apud* ABRAMOVAY, 2000).

Em uma linha parecida e de forma abrangente, Peci (2000) coloca dois usos da abordagem de redes: como modo de representação da realidade e como um instrumento da análise desta última, ressaltando seus amplos campos de aplicação. Enquanto instrumento de análise, a teoria das redes sociais estuda as interações que se estabelecem entre os atores sociais, enfocando a interdependência e observando como a posição de cada um dos atores na rede influencia - criando oportunidades e limitações - o comportamento dos outros atores. Nas redes, as posições que os atores ocupam influenciam suas ações, projetos e preferências, assim como o acesso aos distintos recursos de poder (PECI, 2000). Segundo Marques (1999),

o pressuposto da análise de redes é que o social é estruturado por inúmeras redes de relacionamento pessoal e organizacional de diversas naturezas.

Enquanto modo de configuração da realidade, abordagem mais adequada com o que propõe o presente trabalho, a rede social é um conjunto de nós ligados através de relações sociais de um tipo qualquer, tal como amizade, parentesco etc. (PECI, 2000). Colocando dessa maneira, a abordagem de rede é muito abrangente, não servindo muito para a análise organizacional. Mas, trazendo para o âmbito organizacional, as redes seriam as relações recíprocas estabelecidas entre distintas organizações, sejam elas públicas, privadas ou do Terceiro Setor.

No que diz respeito ainda à configuração da realidade organizacional, para Castells (1999), as organizações em rede seriam o traço mais marcante das estruturas sociais contemporâneas. Na sua visão, uma rede seria composta por um conjunto de nós conectados uns aos outros, que compomos e somos compostos pela rede a qual pertencemos, em uma relação caracterizada pela complementaridade e interdependência (CASTELLS, 1999). Com uma visão similar, Junqueira (2000) afirma que uma rede é uma construção coletiva que se define à medida que é realizada.

Rovere (1998) observa que a constituição de uma rede não é imediata; ao contrário, é resultado de uma seqüência de interações que consolidam os vínculos entre os atores ao longo do tempo, partindo, inicialmente, do reconhecimento mútuo. Os vínculos fortes na rede são definidos pela freqüência das interações e em geral isso envolve algum tempo. Trata-se de um processo que busca alcançar, sobretudo, a coesão entre os participantes, em relações cada vez mais confiáveis.

Atualmente, já é possível encontrar exemplos de arranjos organizacionais, projetados para funcionar em rede, proliferando em diversas indústrias. Na área pública, uma estrutura em

rede consiste numa colaboração ativa e organizada de organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos e/ou individuais, destinada a alcançar um propósito (ou propósitos) estabelecido (PECI, 2000).

Enquanto formato organizacional, Scherer-Warren (1997) diz que a rede vem sendo idealizada como um modelo democrático e participativo, no qual as relações interinstitucionais se caracterizam pela não-centralidade organizacional e não-hierarquização do poder, tendentes à horizontalidade, complementaridade e abertas ao pluralismo de idéias e à diversidade cultural. As organizações se articulam em rede, em geral, quando reconhecem que não podem alcançar determinados objetivos de forma isolada e necessitam somar seus recursos aos de outras organizações, como, por exemplo, informações, dinheiro, conhecimento, ou até mesmo *status*, experiência e legitimidade.

É evidente que os vários arranjos interinstitucionais, como as redes, apresentam distintos níveis de centralidade organizacional, hierarquia e horizontalidade e diversidade cultural. Nesse sentido, é importante destacar que quanto mais amplos e igualitários os arranjos, mais as características próprias das redes irão vir à tona. Contudo, é limitado o número de participantes de uma rede. Não é possível, por exemplo, uma rede que envolva os milhões de habitantes de uma grande cidade, ou os milhares de trabalhadores de uma grande empresa. Para Subirats (1989), as decisões coletivas são mais efetivas e viáveis em grupos cuja relação entre os membros se dá face a face, o que faz necessário limitar seu número.

O desafio da coordenação dos empreendimentos em rede está relacionado ao fato de que as organizações atuam de acordo com lógicas, valores e normas de conduta próprias e, por outro lado, desejam conciliar as ações visando a alcançar objetivos comuns. Em outras palavras, ressalta-se como características essenciais dos arranjos em redes a condição de autonomia e a relação de interdependência dos atores (MIGUELETTO, 2001).

Na coordenação das redes, o administrador assume o papel de mediador, que deve propiciar as condições para a interação bem sucedida dos atores e a efetividade dos seus projetos. Ele deixa de ser um fazedor e cumpridor de planos, para ser um negociador, aberto ao diálogo, capaz de incentivar e apreender as múltiplas leituras da realidade e as alternativas de ação (JUNQUEIRA e INOJOSA, 1992). Isso porque, de maneira geral, as redes são constituídas de relações horizontais, compatíveis com a resolução de interesses coletivos, que necessitam do compromisso entre as partes e isso implica em uma nova estrutura de poder, relacionada à negociação das percepções sobre a realidade e à alocação dada aos recursos.

Os diferentes tipos de redes que existem, nos diferentes setores de atividade, vão estabelecer formas de gestão específicas, com maior ou menor presença do coordenador. Todavia, um modelo administrativo geral para as redes deve ter em conta as duas dimensões da gestão: uma voltada à cooperação dos atores, correspondente à **dimensão dialógica**, e a outra orientada para a efetividade dos projetos, expressando também a sua **dimensão instrumental**. Essas duas dimensões da gestão de redes estabelecem um novo paradigma para a administração, uma vez que as teorias clássicas têm manifestado apenas o seu lado instrumental, velando os conflitos e a dominação existentes no âmbito das organizações (MIGUELETTO, 2001).

A horizontalidade das redes possibilita a aproximação entre as atividades de planejamento e execução. Evitam os gargalos na operacionalização das políticas, que se devem, em grande medida, às diferenças de percepção e aos conflitos de poder entre os que planejam e os que executam. A participação ativa dos diversos atores que estão envolvidos em determinada política pública é um elemento fundamental para a eficácia do processo, pois assegura maior integridade dos objetivos ao mesmo tempo em que agiliza as adaptações (RHODES *apud* MIGUELETTO, 2001).

Uma outra consideração importante a respeito da abordagem de redes, especialmente em termos de estrutura organizacional, diz respeito a seu caráter incremental. Autores como Alketa Peci destacam o ingresso incremental e não revolucionário da abordagem de redes no campo organizacional. Mesmo na era das redes, continuarão a existir hierarquias e burocracias, próprias do primeiro período industrial. Dificilmente uma mudança é tão drástica que negue imediatamente todo o passado. Cada nova forma organizacional constitui-se sobre as outras, incluindo práticas e hábitos do passado e, particularmente, as redes são inclusivas pela própria natureza (PECI, 2000).

De uma forma ou de outra, mesmo que de forma incremental, o fato é que as redes estão sendo paulatinamente reconhecidas pela sociedade e pelos governos. Para Pedro Jacobi, as redes são lenta e gradativamente mais reconhecidas pela sociedade e pelos governos, sendo solicitadas a participar do processo decisório. Parcerias têm marcado a relação do poder público local com a sociedade civil organizada, no sentido de promover o desenvolvimento socioeconômico. A maior visibilidade das redes no cenário brasileiro ocorre mais intensamente a partir da década de 1980, sobretudo devido ao desenvolvimento das tecnologias de informação e à visibilidade pública decorrente da democratização (JACOBI, 2000).

A idéia de redes, utilizada inicialmente por uma sociologia relacional, vem sendo aplicada, de modo cada vez mais freqüente, aos arranjos organizacionais flexíveis e plurais, que se formam no setor econômico, político ou social (MIGUELETTO, 2001). A união da teoria das redes com a teoria organizacional tem contribuído muito para a evolução de ambas, uma vez que a herança da perspectiva sociológica, ainda que necessária, é insuficiente para dar conta dos novos fenômenos sociais. Para Peci (2000), houve neste fim de século uma das mais importantes mudanças nas funções administrativas, que foi o aumento drástico da

interdependência organizacional. Dessa forma, as redes têm sido, na prática, os grandes laboratórios da gestão contemporânea.

As perspectivas sociológica e administrativa, sem dúvida, apresentam semelhanças, mas enquanto a sociologia relacional toma como objeto de estudo as redes informais, imersas no tecido social, o fenômeno organizacional das redes implica em estruturas mais ou menos formais, que são intencionalmente constituídas para cumprir com alguma finalidade (MIGUELETTO, 2001).

Trazendo o conceito de rede para uma perspectiva mais organizacional, Migueletto (2001, p. 48) a define da seguinte maneira:

[...] é um arranjo organizacional formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade - com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação.

Apesar dos diversos conceitos de rede apresentados até aqui, Abramovay (2000) destaca que, mesmo entre os especialistas, a noção de rede está longe de receber uma definição unânime. Para Migueletto (2001), o conceito de redes apresenta múltiplos significados, uma vez que, desde sua origem na década de 1930, vem sendo utilizado por pesquisadores das diferentes áreas das ciências sociais, de forma independente, ainda que compartilhem do mesmo objeto de estudo e, por isso, guardem alguns pontos de interseção. Num esforço de integrar e compor uma definição abrangente de rede, Moura destaca alguns pontos comuns entre todas as definições que se referem às formas de configuração da realidade em uma abordagem organizacional. Para a autora, as redes

Expressam um tipo de articulação que envolve uma pluralidade de atores, sejam eles da mesma ou de distintas esferas de Governo, empresas de porte e atividades diversas, ONGs, organizações populares, de categorias profissionais e/ou de outra natureza. Essa articulação é menos hierárquica e estruturada, tendo em vista problemas/projetos delimitados, com base em relações mais ou menos formais e regulares (MOURA, 1998, p. 69).

Destacam-se, ainda, na visão da autora, as idéias de cooperação e de democratização no processo decisório. De acordo com Klijn, Koppenjan e Termeer *apud* Migueletto (2001), os elementos que compõem a estrutura organizacional de uma rede, ou seja, os elementos estratégicos à disposição para a ação administrativa são: os **atores**, as **percepções**, as **relações**, os **recursos** e as **regras**. Os atores são os nódulos da rede, os sujeitos ativos que interagem, decidem, se expressam, assumem compromissos e atuam diretamente nos projetos. As percepções são definições ou imagens da realidade, com base nas quais os atores interpretam e avaliam suas ações e as de outros atores (KLIJN, KOPPENJAN e TERMEER *apud* MIGUELETTO, 2001).

As relações expressam a trama de vínculos que se forma na rede, num *continuum* de possibilidades que vai desde a estranheza à confiança. Segundo o que diferencia as redes das demais formas de interação interorganizacional é que, apesar de ambas expressarem variados nexos relacionais, a rede busca o aprimoramento desses nexos, delineando um grupo coeso, em torno de um projeto comum. Os recursos são elementos necessários à operacionalização da rede e podem ser financeiros, materiais, humanos, tecnológicos, informacionais, etc. As regras expressam os padrões de comportamento que são criados, reproduzidos ou transformados durante as interações. As regras formais ou informais são idealizadas para dar ordem às relações, na medida em que reduzem as incertezas e induzem à cooperação, diminuindo os custos de transação (NORTH, 1993).

No que diz respeito à área privada, o surgimento das redes está fortemente ligado com a crise econômica dos anos setenta, que sinalizou o esgotamento do sistema de produção em série e constituiu uma segunda divisão industrial na história de capitalismo. A transição da produção em série para a produção flexível, ou do fordismo ao pós-fordismo, levou a uma maior flexibilização e capacidade de inovação da organização. No novo período pós-capitalista, no qual o emprego do conhecimento em si supera em importância o controle do capital, as empresas funcionam como uma rede de recursos muito mais diversificada, com fronteiras menos perceptíveis do que as estruturas tradicionais (PECI, 2000, p. 1).

Nos arranjos organizacionais em rede, na visão de Metcalfe *apud* Migueletto (2001), predominam as relações de cooperação sobre as de competição, e os atores reconhecem e avaliam de forma positiva a sua interdependência. Não obstante, o caráter de conflito é constitutivo da rede. Trata-se de organizações autônomas que atuam com lógicas e valores próprios e, ao mesmo tempo, desejam conciliar ações visando a alcançar um objetivo comum. Nesse processo, as organizações necessitam negociar uma interpretação da realidade, caso desejem continuar atuando em conjunto (CAVALCANTI, 1998).

No que se refere ao setor público, pode-se observar a formação de variados tipos de articulações interinstitucionais decorrentes do processo de reforma do Estado. As redes possibilitam a inovação administrativa associada a uma configuração organizacional descentralizada e intersetorial, na qual as políticas apresentam uma maior distribuição do poder. Nesse sentido, a estrutura em rede vem sendo apontada como uma alternativa na reconstrução das relações entre Estado e sociedade, em busca de novas formas de democracia e gestão pública (MIGUELETTO, 2001).

As redes podem representar formas de articulação entre agências governamentais e/ou destas com redes sociais, organizações privadas ou grupos que permitem enfrentar problemas sociais

e implementar políticas públicas (LOYOLA e MOURA, 1996). Em se tratando do setor público, sua composição e suas missões são, geralmente, impostas por uma regulamentação. Nessas redes, comumente as relações sociais são definidas por normas precisas e por funções e papéis atribuídos aos indivíduos para a realização de serviços, apresentando, assim, um nível avançado de formalização (PECI, 2000).

No âmbito das políticas públicas, as redes representam um novo contexto relacional, no qual as formas de articulação entre Estado e sociedade passam a buscar a sinergia através da convergência de ações, configurando uma relação imbricada de esforços governamentais, empresariais e civis, alterando significativamente as fronteiras que tradicionalmente separavam esses setores (EVANS *apud* MIGUELETTO, 2001).

Para Loiola e Moura (1996), de maneira geral, predominam dois tipos de redes (**unidirecional** e **multidirecional**) no âmbito da ação estatal, definidos de acordo com o nível de centralidade do Estado e com o padrão de interação interno à rede. A rede unidirecional implica na existência de um centro político articulador e de um percurso bem definido de origem e destino dos fluxos de informação, recursos e tarefas. Na rede multidirecional, os fluxos não partem de um único nóculo, originam-se em diferentes unidades da rede e as percorrem livremente.

Mandell *apud* Migueletto (2001) propõe uma classificação semelhante, com base na relação estabelecida entre Estado e sociedade e as respectivas posições que ocupam na rede. Nessa concepção, as redes poderiam ser **mediadas** ou **não mediadas**. A rede não mediada é constituída voluntariamente pelas organizações e a sua coordenação se inicia de forma casual, não planejada. A rede mediada se organiza através de uma imposição ou de uma mobilização por parte do poder público, reunindo outras organizações envolvidas com determinada política pública.

Pode-se dizer que as relações organizacionais se apresentam em um *continuum* de possibilidades, que tem nos extremos as situações, que Cavalcanti (1998) classifica como **campo** e **rede**. Naquilo que seria uma rede, o grupo de organizações está integrado e atuando conjuntamente para alcançar objetivos coletivos, que podem beneficiar o próprio grupo ou uma comunidade mais ampla. Já no que o autor define como de campo, as organizações visam a satisfazer exclusivamente seus objetivos particulares e têm uma percepção negativa da relação de interdependência, prevalecendo uma arena competitiva. Na dinâmica das relações organizacionais, uma situação de campo pode vir a constituir-se em rede, e vice-versa (MIGUELETTO, 2001).

Rowley *apud* Peci (2000) põe em evidência duas características das redes: a **densidade** e a **centralidade**. A densidade é a proporção do número de relações que existem numa rede, comparadas com o número total de relações possíveis, se todos os membros da organização se relacionassem com cada um dos outros. À medida que a densidade aumenta, a comunicação ao longo da rede torna-se mais eficiente. Quanto mais densa uma rede, maior é a difusão das normas, valores e informações entre todos os atores que a compõem. Já a centralidade define até que ponto um ator tem controle sobre o acesso de outros atores na rede. É a habilidade de controlar o fluxo de informação ao longo das redes.

Para a constituição de uma rede, Migueletto (2001) destaca que, de forma geral, há três fatores principais. Esses fatores são inter-relacionados e favorecem a constituição de redes tanto no âmbito do setor privado quanto do setor público. São eles: o **processo de modernização**; o **dinamismo** do ambiente globalizado; e o **impacto das tecnologias de informação**.

O processo de modernização ocorrido com grande velocidade no último século e a decorrente individualização de valores, comportamentos e hábitos contribuiu para a formação de uma

sociedade diversificada econômica e culturalmente. Como consequência, no setor privado, as empresas passaram a orientar suas atividades para a segmentação do mercado, atendendo ao cliente com uma oferta de produtos e serviços cada vez mais personalizada (MIGUELETTO, 2001). Com relação ao setor público, o Estado se deparou com distintas demandas sociais e uma multiplicidade de atores influenciando nas decisões políticas, o que exigiu, simultaneamente, maior eficácia dos serviços sociais e descentralização do poder, em direção ao governo local e à sociedade. Nesse sentido, estruturas organizacionais horizontais favoreceram uma maior aproximação da empresa com os clientes e do governo com os cidadãos, possibilitando responder às suas necessidades e reivindicações específicas, diferentemente do modelo vertical de administração orientado à provisão das massas (MIGUELETTO, 2001).

Com relação ao dinamismo no contexto mundial, têm-se, de um lado, a globalização dos mercados e a fluidez do capital financeiro, que transita com grande autonomia de um país a outro, resultando numa verdadeira crise de soberania dos Estados devido à perda do domínio sobre a produção e o capital, administrados por corporações transnacionais, no território nacional. Por outro lado, a globalização também significa maior interação entre os indivíduos e organizações de diferentes países, favorecendo o intercâmbio cultural e a construção de identidades coletivas em nível global (MIGUELETTO, 2001).

Assim, o dinamismo da globalização passa a influenciar as novas formas organizacionais, delineadas, então, para atuarem com maior flexibilidade, agilidade no processo decisório e habilidade nas negociações com agentes externos, sobrepondo-se às tradicionais organizações hierárquicas, com rígida estrutura de poder, obediência às normas fixadas e voltadas para o ambiente interno (MIGUELETTO, 2001). Com o aumento da competitividade decorrente da economia de mercado globalizada, as empresas estão buscando se concentrar nas suas

competências essenciais e se articular com outras organizações, seja para suprirem necessidades secundárias, como no caso das terceirizações, seja para obterem sinergia, através de parcerias e alianças estratégicas, com empresas concorrentes, fornecedores, entre outros.

A consequência do processo de valorização do capital intelectual, em detrimento dos processos de produção, enfatizados durante muito tempo pelo paradigma taylorista/fordista, atinge, sobretudo, a hierarquia de poder, com a desmontagem do organograma tradicional e a alteração das relações entre as áreas da empresa, produzindo uma estrutura conectiva mais horizontal do que vertical (MIGUELETTO, 2001). As tecnologias da informação não só representam a base tecnológica das redes, mas também oferecem um vasto leque de formatos organizacionais e de fluxos gerenciais, condicionados, evidentemente, pelas particularidades de cada contexto (MIGUELETTO, 2001).

A horizontalidade é uma referência para o modelo de redes (MIGUELETTO, 2001). Isso significa que em uma rede as relações são baseadas em negociações. Portanto, a investigação dos modelos horizontais revela inovações na disposição espacial das organizações e, principalmente, na reconfiguração das relações de poder. Em se tratando de redes, prevalecem as relações de reciprocidade nas negociações entre as organizações. Mas é válido reforçar que existem diversos tipos de negociação, que, por sua vez, não pressupõem uma relação simétrica, mesmo em um arranjo em rede.

Segundo Peci (2000), as relações assimétricas ocorrem porque tanto no Estado, quanto nas empresas privadas faz-se presente a figura do centro animador, ou da organização focal, que desempenha o papel de integrador da rede, direcionando-a mais para o modelo unidirecional que para o multidirecional. A autora ressalta que noções dicotômicas como cooperação/competição, solidariedade/conflito, racionalidade instrumental/comunicativa estão presentes e revelam a complexidade das interações de organizações em rede.

Apesar de poder existir uma agência condutora (focal, integradora), para Peci (2000) isso não significa necessariamente que a agência tenha autoridade para indicar às outras organizações o que fazer. Uma característica geral das redes que as diferenciam das organizações tradicionais é inexistência de hierarquia (ao menos aquela formalmente estabelecida). Métodos tradicionais de coordenação e controle dificilmente mantêm uma estrutura unida em rede. O compromisso com o todo é o que deve prevalecer, como em uma equipe de futebol, na qual permite-se a criatividade individual dos jogadores, mas sempre com o objetivo compartilhado de ser bem sucedido. De maneira geral, em uma rede, as estratégias gerais são estabelecidas através de planejamento e os pormenores operacionais são definidos de maneira incremental.

É difícil dissociar, no setor público, mudanças e inovações no aspecto administrativo daquelas no aspecto político. Dentre essas mudanças ocorridas na reforma do Estado, analogamente ao setor privado, há uma tendência de descentralização intra-organizacional - do governo federal para o governo local - e de articulação interinstitucional - entre Estado e sociedade. É válido colocar que o Estado, seja ele representado por qualquer uma das três esferas de poder, busca objetivos substancialmente distintos daqueles do setor privado, que é tradicionalmente a maximização do lucro.

Do que foi dito no parágrafo anterior, duas importantes considerações devem ser feitas. Em primeiro lugar, as semelhanças entre as redes do setor público e privado estão delimitadas em áreas bem específicas, em geral no nível administrativo operacional, e não estratégico, já que os objetivos de cada setor são razoavelmente distintos. Em outros termos, a analogia procede quando se trata de atividades nas quais impera a racionalidade instrumental, ou seja, a lógica da eficiência, mas quando se trata de ações em que predomina a racionalidade comunicativa,

em busca da construção intersubjetiva da realidade, há diferenças claras, uma vez que na administração pública deve imperar a democracia e a equidade (MIGUELETTO, 2001).

Em segundo lugar, a observação de que há sempre campo para a analogia sinaliza que a transferência de conceitos, por exemplo, do setor privado ao público, é uma opção dos sujeitos envolvidos com a questão, baseados em seus valores e intenções, e a partir dos quais decorrem os ajustes metodológicos necessários à construção da analogia. Assim, a significação atribuída ao conceito de redes nas propostas de reforma do setor público vai depender, primordialmente, da concepção de estado e de sociedade desejada pelos atores políticos que conduzem suas transformações (MIGUELETTO, 2001).

Nesse sentido, e com base na perspectiva de Guerreiro Ramos (1973) a respeito da “transferência de conceitos”, o intercâmbio de idéias, como a noção de redes, por exemplo, entre as teorias administrativas do setor público e privado, deve ser restrito às áreas em que é pertinente e adequada a tentativa de examinar um problema segundo o modelo tomado de empréstimo, porque possuem características realmente análogas; caso contrário, a transferência de conceitos seria inadequada. Em outras palavras, segundo Kaplan (1964), não há duas coisas no mundo totalmente semelhantes; assim, o uso de cada analogia, embora adequada, pode nos levar longe demais; por outro lado, duas coisas no mundo nunca são completamente diferentes, de maneira que há sempre campo para alguma analogia, se desejado (*apud* GUERREIRO RAMOS, 1989). De maneira geral, em se tratando do setor público e privado, somente em nível operacional é que as analogias seriam possíveis.

Essa é uma discussão relevante, pois a transposição inadequada de estratégias empresariais ao setor público cria novos problemas, sem, contudo, acrescentar soluções compatíveis. O tratamento desses problemas sob uma perspectiva de mera modernização administrativa, que desconsidera o caráter essencialmente político das reformas, não é suficiente para definir

quais são as áreas de competência do Estado, qual é o grau de responsabilidade que se pode atribuir aos municípios sem autonomia financeira e democracia consolidada e, finalmente, qual é a sociedade e a cidadania que se pretende construir (MIGUELETTO, 2001).

A atuação em rede representaria, para Peci (2000), sobretudo, uma nova forma de ação pública. A ação interorganizacional pode envolver em um empreendimento convergente uma série de forças provenientes de fora da área governamental, como empresas privadas, OTSs e da sociedade civil. Em conjunto com o Estado, essas forças, através da atuação em rede, têm sido responsáveis pela implementação de uma série de políticas públicas, como, por exemplo, no caso da coleta seletiva de Londrina, objeto desta dissertação.

Nesta seção, foi feita uma análise crítica sobre o formato organizacional que o Estado tem assumido em parceria com a sociedade civil. Esta parceria e este formato organizacional tendente a um arranjo em rede trazem conseqüências diversas aos arranjos produtivos. A seção seguinte irá tratar uma vertente dessas conseqüências, ou seja, os custos de transação, elemento central neste trabalho.

2.5 O NOVO INSTITUCIONALISMO E A ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Nesta seção serão apresentados os conceitos e as categorias de análise essenciais à análise da parceria entre a Prefeitura Municipal e as Associações de coleta seletiva em Londrina. A seção se inicia com a apresentação do Novo Institucionalismo, sobretudo com base nos conceitos de Douglas North, e, em seguida, aprofunda-se nas categorias presentes na Economia dos Custos de Transação, com base essencialmente nos conceitos de Oliver Williamson.

North (1993) conceitua as instituições como sendo as regras do jogo em uma sociedade ou, de maneira mais formal, as limitações idealizadas pelo homem que dão forma à interação humana. As instituições estruturam os incentivos nas trocas humanas, sejam elas econômicas, políticas ou sociais. As trocas institucionais encerram a maneira como as sociedades evoluem ao longo do tempo e é a chave para o entendimento da história (NORTH, 1993).

Os indivíduos não podem sentir, tocar, nem medir as instituições, pois elas são construções da mente humana (NORTH, 1993). O fato é que até mesmo os economistas neoclássicos mais convencidos admitem sua existência e, certamente, as envolvem em parâmetros (de forma implícita ou explícita) em seus modelos. North (1993) atribui um papel muito mais fundamental para as instituições na sociedade, pois na sua visão, elas são as determinantes subjacentes do desempenho da economia. O processamento das informações pelos atores econômicos em resposta aos custos de transação está na base da formação das instituições (NORTH, 1993).

As instituições reduzem as incertezas pelo fato de formatarem a estrutura da vida cotidiana. Elas constituem uma guia para a interação humana, de modo que quando se deseja saudar um amigo, dirigir um automóvel, comprar laranjas, pedir dinheiro emprestado, abrir um negócio, ou qualquer outra coisa, as pessoas saibam, ou pelo menos possam vir a saber com facilidade, a maneira como realizar tal atividade (NORTH, 1993).

As instituições são as entidades responsáveis pelo desempenho econômico das sociedades e de sua evolução. Uma primeira definição de instituição diz que ela congrega os elementos que promovem a manutenção dos direitos de propriedade em uma sociedade, que busca promover a eficiência ótima de Pareto¹⁰, situação que nem sempre ocorre. Uma outra definição de

¹⁰ Ocorre o ótimo de Pareto se, somente se, nenhum agente ou situação pode estar em uma posição melhor sem fazer com que outro agente ou situação assuma uma posição inferior.

instituições é que estas seriam as regras formais, restrições informais e características do cumprimento de ambas. Seriam os sistemas de restrições que cada ser humano impõe ao tratar com os semelhantes, as estruturas das interações políticas, econômicas e sociais. Ambas as categorias de instituições, formais e informais, de maneira conjunta, definem as estruturas de incentivo e especificidade das economias (NORTH, 1994).

As limitações institucionais incluem aquilo que é proibido aos indivíduos fazerem, ou a forma que os indivíduos devem atuar no caso de determinadas ações. As instituições funcionam de forma similar às regras de um jogo em uma competição por equipes. São um conjunto de normas formais que ditam as diretrizes básicas ou informais que, de forma subjacente, complementam as regras formais (NORTH, 1993).

Na visão de Claro e Santos (1998), as instituições são a chave para o comportamento econômico, ditando, inclusive, os tipos de organizações que são criadas. As interações entre as organizações também são determinadas pelas instituições. Assim, uma mudança em um ambiente institucional pode levar a uma mudança na forma de agir de uma organização, assim como provocar a morte e o nascimento de organizações.

Assim como as instituições, as organizações também proporcionam uma estrutura para a interação humana. As organizações incluem partidos políticos, o senado, empresas, sindicatos, cooperativas, igrejas, clubes, escolas, universidades. Em resumo, as organizações “são grupos de indivíduos unidos por uma identidade comum por causa de um objetivo” (NORTH, 1993, p. 15). As instituições, além das limitações da economia, determinam as oportunidades que existem em uma sociedade. As organizações, em tese, são então criadas para aproveitar essas oportunidades e, conforme evoluem as organizações, as instituições se alteram.

A função das instituições na sociedade é reduzir a incerteza, que é própria da interação humana, estabelecendo uma estrutura estável para a sociedade (NORTH, 1993). As instituições afetam o desempenho da economia devido a seu impacto sobre os custos de transação e produção. De maneira simples e geral, para North (1993), as instituições e a tecnologia¹¹ determinam os custos de transação e transformação (produção) em uma organização.

Antes de 1937, ou seja, antes da publicação do livro “A natureza da firma”, de Ronald Coase, prevalecia o enfoque tradicional da economia, que levava em conta apenas os custos de produção, considerando nulos ou desprezíveis quaisquer custos de transação. Coase foi o primeiro teórico econômico a abordar os custos de transação, o que ocorreu em 1937. De 1937 até 1970, esta teoria muito pouco evoluiu. A partir dos anos 1970, a teoria dos custos de transação foi resgatada e se desenvolveu, principalmente, mas não exclusivamente a partir da contribuição de Williamson, sobretudo no que diz respeito à organização, coordenação da atividade econômica e à conduta dos agentes como reflexo da busca de maior eficiência (FAGUNDES, 1998).

Para Coase (1987), havia necessidade de reconhecer que a realização de transações no mercado implicava certos custos, os quais deveriam ser incluídos na análise, o que os economistas ainda não haviam feito. Nesse sentido, as empresas tinham um papel a desempenhar no sistema econômico, que era o de organizar transações internas a um custo menor do que o custo das mesmas transações através do mercado.

¹¹ Neste ponto, observa-se uma ligeira diferenciação na abordagem de North e Williamson, autores tomados como centrais neste trabalho. Para Williamson (1996), as transações e não a tecnologia são decisivas na determinação do modelo organizacional que será adotado, em quais circunstâncias e por quê. Na presente dissertação, o enfoque central recairá sobre as transações, mas o aspecto tecnológico é inevitável, sobretudo no que se refere à especificidade dos ativos, que será vista adiante.

A partir de Coase e especialmente a partir da segunda metade do século XX, tem se desenvolvido, entre os economistas, um interesse muito amplo naquilo que poderia ser chamado de “a nova economia institucional”. Alguns aspectos da microteoria prevalecente, a história econômica, a economia dos direitos de propriedade, os sistemas comparativos, a economia do trabalho e a organização industrial têm papel neste renascimento. Os pontos comuns que vinculam estes diversos estudos são: 1) um consenso quanto à demasiada abstração da microteoria convencional, no que se refere à percepção dos fenômenos microeconômicos; e 2) a sensação de que a transação que chegou a ter relativa atenção dos institucionalistas nos anos 1940 é, na verdade, o ponto fundamental de análise e merece especial atenção (WILLIAMSON, 1991, p. 17).

Para explorar as deficiências do enfoque neoclássico de escolha racional em sua relação com as instituições, é preciso analisar ao menos dois aspectos da conduta humana: 1) a motivação; e 2) a leitura do meio (forma de ver o mundo). Considerando esses dois fatores, torna-se mais fácil perceber que a conduta humana é mais complexa do que propõe a função utilitária individual dos modelos econômicos tradicionais (NORTH, 1993). Assim, a teoria das instituições de North (1993) é construída com base na teoria da conduta humana combinada com a teoria dos custos de transação.

Em geral, os seguidores de Coase vêem os custos de transação, que são menos perceptíveis que os custos de produção, como fator importante para o processo decisório nas organizações. Os custos totais, dessa forma, seriam compostos pelos custos de produção e pelos custos de transação. Contudo, é comum o fato de, nas análises convencionais, concentrarem-se somente nos custos de produção, mais fáceis de serem determinados (CONCEIÇÃO, 2002). A literatura neoclássica considera o custo de transação zero como uma situação ideal que deveria ser perseguida pelas empresas, o que na opinião de Williamson (1985) é impossível.

Em sua visão, os arranjos institucionais de governança servem como uma resposta minimizadora, tanto dos custos de produção quanto dos custos de transação (WILLIAMSON, 1985).

Wallis e North mediram o volume dos custos de transação na economia dos Estados Unidos e constataram que, em 1986, 45% dos custos nacionais foram dedicados às transações e este percentual havia crescido 25% em relação ao século passado (100 anos atrás) (NORTH, 1993). Assim, os autores constataram que os recursos da economia consumidos nas transações são crescentes e em grande magnitude. Mas os custos de transação, como já dito, representam somente uma parte dos custos totais. Sendo assim, North (1993) chama de custos totais de produção o conjunto que envolve as entradas de recursos (terra, trabalho e capital) que participam da transformação dos atributos físicos de um bem (tamanho, peso, cor, etc.) e os custos de transação (definição, proteção e cumprimento forçado dos direitos de propriedade, etc).

Na visão de North (1993), o que diferencia a nova economia institucional da economia tradicional é o fato de Coase e outros estudiosos posteriores dos custos de negociação (transação) tratarem de definir com maior precisão o que ocorre na negociação que a torna tão custosa. North (1993) destaca que os dois elementos fundamentais básicos nesse sentido são: os custos de medição (do cumprimento e da eficiência) e os custos de cumprimento obrigatório. Mesmo no nível do senso comum, é fácil observar que as pessoas empregam recursos e esforços importantes para a medição, cumprimento e vigilância dos acordos. Garantias, seguros, marcas, recursos para escolha e melhoria, estudos de tempos e movimentos, medições, o sistema judicial, etc.

De maneira sintética, pode-se dizer que o objetivo fundamental da nova economia institucional é o de estudar os custos de transação como indutor de modos alternativos de

organização da produção, ou seja, diferentes formas de governança, através do arcabouço analítico institucional. A unidade de análise dessa nova economia institucional é a transação, ou seja, operações nas quais são negociados direitos de propriedade (CLARO e SANTOS, 1998). Dizendo de outra forma, pode-se dizer que o objetivo da nova teoria institucional é a análise sistemática das relações entre a estrutura dos direitos de propriedade e as instituições (ZYLBERSZTAJN *apud* CLARO e SANTOS, 1998).

Nesse sentido, duas abordagens extremas podem ser evidenciadas. Uma delas é organização interna e/ou a integração vertical e a outra, é a obtenção dos recursos via mercado. Entre esses dois extremos há, ainda, uma terceira via, que representa o *continuum* das formas híbridas de governança. Para Coase (1937), o grau de integração vertical varia grandemente de uma indústria para outra e de uma empresa para outra, já que esta integração vertical significa a substituição do mecanismo de preços, prevalecente no mercado aberto. Para o autor, uma característica marcante das empresas é a tendência de substituição do mecanismo de preços, por outras formas de governança.

Antes mesmo de publicar “A natureza da firma”, em 1937, Coase já identificava um mecanismo de coordenação alternativo aos mecanismos de preço (mercado) ou a coordenação via empresário (interna ou hierárquica), até então os únicos mecanismos estudados pela teoria econômica. Para o autor, haveria uma terceira via, que não seria tão hierárquica quanto a integração vertical, nem tão dependente dos preços quanto o mercado aberto. Esta terceira via seria a via contratual, que teria como eixo explicativo fundamental os chamados custos de transação ou, como diz o autor, o “custo [embutido] no uso do mecanismo dos preços” (COASE, 1937, p. 33).

Resumidamente, pode-se afirmar que uma operação em um mercado tem um custo. O empresário¹² tem que conseguir obter um custo menor na produção de seus produtos do que os custos de obtenção deste mesmo produto em um mercado. Deve-se destacar que sempre é possível se voltar para o mercado aberto, em caso contrário (custos de produção maiores que os custos de obtenção). Na visão de Coase (1937), as operações internas à firma têm custos diversos daqueles de obtenção via mercado. Coase justifica esta afirmação citando o exemplo dos impostos, que tornam diferentes as transações que ocorrem dentro e fora das empresas. Para o autor, as mesmas transações que ocorrem dentro e fora de uma empresa recebem tratamento diferenciado pelos governos, sobretudo em virtude dos impostos que recaem sobre as vendas.

As formas de governança descritas por Williamson (1985) são as mesmas três observadas em Coase, sendo: 1) via mercado, onde o controle é menor e acontece, basicamente, em termos de preço; 2) forma híbrida (ou contratual), onde há a existência de contratos complexos entre firmas localizadas em níveis sucessivos da cadeia produtiva; e 3) via hierárquica, baseada na propriedade total dos ativos, ou seja, a total internalização das atividades por uma única empresa. Altos custos de transação indicam que o mercado está sendo ineficientemente utilizado, e neste ponto entram em cena as formas híbridas ou hierárquicas. Para Alves e Staduto (1999), a estrutura dos custos de transação é responsável pela determinação da forma de governança (via mercado, híbrida ou hierárquica), provendo maior ou menor eficiência ao mercado.

Williamson (1991), assim como a maioria dos economistas adeptos do novo institucionalismo, é inegavelmente um adepto da organização interna e da integração vertical.

¹² O termo empresário aqui não faz referência a uma pessoa que dirige uma empresa, mas, sim, à autoridade hierárquica na empresa, representada por uma pessoa ou grupo de pessoas.

Para esse autor, a organização interna com frequência tem propriedades atrativas a partir do momento em que permite às partes manejar a incerteza/complexidade de uma maneira adaptativa e contínua, sem criar os mesmos tipos de perigos e sem o oportunismo presente na contratação via mercado aberto. Este tipo de organização proporciona processos de decisão e adaptação que diminuem muito os efeitos nocivos da racionalidade limitada. Outra vantagem da organização interna sobre as negociações via mercado é que a organização interna apresenta normas mais eficazes e as partes as cumprem com mais confiança do que o fariam em uma negociação anônima. A organização interna ainda é superior à medida que esta atenua as incertezas, em comparação com uma negociação via mercado aberto (WILLIAMSON, 1991).

Ainda relacionando vantagens da organização interna sobre os métodos de contratação via mercado, Williamson (1991) destaca que, em comparação com contratantes autônomos, as partes de uma transação interna têm menor capacidade de apropriar-se de ganâncias de subgrupos. Sendo assim, os incentivos, para atuar de maneira oportunística, se atenuam. As auditorias internas, para averiguar irregularidades, podem ocorrer mais facilmente em uma organização interna do que em uma transação no mercado. Também, a organização interna tem maior poder de resolução dos conflitos do que no caso das transações via mercado (WILLIAMSON, 1996).

Ainda no que diz respeito à organização interna, uma questão interessante colocada por Coase (1937, p. 37) é a seguinte: “por que continuam existindo as transações do mercado se mediante a integração vertical seria possível a eliminação de certos custos, e a redução dos custos de obtenção dos produtos?”. Outra questão proposta pelo mesmo autor é a seguinte: por que uma grande empresa não se encarrega de toda a produção de uma indústria?

O próprio Coase (1937) se encarrega de buscar respostas para tais questões. Primeiramente, o autor diz que, à medida que uma empresa cresce, poderiam existir rendimentos decrescentes dentro da empresa. Assim, em primeiro lugar, o autor argumenta que uma transação adicional dentro de uma empresa pode apresentar custos iguais ou maiores aos envolvidos em uma transação no mercado aberto. Em segundo lugar, com o aumento da empresa, o empresário pode ficar limitado no sentido de arranjar os fatores de produção de forma otimizante – em termos de eficiência, ou seja, pode ficar impedido de fazer o melhor uso dos fatores de produção. Finalmente, o autor coloca que um ou mais fatores de produção podem ter seus preços aumentados, impossibilitando a manutenção de uma grande estrutura.

Para Coase (1937), uma empresa tenderá a crescer até que os custos de sua organização interna sejam iguais aos custos de uma transação via mercado aberto ou aos custos de uma organização idêntica em outra empresa. Coase sustenta que as empresas existem e desempenham um papel no sistema econômico porque algumas transações internas são menos custosas do que as transações similares realizadas no mercado aberto. Os limites da empresa dependem das comparações de custos nessas bases (ROSEN, 1996). Para Stigler *apud* Williamson (1991), a integração vertical será freqüente entre as empresas de indústrias jovens; à medida que cresça uma indústria, observa-se uma desintegração e; na medida em que a indústria comece a decair, observa-se outra reintegração.

O limite do tamanho da empresa se dá quando os custos da organização das transações adicionais dentro da empresa superam os custos de realização das mesmas transações através do mercado. A Economia dos Custos de Transação (ECT) adota um enfoque contratual comparativo para o estudo da organização econômica, fazendo da transação a unidade básica de análise, revisando os detalhes das estruturas de direção e dos comportamentos humanos (WILLIAMSON, 1996).

A ECT sustenta que aparecerão salvaguardas contratuais adicionais à medida que se fortalece a condição de especificidade dos ativos e que a integração vertical é o modo organizacional de última instância. As formas híbridas de contrato podem sustentar com eficiência a especificidade dos ativos usados em uma transação, mas a organização interna permite que os instrumentos de controle sejam aplicados com maior eficácia, o que diminui a incerteza (WILLIAMSON, 1996).

As incertezas são uma constante nas atividades humanas. Isso porque os indivíduos atuam com base em informações incompletas e com modelos derivados subjetivamente que com frequência são errôneos. Na visão de North (1993), o processamento subjetivo e incompleto da informação possui papel crítico na tomada de decisões. De maneira geral, a retroalimentação da informação não é suficiente para corrigir esses modelos subjetivos.

Schofield *apud* North (1993) sustenta que os problemas teóricos implícitos na interação entre os agentes econômicos podem ser definidos da seguinte maneira: qual a quantidade mínima de conhecimento que um agente deve possuir, em um meio determinado, sobre as crenças e necessidades dos outros agentes para poder ter conhecimento sobre como esses agentes agirão e para comunicar este conhecimento para os demais? Questões desse tipo colocam em xeque a racionalidade dos agentes econômicos, no sentido de lidar com as incertezas em uma transação.

A teoria econômica tradicional concebe um contrato entre firmas que é simples, completo e reto. Ocorre, entretanto, que os contratos se mostram incompletos de maneira geral. Há muitos acontecimentos imprevisíveis durante a vida dos contratos que se estendem durante a vigência contratual que exigem que os contratantes busquem uma solução (seja via tribunal ou qualquer outra). Os contratos são os elementos centrais nas formas de acordo que se situam

em algum ponto entre uma negociação no mercado aberto e uma integração vertical total (relação de fornecimento, franquias, parcerias, etc.) (NORTH, 1993).

A execução dos contratos, para North (1993), é normalmente imperfeita, seja por causa dos custos de mensuração do cumprimento dos contratos ou mesmo porque a parte que fiscaliza o contrato tem interesse direto nos resultados do mesmo. Os contratos podem, no entanto, ser auto-obrigatórios quando os benefícios de se ater aos contratos excedem os custos de fazer cumprir os acordos. Isso, geralmente, ocorrerá nos casos em que as partes contratuais têm um grande conhecimento recíproco e participam de operações repetidas – fato que é mais comum em pequenas sociedades (NORTH, 1993).

À medida que as transações se tornam mais específicas para a relação comprador/vendedor, Williamson prevê que a escolha institucional de custo mínimo será a de substituir a contratação no mercado anônimo (contrato clássico) por arranjos contratuais de longo prazo, mais complexos, dotados de disposições protetoras (contrato neoclássico) e, por último, pela organização interna total. Os problemas de coordenação seriam menos severos se a transação se interiorizasse (integração vertical). Acreditando nisso, os autores do novo institucionalismo, como já dito, em sua maioria, pregam que a organização interna tem maiores probabilidades de se converter na estrutura de governança preferida (JOSKOW, 1996).

A organização interna e/ou a integração vertical acontece como um método para a solução de alguns dos problemas associados aos contratos imperfeitos de longo prazo, ainda que essa organização interna possa acarretar certos custos específicos. Em igualdade de condições (qualidade, preço, etc.), é natural que as partes escolham de maneira mais freqüente a integração vertical ou um contrato de longo prazo, à medida que aumentam as quase-rendas associadas às transações específicas e aumentam os benefícios associados ao compromisso

prévio firmado. Sendo assim, a especificidade das transações é inevitavelmente uma variável que deve ser considerada nas análises empíricas. É provável que, para a produção de um mesmo bem, haja diferenças entre os custos de transação e organização associados à integração vertical e aqueles presentes nos contratos de longo prazo, sendo que tais custos ocorrem de maneira diversa (pesquisa e procura) ou simplesmente não existem nos contratos simples instantâneos (no mercado aberto) (JOSKOW, 1996).

Para Williamson *apud* Costa e Araújo (2001), a ECT é nova linha de investigação do comportamento organizacional das empresas. A partir dessa abordagem, o conceito de empresa como uma função de produção (como descrita pelos neoclássicos) vem sendo substituída ou incrementada pelo conceito da empresa como uma Estrutura de Governança. Williamson coloca a questão da organização econômica como um problema de contratação. A organização pode ocorrer de várias formas e cada uma dessas formas se associa a um mecanismo implícito ou explícito de contratação. O cerne disso tudo está nos custos de uma forma organizacional ou outra para uma determinada transação e tais custos seriam fundamentais para a escolha da estrutura de governança (COSTA e ARAÚJO, 2001).

Fazendo uma comparação entre a ECT e outras formas de estudo da organização econômica, Williamson (1985) destaca que a ECT tem as seguintes particularidades:

- a) tem uma tendência mais microanalítica; leva mais em conta os pressupostos comportamentais na análise;
- b) introduz a importância econômica da especificidade dos ativos envolvidos em uma transação;
- c) recorre, de forma mais recorrente, a uma análise institucional comparada; e

- d) ao invés de considerar a empresa como uma função de produção, considera-a como uma estrutura de governança.

A ECT parte de alguns pressupostos. O pressuposto básico é que existem custos na utilização do sistema de preços, assim como na condução de contratos entre firmas. É importante destacar que, partindo-se deste ponto de vista, não só os contratos efetuados via mercado são importantes, mas também aqueles coordenados centralmente pelas firmas. Outro pressuposto de relevância é o de que as transações ocorrem em um ambiente institucional estruturado e, ao contrário do que prega a economia neoclássica, as instituições não são neutras, o que interfere também nos custos de transação (COSTA e ARAÚJO, 2001).

A ECT faz parte das teorias de cunho institucionalista (que estuda a dimensão institucional das economias capitalistas) e “representa uma tentativa de criar uma alternativa à abordagem neoclássica tradicional de racionalidade dos agentes (...) procurando incorporar a incerteza (...)” nas transações (CAMPANTE e FERNANDES, 1998, p. 13). De acordo com ECT, uma transação é definida como o evento que ocorre quando “um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável” (WILLIAMSON, 1985, p. 1).

Os custos transacionais podem ser considerados como o dispêndio de recursos utilizados para planejar, adaptar e fiscalizar as interações entre os agentes econômicos, uma vez que, por causa das condutas oportunistas destes (assimetria, omissão e/ou distorção de informações), há a possibilidade do surgimento de conflitos nas relações contratuais. À medida que as transações se realizam, surgem custos associados a todo este processo de transferência de bens entre as partes (CLARO e SANTOS, 1998). A abordagem dos custos de transação centra-se na dimensão intertemporal da coordenação em contexto de incerteza, no qual o

problema da organização econômica torna-se um problema contratual (WILLIAMSON, 1985).

Para North (1994, p. 10), (de forma genérica e simples) os “Custos de transação podem ser definidos como aqueles a que estão sujeitas todas as operações de um sistema econômico”. North (1994) observa que em uma economia muitos de seus atores não produzem, mas são peças essenciais necessárias para a operação de qualquer sistema econômico, tais como: gerentes, contadores, políticos, banqueiros, para citar apenas alguns exemplos. Para ele, “quanto mais complexa a economia, mais atores desse tipo estarão envolvidos na operação e coordenação do sistema” (NORTH, 1994, p. 10). North diz ainda que “(...) o custo de uma transação decorre [também] dos altos custos da informação e do fato de que as partes de uma transação detêm informações de forma assimétrica” (NORTH, 1994, p. 10-18).

Williamson (1985) chama ficção a idéia da economia neoclássica de custos de transação igual a zero. Para ele, os arranjos institucionais de governança são minimizadores de custos, tanto de produção quanto de transação. Sendo assim, a estrutura organizacional na qual se realiza a produção não é constituída somente tendo em vista os custos internos, mas, também, em função da comparação entre os custos hierárquicos e burocráticos internos e os custos da mesma operação via mercado.

Aprofundando a questão dos custos de transação, Williamson (1993) destaca que os custos de se conduzir o sistema econômico ocorrem basicamente *ex-ante* e *ex-post*. Os custos *ex-ante* seriam aqueles que ocorrem antes do início da transação e envolveriam os custos da procura, da obtenção das informações, do conhecimento do parceiro, entre outros. Os custos *ex-ante* seriam aqueles relacionados ao preparo, negociação e salvaguarda de um acordo (CLARO e SANTOS, 1998). Os contratos podem ser feitos com grande cuidado, elaborando-se uma documentação que preveja numerosas contingências e adaptações futuras, previamente

acordadas entre as partes. Entretanto, contratos são imperfeitos e incompletos e possuem espaços a serem preenchidos quando surgirem imprevistos.

Os custos *ex-post* envolvem a mensuração e monitoramento dos resultados e as renegociações, sendo classificados por Williamson (1985, p. 21) da seguinte maneira: 1) custos de má adaptação, quando a transação não se processa da maneira planejada; 2) custos relacionados a esforços de negociar e corrigir o desempenho das transações (desalinhamento *ex-post*); 3) custos de montar e manter estruturas de gerenciamento para as transações; 4) custos destinados a efetuar garantias de que não há intenções oportunistas. Claro e Santos (1998) destacam como exemplo de custos *ex-post*: mensuração e monitoramento do desempenho, acompanhamento jurídico e administrativo dos contratos, eventuais renegociações contratuais, manutenção da estrutura de controle, seguros etc.

Esses custos *ex-ante* e *ex-post* são interdependentes e variam muito de contrato para contrato, devendo ser tratados como simultâneos e, não, sequenciais, apesar dos termos *ante* e *post*. Tais custos são ditados pela assimetria na repartição das informações entre os agentes econômicos, provocada pela imperfeição das informações. Outro determinante dos custos *ex-ante* e *ex-post* é a racionalidade limitada dos agentes. A existência de assimetria informacional e de racionalidade limitada provoca incertezas nas transações (CLARO e SANTOS, 1998).

Como já visto, as transações se dão via mercados, hierarquias privadas (firmas) e via uma miríade de formas intermediárias entre esses dois limites (forma híbrida). As instituições têm como principal finalidade e efeito economizar custos de produção e transação, embora os autores admitam existirem outras finalidades além da principal. A escolha da estrutura de governança apropriada às transações em pauta é relevante, uma vez que os contratos são incompletos e imperfeitos. As formas de governança em cada situação dizem como

equacionar determinadas transações, seja através da constituição de uma firma, da formação de uma rede de firmas ou da aquisição no mercado livre.

No que se refere aos contratos, Coase (1987) afirma que eles não se eliminam quando há uma empresa, mas se reduzem enormemente. Para o autor, um fator de produção (ou seu proprietário) não tem que fazer uma série de contratos com os outros fatores dentro da empresa, como seria necessário se a negociação ocorresse através do mecanismo de preços (via mercado). “Esta série de contratos é substituída por um só” (COASE, 1987, p. 79).

A questão inicial levantada por Coase, que tratava em essência dos custos de transação como mecanismo para entender a questão do crescimento da firma (integração vertical), resultou em um campo teórico e empírico a ser explorado: o das formas contratuais mistas de governança (ZYLBERSZTAJN, 1996). Para Klein *apud* Zylbersztajn (1996), os contratos podem ser vistos como mecanismos que permitem a associação de duas ou mais partes em um esforço de produção conjunta, reduzindo os riscos de desistência ou ruptura contratual associados ao comportamento oportunístico de uma das partes.

A preocupação com o distanciamento das formas polares de mercado e hierárquica tem a sua justificativa na observação de formas de governança predominantes que se caracterizam por arranjos contratuais não totalmente hierárquicos, mas, tampouco, regulados puramente pelo sistema de preços. Assim, esta ferramenta pode servir para o entendimento de contratos *just-in-time*, desenvolvimento de fornecedores, alianças estratégicas, reorganização da estrutura produtiva com base em contratos terceirizados, contratos de distribuição, parcerias, entre outros (ZYLBERSZTAJN, 1996, p. 1061).

Algumas teorias econômicas tradicionais partem do pressuposto de que todo contrato pode perfeitamente ser desenhado *ex-ante* e que o sistema de incentivos seria eficiente para garantir

o cumprimento do contrato. Ocorre que esta análise não é compatível com a ECT, que parte do princípio da impossibilidade da formatação *ex-ante* de um sistema de incentivos, sobretudo devido à incerteza e à racionalidade limitada (ZYLBERSZTAJN, 1996).

O enfoque geral da organização econômica utilizada por Williamson pode se resumir da seguinte forma:

1) os mercados e as empresas são instrumentos opcionais para completar um conjunto relacionado de transações; 2) a forma como um conjunto de transações devem se dar, através dos mercados ou dentro da empresa, depende da eficiência relativa de cada modelo; 3) os custos que implicam redigir e executar contratos complexos em um mercado variam conforme as características das pessoas encarregadas de tomar decisões que estão envolvidas nas transações e nas propriedades objetivas do mercado, por outro lado, e; 4) ainda que os fatores humanos e ambientais que impedem o intercâmbio entre as empresas através do mercado se manifestam de uma forma um pouco diferente dentro da empresa, o mesmo conjunto de fatores se aplica a ambos (WILLIAMSON, 1991, p. 24).

O enfoque de Williamson (1991) de mercados e hierarquias tenta identificar uma série de **fatores ambientais**, que relacionados a um conjunto de **fatores humanos** (ou comportamentais) explica as circunstâncias abaixo das quais se tornará custoso o processo de redigir, pôr em prática e fazer respeitar contratos complexos de condições contingentes.

Os fatores ambientais que conduzem a falha esperada do mercado são a **incerteza** e as relações de transação com **números pequenos** de agentes (WILLIAMSON, 1991). Contudo, a menos que os fatores ambientais estejam unidos por um conjunto relacionado de fatores humanos (ou comportamentais), essas condições ambientais não necessariamente devem impedir o intercâmbio mercantil. A ECT emprega dois pressupostos comportamentais que são fundamentais à sua compreensão. O primeiro é um pressuposto cognitivo e diz que os agentes humanos são racionais, mas só o são de forma limitada, uma condição comumente chamada de **racionalidade limitada**. O segundo pressuposto diz que os agentes humanos são propensos ao **oportunismo** (WILLIAMSON, 1996). Somente a combinação dos fatores

ambientais com os fatores humanos - e não cada um em separado - é que ocasiona os problemas transacionais (WILLIAMSON, 1991).

De especial importância é a união da incerteza com a racionalidade limitada e dos números pequenos de agentes com o oportunismo. O conceito de racionalidade limitada diz respeito ao comportamento que busca ser racional, porém o atinge apenas de forma limitada, ou seja, não ocorre o conhecimento por completo de todas as opções disponíveis e de todas as consequências possíveis das opções. Tal fato é resultado das limitações cognitivas das pessoas de receber, estocar, recuperar e processar informações. Williamson (1991) coloca que a racionalidade limitada se refere a limites **neurofísicos**, por um lado, e a limites de **linguagem**, por outro.

Os limites físicos se referem a limitações para “valorizar, armazenar, recuperar e processar as informações sem erros” (WILLIAMSON, 1991). Simon *apud* Williamson (1991) observa que os seres humanos, individualmente, estão limitados em conhecimento, previsão, habilidade e tempo e, sendo assim, as organizações são instrumentos úteis para o alcance dos objetivos humanos. Os limites de linguagem se referem à incapacidade que têm os indivíduos para expressar seus conhecimentos ou seus sentimentos mediante o uso das palavras, números, gráficos, de maneira que os demais possam entendê-los. Por mais que os esforços sejam grandes no sentido de transmitir informação, seja por falta de vocabulário, dificuldade na combinação das palavras ou mesmo outro motivo qualquer, os indivíduos muitas vezes não conseguem expressar exatamente o que desejam (WILLIAMSON, 1991).

Mesmo em situações em que a incerteza ou a complexidade não sejam grandes, a racionalidade limitada pode mostrar sua face. Se, em virtude dessas limitações da racionalidade limitada, for muito custosa ou impossível a identificação de eventualidades futuras e especificar *ex-ante* às adaptações adequadas a tais eventualidades, os contratos de

longo prazo podem ser preteridos em relação à organização interna, uma vez que esta última minimiza a incerteza.

A racionalidade limitada de Simon é uma crítica à hiper-racionalidade neoclássica e parte do pressuposto de que os indivíduos desejam ser racionais, mas só conseguem sê-lo de modo limitado. O conhecimento das pessoas, assim, estaria limitado pela capacidade cognitiva das mesmas em lidar com complexas informações do mundo real. A racionalidade limitada difere do conceito de informação assimétrica, que consiste no reconhecimento de que uma das partes pode adquirir vantagens em uma negociação a partir da obtenção de informações específicas (ZYLBERSZTAJN, 1996).

O conceito de racionalidade limitada, na visão de Zylbersztajn (1996, p. 1064), incomoda mais os agentes do que o conceito de informação assimétrica, uma vez que aquele “expõe a ferida”. Ou seja, na informação assimétrica “..., eu ignoro, mas a culpa não é minha...” enquanto que na racionalidade limitada “..., eu ignoro, mesmo que ninguém me impeça de obter a informação relevante...”. Devido a este último pressuposto, pode-se considerar que todas as formas de contratação complexas são inevitavelmente incompletas.

No que diz respeito à relação do oportunismo com as negociações com um número pequeno de agentes, Williamson (1991) diz o seguinte:

- a) o oportunismo se refere a uma falta de sinceridade ou honestidade, o que inclui a procura com dolo do próprio interesse;
- b) as tendências ao oportunismo não apresentam grandes riscos em relações competitivas de transações (com grandes números de agentes);

- c) muitas transações que no início envolvem um grande número de licitadores qualificados se transformam durante o processo de execução do contrato em uma condição de fornecimento de números pequenos (ou um número reduzido de fornecedores);
- d) as contratações recorrentes de curto prazo são custosas e arriscadas quando reúnem oportunismo e transações deste último tipo (com números pequenos).

O oportunismo ocorreria basicamente de duas formas: a **seleção adversa** seria o oportunismo antes da elaboração do contrato, e o **risco moral** seria o comportamento oportunista pós-contratual que leva a atitudes oportunistas por uma das partes (DUARTE et al, 2000). Pondé et al (1998) afirmam que pode haver um oportunismo pré-contratual, com omissões de informações, e eventuais dificuldades no estabelecimento do contrato – a chamada seleção adversa. O oportunismo ex-ante, por vezes, torna o custo de determinadas transações proibitivo, inviabilizando certas formas de governança (ZYLBEŠZTAJN, 1996).

Outra forma de oportunismo ocorre quando um dos agentes envolvidos detém um conhecimento maior a respeito de uma transação em andamento e muda propositalmente seu comportamento, afetando a eficiência contratual – o chamado *moral hazard* (risco moral). Essas mudanças comportamentais muitas vezes não são livremente observáveis e em muitos casos não podem ser evitadas, pois pode ser que não haja incentivos que sejam suficientes para que os agentes se comportem da forma mais eficiente (FAGUNDES, 1998).

O oportunismo não acontece da mesma forma na organização interna ou em situações de integração vertical, devido, principalmente, ao fato de que o mecanismo interno de incentivo,

monitoramento e punição é muito mais extenso e mais refinado do que nas transações via mercado (WILLIAMSON, 1991).

Com base no oportunismo, pode-se concluir que não serão confiáveis as promessas de cumprimento responsáveis de contratos que não estejam apoiadas em compromissos, com punições e incentivos claros e tidos como legítimos (WILLIAMSON, 1996). O oportunismo é considerado por Williamson como o "desvendamento incompleto ou distorcido de informações, especialmente [associado] a esforços calculados para enganar, deturpar, disfarçar, ofuscar ou, de alguma outra forma, confundir" (WILLIAMSON, 1985, p. 47). O oportunismo pode ser entendido como "a busca do próprio interesse, podendo o indivíduo [ou grupo de indivíduos] usar de meios pouco éticos para que a transação pese a seu favor" (COSTA e ARAÚJO, 2001, p. 4). Hart *apud* Williamson (1996) afirma que nem o entendimento do interesse de longo prazo, nem a força da bondade são compartilhados por todos os homens. Todos eles se vêem tentados, às vezes, a preferir seus próprios interesses imediatos.

O oportunismo, como coloca Williamson e outros, amplia a suposição convencional de que os agentes econômicos se guiam por considerações por um comportamento estratégico ao invés de interesse individual imediato. Isso quer dizer que os agentes procuram deliberadamente o interesse próprio imediato e isto tem muita importância na escolha de relações contratuais alternativas (WILLIAMSON, 1991).

De maneira geral, há falta de conhecimento por parte dos agentes, sobretudo por parte do agente contratante, dos custos operacionais reais relacionados à atividade. Isso também configura uma assimetria informacional, dá margem a comportamentos oportunistas e permite que atividades desempenhadas de forma mais onerosa sobrevivam. Na maioria das vezes, os agentes econômicos tomam decisões com base em informações incompletas e assimétricas em

relação a seus parceiros de negócio. Em geral, são essas assimetrias de informação que permitem o aparecimento de comportamentos oportunistas (FERREIRA, 1999).

Apesar da existência e da importância dos fatores ambientais, vários autores (WILLIAMSON, 1991; SMORIGO, 1999; FAGUNDES, 1999; COSTA e ARAÚJO, 2001) dedicam maior atenção aos fatores humanos ou comportamentais. Em resumo, os chamados pressupostos conducionistas, ou variáveis humanas/comportamentais, podem ser colocados da maneira em que mostra o quadro 3:

Quadro 3: Variáveis comportamentais e suas implicações

Variáveis comportamentais	Racionalidade Limitada	Oportunismo
Implicações		
Para a teoria contratual	A contratação ampla é inviável	O contrato como promessa é algo ingênuo
Para a organização econômica	As transações serão facilitadas pelas modalidades contratuais que apóiem a tomada de decisões adaptáveis, seqüenciais.	As transações requerem o apoio de salvaguardas espontâneas e hábeis

Fonte: Adaptado de Williamson (1996).

De forma simplificada, alguns autores afirmam que o **oportunismo** e a **racionalidade limitada** constituem os pilares da ECT (COSTA e ARAÚJO, 2001; FAGUNDES, 1999; SMORIGO, 1999). Na visão desses autores, esses dois pressupostos comportamentais seriam fundamentais para a compreensão das transações entre as firmas.

Além dos fatores ambientais e comportamentais, Williamson (1991) destaca também a influência da informação como componente importante para explicar as falhas da organização. O autor destaca que a teoria econômica tradicional parte do pressuposto de que a informação se distribui de modo simétrico entre as partes de uma transação. Ocorre que na prática transacional dificilmente os agentes econômicos possuem informações simétricas. Arrow *apud* Williamson (1991) diz que o efeito crítico da informação sobre a determinação

ótima dos riscos não é só sua presença ou sua ausência, mas sim a sua desigualdade entre os agentes.

A este respeito, Williamson (1991) propõe o seguinte: a) não se trata apenas de assimetria, mas sim, dos altos custos incorridos para se obter a igualdade de informações, e da propensão das partes em atuar de forma oportunística, o que ocasiona os problemas; b) os problemas em uma transação podem aparecer, inclusive, quando as partes contam com informações idênticas, e mais ainda quando há diferença informacional; e c) a distribuição da informação entre as partes é de especial importância nos contextos de negociação com número reduzido de agentes (números pequenos).

Ainda que ambas as partes tenham informações idênticas a respeito da condição do meio, não necessariamente estarão de acordo a respeito de qual é o verdadeiro estado do mundo. A situação da transação varia dependendo do estado do mundo que é mais conveniente (ou declarado como tal) e prevalece. Neste caso, quando uma das visões de mundo prevalece sobre a outra, os comportamentos oportunistas podem ser esperados em busca de situações que apoiem resultados individuais (ou de grupos específicos) favoráveis (WILLIAMSON, 1991).

A assimetria de informações parece ser a regra e não a exceção nas economias. Por exemplo, um vendedor de uma máquina sabe mais sobre a mesma do que o comprador, da mesma forma que um empregado sabe mais a respeito de sua tarefa e sobre a sua capacidade de produção do que seu patrão (FERREIRA, 1999). North (1994, p. 10) diz que “O alto custo das informações e os diferentes níveis de acesso à informação sobre o objeto das transações são os pontos de partida para explicar como alguns conseguem se beneficiar à custa de outros em suas relações de troca”.

A influência da informação, entretanto, não necessariamente prejudica as transações, especialmente se ocorrer o seguinte: a) as partes não atuarem de forma oportunística; b) prevalecer uma condição em que há um grande número de agentes, no presente e no futuro. Não obstante, se forem violadas essas condições (fato comum), uma troca de transações via mercado por transações internas (hierarquia) pode ajudar com o problema do oportunismo em uma transação (WILLIAMSON, 1991).

De maneira geral, ainda no que se refere à informação, Williamson (1991) destaca que os agentes econômicos que iniciam a participação em uma transação têm vantagens na subsequência dessas mesmas transações. O autor destaca que a informação adquirida através da experiência pode ser usada da seguinte forma: a) os agentes originais (de transações anteriores) podem se recusar a revelar as informações aos agentes subsequentes (o que é uma manifestação de oportunismo) ou; b) os agentes podem não estar capacitados para revelar as informações, apesar de seus esforços em fazê-lo (devido à racionalidade limitada, do tipo impeditivo quanto à linguagem). Esses fatores contribuem para negociações com um número mais reduzido de agentes e, devido a isso, também as hierarquias acabam sendo preferíveis ao invés do mercado (WILLIAMSON, 1991).

De forma sintética, os fatores ambientais, humanos e a influência da informação se relacionam de acordo com o gráfico 1 a seguir:

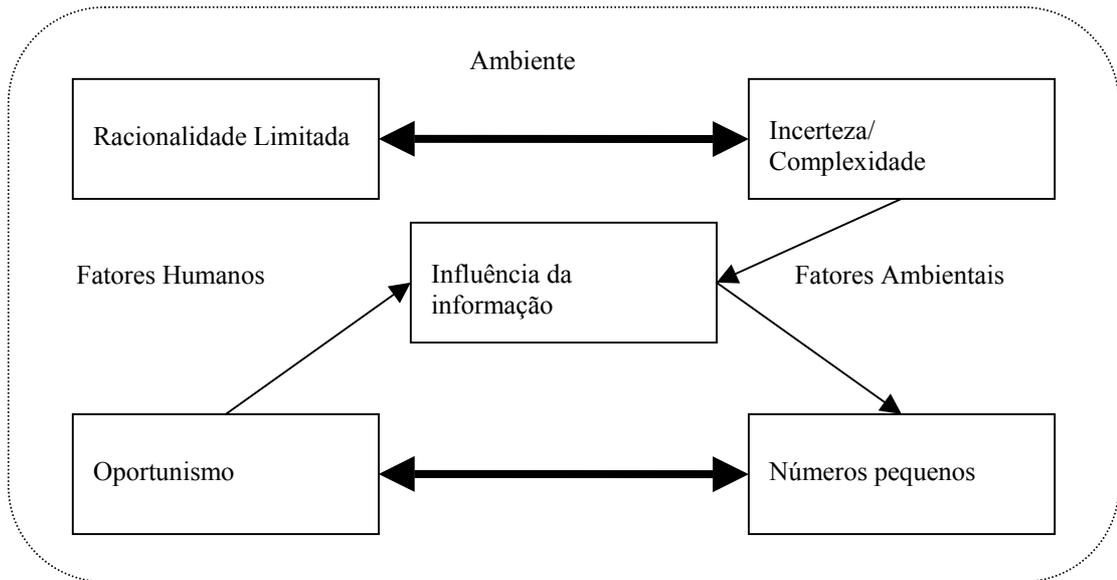


Gráfico 1: Estruturas das falhas da organização

Fonte: adaptado de Williamson (1991).

Considerando-se os pressupostos ambientais e comportamentais, uma questão relevante colocada por Costa e Araújo (2001) a respeito das formas de governança é a seguinte: em que situações irão prevalecer as operações via mercado, os casos intermediários, com o estabelecimento de contratos mais ou menos minuciosos entre as partes envolvidas, ou o caso extremo de integração vertical?

Em resposta a esta questão, Williamson (1996) destaca que, em termos de análise, as dimensões principais para a descrição das transações e que são essenciais na determinação das características das formas de governança são as seguintes: a **freqüência** com que ocorre uma transação; a **especificidade dos ativos** envolvidos em uma transação; e o tipo de **incerteza** a que estão sujeitas as transações. Para Zylbersztajn (1995), os três elementos (freqüência, especificidade dos ativos e incerteza) caracterizam as relações contratuais em termos de transações. Esses seriam os atributos fundamentais relacionados a uma ou a um conjunto de transações. Em suma, essas seriam as variáveis mais importantes para caracterizar uma transação.

A **freqüência** com que ocorre uma transação é importante no sentido de internalizar uma determinada etapa produtiva, sem que haja perda em eficiência. A maior freqüência nas transações torna mais constante o contato entre os agentes e amplia o conhecimento mútuo. A freqüência nas transações também é relevante na concepção e delineamento das estruturas de controle contratual. Quanto mais freqüente uma transação, a tendência natural é que uma estrutura especializada possa se manter, ao mesmo tempo em que os custos fixos médios diminuam (CLARO e SANTOS, 1998).

A busca por alternativas organizacionais só se justifica no caso de transações efetuadas com certa regularidade, ou seja, a freqüência e a duração de uma transação pode determinar o aparecimento de organizações especificamente moldadas para sua gestão e operacionalização. Neste sentido, na medida em que a freqüência de uma dada transação aumenta, maior será a vantagem em se criar uma estrutura específica para geri-la (FAGUNDES, 1998). O aumento da freqüência nas transações também traz um aumento de confiança destas, à medida que elas se tornam mais previsíveis (CLARO e SANTOS, 1998).

North (1993) destaca que, de maneira geral, observa-se uma estrutura cooperativa quando os indivíduos interagem repetidamente, quando há muita informação recíproca e quando o grupo está caracterizado por poucos participantes. Costa e Araújo (2001) destacam que a freqüência das transações se manifesta, basicamente, em dois aspectos: na possibilidade de **diluição dos custos** de adoção de um mecanismo complexo de controle por várias transações e a possibilidade de **construção de reputação** (confiança) por parte dos agentes envolvidos.

A **especificidade dos ativos** seria, conforme o próprio Williamson (1996), a variável mais diretamente responsável pelas características da transação e pela forma de governança. A especificidade de um ativo refere-se ao grau em que este ativo pode se destinar a usos alternativos e por usuários alternativos sem sacrificar seu valor produtivo (WILLIAMSON,

1996). Em outras palavras, a especificidade de um ativo é dada pela especificidade de uso de um determinado bem e o quão custosa seria sua realocação para outra finalidade.

Um ativo se torna mais específico para um agente à medida que o custo de transferência para uma outra atividade aumenta e, dependendo do grau de especificidade dos ativos envolvidos em uma transação, pode-se dizer se estas transações se darão via mercado, mista ou hierárquica (CLARO e SANTOS, 1998). Assim sendo, “os ativos específicos constituem uma decisão quase que irreversível de aplicação de capital que cria interações recorrentes, cujas interfaces adquirem um valor econômico, o que torna essencial a criação de salvaguardas que assegurem sua continuidade” porque a sua realocação é onerosa ou mesmo inviável (CAMPANTE e FERNANDES, 1998, p. 17).

A especificidade do ativo, na visão de Williamson *apud* Costa e Araújo (2001), é o principal elemento do sentido de indicar as formas organizacionais (mercado aberto, híbrida ou integrada verticalmente), pois:

- a) quando o grau de especificidades de ativos é reduzido, os custos de transação serão pequenos a ponto de as garantias contratuais custarem mais do que os próprios custos de transação incorridos se a transação for realizada diretamente via mercado. Para tal grau de especificidades a coordenação realizada pelo mercado basta, pois as informações relevantes para a tomada de decisão dos agentes encerram-se no preço;
- b) quando o grau de especificidade de ativos é relativamente alto, será mais vantajoso para a firma contratante incorrer nos custos de concessão de garantias contratuais para obtenção de seus insumos do que correr o risco da falha de seu fornecimento;

- c) quando o grau de especificidade de ativos for excessivamente alto, é compensatório para a firma contratante integrar-se verticalmente, produzindo ela própria seus insumos. Neste caso, a internalização das atividades na firma se torna mais vantajosa em termos de custo de transação e adaptabilidade.

Williamson *apud* Claro e Santos (1998) destaca a possibilidade de existência de **seis** tipos de investimentos específicos em uma transação, são eles:

- a) **especificidade de local:** refere-se ao grau de proximidade física dos ativos imobilizados a partir da análise do seu custo de remodelação e/ou realocação do patrimônio e as despesas com transporte; uma vez instalados, os ativos são específicos em alto grau; refere-se à decisão de localizar-se perto do mercado fornecedor ou perto do mercado comprador, ou seja, diz respeito à localização relativa de firmas responsáveis por etapas sucessivas da mesma cadeia produtiva; diz respeito ao conjunto de decisões *ex-ante* para minimizar os custos com transporte e armazenagem de produtos;
- b) **especificidade de ativos físicos:** está relacionado ao investimento por uma ou ambas as partes em máquinas e equipamentos com características específicas para uma dada transação, de forma que o valor desses bens para uso em outras finalidades seria menor; refere-se às características físicas inerentes ao produto transacionado cujo uso é específico;
- c) **especificidade de ativos humanos:** diz respeito ao investimento feito em capital humano para uma transação específica; está relacionada ao treinamento e à

experiência profissional adquirida; está relacionada também ao grau em que as pessoas podem ser substituídas em uma determinada transação interorganizacional;

- d) **ativos dedicados:** são investimentos realizados a partir de uma estimativa de transações entre agentes econômicos; são investimentos que não se dariam se não houvesse uma possibilidade de vendas consideráveis; quando são realizados investimentos para atender a compradores específicos, sob o risco de se ter excesso de capacidade; no caso desse tipo de ativo, as perdas em virtude de quebra contratual são grandes, o que torna as transações com ativos dedicados muito arriscadas;
- e) **especificidade de marca:** refere-se ao montante de capital e risco envolvido no uso de uma marca; capital que se materializa no nome de um produto ou de uma empresa; envolve o investimento na imagem da organização e do produto em função da marca;
- f) **especificidade de tempo:** investimento realizado para a garantia de ganho no tempo em que se processa a transação, o que é muito importante no caso de produtos perecíveis; relacionada com fatores tecnológicos envolvidos na agilização de uma transação.

À medida que a especificidade dos ativos aumenta, elevam-se também as chances de comportamentos oportunistas dos agentes, devido à presença de quase-rendas associadas. Azevedo *apud* Smorigo (1999) define quase-renda como a diferença entre o retorno de um ativo empregado em uma transação específica e seu retorno em um emprego alternativo. Zylbersztajn (1995, p. 145) usa a seguinte definição para quase-rendas: “o excesso de valor de um ativo sobre o seu uso de oportunidade ou valor residual”. Zylbersztajn (1996) classifica como *hold-up* (refém) o comportamento oportunístico *ex-post* que surge em função da

existência de quase-rendas provenientes da alta especificidade dos ativos. Neste caso, de alta especificidade dos ativos, a integração vertical poderia ser uma solução, mas esta alternativa geraria maiores custos burocráticos. Sendo assim, a economia nos custos de produção deve ser de tal monta que compense o aumento nos custos burocráticos vinculados à coordenação hierárquica da transação.

Costa e Araújo (2001), apoiando-se em Williamson, destacam o fator ambiental **incerteza** como a terceira dimensão das transações e apontam duas formas de incerteza associadas às transações. A primeira delas é o **risco**: uma transação apresenta risco se existir uma probabilidade conhecida de ocorrência de um problema. A segunda é a **incerteza** propriamente dita, que corresponde aos distúrbios que afetam uma transação, mas que não estão associados a uma distribuição de probabilidade conhecida. A informação assimétrica e o comportamento oportunístico são exemplos deste tipo de incerteza entre os agentes envolvidos na transação, que torna praticamente impossível a previsão da forma de atuação de um ou de outro. North *apud* Claro e Santos (1998) esclarece os termos dizendo que toda incerteza é um risco, mas nem todo risco é uma incerteza.

A eficiência organizacional é afetada em alto grau quando a incerteza está associada a uma transação. Na medida em que a incerteza aumenta, a tendência é que a transação se dê sob formas mais hierárquicas. As transações via mercado, de modo geral, proporcionam um maior grau de incerteza, a não ser que não esteja presente a assimetria de informação, o que é pouco provável sempre (COSTA e ARAÚJO, 2001).

O risco e a incerteza afetam as transações na forma pela qual os resíduos são distribuídos pelos participantes. Assim como o risco, a incerteza em alto grau resulta em elevados custos de transação, além de elevar os custos de renegociação dos contratos e provocar comportamento oportunista (CLARO e SANTOS, 1998).

A incerteza traz problemas por causa dos distúrbios inesperados das transações e das dimensões necessárias para as estruturas de controle e monitoramento. Quanto maiores as estruturas, mais onerosas. Quanto maior a incerteza, maior o custo da transação. Há dois tipos básicos de incerteza, são eles: 1) a de **contingência** decorrente do estado da natureza e; 2) a de **comportamento estratégico** (comportamento dos rivais) (NEVES, 1995 *apud* SMORIGO, 1999).

A redução dos riscos de mercado, melhoria na administração, conquista de maior poder de barganha e obtenção de insumos adequados são características próprias da integração vertical e podem ser consideradas como incentivos a sua criação. Segundo Williamson *apud* Costa e Araújo (2001), quanto maior o grau de incerteza nas transações, mais conveniente será adquirir a unidade produtiva, integrando-se verticalmente.

No caso de relações híbridas ou contratuais, existem alguns mecanismos para que os agentes cumpram efetivamente aquilo que contrataram com seus pares nos negócios, como o oferecimento de **incentivos** e prêmios por resultados melhores e também **punições** para o caso de quebra contratual. No entanto, não se pode deixar de lado que esses mecanismos acabam tendo também um custo, o que, dependendo do caso, pode ser maior do que as perdas decorrentes do comportamento oportunista. Sendo assim, devem então os agentes manter um equilíbrio entre monitoramento, incentivo e comportamento oportunista (FERREIRA, 1999).

Os ganhos em eficiência, na visão de Alves e Staduto (1999), podem ser considerados tão relevantes quanto os ganhos tecnológicos. Nesse sentido, todos os contratos (convencionais e não convencionais) podem ser vistos como uma forma de melhorar a eficiência, reduzindo os custos de transação. Dentro deste contexto, Pondé et al (1998) afirmam ser comum instituições organizarem-se sob a forma de cooperação ou como estruturas de gestão diferenciadas com o objetivo de minimizar os custos transacionais.

Os indivíduos (ou grupos) nas transações econômicas se comportam tendo em vista a busca da maximização da riqueza. Ocorre que, com a presença de informações assimétricas e comportamentos oportunistas, surgem custos de transação que são fundamentais na orientação da atividade econômica. As instituições, de maneira geral, atuam no sentido de minimizar os custos para a realização de uma transação, tendo em vista a realização dos ganhos potenciais desta transação. A minimização dos custos de transação, quando a integração vertical é impossível, surge, geralmente, com arranjos cooperativos entre os agentes econômicos (CLARO e SANTOS, 1998).

As formas de governança são sustentadas por um contrato (formal ou não) cujo objetivo é fazer cumprir as promessas feitas. O contrato é afetado pelas dimensões das transações, pelo ambiente institucional e pelos pressupostos comportamentais. Cada uma das formas de governança (mercado, híbrida ou hierárquica) exige uma diferente forma de contrato legal (SMORIGO, 1999). As transações ocorridas entre as organizações são apenas transferência de direito de propriedade (ALVES e STADUTO 1999; ZYLBERSZTAJN, 1996). Nesse sentido, a função do contrato é regular as transações, o que permite a diminuição do risco nas relações atuais e futuras. Para Neves *apud* Alves e Staduto (1999), os contratos podem ser de três tipos:

- a) **clássico**, com regras bem explícitas; não considera a identidade dos negociantes; os ajustes se dão via mercado; este tipo de contrato ocorre no caso de transações isoladas, sem efeito intertemporal, discretas e descontínuas com regras claras e bem definidas;
- b) **neoclássico**, que leva em conta a existência da racionalidade limitada, havendo previsão de alterações contratuais futuras, embasadas no contrato inicial; neste

contrato já se prevê a continuidade e a adaptação contratual, estando implícitas a presença da racionalidade limitada e da incerteza;

- c) **relacional**, em que os ajustes ocorrem juntamente com a execução do contrato, sendo que o contrato inicial não necessariamente será a base para as decisões futuras; a flexibilidade é uma característica básica deste tipo de contrato; esses contratos ocorrem tendo como base os conceitos de incompletude contratual e de racionalidade limitada; o ponto de referência para as negociações futuras são as relações negociais anteriores e a negociação como um todo.

Em tese, como já visto, devido aos fatores ambientais, comportamentais e devido às questões informacionais, todos os contratos complexos seriam necessariamente incompletos (WILLIAMSON, 1991). A incompletude contratual é outro elemento central para a ECT e, segundo Shwartz (*apud* ZYLBERSZTAJN, 1996, p. 1065), os contratos são chamados de incompletos quando os “seus termos são vagos ou ambíguos, gerando lacunas na sua concepção cuja existência pode levar a disputas entre as partes”.

Essa incompletude nos contratos pode resultar, de um lado, do conceito de racionalidade limitada, que afirma existirem informações não acessíveis ao tomador de decisões ou por não saber detalhar tais informações na forma contratual por problemas de linguagem. Por outro lado, a incompletude contratual pode resultar não pela falta de acesso ou expressão da informação, mas devido ao custo elevado de sua obtenção, no sentido de preencher as lacunas de um contrato (ZYLBESZTAJN, 1996).

De forma mais ampla, Shwartz (*apud* ZYLBESZTAJN, 1996) relaciona cinco causas relevantes que dão origem aos contratos incompletos. São elas:

- a) Termos ambíguos ou vagos associados ao desenho falho do contrato;
- b) As partes não consideram os aspectos relevantes, permitindo a existência de lacunas;
- c) Elevados custos associados à concepção de um contrato completo;
- d) Informação assimétrica *ex-ante*;
- e) Informação assimétrica *ex-post*.

Para Zylbersztajn (1996), a incompletude contratual e a racionalidade limitada em nada afetariam os custos de transação se os indivíduos (agentes econômicos) não agissem sob a égide do comportamento oportunístico. Associado à presença de ativos específicos, pode ocorrer o surgimento de quase-rendas, que podem tornar parte desses ativos suscetíveis à expropriação oportunística *ex-post*. No caso pós-contratual, pode ocorrer o risco moral, em quem uma parte pode decidir atuar em interesse próprio em detrimento da outra parte. O oportunismo também pode ocorrer *ex-ante*, através da estruturação de contratos viesados com base na existência de informações assimétricas.

A elaboração de contratos completos é muito complexa. Normalmente, as partes contratantes realizam as transações com a existência de lacunas que deixam margem para alguma forma de solução, no caso do surgimento de litígios oriundos da disputa pelas rendas associadas à existência de ativos específicos. Zylbersztajn (1996) destaca dois aspectos fundamentais que podem, a partir dessas lacunas, ser explorados. São eles: 1) o desenho de incentivos apropriados para o cumprimento dos contratos de forma eficiente; 2) a definição de meios de monitoramento e punição para evitar ineficiências e/ou rompimento contratual.

Para Zylbersztajn (1996), a primeira via para a definição de contratos eficientes é a existência de incentivos que alinhem os interesses das partes. O autor afirma que na literatura todas as correntes que analisam uma relação agente-principal partem da proposta do incentivo que

permita economia em monitoramento e induza o agente a ter um comportamento de acordo com os interesses do principal. Milgrom e Roberts *apud* Zylbersztajn (1996) destacam também a impossibilidade da definição *ex-ante* de um sistema de incentivos devido ao risco moral, muito comum em contratos agente-principal. Assim, torna-se difícil o estabelecimento *ex-ante* de formas eficientes de remuneração do agente.

Caso fosse possível a elaboração de um contrato em condições de informação completa, não seria necessária a existência de instituições para garantir o cumprimento do mesmo (ZYLBERSZTAJN, 1996). Para garantir o cumprimento das transações, North (1993) enumera duas condições: a primeira delas é a constituição de um sistema de informações que permita definir o momento em que uma punição deva ser imposta. A segunda está relacionada à elaboração de um sistema de punição factível, ou seja, os custos de organizar o sistema de punições deve ser tal que permita efetivamente a aplicação da punição.

Considerando as condições de North, as partes contratantes teriam um sistema institucional capaz de garantir a punição em caso de quebra contratual. Tal sistema compeliaria as partes a atuarem dentro dos limites contratuais e, de forma mais ampla, dentro das normas e tradições impostas pela sociedade. Contudo, na opinião de Zylbersztajn (1996), seria muito difícil que uma instituição privada fosse capaz de lidar com os custos de tal estrutura de regulação. À medida que os atores não associarem penalidades com a ruptura contratual, então a estabilidade dos contratos fica reduzida.

Para Williamson *apud* Ponde et al (1998), as três principais implicações dos fatores ambientais, comportamentais e informacionais elucidados são: a) contratos complexos mostram-se necessariamente incompletos (como já observado); b) a confiança entre as partes envolvidas não pode ser estabelecida simplesmente a partir da existência de um contrato, dado que todo contrato implica riscos; e c) é possível criar-se valor adicionado com a elaboração de

outras formas organizacionais que objetivem economizar a racionalidade limitada e salvaguardar as transações contra o exercício de oportunismo por parte dos agentes envolvidos. Isso implica que as relações de mercado não se configuram necessariamente como as mais adequadas para a gestão das transações entre os agentes econômicos.

Em resumo, apresentar-se-á um alinhamento (simplificado) da teoria aqui apresentada e sua influência nas estruturas de governança, que pode ser visto no gráfico a seguir:

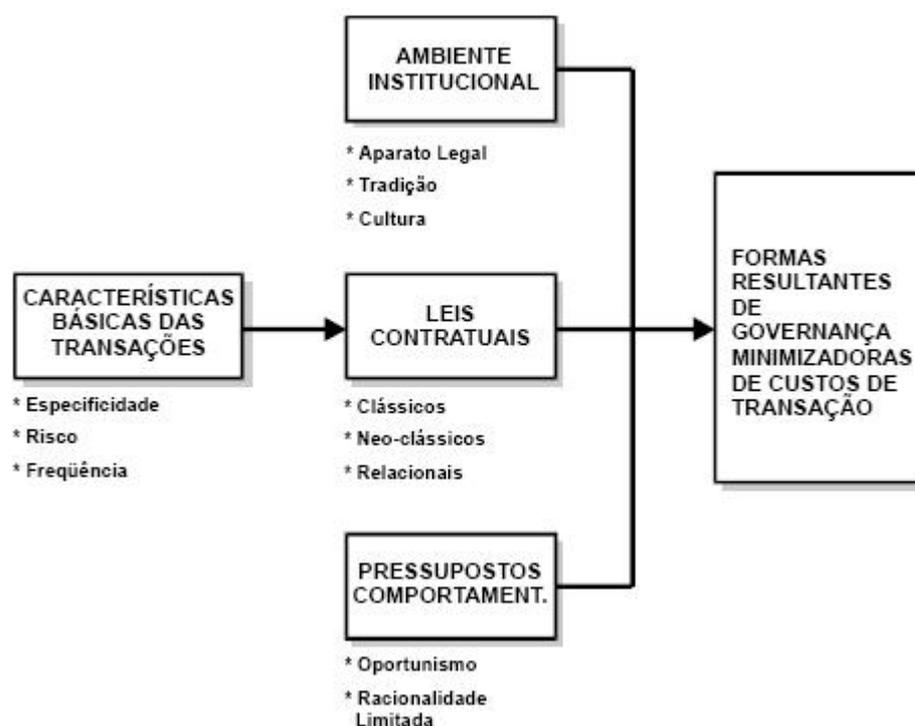


Gráfico 2 – Esquema de Indução das formas de governança

Fonte: Zylbersztajn (1995, p. 23).

Partindo-se do gráfico 2, tem-se, de acordo com Zylbersztajn (1995), o seguinte:

- a) As **Características das Transações** representam o aspecto central da ECT (frequência, especificidade dos ativos e risco – ou incerteza) e representam também a unidade básica de análise no presente estudo;
- b) As **Leis Contratuais**, que são definidas como Clássicas, Neoclássicas e relacionais, conforme a característica das transações;
- c) Os fatores do **Ambiente Institucional** também interferem diretamente nas formas de governança. Trata-se de fatores como: aspectos da tradição legal, existência de leis de proteção intelectual, tradições de arbitragem para a solução de disputas, aspectos culturais, entre outros;
- d) Existem também os fatores **Comportamentais**, que antes e no decorrer de uma transação acabam alterando a natureza da forma de governança utilizada. Os principais pressupostos comportamentais são: o oportunismo e a racionalidade limitada.

Como dito anteriormente, a ECT será utilizada para analisar a parceria entre a Prefeitura Municipal e as Associações de coleta seletiva de Londrina. As categorias centrais de análise foram colocadas na introdução, mais especificamente nos objetivos específicos. As categorias exploradas a fundo na pesquisa de campo serão: frequência das transações, especificidade dos ativos envolvidos nas transações e a incerteza associada às transações entre a prefeitura e os parceiros do Terceiro Setor (objetivo D – 1, 2, 3). Através desta análise, espera-se uma avaliação desta relação híbrida com características de rede observada no município. A seguir, será apresentada a metodologia da pesquisa, com destaque para a pesquisa de campo.

3 METODOLOGIA¹³

Nesta seção, será apresentada a descrição da metodologia utilizada no decorrer dos trabalhos. Para tornar mais didática sua apresentação, apresentar-se-ão os seguintes tópicos: delineamento da pesquisa; o Estudo de Caso - protocolo do estudo de caso; coleta de dados; análise dos dados e informações obtidas, orçamento; e cronograma de atividades. Procurou-se, na medida do possível, embasar o arcabouço metodológico em uma bibliografia específica selecionada por se mostrar mais compatível aos trabalhos realizados pelo pesquisador. A seguir serão apresentados os procedimentos metodológicos do presente estudo.

3.1 delineamento da pesquisa

Existe uma diversidade de métodos de pesquisa, tais como: o levantamento (*survey*), o experimento, a pesquisa histórica e o estudo de caso, só para citar alguns. Cada um desses métodos apresenta diferentes estratégias de pesquisa, ou seja, cada um deles apresenta uma diferente forma de coletar e analisar a evidência dos dados empíricos e, portanto, cada um deles apresenta vantagens, desvantagens e também cenários mais propícios para aplicação. Tendo em vista a especificidade do tema desta pesquisa, o método escolhido foi o estudo de caso.

Para Hartley (1994) e Yin (2001), a abordagem de estudo de caso não é um método em si, mas sim uma estratégia de pesquisa. Para Hartley (1994), dentro desta estratégia muitos métodos podem ser usados – e estes podem ser qualitativos, quantitativos ou ambos. Contudo, Hartley (1994) destaca que, geralmente, os estudos de caso são mais orientados para métodos

¹³ Algumas informações relativas ao caso que estão presentes na metodologia poderão ser mais aprofundadas através da leitura da apresentação do caso de Londrina, na seção adiante intitulada: A Coleta Seletiva em Londrina: histórico e metodologia.

qualitativos devido aos dois tipos de pergunta que são melhores enfocadas através do método, “como” e “por que”, que são, de maneira geral, de caráter mais dialógico. Sendo assim, o presente Estudo de Caso é fundamentalmente qualitativo.

De maneira geral, as definições do presente estudo serão feitas tendo como base a classificação e as categorias estabelecidas por Cooper e Schindler (2003), que serão apresentadas na seqüência. De forma específica, o presente estudo será norteado conforme as definições de Yin (2001), que versa de forma mais estrita sobre Estudos de Caso, como será visto mais adiante nesta metodologia.

No que diz respeito ao grau em que as questões de pesquisas foram cristalizadas, o presente trabalho é preponderantemente do tipo **formal**, pois tais estudos “envolvem procedimentos precisos e especificação de fontes de dados”. É importante destacar que “todos os estudos têm elementos de exploração e poucos são completamente desestruturados” (COOPER e SCHINDLER, 2003, p. 128). Mas devido ao acesso às fontes de dados e à maturidade da teoria usada para a análise, certamente pode-se considerar este um estudo preponderantemente formal, da forma como colocam Cooper e Schindler (2003). O presente trabalho deixa algumas questões em aberto e por isso tem um caráter também exploratório para alguns aspectos. Sendo assim, novas pesquisas são necessárias, como as sugeridas nas considerações finais da dissertação.

Quanto ao método de coleta de dados, conforme Cooper e Schindler (2003), a pesquisa se enquadra no **método de comunicação**¹⁴, pois os sujeitos que detêm os dados e as informações essenciais sobre a parceria público/privada na coleta seletiva serão pesquisados através de comunicação direta por meio de entrevistas com questionário semi-estruturados e conversas

¹⁴ O método da comunicação faz referência ao que muitos chamariam não de método propriamente, mas de uma

informais. De forma complementar, contratos de coleta de resíduos sólidos, documentos, notícias jornalísticas e artigos.

No que se refere ao controle das variáveis pelo pesquisador, a pesquisa caracteriza-se como *ex post facto*, como estabelecem Cooper e Schindler (2003), pois se deseja somente relatar o que aconteceu e está ocorrendo na relação interinstitucional entre a Prefeitura Municipal e as Associações de Coleta Seletiva de Londrina, sem manipular ou controlar as variáveis.

Desenvolver-se-á um estudo de caso preponderantemente do tipo **descritivo**, no qual será retratada a parceria entre as Associações de Coleta Seletiva e a Prefeitura Municipal de Londrina, sem a obrigação de explicá-la a fundo. Além de fazer a descrição da parceria e seus impactos, buscar-se-á neste trabalho, de forma secundária, explicar o contexto do surgimento da coleta seletiva com a participação das associações no município a partir de 2002.

Quanto à dimensão do tempo, o estudo pode ser caracterizado como **transversal**, pois, apesar de acompanhar mudanças no cenário da coleta seletiva em Londrina, o trabalho nunca teve como premissa central a evolução do sistema e da parceria, mas sim sua caracterização e descrição, à luz da Economia dos Custos de Transação, no momento das entrevistas focais. É importante destacar, contudo, que o corpo teórico é marcado por elementos temporais, assim como a caracterização da coleta seletiva, a qual apresenta elementos que demonstram sua evolução desde o momento de sua implantação.

Por fim, o ambiente de pesquisa é o real (**condições de campo**), pois nenhuma alteração em termos de ambiente de estudo foi feita no decorrer da pesquisa, ou seja, em nenhum momento os objetos do presente estudo tiveram suas condições de trabalho alteradas de qualquer forma, o que, por um lado, ajuda a retratar o caso de forma mais próxima da realidade (COOPER e

SCHINDLER, 2003). Um inconveniente desse tipo de ambiente de coleta de dados é o fato de ele ser variável e apresentar a incidência de diversos fatores que eventualmente enviesam os resultados da pesquisa.

Os procedimentos metodológicos, sobretudo em estudos qualitativos, merecem grande atenção, devido ao descaso desse tipo de pesquisa ao longo do tempo. Uma questão de partida neste ponto é a seguinte: o que constitui uma boa pesquisa em administração? Visando a esclarecer questões como esta, Cooper e Schindler (2003, p. 33) afirmam que “...uma boa pesquisa gera dados confiáveis, sendo derivada de práticas conduzidas profissionalmente e que podem ser usadas com segurança na tomada de decisão gerencial...”.

De acordo com Cooper e Schindler (2003), para que esta pesquisa seja considerada como “boa”, ela deve ter os padrões de uma pesquisa científica, fazendo uso, dentre outras coisas, de um confiável referencial empírico-teórico que irá indicar o estágio de conhecimento sobre o tema. Necessita também de procedimentos metodológicos claros e coerentes, exigindo do pesquisador a explicitação do fenômeno em estudo, o delineamento das estratégias de investigações e o estabelecimento de técnicas e procedimentos de coleta e análise de dados com a finalidade de se alcançar os objetivos pretendidos.

Sendo assim, as fontes de conhecimento utilizadas neste trabalho se apoiarão no método científico, com uma definição clara das variáveis envolvidas e dos procedimentos utilizados (COOPER e SCHINDLER, 2003). A seguir, serão fornecidos mais detalhes a respeito do presente Estudo de Caso.

3.2 O ESTUDO DE CASO

Na visão de Cooper e Schindler (2003, p. 130),

[...] os estudos de caso colocam mais ênfase em uma análise contextual completa de poucos fatos ou condições e suas inter-relações. Embora as hipóteses sejam freqüentemente usadas, basear-se apenas em dados qualitativos torna o suporte ou a rejeição mais difícil. Uma ênfase em detalhes fornece informações valiosas para soluções de problemas, avaliação e estratégia. Esse detalhe é obtido de fontes múltiplas de informação. Permite que as provas sejam verificadas e evita a perda de dados.

Na visão de Yin (2001, p. 19), “o estudo de caso é apenas uma das muitas maneiras de se fazer pesquisa em ciências sociais”. O autor afirma que

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2001, p. 19).

Yin (2001) complementa dizendo que o estudo de caso como uma pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos dentro do contexto da vida real, no qual os limites entre fenômeno e contexto não são claramente evidentes e as múltiplas fontes de dados são usadas.

Tendo em vista os problemas, as justificativas e os objetivos que irão nortear esta pesquisa, entende-se que a opção pelo estudo de caso é a mais adequada, uma vez que essa metodologia promoverá uma melhor compreensão da parceria público/privada que ocorre em Londrina, sob os pontos de vista da Prefeitura Municipal de Londrina e das Associações de Coleta Seletiva, sob a ótica da Economia dos Custos de Transação. É importante reforçar que, conforme foi dito, a pesquisa em questão, de acordo com Cooper e Schindler (2003), tem caráter descritivo formal.

O presente estudo de caso apresenta caráter preponderantemente qualitativo. Para Cassel e Simon (1994), uma abordagem qualitativa é mais focada em temas emergentes e em descrições ideográficas, sendo menos conduzida por hipóteses muito específicas e estruturas categóricas, o que proporciona maior flexibilidade no processo de pesquisa e fornece uma visão holística de situações ou organizações que os pesquisadores estão procurando entender. Apesar de apresentar, à luz da Economia dos Custos de Transação, categorias prontas de análise, o enfoque qualitativo foi predominante.

Para uma maior compreensão do pesquisado, tem-se o gráfico 3 a seguir:

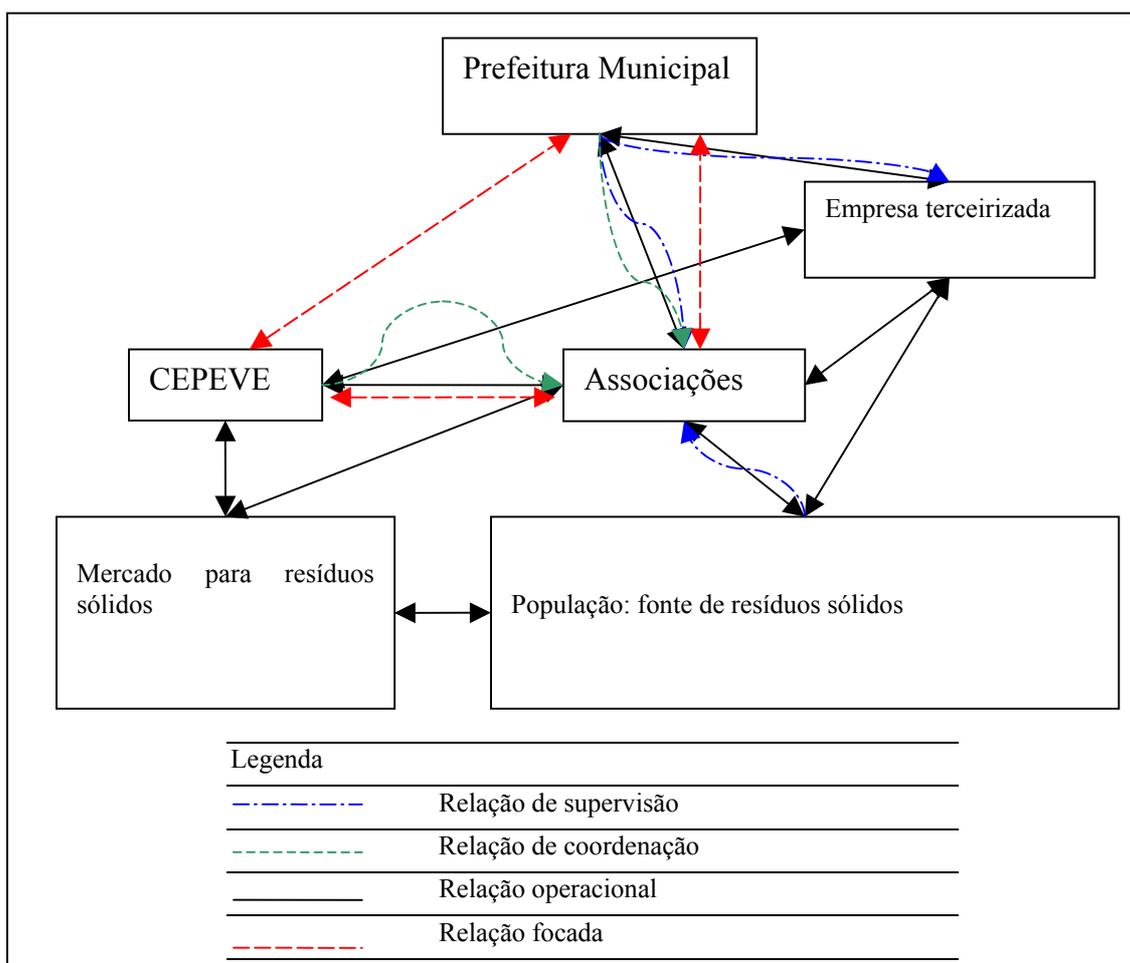


Gráfico 3: A coleta seletiva de Londrina¹⁵

Fonte: Elaborado pelo autor

Maiores detalhes a respeito da condução da pesquisa serão apresentados, a seguir, no protocolo deste Estudo de Caso.

3.3 Protocolo do Estudo de Caso

Usando os termo de Yin (2001, p. 89), “Um protocolo para o estudo de caso é mais do que um instrumento. O protocolo contém o instrumento, mas também contém os procedimentos e as regras gerais que deveriam ser seguidas ao utilizar o instrumento”. Nesse sentido, pode-se entender o protocolo de estudo de caso como um *check-list* ou uma agenda que contém os passos a serem seguidos e que irão resultar na maior confiabilidade da pesquisa, bem como melhor orientação para o pesquisador e para os analistas da pesquisa.

O protocolo assemelha-se a uma bússola que norteia o planejamento das diferentes fases dos trabalhos, facilitando a execução das atividades. O quadro 4 a seguir revela a forma como está estruturado o presente estudo de caso sobre a coleta seletiva em Londrina.

¹⁵ Maiores detalhes sobre o funcionamento do sistema de coleta seletiva em Londrina serão apresentados na seção 4.3 Coleta Seletiva em Londrina – Histórico e Metodologia.

Quadro 4 – Protocolo das atividades do estudo de caso

Fase	Etapa	Atividades Previstas
1	Planejamento	1 – Pesquisa Bibliográfica; 2 – Coleta de informações secundárias sobre o caso; 3 - Delimitação do Estudo de Caso; 4 - Elaboração do protocolo do Estudo de Caso.
2	Orientação da pesquisa	1 – Contextualização da coleta seletiva de Londrina; 2 – Descrição da participação da Prefeitura Municipal, das Associações na coleta seletiva.
3	Coleta de Dados	1 – Escolha dos entrevistados para as entrevistas de caráter informativo (informantes-chave); 2 – Realização das entrevistas não-estruturadas com os informantes-chave; 3 – Pesquisa documental; 4 – Levantamento e preparação para as entrevistas focais; 5 – Realização das Entrevistas semi-estruturadas.
4	Análise dos dados	1 - Realizar análise documental que ajude na definição contratual das relações entre a prefeitura e as associações na coleta seletiva; 2 - Providenciar a análise das informações obtidas por meio das entrevistas classificando e/ou categorizando as respostas, valendo-se das técnicas da estatística descritiva e da análise de conteúdo; 3 – Avaliação da parceria sob a ótica da Economia dos Custos de Transação.
5	Relatório e conclusões do estudo	1 – Demonstrar o atingimento dos objetivos traçados – discutir os resultados, elaborar considerações.

A seguir, serão detalhados os procedimentos utilizados para o levantamento das informações pertinentes a este Estudo de Caso.

3.4 COLETA DE DADOS

Para Yin (2001, p. 112), as entrevistas são uma das mais importantes fontes de informação para um estudo de caso, sendo freqüentemente “fontes essenciais de informações para o estudo de caso”. King (1994) afirma que o método qualitativo mais amplamente usado em pesquisas organizacionais é a entrevista, que, para o autor, é o método altamente flexível, podendo ser aplicada em quase todos os lugares, sendo capaz de produzir dados de grande profundidade.

Para iniciar os estudos foi realizado, primeiramente, o levantamento de informações exploratórias (COOPER e SCHINDLER, 2003; YIN, 2001), através de entrevistas não-estruturadas (de cunho informativo) com um elemento-chave da prefeitura e outro elemento-chave envolvido com as associações de coleta seletiva, para se obter maior conhecimento sobre o assunto e para o aprimoramento das questões de pesquisa realizada em um segundo momento. Segundo Yin (2001), “é muito comum que as entrevistas, para um estudo de caso, sejam conduzidas de forma espontânea”. Segundo o autor, isso permite que o pesquisador obtenha até mesmo interpretações sobre certos eventos por parte dos entrevistados.

Yin (2001, p. 112) esclarece que os

Informantes-chave são sempre fundamentais para o sucesso de um estudo de caso. Essas pessoas não apenas fornecem ao pesquisador do estudo percepções e interpretações sob um assunto, como também podem sugerir fontes nas quais se podem buscar evidências corroborativas. [grifo nosso]

Os representantes das associações, num momento posterior foram localizados para as **entrevistas focais** (YIN, 2001), já com informações prévias obtidas junto aos informantes-chave. Desde o princípio buscou-se entrevistar os representantes de todas as associações, o que foi possível realizar. A pesquisa de campo identificou 27 associações participantes oficialmente da coleta seletiva e uma central de processamento de material, a Cepeve. Oficialmente o cadastro da prefeitura possuía 26 associações e a Cepeve, no entanto, foi identificada a existência de um grupo que não constava na relação oficial da prefeitura, mas que contava com o apoio da empresa terceirizada e com os sacos verdes de 100 litros, por determinação da prefeitura¹⁶.

¹⁶ Trata-se de um grupo que tem tido alguns problemas de adequação e relacionamento com a prefeitura pode deixar o sistema – já saiu do cadastro da coleta seletiva mantido pela coordenação da coleta seletiva.

Na pesquisa de campo, além de um representante da Cepeve (o tesoureiro) e da Coordenação da Coleta Seletiva (o coordenador), representantes dos 27 grupos identificados foram entrevistados. Ao todo foram entrevistados 21 presidentes, quatro tesoureiros, um membro do conselho fiscal do grupo e um membro não pertencente à diretoria, mas que havia sido presidente durante dois anos. Somente em dois casos os entrevistados estavam a menos de seis meses no grupo e em 21 casos o entrevistado possuía mais de um ano no grupo. É importante destacar que todos os entrevistados, mesmo os que estavam há pouco tempo nos grupos já possuíam experiências anteriores com a coleta seletiva, o que minimizou os problemas de falta de conhecimento sobre os assuntos em questão.

É importante considerar que, uma vez sendo a estratégia escolhida a do Estudo de Caso, o central não é a busca de generalizações estatísticas, mas sim generalizações analíticas embasadas, neste trabalho, essencialmente na Economia dos Custos de Transação. Além disso esta é uma pesquisa de cunho preponderantemente qualitativo e não quantitativo. Da forma como foi realizada a pesquisa, acredita-se que a generalização analítica foi perfeitamente viável e factível.

O objetivo central nas entrevistas focais foi o contato com o maior número possível de associações. Um instrumento padrão, composto por questões estruturadas e semi-estruturadas, foi utilizado para essas entrevistas. Os instrumentos focais foram aplicados através de entrevistas pessoais, sem o auxílio de um gravador, para não inibir os entrevistados nas respostas.

Yin (2001, p. 113) classifica como entrevista focal aquela “...na qual o respondente é entrevistado por um curto período de tempo...”. Apesar de apresentar certo grau de informalidade, segundo Yin (2001), o pesquisador neste tipo de entrevista já se orienta por um

conjunto de questões originárias do protocolo do estudo de caso. Trata-se de questões mais específicas, através das quais se pretende verificar certos fatos, que se acredita, já estejam estabelecidos.

Para King (1994), a entrevista semi-estruturada é mais apropriada nas seguintes situações:

- a) quando um rápido relato descritivo de um tópico é exigido, sem testar hipóteses formais;
- b) quando informações efetivas devem ser coletadas, mas há incertezas sobre qual e quanta informação os participantes serão capazes de fornecer; e
- c) quando a natureza e a extensão das prováveis opiniões dos participantes sobre o tópico de pesquisa não são muito bem conhecidas com antecedência e não podem ser facilmente quantificadas.

Anterior e paralelamente à coleta de dados através das entrevistas, desenvolveu-se um levantamento bibliográfico sobre temas correlatos às redes, parcerias, Administração Pública e Terceiro Setor e sobre coleta seletiva e reciclagem de resíduos sólidos e, principalmente, sobre a Economia dos Custos de Transação de forma a sempre estar buscando o embasamento conceitual necessário para as generalizações analíticas e o atingimento dos objetivos. Esta parte assume destacada importância, pois, para Gill e Johnson (1991), o pesquisador precisa ter consciência crítica a respeito de estudos anteriores e assuntos relacionados ao tema em estudo.

A análise documental dos contratos de coleta de lixo e dos documentos disponíveis na CEPEVE e na Prefeitura Municipal a respeito da coleta seletiva foi realizada previamente às

entrevistas focais. Para Cassell e Simon (1994), os registros são uma rica fonte de idéias sobre as interpretações dos grupos, em todos os níveis hierárquicos, pois é um dos principais subprodutos da interação e comunicação dos indivíduos e grupos na organização. Para Yin (2001), a pesquisa documental provavelmente é relevante a todos os tópicos do estudo de caso, mas “... é importante ao se revisar os documentos, compreender-se que eles foram escritos com algum objetivo específico e para algum público específico, **diferentes** daqueles do estudo de caso que está sendo realizado” [grifo original] (YIN 2001, p. 110).

O quadro 5 apresenta os mecanismos utilizados para atingir os objetivos da pesquisa:

Quadro 5: Protocolo dos Mecanismos (Instrumentos) de coleta de dados

Mecanismos	Objetivo	Fonte	Referência
Pesquisa bibliográfica	Definir e fundamentar o tema da pesquisa	Diversas fontes Bibliográficas	Pesquisa em Livros, periódicos e Anais de eventos, sites da Internet. Para maiores detalhes, vide referências.
Pesquisa documental	Buscar registros sobre o teor das parcerias entre a Prefeitura Municipal e as Associações de Coleta Seletiva; Buscar registros sobre a evolução qualitativa e quantitativa da coleta convencional e seletiva, desde sua criação da parceria em 2002.	Documentos internos da CMTU e da CEPEVE – em meio eletrônico e convencional.	Contratos de coleta convencional e seletiva; relatórios da CEPEVE e da Coordenação da Coleta Seletiva.
Entrevistas	Verificar as categorias da Economia dos Custos de transação, mais especificamente: frequência, especificidade de ativos e incerteza.	Entrevistas com representantes das associações, CEPEVE e Prefeitura Municipal.	Baseados no referencial teórico utilizado e nas particularidades do caso identificadas pelo pesquisador como relevantes ao estudo.

É fato que todos os mecanismos apresentados no quadro 5 são de fundamental importância para o presente estudo, mas acredita-se aqui ser importante detalhar melhor como os instrumentos focais respondem aos objetivos da pesquisa. Sendo assim, visando a aumentar a

consistência do presente estudo, será apresentada, a seguir, a relação direta entre os objetivos de pesquisa e as questões dos instrumentos a serem aplicados.

Quadro 6: Relação das perguntas dos questionários com os objetivos do estudo

Objetivo Geral	Apêndice A Associações	Apêndice B Prefeitura Municipal	Apêndice C CEPEVE	Resultados Esperados
O objetivo geral do presente trabalho é descrever e analisar as características da parceria entre a Prefeitura Municipal e as Associações da Sociedade Civil na coleta seletiva em Londrina-Pr, sob a ótica da Economia dos Custos de Transação.	Todas as questões	Todas as questões	Todas as questões	Compreender a parceria através da Ótica da Economia dos Custos de Transação
Objetivo Específico (D – 1, 2, 3)				
D 1 - Analisar a frequência das transações	1a; 1b; 1c; 1e; 1f	1a; 1b	1a; 1b; 1c	Verificar a intensidade das interações entre os agentes, como indicativo de relação de confiança e forma de governança.
D 2 - Analisar a incerteza envolvida nas transações	1d; 2a1; 2a2; 2a3; 2b; 2c; 2d	2a; 2b; 2c; 2d	2a; 2b	Verificar a incerteza declarada pelos agentes nas interações como um indicativo da forma de governança, racionalidade limitada e comportamento oportunista.
D 3 - Analisar a especificidade dos ativos envolvidos na transação	3a1; 3a2; 3a3; 3b1; 3c1; 3c2; 3c3; 3c4; 3c5; 3c6; 3d1; 3d2; 3d1; 3d2	3a1; 3b1; 3b2; 3b3; 3b4; 3c1; 3d1; 3d2; 3d3	3a1; 3a2; 3a3; 3a4; 3a5; 3a6; 3b1; 3b2; 3b3; 3c1; 3d1; 3d2	Verificar a especificidade dos ativos envolvidos na transação, como indicativo de forma de governança, e do surgimento de quase rendas.

Visando a aumentar a eficácia dos instrumentos de coleta de dados, foram realizados dois testes piloto com cada questionário antes da aplicação.

3.5 ANÁLISE DOS DADOS E INFORMAÇÕES COLETADAS

Para Cooper e Schindler (2003), os objetivos de uma pesquisa podem ser alcançados mediante o uso de diferentes técnicas, podendo ser aplicadas tanto as técnicas quantitativas como as

qualitativas de análise. No presente estudo, alguns dados quantificáveis foram simplesmente agrupados e deles extraídos indicadores como média e moda. Contudo, a análise de dados se deu basicamente de forma qualitativa, ou seja, apoiando-se mais na análise do conteúdo dos dados do que na análise estatística dos mesmos.

Para Yin (2001, p. 131), “Analisar as evidências de um estudo de caso é uma atividade particularmente difícil, pois as estratégias e as técnicas não foram muito bem definidas no passado”. O autor sugere, no entanto, que o pesquisador parta de estratégias analíticas gerais. Sendo assim, pode-se considerar que a estratégia adotada no presente estudo foi partir de um caso (uma situação) para, a partir dele, encontrar respaldo na literatura, a partir de teorias mais fortemente relacionadas a ele.

Uma vez tendo coletado os dados e as informações, foi feita a tabulação e, posteriormente, foi feito um agrupamento e uma análise de conteúdo. Segundo Bardin (1977, p. 38), “a análise de conteúdo aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. As questões semi-estruturadas serão tratadas, classificadas e categorizadas de acordo com seus significados através dos procedimentos indicados pelo autor.

Bardin (1977, p. 38) diz ainda que na análise de conteúdo “...o interesse não reside na descrição dos conteúdos, mas, sim, no que estes nos poderão ensinar após serem tratados (por classificação, por exemplo) relativamente a ‘outras coisas’...”. Como na maior parte das pesquisas, a interpretação dos dados é uma fase de extrema importância e que demanda grande parte do tempo de execução do trabalho, sobretudo em pesquisas qualitativas orientadas pela análise de conteúdo.

Para Bardin (1977, p. 42), pertencem ao domínio da análise de conteúdo

...todas as iniciativas que, a partir de um conjunto de técnicas parciais mas complementares, consistam na explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão deste conteúdo, com o contributo de índices passíveis ou não de quantificação [...] Esta abordagem tem por finalidade efectuar deduções lógicas e justificadas, referentes à origem das mensagens tomadas em consideração (o emissor e seu contexto, ou, eventualmente, os efeitos dessas mensagens).

A análise de conteúdo se aplica ainda ao tratamento das informações apuradas na pesquisa documental. Neste caso, Bardin (1977, p. 46) destaca que há diferenças entre a análise de conteúdo e a análise documental. A primeira utiliza a mensagem como objeto de estudo e a segunda trabalha com os documentos. Bardin (1977, p. 45) define com base em J. Chaumier a análise documental como sendo “uma operação ou um conjunto de operações visando a representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência”.

O trabalho apresenta a análise de conteúdo das entrevistas focais e dos documentos colhidos juntos à prefeitura e junto à CEPEVE. Evidentemente, a aplicação maior da análise de conteúdo ocorre na interpretação das entrevistas focais, as quais servem de viga mestra para as conclusões apresentadas.

3.6 limitações metodológicas

Em termos teóricos, Zylbersztajn (1995, p. 22) afirma que a teoria da ECT “ainda caminha sem uma base estrutural analítica mais sólida e muito progresso é esperado no campo da formalização das aplicações empíricas”. Entretanto, é importante destacar que, segundo Zylbersztajn (1995, p. 22), “a tradição analítica da ECT herdou muito da área do Direito e da Sociologia, não sendo sua preocupação a de seguir necessariamente a rota do reducionismo neoclássico”. Sendo assim, para que pesquisas dessa natureza não reducionista tenham

sucesso, um profundo conhecimento da realidade institucional e do problema a ser analisado tornam-se fundamentais.

Em termos práticos, a aplicação dos questionários foi dificultada pela dispersão geográfica, pela dificuldade de contato com algumas associações, pelo difícil acesso a algumas associações que se encontravam em fundos de vale e invasões desprovidas de infra-estrutura urbana (como asfalto, energia elétrica, etc.), pela dissonância cognitiva¹⁷ que ocorreu em alguns casos no momento da entrevista e que pode, de certa forma, influenciar (mesmo que minimamente) os resultados do estudo.

¹⁷ A dissonância cognitiva era um fator previsto desde o início e evidenciado nos testes piloto. Os questionários utilizados nas entrevistas foram elaborados no sentido de diminuir seus efeitos, mas não foi possível eliminar totalmente este viés de pesquisa.

4 COLETA SELETIVA: UMA BREVE DISCUSSÃO

Nesta seção serão apresentados alguns conceitos importantes na compreensão da coleta seletiva como um todo; será realizada ainda uma contextualização da situação brasileira e também um histórico com a evolução da coleta seletiva em Londrina.

4.1 compreendendo a coleta seletiva: conceitos fundamentais

A população, através do consumo de produtos, gera resíduos que devem ser coletados e separados. Os resíduos aqui referidos não são simplesmente lixo, ou seja, “...objeto ou substância que se considera inútil ou cuja existência em dado meio é considerada nociva” (CALDERONI, 2003, p. 49). Na busca por uma reconceituação didática dos resíduos sólidos urbanos que assumem importância central no trabalho, convém não utilizar a palavra lixo, ou pelo menos não utilizá-la no sentido acima exposto. A denominação resíduos, apesar de apresentar definições similares as de lixo, será utilizada para designar os recicláveis, compostáveis, reutilizáveis, etc.

A coleta doméstica dos resíduos pode ser realizada pelo meio convencional, com o material reciclável e o não-reciclável, sendo coletados juntos (misturados) ou pela coleta seletiva. A coleta seletiva é a “coleta que remove os resíduos previamente separados pelo gerador, tais como papéis, latas, vidros e outros.” (NBR 12.980 apud CALDERONI, 2003). Os locais de geração de resíduos mais comuns são: residências, escolas, empresas, repartições públicas, etc¹⁸.

¹⁸ É importante destacar que no presente trabalho a ênfase recai toda sobre os resíduos sólidos urbanos domésticos, não sendo considerados em maior grau os entulhos da construção civil, os resíduos hospitalares e da agricultura.

A coleta dos resíduos sólidos pode ser precedida de uma separação simples nas fontes geradoras. Em geral, a separação ocorre em categorias, tais como: lixo e material reciclável, material orgânico e material inorgânico, lixo seco e lixo úmido, etc. Esse tipo de coleta é chamado por alguns de coleta diferenciada e não coleta seletiva, pois esta última seria associada a uma separação ou pré-seleção mais rigorosa, como a dos resíduos orgânicos de diversos recicláveis, já separados em plásticos, papéis, vidros e metais. Ocorre que a coleta seletiva de resíduos sólidos não é a separação de materiais em si, mas uma etapa entre esta separação e o processo de reciclagem ou outro destino alternativo aos aterros e incineradores (GRIMBERG e BLAUTH, 1998).

Em termos de separação, é importante apenas que haja uma certa especificação para que a coleta seletiva e a reinserção dos materiais na cadeia produtiva seja maximizada. Classificações muito genéricas como lixo seco e lixo úmido não têm muita validade para esta finalidade.

A coleta seletiva pode ser domiciliar (ou porta a porta – a exemplo da coleta convencional), com os recicláveis separados previamente na fonte geradora do resíduo, ou por entrega voluntária, na qual conjuntos de *containers* (postos de entrega voluntária – PEVs - ou local de entrega voluntária - LEVs) são instalados em locais estratégicos para depósito dos materiais recicláveis pela população (RUBERG, AGUIAR e PHILIPPI JR., 1998).

Alguns manuais, livros e artigos sobre coleta seletiva trazem a comparação entre a coleta seletiva domiciliar e a coleta seletiva por entrega voluntária. A diferença básica entre as duas modalidades, suas vantagens e desvantagens podem ser vistas no quadro 7, a seguir:

Quadro 7 – Comparação entre as modalidades de coleta seletiva

modalidade	Aspectos positivos	aspectos negativos
Porta-a-Porta	<ul style="list-style-type: none"> - facilita a separação dos materiais nas fontes geradoras e sua disposição na calçada; - dispensa o deslocamento até um PEV; - proporciona maior comodidade oferecida à população, fato que pode resultar em uma maior adesão da comunidade. - permite mensurar a adesão da população ao programa, pois os domicílios/estabelecimentos participantes podem ser identificados durante a coleta; - agiliza a descarga nas centrais de triagem. 	<ul style="list-style-type: none"> - exige uma infra-estrutura maior de coleta, com custos mais altos para transporte; - possibilidade da ação dos catadores, que percorrem os trechos de coleta antes dos veículos, apossando-se dos materiais de maior valor comercial; - mesmo com a seleção prévia, há custos posteriores de re-seleção, dependendo de como a coleta é sistematizada..
Posto de Entrega Voluntária (PEV)	<ul style="list-style-type: none"> - facilita a coleta, reduzindo custos com percursos longos, especialmente em bairros com população esparsa; - permite a exploração do espaço do PEV para publicidade e eventual obtenção de patrocínio; - permite a separação prévia dos recicláveis por tipos, o que facilita a triagem posterior. 	<ul style="list-style-type: none"> - requer mais recipientes para acondicionamento nas fontes geradoras; - demanda maior disposição da população, que precisa se deslocar até o PEV; - sofre vandalismo (depósito de entulho, lixo orgânico, animais mortos, pichação e incêndio); - exige manutenção e limpeza; - não permite a avaliação da adesão da comunidade ao hábito de separar materiais; - há necessidade de empenho da população em conduzir seus materiais recicláveis até os pontos pré-determinados, podendo resultar num percentual de participação menor que o da coleta de porta-a-porta.

Fonte: Adaptado de Grimberg e Blauth (1998)

Quando a coleta seletiva ocorre por PEVs, os *containers* geralmente apresentam divisórias para os distintos materiais. Cada divisória apresenta uma cor específica. O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – criou, através da Resolução nº. 275, de 25/4/2001, um sistema nacional de cores para os resíduos sólidos, como pode ser visto no Quadro 8, a seguir:

Quadro 8 – Cores oficiais para coleta seletiva - CONAMA - Resolução n°. 275, de 25/4/2001

PAPEL (azul)	RESÍDUOS PERIGOSOS (laranja)
PLÁSTICO (vermelho)	RESÍDUOS AMBULATORIAIS E DE SERVIÇOS DE SAÚDE (branco)
VIDRO (verde)	RESÍDUOS RADIOATIVOS (roxo)
METAL (amarelo)	RESÍDUOS ORGÂNICOS (marrom)
MADEIRA (preto)	RESÍDUOS GERAIS NÃO RECICLÁVEIS, MISTURADOS OU CONTAMINADOS, NÃO PASSÍVEIS DE SEPARAÇÃO (cinza)

Fonte: CONAMA (2004)

Outras simbologias universais, relevantes para a questão dos resíduos sólidos, podem ser vistas na figura a seguir.



Figura 1 – Símbolos da reciclagem

Fonte: Fuzaro e Ribeiro (2003)

Independentemente da modalidade de coleta (porta-a-porta ou PEVs), os materiais provenientes da coleta seletiva são recolhidos e encaminhados para uma central de triagem. A triagem varia em função do nível de separação na fonte dos materiais. Normalmente, mesmo

que um cidadão seja detalhista na separação de seus resíduos domésticos, é sempre necessário o beneficiamento dos materiais após a coleta.

Uma vez nas centrais de triagem, os materiais são re-selecionados e descartados aqueles que não são recuperáveis, como lâmpadas, couro, tecidos, fitas adesivas, isopor, espelhos, vidro plano, papel celofane, madeira, cerâmica, etc., e que foram descartados por engano ou descuido. Também são descartados os resíduos orgânicos, comumente denominados rejeitos. Em geral, os rejeitos representam de 8 a 30%, em média, do que é coletado nos programas brasileiros (GRIMBERG e BLAUTH, 1998).

O percentual de rejeitos de uma determinada central de triagem varia de acordo com os seguintes aspectos: 1) o esforço educativo para estimular uma pré-seleção mais rigorosa nas fontes geradoras de resíduos; 2) o desempenho dos recicladores, ou funcionários triadores; e 3) as condições do mercado para assimilar os materiais separados. É importante considerar que um determinado material que ora compõe o rejeito pode vir a ser reciclável a partir de inovações tecnológicas ou econômicas no sentido de incentivar a instalação de novas fábricas recicladoras (GRIMBERG e BLAUTH, 1998).

A coleta seletiva e a reciclagem dos resíduos sólidos urbanos são atividades complementares uma da outra, e em geral não se realiza simplesmente uma de forma independente da outra¹⁹. A reciclagem pode ser direta, ou pré-consumo, quando são reprocessados materiais descartados na própria linha de produção, como aparas de papel, rebarbas metálicas, etc., ou indireta, pós-consumo, quando são reprocessados materiais que foram descartados como lixo por seus usuários. Em geral, o tipo mais comum e associado à coleta seletiva é o pós-

¹⁹ É importante destacar que a reciclagem de materiais pode, eventualmente, ocorrer sem a separação prévia de resíduos nas fontes geradoras. Nessa modalidade, os resíduos seriam triados por catadores numa usina de reciclagem ou compostagem onde é descarregado todo o resíduos sólido exatamente como é coletado pelo serviço de limpeza. Nestes casos, contudo, a qualidade e os produtos do processo são muito inferiores.

consumo, que é entendido como sendo um processo através do qual um produto que tenha servido aos propósitos para que fora criado e que tenha sido separado do lixo é reinserido no processo produtivo e transformado em um novo produto, que não necessariamente será igual ao anterior (DUSTON apud CALDERONI, 2003).

De maneira geral, a coleta seletiva se fundamenta no tripé **tecnologia** (coleta, separação e envio às recicladoras), **informação** (motivar a população) e **mercado** (absorção do material reciclado). Em termos de tecnologia, é necessária a disponibilidade de mão-de-obra e veículos necessários para efetuar a coleta. O número de veículos e de pessoas é variável, dependendo da área de abrangência da coleta. É freqüente o uso de caminhões do tipo baú, algumas vezes com as laterais aumentadas para aumentar a capacidade de carga.

Alguns programas de coleta seletiva, como o de Brasília-DF e São Sebastião-SP, têm realizado testes com caminhões compactadores na coleta dos recicláveis. A capacidade desses caminhões (cerca de 2 toneladas), teoricamente, otimizaria os custos do programa, devido a maior quantidade de material por viagem. Por outro lado, ainda que o peso coletado possa ser maior, deve ser considerado um eventual aumento no rejeito de triagem, devido à existência de mais vidro quebrado na carga, além de um risco maior aos recicladores atuantes nas centrais (GRIMBERG e BLAUTH, 1998).

No caso específico dos PEVs, em que há sub-divisões para cada material, é importante que a coleta não cause uma re-mistura dos materiais, desprezando o esforço da população em separá-los. Para este serviço, é mais comum o uso de veículos menores, como caminhonetes, por exemplo. A coleta pode ser realizada integralmente pela prefeitura, mas, em geral, o que ocorre é uma terceirização para empresas e/ou catadores, com maior ou menor participação do poder público (GRIMBERG e BLAUTH, 1998).

Ainda no que diz respeito à tecnologia, é necessário que haja uma central de triagem, ou seja, uma estrutura (de preferência um barracão fechado) com boxes para a armazenagem dos materiais separados. Além de recepcionar o material e fazer a separação, as centrais de triagem podem também prensar e enfardar os materiais. Em geral, as centrais de triagem costumam ter trituradores para vidros e prensas para papéis, plásticos e latas. No município de Porto Alegre, a unidade de triagem também possui lavadores para o pré-beneficiamento de plásticos. No entanto, de maneira geral, a lavagem dos recicláveis fica sob responsabilidade do comprador, seja ele um sucateiro ou uma indústria (GRIMBERG e BLAUTH, 1998).

Em algumas centrais de triagem são observadas esteiras de catação, como acontece nos programas de Santos-SP e São José dos Campos-SP. Apesar disso, de maneira geral, a triagem dos materiais é feita manualmente. É comum encontrar os mesmos funcionários atuando na coleta dos materiais, posteriormente operando na sua triagem (GRIMBERG e BLAUTH, 1998).

As centrais de triagem, preferencialmente, devem possuir uma área ao armazenamento dos materiais selecionados. Isso porque alguns compradores preferem cargas mínimas de duas a três toneladas de recicláveis. Também é aconselhável (na verdade necessário) que as centrais de triagem possuam instalações sanitárias adequadas e equipamentos de segurança (como extintores de incêndio) e de proteção individual (como máscaras e luvas) para todos os recicladores.

Vários programas de coleta seletiva optam por terceirizar a triagem e o beneficiamento dos materiais, através de parcerias com diversas entidades. Estas parcerias, muitas vezes, propiciaram a reintegração social de pessoas que estavam relativamente marginalizadas, ou seja, promovem o resgate da dignidade.

No que diz respeito à informação, é de extrema importância que um programa de coleta seletiva desperte na população um grau elevado de conscientização, no sentido de contribuir para a melhora da qualidade de vida do bairro, da região e do município. O uso de panfletos, palestras em escolas e na comunidade são de extrema importância. Campanhas convencionais em rádio, TV e jornais também podem auxiliar nesta tarefa. O importante é passar para a população que se trata de um programa sério em que todos sairão beneficiados.

De nada adianta a participação e o envolvimento da população na coleta, a eficiência dos sistemas de coleta domiciliar ou nos PEVs, a eficiência das centrais de triagem, se os materiais não puderem ser comercializados. É importante, para que um programa de coleta seletiva funcione, que haja indústrias na região com interesse e capacidade de absorver tudo que sai das centrais de triagem.

Muitas vezes, as exigências das indústrias de reciclagem – como a seleção prévia dos vidros por cores, por exemplo (verde, âmbar e branco), ou a lavagem dos plásticos – assim como a distância entre as indústrias e os municípios, levam as centrais de triagem a encaminhar seus recicláveis a intermediários, como os sucateiros, aparistas e ferro-velhos. Esses intermediários, de maneira geral, pagam menos pelos produtos e contribuem para o aumento dos custos de transação, mas, em contrapartida, costumam garantir um escoamento constante dos materiais triados, o que acaba contribuindo para a fluidez do sistema (GRIMBERG e BLAETH, 1998).

Uma vez descrita a coleta seletiva, de maneira geral, apresentar-se-á o contexto brasileiro em termos de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos.

4.2 COLETA SELETIVA E RECICLAGEM – CONTEXTO BRASILEIRO

O desenvolvimento e o consumo no final do século XX e início do século XXI trouxeram consigo um novo problema para os indivíduos e para o Estado: qual a destinação correta para resíduo sólido urbano, transformado em bens de consumo por intermédio de vários processos industriais? A necessidade de auferir lucro por parte das empresas e a intensificação da comunicação de massa (rádio, TV, entre outros) inegavelmente contribuiu muito para a criação de uma sociedade com elevado nível de consumo.

Este elevado nível de consumo contribui para diminuição da vida útil dos bens utilizados e para o aumento da utilização de produtos descartáveis, em virtude das inovações técnicas e da busca por menores custos de produção e distribuição. Diante disto, o que se vê é o consumo e o descarte dos produtos no meio ambiente sem a devida preocupação, provocando o acúmulo de resíduos que não se degradam facilmente, gerando problemas ambientais de difícil solução.

Exatamente visando a tratar de problemas como este - entre outras questões ambientais -, ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que reuniu 170 países no sentido de mudar o formato do desenvolvimento global. Esta conferência, que é considerada por muitos o maior e também o mais representativo evento diplomático dos últimos 15 anos, resultou em um documento, a Agenda 21. A Agenda 21 contém uma série de compromissos definidos e acordados pelos países participantes da conferência no sentido de incorporar em suas políticas públicas elementos para orientá-los no sentido de um desenvolvimento sustentável (FARIAS e FONTES, 2003).

A Agenda 21 seria implementada tendo como pressuposto a tomada de consciência de todas as pessoas sobre seu papel ambiental, social, econômico e político na comunidade. Além

disso, a Agenda 21 exige a integração e o compromisso de toda a sociedade no processo de construção de um futuro mais planejado e menos danoso. No Brasil, o governo tem mobilizado vários segmentos da sociedade para trabalhar na construção de uma Agenda 21 nacional. Para que isso fosse realizado foi essencial a realização de um diagnóstico do país, segundo regiões, estados e municípios, de forma que a agenda pudesse orientar o futuro de forma sustentável, levando em conta suas potencialidades e a vulnerabilidade de seus recursos (FARIAS e FONTES, 2003).

No Brasil, o processo de elaboração da Agenda 21 teve início com a definição de seis temas, sendo: Agricultura Sustentável; Infra-Estrutura e Integração Regional; Ciências e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável; Redução das Desigualdades Sociais; e Cidades Sustentáveis. A limpeza urbana e a questão dos resíduos sólidos estão inseridas no tema Cidades Sustentáveis (FARIAS e FONTES, 2003). A Agenda 21 Brasileira foi elaborada de 1997 até 2002.

Em média, no país, hoje, a produção de resíduos domésticos é de meio quilo a um quilo por habitante por dia (RECICLOTECA, 2004). A coleta total no país por dia é de cerca de 100 mil toneladas, considerando-se que aproximadamente 20% dos resíduos sólidos domésticos não são coletados. Do material que é coletado, estima-se que cerca de 75% tem como destino os lixões e aterros e somente menos de 1% é reciclado (BRASIL, 2000). Assim sendo, na Agenda 21 – Bases para discussões (primeira etapa da consulta nacional sob os seis temas básicos da Agenda 21 Brasileira) já é colocada a importância do tema e da adoção de políticas públicas que conduzam efetivamente à redução dos resíduos sólidos no ambiente.

Essas políticas, de forma ampla, podem abranger todo o ciclo produtivo, desde a produção (imbuindo a indústria da responsabilidade de receber de volta as sobras e as embalagens) até o destino final dos materiais diversos, contribuindo também (as políticas) para a redução do

consumo dos recursos naturais e para a punição efetiva para a destinação inadequada dos resíduos industriais e tóxicos (BRASIL, 2000).

Associada à questão dos resíduos sólidos, está também a questão das pessoas que sobrevivem da exploração desses resíduos. De acordo com o Unicef, no Brasil, cerca de 70 mil pessoas sobrevivem diretamente da catação de lixo. É considerável também a presença de crianças nessas atividades, que, em alguns casos (como o de Olinda-PE), chega a 50% dos catadores (BRASIL, 2000).

Ao contrário do que se pensa, os catadores que sobrevivem da captação e comercialização dos resíduos sólidos não são mendigos. A renda dessas pessoas, algumas vezes, chega a superar um salário mínimo. Suas condições de trabalho, embora insalubres, dão uma liberdade de horário de trabalho e de comportamento que não existe em outros empregos fixos, o que leva muitos catadores a recusarem oportunidades de emprego formal. Contudo, é importante destacar que a catação de resíduos sólidos, da forma como geralmente é realizada no Brasil, é uma atividade desumana e que requer atuação do Estado e da sociedade no sentido de tornar a prática de catação algo aceitável do ponto de vista sócio-ambiental (FARIAS e FONTES, 2003).

Alternativas como a descentralização e a parceria com os próprios catadores parecem como soluções viáveis (como se observa em vários municípios do país) para lidar com a situação. Mas, faz-se fundamental a elaboração de leis que definam os padrões mínimos para o país, em termos de resíduos sólidos, para a questão da “geração, coleta, acondicionamento, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento e disposição final.” (BRASIL, 2000, p. 148). Estima-se que, das cerca de 100 mil toneladas diárias produzidas no Brasil, aproximadamente 35% possam ser reciclados ou reutilizados e outros 35% possam ser

transformados em adubo orgânico. Ou seja, do que se produz, somente cerca de 30% deveriam ser destinados para os aterros (RECICLOTECA, 2004).

A preocupação com os resíduos sólidos é maior nas cidades de médio e grande porte no Brasil, que sofreram o impacto nas últimas décadas do aumento progressivo de suas populações, em virtude, primeiramente, do êxodo rural e, posteriormente, dos fluxos migratórios, direcionando as pessoas das pequenas cidades para as de maior porte. Os indivíduos buscam uma melhor condição de vida, mas um dos resultados é o aumento no volume de pessoas e resíduos nesses municípios.

No que diz respeito à solução desse problema dos resíduos sólidos urbanos, Brown (1993) propõe a abordagem hierárquica dos 4 R's (quatro erres) como a mais lógica e promissora estratégia de gerenciamento de resíduos que tem sido adotada por vários países, como o Canadá e outros da Europa. A agenda 21 brasileira apresenta elementos dessa abordagem, que tem a seguinte hierarquia: **reduzir**, **reutilizar**, **reciclar** e **recuperar**.

Reduzir na origem é a alternativa preferível, pois se o resíduo não é gerado, não é gerado também um problema de controle de resíduo. Exemplos de redução na origem são: a redução de rejeitos em um processo industrial, a redução de embalagens e o desenvolvimento de produtos mais duráveis. **Reutilizar** significa, simplesmente, usar um objeto ou material novamente. **Reciclar** representa usar um resíduo no lugar de um material virgem na fabricação de novos produtos. Nessa abordagem, **Recuperar** significa reciclar um material extraído de resíduos misturados ou de resíduos de outros processos. Como exemplos, podem ser citados: a recuperação energética, onde resíduos sólidos são queimados para produzir energia (por exemplo, pneus), e o uso de resíduos de incineração como agregado para construção de estradas (BROWN, 1993).

É evidente que reduzir a produção de resíduos ou reutilizar seriam as melhores opções, mas ainda não há uma conscientização suficiente da população em países como o Brasil para que essas duas abordagens sejam suficientes. A realidade é que uma infinidade de lixo é encaminhada diariamente para os aterros e lixões por todo o país. Vale destacar que muito deste material é de decomposição difícil e acaba provocando vários problemas ambientais. Por uma outra ótica, há um enorme potencial energético sendo simplesmente descartado diariamente nos aterros e lixões.

Para Calderoni (2003), a reciclagem do resíduo sólido apresenta relevância ambiental, econômica e social, com implicações nas esferas de: organização espacial; preservação e uso racional dos recursos naturais; conservação e economia de energia; geração de empregos e renda; desenvolvimento de produtos; finanças públicas; saneamento básico e proteção da saúde pública; e redução de desperdícios.

Tendo em vista o avanço do consumo e da produção de resíduos²⁰, a necessidade e a importância da reciclagem dos resíduos sólidos, segundo Calderoni (2003), advêm de um conjunto de fatores, tais como:

- a) Exaustão das matérias-primas: refere-se ao fato de serem finitas as matérias-primas (o que é agravado pelo crescimento demográfico) e também os recursos necessários à sua obtenção;
- b) Economia de energia: a reciclagem é mais econômica do que a produção a partir da matéria-prima virgem; por exemplo, o papel consome 71% a menos de energia, o vidro 13%, o aço 74%, o plástico 78,7% e o alumínio, 95%;

²⁰ Estimativas da ONU de 1992 (apud CALDERONI, 2003) dizem que, globalmente, o volume de lixo municipal produzido dobraria até o final do século XX e dobraria novamente antes do ano 2025.

- c) Indisponibilidade e custos crescentes dos aterros sanitários: em muitos municípios não mais existem áreas disponíveis para novos aterros e os preços das áreas onde poderão ser instalados novos aterros crescem de forma constante;
- d) Custos de Transporte crescentes: a coleta seletiva é uma grande operação de transporte, que tem seu custo elevado à medida que os preços dos combustíveis sobem e as distâncias dos aterros aumentam;
- e) Poluição e prejuízos à saúde pública: os resíduos nos aterros produzem o chorume, que contamina os aquíferos e os lençóis freáticos; além de diminuir o volume de lixo nos aterros, segundo Powelson (apud CALDERONI, 2003), a reciclagem de alumínio polui 95% a menos o ar e 97% a menos a água do que a produção de alumínio a partir da bauxita; a reciclagem do papel polui 74% a menos o ar e 35% a menos a água; a do vidro, 20% a menos o ar e 50% a menos a água;
- f) Geração de emprego e renda: a reciclagem de resíduos pode ser uma fonte geradora de emprego e renda. Nos Estados Unidos, por exemplo, empresas ligadas à reciclagem faturaram, em 1991, cerca de US\$ 93,5 bilhões (CAIRNCROSS apud CALDERONI, 2003).
- g) Redução dos custos de Produção: para a sociedade, a reciclagem, conforme mostrado, proporciona a redução de custos de energia, matéria-prima e transporte.

Conforme visto, a reciclagem se mostra uma solução possível e necessária e a coleta seletiva tem um papel importante para que ela ocorra. No Brasil, várias iniciativas de coleta seletiva já existem. De acordo com o Cempre (2004), existem 237 municípios com algum programa de coleta seletiva no Brasil, com destaque para os estados de São Paulo, com 84 municípios, Rio

Grande do Sul, com 34, Santa Catarina e Paraná, com 24 municípios cada, e Minas Gerais, com 20 municípios realizando coleta seletiva. Em alguns casos, a coleta seletiva envolve oficialmente a participação de catadores, como é o caso de Londrina.

Em algumas localidades, o material inorgânico representa cerca de 60% do volume gerado. Em Dois Irmãos, um município no Rio Grande do Sul, estima-se que com a reciclagem, 50% do volume do lixo que é enviado ao aterro sanitário de seu município seria reduzido (ROLIM, 2000). Em Londrina, a composição dos resíduos sólidos (em peso) é segundo a CMTU²¹, 65% de material orgânico e 35% de material não orgânico (MORAES, 2003). A reciclagem evita também que um grande volume de lixo, difícil de ser prensado, vá para os aterros. Além disso, a garrafa PET, por exemplo, leva em média cerca de 400 anos para degradar (ROLIM, 2000).

Segundo estudos do CEMPRE, a composição média do lixo proveniente da coleta seletiva no Brasil é a seguinte:

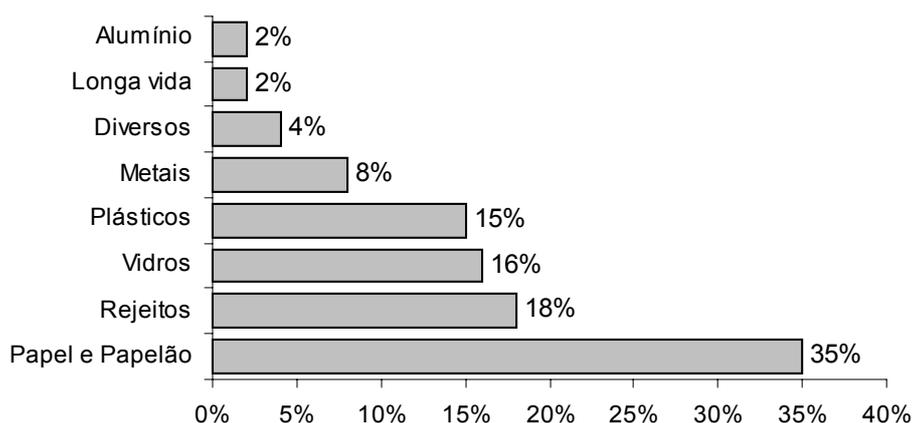


Gráfico 4 – Composição do material proveniente da coleta seletiva no Brasil

Fonte: CEMPRE (2004)

²¹ Companhia Municipal de Trânsito e Urbanismo.

Em Londrina, estima-se que as quantidades de material proveniente da coleta seletiva sejam as seguintes:

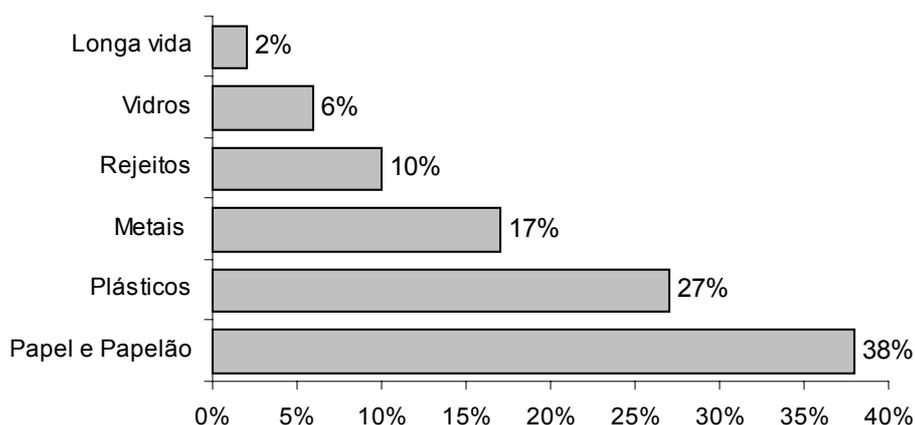


Gráfico 5: Composição do Material reciclável em Londrina

Fonte: adaptado de Moraes (2003)

Em detrimento da quantidade e da composição do material que poderia ser reaproveitado, um dos principais entraves para a criação de mecanismos eficientes para reinserir os resíduos sólidos na cadeia produtiva é a questão dos custos da coleta seletiva de resíduos. De acordo com o Cempre (2004), em 2004, o custo por tonelada da coleta seletiva no Brasil foi de US\$ 114,00 (considerando o valor do dólar a R\$ 2,95, que seria equivalente a R\$ 336,3/tonelada). Isso significa que a coleta seletiva é cerca de seis vezes mais custosa que a coleta convencional. Apesar de o custo da coleta seletiva ser alto quando comparado com o custo da coleta convencional, há, nitidamente, uma tendência de queda, pois, em 1994, a mesma pesquisa realizada pelo Cempre mostrava um valor dez vezes maior e, em 1999, este valor era cerca de oito vezes maior (CEMPRE, 2004).

Além da questão dos custos, Calderoni (2003) foca a questão da coleta seletiva e da reciclagem por uma outra ótica. No total, estima-se que a perda anual do Brasil seja de aproximadamente R\$ 4.644,5 milhões (pela não reciclagem), para as cerca de 9.514 mil toneladas (de bens produzidos) por ano de materiais passíveis de serem reciclados²².

A metodologia empregada por Calderoni (2003) considera os custos evitados através da reciclagem: os custos de coleta seletiva que se adicionam ao custo obrigatório da coleta convencional do lixo, abrangendo também os custos de implantação, operação e manutenção de aterros, transporte e transbordo. Há também os ganhos decorrentes da venda dos materiais recicláveis, da economia de energia, da economia de matéria-prima, da redução de custos com controle ambiental, da redução do consumo de recursos hídricos e outros ganhos de difícil mensuração, como redução de gastos com saúde pública e geração de empregos. Considerando-se todos esses fatores, Calderoni (2003) conclui que os ganhos seriam maximizados com a coleta seletiva e subsequente reciclagem.

Calderoni revelou, em seu estudo realizado em 1996, que a matéria-prima constitui o principal fator de economia, respondendo por 71% da economia total (em termos de produção) possível de ser obtida com a reciclagem. Do que era reciclado no Brasil em 1996, o percentual era de 62%. O segundo fator é a economia de energia elétrica, contribuindo com 23% do total possível. Do que se reciclava no Brasil em 1996, o percentual foi 29% do total real obtido. Em 1996, a economia de energia possível pelo Brasil era da ordem de R\$ 1,3389 bilhão, sendo alcançados, efetivamente, R\$ 340,3 milhões, que correspondem a 25,4% do total possível e perdidos R\$ 998,6 milhões, ou 74,58%, em virtude da não reciclagem (CALDERONI, 2003).

²² Em valores de 1996.

Após discutir brevemente a situação da coleta seletiva brasileira, a seguir será apresentada a coleta seletiva em Londrina.

4.3 A COLETA SELETIVA EM LONDRINA²³ – HISTÓRICO E METODOLOGIA

A coleta seletiva teve início em Londrina em 1996, mais precisamente 11/11/1996, no final do governo Luiz Eduardo Cheida (gestão 1993-1996). A princípio, a coleta não se estendia a todo município, mas somente ao centro da cidade, e somente 5% da população da cidade era atendida. Naquela época, a coleta era totalmente feita pela prefeitura, que fez um trabalho de conscientização e distribuição de sacos de lixo específicos para material reciclável à população²⁴. Era uma função do Estado, sendo realizada pelo Estado. O lixo, uma vez descartado nas calçadas e vias públicas, é de responsabilidade do Poder Público Municipal.

Na época do início da coleta seletiva, em 1996, funcionava a central de triagem da prefeitura, localizada em uma chácara (Chácara São Miguel), na região sul da cidade. Nesta central, o material coletado pela prefeitura era separado, enfardado e comercializado através de leilão. Um pessoal específico para a coleta, separação e processamento de material era mantido pela prefeitura. Quando começou a coleta seletiva, eram processadas cerca de duas toneladas de material reciclável por mês, número que evoluiu lentamente até o ano 2000, quando chegou a quatro toneladas, no final do governo Antonio Casemiro Belinati / Jorge Scaff²⁵.

²³ Esta parte do trabalho foi em grande parte construída através de entrevistas realizadas de julho a agosto de 2003 com o coordenador da coleta seletiva de Londrina, José Paulo da Silva, e com a então tesoureira da Cepeve – Central de Pesagem e Venda, Ednéia Aparecida dos Santos.

²⁴ O sistema de coleta implantado em 1996 continua atualmente, mas limita-se à região central e é operacionalizado por uma empresa terceirizada, a Visatec.

²⁵ O ex-prefeito Antonio Casemiro Belinati foi afastado pela câmara municipal de Londrina através de processo de *Impeachment*.

Desde o início da coleta seletiva os “catadores” de material reciclável já estavam, de alguma forma, envolvidos no processo, pois tiravam seu sustento do material reciclável e com o envolvimento da prefeitura na coleta seletiva, o suprimento de material para os catadores de rua (entre 700 e 2500²⁶) e para aqueles que trabalhavam no lixão (cerca de 40) estava comprometido, assim como seu rendimento mensal.

Ainda em 2000, durante a campanha eleitoral para a prefeitura de Londrina, houve uma conversa entre os catadores e os candidatos à prefeitura, que, em sua maioria, se comprometeram a tomar alguma atitude em favor dos catadores. Este foi o caso do prefeito eleito Nedson Micheletti (PT).

Um dos projetos de campanha do PT era a criação do “Projeto Londrina 1000²⁷ ONGs”. Após a eleição de Nedson, o projeto entrou em atividade, mais precisamente em abril de 2001, estando, inicialmente, vinculado ao Gabinete do Prefeito. Segundo o seu ex-coordenador, a principal meta do projeto Londrina 1000 ONGs, um “projeto estratégico do gabinete do Prefeito” era fazer de Londrina uma cidade modelo voltada para o Terceiro Setor.

A Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização (CMTU), autarquia responsável pelo lixo municipal, antes mesmo de 2002 já demonstrava o interesse de incluir os catadores de alguma forma no processo de coleta seletiva. Além disso, a justiça, em 2001, determinou que os “garimpeiros” que trabalhavam no lixão fossem de lá retirados - pois lá passaria a funcionar o

²⁶ De acordo com Moraes (2003), Londrina possui 2.500 carrinheiros. Já para José Paulo da Silva, este número é de 700. Na verdade, há uma grande variação neste número, mas certamente o número de carrinheiros em Londrina ultrapassa 1.000 em 2004.

²⁷ O projeto foi idealizado por Durvalino Biliatto, que foi também seu primeiro diretor. Em 2004, o projeto funcionou apenas como um promotor de eventos relacionados à divulgação e capacitação das mais de 300 ONGs de Londrina.

aterro sanitário²⁸. Desta forma, estava configurado o cenário para que os catadores se tornassem parte de um novo sistema de coleta seletiva.

Surgiu, então, através de uma parceria entre a CMTU e o Projeto Londrina 1000 ONGs, a proposta de reunir os catadores em associações, que atuariam de forma coordenada com a CMTU na coleta seletiva. Neste momento, elementos do que Bresser Pereira (2001) chama de Estado Gerencial passam a ser mais claramente observáveis na administração municipal de Londrina, uma vez que a prefeitura municipal articulada com grupos da sociedade civil passa a ter os seus serviços realizados por organizações enquadradas no Terceiro Setor.

O Londrina 1000 ONGs incentivou a formação e capacitação das associações (através de reuniões e palestras), a CMTU cuidou de toda a operacionalização, fazendo o acompanhamento da coleta de material reciclável e orientando os “recicladores”.

A primeira associação criada em julho de 2002 contou com a participação de cerca de 22 das 40 pessoas que estavam no aterro e cerca de 23 das 700 pessoas que trabalhavam na zona urbana. “Reciclando a Vida” era o nome da primeira associação, formada por essa reunião dos 22 “garimpeiros” do lixão com os 23 catadores de rua que aderiram ao sistema. Esta associação se situava na Fazenda Refúgio, na região sul da cidade, funcionando, basicamente, como uma cooperativa de separação e venda de material reciclável, que era coletado e transportado pela CMTU.

Esta primeira associação teve uma duração curta – aproximadamente 20 dias -, não mais existindo atualmente. Ela foi de grande importância, pois serviu de base para as outras que viriam a surgir posteriormente. No local onde a Reciclando a Vida funcionava, atualmente funciona a associação dos ex-garimpeiros do lixão (Grupo Refúgio).

²⁸ Tecnicamente, Londrina não possui um aterro sanitário e sim um aterro controlado, onde há a cobertura do

Iniciou-se, então, a partir da constituição da primeira associação, um lento e gradativo trabalho de conscientização dos catadores para aderirem ao novo sistema. Cerca de 31 grupos de reciclagem foram estruturados formalmente pela CMTU com a ajuda do projeto Londrina 1000 ONGs, mas, em outubro de 2003, o número oficial de associações que trabalhavam na coleta seletiva era 22²⁹ - devido à fusão entre associações e dissolução de grupos por problemas de diversas naturezas (inserção de aproveitadores, conflito de interesses, etc.). Das pessoas que pertenciam às associações que se acabaram, sabe-se que uma parte voltou para as “ruas” e o restante se uniu a outros grupos³⁰.

A CMTU, como responsável pelo lixo em Londrina, passou a ceder, a partir de janeiro de 2002, o material reciclável cinco associações de ex-catadores, que poderiam comercializar este material (Fazenda Refúgio, Vila Marísia, Parque São Rafael, Parque Universidade e Central de Moagem). A comercialização, fonte de receita das associações, era feita por cada grupo independentemente. Aqui um outro elemento da Administração Pública Gerencial descrita por Bresser Pereira (2001), uma vez que a prefeitura conseguiu terceirizar parte da destinação dos resíduos sólidos com custos reduzidos para os cofres públicos.

A princípio, o material era entregue às associações e, num segundo momento, os membros das associações começaram a fazer também a coleta junto à população³¹ (em julho de 2002). A CMTU disponibilizaria sacos de lixo para as associações distribuírem para a população e o apoio logístico de caminhões para o transporte do material. A supervisão do sistema seria feita por um departamento específico de Coordenação da Coleta Seletiva da CMTU.

lixo e a drenagem do gás e do chorume, mas não há um sistema de tratamento para esses dois resíduos.

²⁹ É importante considerar que, de acordo com Ednéia dos Santos, das 22 associações vinculadas à coleta seletiva até agosto de 2003, somente quatro estavam oficialmente constituídas, ou seja, registradas em cartório como associação, e dessas, uma possuía o título de Utilidade Pública municipal.

³⁰ Não se pode afirmar ao certo quantas pessoas saídas dos grupos que se dissolveram voltaram a atuar autonomamente ou em outros grupos (abarcados ou não pela coleta seletiva da prefeitura).

A operacionalização do sistema ocorreu através de campanhas junto à população, palestras em colégios, criação de associações, reestruturação dos grupos, cessão de matéria-prima, cessão de material de trabalho e definição de uma dimensão “ótima” do setor de reciclagem através da adequação quantitativa e geográfica das organizações em relação à oferta de material reciclável na cidade.

A participação da população no novo sistema de coleta seletiva seria fundamental, uma vez que os moradores separariam o material em casa, nos sacos fornecidos pela prefeitura e distribuídos pelas associações, que somente num dia específico da semana recolheriam o material. Assim, foram realizados contatos pessoais diversos na comunidade, além da panfletagem junto à população.

Era preciso que a população acreditasse no novo sistema e aceitasse a participação dos ex-catadores, sem preconceito. Para isso, a profissionalização do trabalho das associações era fundamental. Desta forma, os trabalhos do Projeto Londrina 1000 ONGs e da CMTU foram fundamentais, através de orientações, cursos e palestras para os membros das associações.

Apesar das associações terem sido criadas para a prestação de um serviço público (coleta de lixo/material reciclável), não se pode deixar de destacar que, para os catadores, tinha mais urgência a criação de uma fonte garantida de trabalho e renda, tanto para aqueles que atuavam na zona urbana quanto para os que trabalhavam no lixão da cidade.

Antes e mesmo após a criação das associações “oficiais”, existia a participação de atravessadores, que se interpunham entre os catadores de material reciclável e as indústrias que utilizam este material como matéria-prima. Aproveitando-se, muitas vezes, do baixo grau

³¹ O fato de os grupos realizarem coleta junto à população em nome da Prefeitura Municipal é inovador em termos de coleta de resíduos sólidos e também é uma das causas mais importantes para aumento da quantidade de material nos grupos.

de instrução das pessoas e da falta de estrutura adequada de muitos grupos, os atravessadores conseguiam adquirir os recicláveis a um preço extremamente mais baixo do que pagariam as indústrias por ele, o que, mesmo após a implantação da coleta seletiva via associações, acabava comprometendo a renda dos profissionais da reciclagem (ex-catadores de rua).

Com a finalidade de melhorar a renda das associações e eliminar os atravessadores, em 27/07/2002 foi criada a Cepeve - Central de Pesagem e Vendas. Trata-se de uma associação que congrega as demais associações de profissionais de reciclagem de resíduos sólidos de Londrina. A Cepeve visava viabilizar ações que estimulassem a revalorização de materiais pós-consumo, preservação ambiental e inclusão social dos profissionais recicladores de resíduos sólidos (CEPEVE, 2003).

A Cepeve foi criada por iniciativa da CMTU. Na época de sua criação, os grupos de recicladores de cada região da cidade elegeram representantes para participar das negociações. Foram feitas várias reuniões até que a Cepeve fosse efetivamente criada. A princípio, a Cepeve trabalharia somente com cinco tipos de material (tudo o que era coletado no início), sendo: *tetra pak*, papelão, papel misto, sucata (metal) e garrafas *pet*³². A Cepeve iniciou suas atividades sob uma direção provisória designada pelos próprios recicladores.

Uma diretoria definitiva só assumiu a Cepeve em 13/12/2003. Foram oficialmente escolhidos, através de eleição - da qual participavam como votantes os membros dos 24 grupos existentes na época -, os dez dirigentes da entidade. No começo dos trabalhos, tanto as atividades operacionais, quanto as comerciais estavam centralizadas na Chácara São Miguel (onde funcionava o antigo centro de triagem de material reciclável da Prefeitura). Eles contavam, no

³² Polietileno Tereftalato.

início, com a estrutura que antigamente era utilizada pela prefeitura para processamento do material reciclado.

Como já dito, um dos principais objetivos da Cepeve era diminuir/eliminar a participação de intermediários. Os grupos eram prejudicados por não terem condições de prensar, armazenar e vender direto para a fábrica. A Cepeve, então, com apoio da prefeitura, fazia este trabalho de armazenamento, prensagem e venda diretamente ao comprador final, procurando sempre o melhor preço e repassando este aos grupos de reciclagem, que pagariam somente uma taxa de 5% para a manutenção da própria Cepeve (CEPEVE, 2003).

Em março de 2003, a Cepeve conseguiu, com apoio da prefeitura, uma sede administrativa, localizada na Avenida Portugal, 410 (uma região mais próxima do centro da cidade), separada do local de prensagem do material. Posteriormente, esta sede foi para a Rua Paraguai, 709, região também mais próxima do centro. Esta iniciativa de trazer o escritório para uma região central melhorou o funcionamento da Cepeve como um todo, pois na nova sede administrativa havia uma infra-estrutura mais adequada do que a Chácara São Miguel para reuniões, negociações e fechamento de negócios.

Na mesma época da mudança para a nova sede administrativa (março de 2003), a diretoria da Cepeve, juntamente com os membros dos grupos de reciclagem, decidiram criar uma Comissão de Vendas composta por duas equipes, sendo uma para visitar e verificar a qualidade do material, conscientizar sobre a importância de uma separação correta dos materiais, e outra equipe para negociar os preços a partir da quantidade, buscando ampliar cada vez mais os materiais comercializados e melhorar os preços (CEPEVE, 2003).

A Cepeve, aparentemente, apresentou bons resultados. Ainda em 2002 foi feita a previsão de criação de uma Cepeve na região norte para 2003 e também mais duas Cepeves, nas regiões

leste e oeste, para 2004, no sentido de melhor atender as associações em termos de logística (FRANCISCO, 2002a).

Os planos de ampliação da atuação da Cepeve enfrentaram alguns revezes em 2003: problemas de legitimidade; questões de relacionamento entre os grupos; dificuldades internas de gerenciamento; e pressão dos atravessadores. Devido a esses problemas, a entidade teve seus planos tolhidos em grande parte. De uma central com forte presença nas atividades operacionais – uma central de pesagem e vendas –, ela passaria a funcionar somente como um escritório de cotação de preço e controle do material coletado. A proposta da prefeitura de Londrina em 2003 seria voltada para uma maior autonomia de cada associação, sendo cada uma responsável por todos os procedimentos operacionais.

Os motivos mais expressivos para essa diminuição do papel da Cepeve, notadamente foram de relacionamento entre as associações. Um dos pontos centrais do desentendimento seria a taxa de 5% e a alegação por parte algumas associações de má administração da Cepeve³³. Em outubro de 2003, pouco mais de um ano após a criação da Cepeve, somente 17 das 22 associações que faziam oficialmente parte do sistema de coleta seletiva mantinham relações diretas com a Cepeve, e dessas, somente 15 mantinham relações constantes com a entidade, sendo que duas mantinham relações apenas esporadicamente e outros cinco grupos nem se comunicavam com a Central.

Acontece que a maior parte das associações não possuía ainda em outubro de 2003 uma estrutura adequada para o processamento e venda do material coletado. Isso somado aos problemas crescentes de relacionamento com a Cepeve, já estava contribuindo para a volta dos atravessadores, ou seja, para a redução do preço de venda e a conseqüente queda no

³³ Segundo Ednéia Aparecida dos Santos.

faturamento das entidades. É importante destacar que em nenhum momento os atravessadores deixaram totalmente de realizar negócios com as associações.

A nova proposta da administração pública municipal na segunda metade de 2003 era de reestruturação dos grupos, através do fornecimento de barracões alugados que seriam pagos pelas associações e, posteriormente, o dinheiro seria reembolsado pela CODEL – Companhia de Desenvolvimento de Londrina – de 2003 até 2005. Ocorreria também, nesta proposta, o fortalecimento de alguns grupos mais bem estruturados de cada região, através do fornecimento de prensas que seriam compartilhadas pelos outros grupos da região, sem uma taxa específica de manutenção. Essa proposta também não teve muita força na prática e a Cepeve volta a ser a solução para o processamento dos materiais, mesmo com a taxa de manutenção de 5%.

Em 2004, com a eleição da nova diretoria, a Cepeve aparentemente volta a ter um papel central na congregação das associações, além de desenvolver trabalhos de cotação de preços e processar matérias para as associações que necessitarem. Não se pode dizer ao certo se a legitimidade da Cepeve perante as associações será aquela almejada pela CMTU, sua idealizadora. Contudo, em 2004, a Central dá sinais positivos neste sentido.

De forma geral, apesar dos problemas, a coleta seletiva apresenta bons resultados econômicos e vem profissionalizando o mercado de materiais recicláveis de Londrina. Como exemplo, poderia ser citado o preço de venda do quilo da garrafa *pet*, que era R\$ 0,30 em 18/02/2002 e passou a R\$ 0,60 em 07/07/2003 e para R\$ 0,90 em 15/11/2004. Com base nos valores da garrafa *pet*, é possível fazer uma estimativa da diminuição dos custos de transação da cadeia da reciclagem do material. O quilo vendido em 18/02/2002 por R\$ 0,30 para um atravessador representa uma perda real, descontada uma inflação de 0,5% ao mês, de R\$ 0,55, se comparado ao valor obtido em 15/11/2004. Ou seja, para as associações, a venda da garrafa

pet diretamente para a indústria tirou a divisão de ganhos existente em função da presença do atravessador e trouxe um ganho real de 160,9%.

O rendimento dos recicladores também aumentou. Só para se ter uma idéia, de acordo com José Paulo da Silva, no Grupo Reciclando a Vida, um dos primeiros a aderir ao novo sistema de coleta seletiva, os rendimentos quase dobraram. Os recicladores recebiam em média cerca de R\$ 140,00 por mês em 18/02/2002, passando a receber cerca de R\$ 170,00 em 26/09/2002 e cerca de R\$ 200,00 em 08/08/2003 (LONDRINA, 2002). Em janeiro de 2005, a pesquisa de campo constatou uma renda média de R\$ 300,26, sendo a menor renda declarada, R\$ 125,00, e a maior, R\$ 525,00.³⁴ Isso mostra um ganho real de 17,85% de 18/02/2002 para 26/09/2002, de 11,37% de 26/09/2002 para 08/08/2003 e de 37,93% de 08/08/2003 para 15/01/2005³⁵.

De cinco tipos de material separados e comercializados no início da CEPEVE, em novembro de 2004 este número passou para 14 – são vários tipos de papéis e plásticos, uma vez que vidros e metais são comercializados pelas próprias associações. Os materiais são coletados, separados e vendidos para “atravessadores” e para empresas e indústrias de Londrina e região. Os resultados das vendas de cada grupo são (ou pelo menos deveriam ser) repartidos igualmente entre os membros desses grupos. O número de pessoas envolvidas nas associações aumentou expressivamente de 55 membros (no início), para cerca de 275 em junho de 2003, e 321³⁶ em janeiro de 2005.

De fato, a coleta seletiva deu um grande passo no município. De 5% dos bairros que eram atendidos no final do governo Cheida (somente no centro da cidade), passou-se a 20%

³⁴ Segundo o coordenador da coleta seletiva de Londrina, José Paulo, os valores declarados dos ganhos das pessoas nas associações, em geral, são inferiores aos ganhos reais.

³⁵ Foi descontada uma taxa de inflação de 0,5% ao mês para achar o ganho real de um período a outro.

³⁶ É importante destacar que este número pode apresentar uma variabilidade muito grande. Na contagem de Ednéia dos Santos feita no primeiro semestre de 2003, o número total de membros das associações era de 275, o que é quase metade dos 500 contados pela Coordenação da coleta seletiva.

(regiões em torno do centro) no final do governo Belinati/Scaff (1997-2000), de acordo com o coordenador da coleta seletiva. Em janeiro de 2005, cerca de 90% dos bairros já teriam o serviço à disposição, de acordo com o coordenador da coleta seletiva³⁷. Em termos de números de casas atendidas, este número é bem diferente, como será visto adiante, na apresentação e análise dos dados colhidos em campo.

Do surgimento da coleta seletiva em 1996 até 2000, ano em que terminou o mandato que, originalmente, era de Antonio Belinati, a coleta seletiva passou de duas para quatro toneladas coletadas por dia. Contudo, a partir do início do governo Nedson, em 2001, até julho de 2003, este número teve um salto extraordinário, de 4 toneladas por dia para cerca de 60 toneladas/dia. Em 2004, esse número já chega a 80 toneladas por dia, segundo a Coordenação da Coleta Seletiva. Caso esse número seja real, isso representa mais de 50% de todo o material reciclável produzido no município (cerca de 123 toneladas diárias). Porém, tomando-se como parâmetro o número de sacos distribuídos à população e o peso médio de cerca de 4,8 quilos por saco, acredita-se que o sistema colete cerca de 32,067 toneladas diárias somente³⁸.

É importante considerar, no entanto, que a sucata (latas de óleo de produtos enlatados, de maneira geral, e outros materiais de metal excluindo-se os de alumínio) e o vidro, por exemplo, muitas vezes são coletados sem sacaria pelos grupos, o que pode tornar este a tonelagem diária um pouco maior. Mas, por outro lado, os grupos informam que existe uma

³⁷ Este percentual, (90%) informado pela Coordenação da Coleta Seletiva, tem que ser visto com certa cautela, pois ele pode ser variável dependendo da relação de bairros que se tem como parâmetro – mais detalhes serão vistos na apresentação e análise dos dados.

³⁸ Os números podem ser generalizados, mas uma experiência de pesagem foi feita dias após a pesquisa de campo. Pegaram-se, aleatoriamente, 8 sacos de um monte de material recém-chegado da rua. Fez-se questão de procurar, pelo menos, mais dois sacos considerados pesados pelos membros do grupo, totalizando 10 sacos. Era um dia chuvoso (27/01/2005) e, normalmente, em dias chuvosos os sacos chegam mais pesados em função da água. Obteve-se uma média de 4,8 quilos por saco, sendo que o saco mais pesado pesou 11,0 quilos e o mais leve 2,0 quilos. A balança, segundo o grupo, estava em bom estado. Segundo os membros do grupo, nunca houve um

taxa relativamente alta (acredita-se que cerca de 20%) de não retorno da sacaria entregue. Como dito, em Londrina, conforme a CMTU, estima-se que o material não orgânico represente 35% de todo o resíduo sólido produzido no município (RELATÓRIO, 2003).

Vários problemas tiveram que ser superados no decorrer da implantação do sistema. 16 Associações funcionavam em locais inadequados, como fundos de vales e áreas residenciais, segundo o relatório de atividades de 2002. A deficiência na estrutura física tem sido outro problema das centrais de triagem – local de separação do lixo. De acordo com o Relatório de Atividades da Coleta Seletiva (2002), de forma sintética, as maiores dificuldades enfrentadas pela coleta seletiva em Londrina no ano de 2002 foram as seguintes:

- a) Falta de estrutura básica para a maioria das associações, como, por exemplo, barracão, banheiros e meio de transporte adequado para coleta, provocando excesso de reclamações na coleta; e atrasos na separação e acúmulo dos materiais em dias de chuva;
- b) Deficiência no monitoramento e acompanhamentos das associações, em função da falta de mais um veículo;
- c) Falta de estrutura física para Coordenação da Coleta Seletiva, em função do aumento da demanda dos serviços e de pessoal;
- d) Atraso na implementação da coleta porta-a-porta realizada pelas associações no centro da cidade, em função da troca de empresas no sistema de coleta domiciliar do município.

caso em que a metade ou mais dos sacos chegasse ao grupo pesando 11 quilos. Para os membros do grupo, a cada 10 sacos, cerca de dois apresentam peso por volta de 11 quilos.

Esses problemas foram parcialmente superados, mas a pesquisa de campo revela que nove grupos funcionam em locais considerados inadequados e seis em locais considerados razoáveis³⁹. O monitoramento dos grupos ainda é deficiente e a prova disso é a desatualização dos cadastros mantidos pela coordenação da coleta seletiva. A Prefeitura Municipal teve a iniciativa de alugar barracões para melhorar o trabalho dos grupos. A pesquisa de campo identificou que 12 grupos (incluindo a Cepeve) possuem barracões locados pela Prefeitura Municipal. A prefeitura, no entanto, em 2004 enfrentou algumas restrições para alugar barracões para os grupos, tais como a falta de documentação e regularização de algumas associações, além das limitações impostas pela justiça eleitoral - a Prefeitura não pôde locar imóveis para as associações durante o período eleitoral em 2004.

Em Londrina, apesar da importância das associações, o sistema de coleta de material reciclável não é operacionalizado totalmente por elas. Como já citado anteriormente, a coleta no centro da cidade é realizada oficialmente pela prefeitura⁴⁰, através de uma empresa terceirizada, a Visatec. Existem também os “catadores” de material reciclável, que atuam de forma autônoma, não fazendo parte do sistema “oficial”. E há ainda 35 Postos de Entrega Voluntária (PEV), cujo material é recolhido por uma empresa terceirizada duas vezes por semana. Esses postos foram incluídos no sistema em 1998, durante o governo Belinati, em pontos estratégicos da cidade.

É de se destacar também que a população recebe os sacos verdes (próprios para o material reciclável) das associações, separa o material e o coloca para a coleta, que é feita pelas associações em dias específicos da semana. Além disso, existe a participação de caminhões da

³⁹ Maiores detalhes sobre a situação estrutural dos grupos poderão ser vistos na seção sobre especificidade dos ativos, na apresentação e análise dos dados.

⁴⁰ As vendas do material reciclável coletado pela prefeitura na região central da cidade são feitas pela CEPEVE e o dinheiro rateado igualmente para cada uma das 22 Associações.

Visatec, que levam o material das bandeiras⁴¹ até as sedes das associações para a separação e de algumas associações até a Cepeve, onde ele é prensado e vendido.

Conforme o Relatório (2002), ao final de 2002, mais de 500 bairros e 130.000 residências já estavam com o serviço à disposição e o monitoramento dos grupos era feito diariamente pela população (RELATÓRIO, 2002). Contudo, é importante destacar que a coleta não ocorria nas 130.000 residências, até porque o número de sacos plásticos entregues era de 120.000 mensais, para uma coleta feita semanalmente – pelo menos, uma vez por semana, na maioria dos casos. Assim, o número máximo de residências que efetivamente participavam da coleta seletiva em 2002 era de aproximadamente 30.000. A coleta dos postos de entrega voluntária era realizada pelos caminhões da CMTU, num total de 35 equipamentos, com coleta duas vezes por semana. O escoamento dos materiais era feito através de venda; todo processo de comercialização dos materiais era realizado pelas associações e os valores arrecadados eram (ou, ao menos, deveriam ser, segundo a Coordenação da Coleta Seletiva) igualmente divididos entre seus membros.

Algumas inovações na coleta de resíduos sólidos em Londrina ocorreram em 2003. Uma delas foi a criação, nesse ano, das comissões que cuidam especificamente da elaboração de políticas referente aos resíduos sólidos no município de Londrina. Eles atuam, basicamente, em três segmentos: industrial e doméstico, hospitalar e da construção civil. Na prática, no entanto, as comissões não tiveram ainda efetividade prática, sendo a CMTU a maior responsável pelo “pensar” nos rumos que a coleta seletiva está tomando. Em 2004, por iniciativa da empresa terceirizada que realiza a coleta convencional (Fossil), foi criada também a coleta seletiva de material orgânico, mas esta também não evoluiu e atualmente não mais ocorre.

⁴¹ Bandeira é o nome dado ao local onde o material reciclável de um bairro é depositado pelos membros das Associações para a coleta através dos caminhões da prefeitura. Vide foto nos apêndices

A metodologia da coleta seletiva de 2002 continuou, basicamente, a mesma em 2003. Alterou-se, basicamente, o número de sacos para cerca de 150.000 mensais (de 2002 para 2003). A coordenação da coleta seletiva afirma que o número de sacos no final de 2004 chegava a 160.000. No primeiro semestre de 2004, a cidade possuía 26 associações, coletando, oficialmente pela prefeitura, com locais específicos de coleta cada uma. A divisão da cidade, segundo o coordenador da coleta seletiva, se deu em função da localização da sede e da região de coleta na qual os grupos já atuavam e as residências dos membros dos grupos. É inegável, conforme afirma o próprio coordenador da coleta seletiva, que os grupos mais antigos que aderiram ao sistema desde o início “acabaram pegando os melhores locais” e os novos grupos, as regiões que restavam. É importante destacar que essas regiões estão ainda sofrendo alterações, devido à divisão e à extinção de grupos, penalidades impostas pela prefeitura e fusões entre as associações.

De forma sintética, a metodologia da coleta seletiva em Londrina em 2003 pode ser descrita conforme o quadro 9, a seguir, com base nos argumentos da coordenação da coleta seletiva e no Relatório da Coleta Seletiva de 2002:

Quadro 9: Agentes e atividades envolvidos na coleta seletiva de Londrina – Paraná

Agente	Atividade
População	Recebimento dos sacos de 100 litros e separação do material em casa; Fiscalização da coleta.
Associações	Coleta nos bairros, porta-a-porta, junto à população; Distribuição dos sacos de plásticos de 100 litros; Composição das bandeiras; Separação, processamento e comercialização – ou destino final adequado para o material (artesanato, reingresso na cadeia produtiva).
Cepeve	Cotação dos preços dos materiais recicláveis; Contato com os compradores e com as Associações; Processamento e comercialização – ou destino final adequado para o material (artesanato, reingresso na cadeia produtiva).
Empresa terceirizada ⁴²	Transporte bairro-associações e associações-CEPEVE; Coleta seletiva no centro da cidade e nos PEVs; Fornecimento dos sacos verdes de 100 litros.
Prefeitura	Fiscalização e administração do sistema; Dimensionamento das regiões; Promoção de reuniões com as associações; Pagamento do aluguel dos barracões para as associações.

Fonte: elaborado pelo autor

Obs. Em 2004, os procedimentos operacionais se mantiveram inalterados.

4.3.1 Resultados econômicos alcançados com o sistema de coleta seletiva em Londrina

É de vital importância estabelecer as relações existentes entre as políticas públicas adotadas e seus reflexos financeiros, em termos de produção e também nas transações. Na atual condição financeira em que se encontra grande parte das prefeituras em todos os estados da federação, a comprovação de que a adoção de um programa de coleta seletiva e reciclagem de lixo pode, em alguns casos, representar um saldo financeiro positivo para as agências municipais, como no caso de Londrina, de extrema relevância.

A coleta seletiva em Londrina, com a parceria entre a prefeitura e a associação, coleta um percentual significativo do material reciclável produzido, pois o município reutiliza um valor compreendido entre 26% a 65% (dependendo dos números adotados) das 123 toneladas de

⁴² A participação da empresa terceirizada na coleta seletiva em Londrina não é detalhada no contrato de coleta. No último contrato com a Visatec, o de número 013/2003, não é mencionado o fornecimento dos sacos de 100

material reciclável que produz, enquanto a média nacional é, segundo Moraes (2003), cerca de 16%, somente. De forma inversamente proporcional ao aumento de volume da coleta seletiva, houve uma sensível diminuição do valor da coleta convencional, de R\$ 74,70 a tonelada em 2001 para menos de R\$ 64,75 em 2002 (MORAES, 2003), cerca de R\$ 42,21 em 2003⁴³.

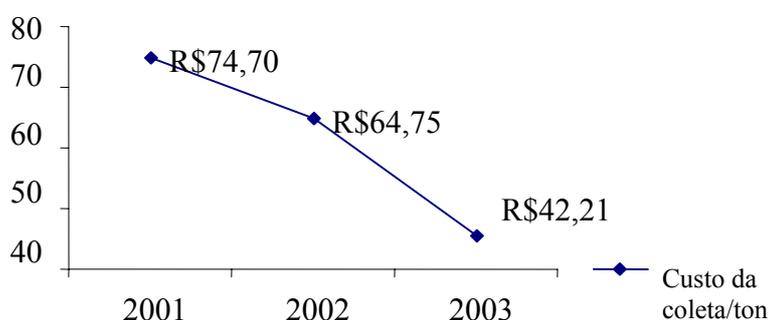


Gráfico 6: Evolução dos custos médios da coleta de resíduos sólidos em Londrina (aprox.)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados de 2001

Os gastos mensais com limpeza pública do município de Londrina eram em 2003 os seguintes: coleta do lixo doméstico e hospitalar, R\$ 269.653,39, conforme Contrato de Prestação de Serviços de Limpeza nº 041-2002; operação do aterro e manejo das lagoas de chorume, R\$ 66.966,00, conforme Contrato de Prestação de Serviços de Limpeza nº 039-2002; varrição das ruas, R\$ 148.261,23, conforme Francisco (2002b); acrescentam-se a isso os custos da prefeitura com a empresa terceirizada para o transporte de material reciclável, R\$ 79.462,50, conforme o Contrato de fornecimento de veículos e equipamentos com equipe de

litros e nem o tipo de auxílio prestado às associações. As associações (ONG's) só são mencionadas no segundo contrato com a Visatec, o de número 024/2002.

⁴³ O valor global da coleta é aproximadamente o mesmo em 2004.

guarnição para a coleta seletiva nº 013-2003; no final, obtém-se o montante de R\$ 564.343,12 com os contratos.

Tabela 1 - Resumo do custo contratual do trabalho com resíduos sólidos em Londrina

Tipo de atividade	Custo mensal
Coleta do lixo doméstico e hospitalar	R\$ 269.653,39
Operação do aterro e manejo das lagoas de chorume	R\$ 66.966,00
Varição das ruas	R\$ 148.261,23
Transporte de material reciclável	R\$ 79.462,50
Total	R\$ 564.343,12

Fonte: Contratos

Este montante, R\$ 564.343,12, é bem inferior aos cerca de R\$ 700.000,00 mensais que eram pagos em 2001 pelo serviço (MORAES, 2003). Isso representa uma economia para o município de cerca de R\$ 135.656,88 mensais e cerca de mais de R\$ 1,6 milhão anuais. Vale destacar que, por causa da ampliação da coleta seletiva, existem outros benefícios de ordem social e ambiental de mensuração mais difícil.

Além do benefício econômico para a administração pública direta, decorrente da diminuição do valor dos contratos, tem-se a elevação do nível da condição social dos membros indivíduos que participam do processo de coleta seletiva. Um exemplo de ganho é a geração de emprego e renda. A pesquisa de campo verificou que existem 321 pessoas trabalhando nas associações e que a renda média é de cerca de R\$ 300,26 mensais - valor superior a um salário mínimo mensal - e que gera um montante de R\$ 96.383,46 mensais e R\$ 1.156.601,52 anuais para a economia londrinense.

A coleta seletiva foi considerada, por alguns autores, como Dubois (1999), como anti-econômica. Algumas pesquisas confirmaram esta visão; a pesquisa realizada pelo CEMPRE em 2004 mostrou que o custo da coleta seletiva é seis vezes maior do que o custo da coleta

convencional. A pesquisa do CEMPRE registrou custos que variaram de R\$ 42,77/tonelada (em Campinas) a R\$ 1.298,00/tonelada (em Angra dos Reis), com uma média para as 16 cidades pesquisadas de R\$ 336,30/tonelada (CEMPRE, 2004).

Londrina apresenta um quadro diferente, com o custo de coleta seletiva bem abaixo da média nacional. Os valores aproximados da coleta convencional e seletiva de Londrina estão na tabela 2, a seguir:

Tabela 2 – Custo aproximado da coleta de resíduos sólidos em Londrina (estimativa para 2003-2004), considerando-se uma coleta diária de 80 toneladas

Custo da coleta	Toneladas/mês (aproximado)	Custo por tonelada	Custo Mensal aproximado	Custo anual aproximado
Convencional	6.885	R\$ 39,16	R\$ 269.653,39	R\$ 4.039.432,68
Seletiva	2.040	R\$ 52,50	R\$ 107.100,00	R\$ 1.285.200,00
Total	8.925	R\$ 42,21	R\$ 376.753,39	R\$ 5.324.632,68

Fonte: Dados da pesquisa de campo: Contratos e informações da Coordenação da Coleta Seletiva

As tabelas 2 e 3, respectivamente, acima e abaixo, apresentam exatamente os mesmos custos mensais, porém o número de toneladas coletadas de maneira seletiva e convencional apresenta variação, o que implica também em uma diferença no custo por tonelada.

Tabela 3 - Custo aproximado da coleta de resíduos sólidos em Londrina (estimativa para 2003-2004), considerando-se uma coleta diária de 32,067 toneladas

Custo da coleta	Toneladas/mês (aproximado)	Custo por tonelada	Custo Mensal aproximado	Custo anual aproximado
Convencional	8.107	R\$ 33,26	R\$ 269.653,39	R\$ 4.039.432,68
Seletiva	818	R\$ 130,92	R\$ 107.100,00	R\$ 1.285.200,00
Total	8.925	R\$ 42,21	R\$ 376.753,39	R\$ 5.324.632,68

Fonte: Dados da pesquisa de campo: questionários, Contratos e informações da Coordenação da Coleta Seletiva

Em termos de custos de transação, elementos de custos podem ser identificados, tanto *ex-ante* quanto *ex-post*. Os *ex-ante* envolveriam o treinamento dos membros das associações (foram, ao todo, sete cursos, conforme o coordenador da coleta seletiva), palestras para a conscientização da população, formalização das associações, criação da Cepeve, contratação da empresa terceirizada etc. Já os custos *ex-post* envolveriam os custos associados às atividades de gerenciamento e monitoramento do sistema (R\$ 21.987,50) e os aluguéis dos barracões para as associações e para a Cepeve (R\$ 5.650,00). Ao todo, os custos *ex-post* somavam, ao final de 2004, cerca de R\$ 27.637,50 mensais, de acordo com a Coordenação da Coleta Seletiva, o que geraria um custo total de R\$ 107.100,00 para a coleta seletiva, conforme mostra a tabela 1. Esses custos *ex-post* são considerados altos, se comparados aos custos *ex-post* de fiscalização, por exemplo, de uma empresa terceirizada profissional, mas os ganhos em termos operacionais compensam os custos de transação maiores⁴⁴.

O volume de resíduos sólidos em Londrina era, em 2003, de cerca de 350 toneladas por dia, conforme o Relatório de Atividades da Coleta Seletiva (2003)– multiplicados por 25,5, pois se desconta o domingo (metodologia utilizada pela prefeitura); os custos da coleta convencional envolvem somente o valor do contrato de coleta de resíduos, excetuando-os o valor dos salários dos funcionários da prefeitura que fiscalizam e controlam o sistema, os gastos com água, luz e outras despesas administrativas do escritório da prefeitura, os gastos com manutenção do aterro e de varrição; já o custo da coleta seletiva envolve todos os gastos com coleta seletiva, incluindo os gastos contratuais com a empresa terceirizada que dá suporte às associações, os aluguéis dos barracões e outros de ordem operacional/administrativa,

⁴⁴ Apesar de apresentar maiores custos de transação, sobretudo no que se refere ao gerenciamento do sistema, o sistema atual possui uma flexibilidade, por exemplo, de mudar completamente o sistema – por exemplo, retirando a participação das associações – sem ônus de quebra contratual, fato que não poderia ocorrer no caso de um contrato formal com uma empresa profissional.

inclusive contando o salário do pessoal da prefeitura e despesas como água e luz, conforme levantamento da Coordenação da Coleta Seletiva.

Em Londrina, conforme os números da tabela 2, o custo da coleta convencional gira em torno de R\$ 39,16 por tonelada, considerando-se uma coleta de 270 toneladas por dia. Caso fosse considerada uma coleta de 317, 93 toneladas por dia, o custo da coleta convencional seria de R\$ 33,26 por tonelada, como mostra a tabela 3. Já os custos da coleta seletiva estariam em torno de R\$ 52,50 para uma coleta de 80 toneladas por dia e em torno de R\$ 130,92 para uma coleta de 32,067 toneladas por dia. Ou seja, a coleta seletiva em Londrina, além de gerar uma renda de cerca de R\$ 96.383,46 mensais para as associações, não chega a ser quatro vezes mais dispendiosa do que o da coleta convencional, considerando a hipótese de a coleta seletiva recolher 32,067 toneladas por dia e nem mesmo duas vezes mais dispendiosa, considerando-se a hipótese de 80 toneladas coletadas diariamente⁴⁵.

⁴⁵ Caso os custos de transação *ex-post* vinculados à coleta convencional fossem considerados, seguramente a diferença de preço entre a tonelada coletada pela coleta convencional e a tonelada coletada pela coleta seletiva seria menor.

5 ANÁLISE DO CASO: A COLETA SELETIVA DE LONDRINA, À LUZ DA ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Nesta parte será feita a análise dos dados colhidos em campo, à luz da teoria apresentada, em especial da Economia dos Custos de Transação⁴⁶.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DA COLETA SELETIVA, DA PARCERIA E DA REDE

Constatou-se, na pesquisa de campo, que das 27 associações, dez estão na região norte, seis na região leste, seis na região sul, cinco na região oeste e uma no distrito de Irerê. A Cepeve possui um escritório na região leste, próximo ao centro, e um escritório e uma central de processamento na região sul. A Coordenação da Coleta Seletiva está localizada no centro. A concentração de grupos sediados na região norte se deve, principalmente, ao fato de a maior parte das pessoas que trabalham na coleta seletiva serem residentes dessa região de Londrina. É importante destacar que os grupos com sede em uma região realizam coleta também em outras regiões do município. Sendo assim, existem grupos da região norte que fazem coleta em bairros da região leste. Os grupos, em janeiro de 2005, eram os constantes na tabela 4, a seguir:

⁴⁶ Nesta dissertação, as questões fiscais não serão aprofundadas. As relações do sistema de coleta seletiva de Londrina com a Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, ficam como indicativo para estudos posteriores. Para maiores detalhes vide Brasil (2005).

Tabela 4 – Associações que participam da coleta seletiva em Londrina

Grupo	Região	Nome	Nº de pessoa no grupo
1	Norte	Reciclando Natureza	9
2	Norte	Reciclando para a Saúde	12
3	Norte	Primavera	9
4	Norte	Recicla Café	7
5	Norte	Reciclando para Educação	7
6	Norte	Reciclando para Educação II*	6
7	Norte	Grupo União	8
8	Norte	Grupo Juventude	8
9	Norte	Arlon	13
10	Norte	Reciclando Cidadania	23
11	Leste	Urna - Novo Amparo	10
12	Leste	Monte Cristo	7
13	Leste	Reciclando Vida	17
14	Leste	Novo Milênio	25
15	Leste	Arel	12
16	Leste	Nova Conquista	10
17	Sul	Rassalt	27
18	Sul	Refúgio	10
19	Sul	Lutando pelo Novo Mundo	9
20	Sul	Ressul	11
21	Sul	Aruvi	6
22	Oeste	Oest Limp	22
23	Oeste	Reciclando Oeste	11
24	Oeste	A Missão	15
25	Oeste	Arle	13
26	Oeste	Nova Esperança	5
27	Distrito	Reciclando Irerê	6
28	Leste/Sul	CEPEVE	13 (sendo 3 exclusivos)
Total de pessoas			321

Fonte: pesquisa de campo

Conforme dados da pesquisa de campo apresentados na Tabela 4, foram encontradas 321 pessoas trabalhando na coleta seletiva, sendo 318 nos 27 grupos e 3 exclusivos da Cepeve. A Cepeve possui 13 pessoas ao todo, mas dez delas são diretores e pertencem cada um deles a um grupo específico. Dos 321 trabalhadores, 186, ou 58% do total, não eram catadores antes de trabalhar na coleta seletiva. Isso mostra que, se por um lado a coleta seletiva trouxe

geração de emprego, não se limitou aos catadores (ou ex-catadores), mas acabou atraindo a atenção de desempregados e pessoas provenientes de outras atividades anteriormente.

A situação dos grupos atualmente já é mais estável, mas se alterou bastante desde o início do sistema. Há vários casos de grupos maiores que se desmembraram em grupos menores, seja na busca de melhores condições de trabalho ou mesmo por divergências internas. O Grupo Juventude, por exemplo, surgiu de pessoas que trabalhavam no Grupo União. O grupo Reciclando para Educação II foi outro caso, tendo surgido a partir do grupo Reciclando para Educação – este que pode deixar a coleta por problemas de relacionamento com a Prefeitura Municipal, assim como outros grupos que poderão ainda ser divididos e/ou unificados ainda no primeiro semestre de 2005, conforme diz o coordenador da coleta seletiva, José Paulo da Silva.

Além das pessoas que trabalham nas associações e na Cepeve, há também sete funcionários da prefeitura, a chamada coordenação técnica, sendo cinco funcionários e dois estagiários. Há, ainda, 22 funcionários da empresa terceirizada – Visatec - que realizam o transporte do material, sendo seis motoristas e 16 ajudantes que trabalham com os cinco caminhões baú e com um caminhão de coleta rejeitos. Contando o pessoal da Prefeitura Municipal e os funcionários da empresa terceirizada, têm-se na coleta seletiva de Londrina 350 pessoas diretamente envolvidas.

Na pesquisa de campo, constatou-se que somente um dos 27 grupos possui menos de um ano de existência, 22 grupos possuem dois anos ou mais, 15 grupos possuem três anos ou mais e 12 grupos, quatro anos ou mais. A média de tempo de existência dos grupos é de três anos e quatro meses. O mais jovem tem apenas dois meses e o mais antigo sete anos e onze meses. Sete grupos surgiram há cerca de 30 meses, período do início da coleta seletiva através do sistema atual.

Dos 27 grupos, 22 estão oficialmente no sistema de coleta seletiva desde o início e apenas três grupos estão há um ano ou menos oficialmente no sistema. O grupo mais novo na coleta seletiva oficial possui apenas dois meses na coleta e trata-se de um grupo de pessoas que se separou de outro grupo maior. Considera-se, aqui, que um grupo está oficialmente no sistema quando ele possui uma região de coleta definida e respeitada pelos outros grupos e pela prefeitura e quando este grupo recebe também apoio em termos de transporte e sacaria por parte da empresa terceirizada.

Ao todo, 21 grupos informaram ter surgido por iniciativa dos membros e 6 por iniciativa da prefeitura. Todos os grupos relatam que em algum momento receberam alguma ajuda da Prefeitura Municipal em termos de estruturação. Dos 27 grupos, 21 possuem registro em cartório e 6, não. Dos 6 que não possuem registro, apenas 1 afirma que não está tomando nenhuma providência no sentido de formalizar a organização.

Nenhuma das 27 associações e nem Cepeve apresentam trabalhadores que contribuem para o INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social. Os trabalhadores das associações também não têm 13º salário e nem férias, conforme constatado junto aos grupos. Esses fatores contribuem para que, efetivamente, ocorram alguns problemas com a coleta seletiva. Esses problemas vêm à tona, principalmente, através das reclamações da população sobre atrasos ou inadequações do serviço. Apesar de poder ser legalmente punida por esta situação dos trabalhadores, diretamente nesse sentido, a Prefeitura Municipal informa que não está tomando nenhuma iniciativa. A Coordenação da Coleta Seletiva afirma apenas que se empenha em formalizar as associações e regularizar em termos legais o sistema atual - a parceria com os grupos.

Além da possibilidade de problemas trabalhistas, há também a possibilidade de ocorrência de outros problemas, de diversas naturezas, tais como:

- a) Possíveis problemas legais de operacionalização do sistema: falta de formalização da maior parte das associações e de processo licitatório;
- b) Problemas relacionais entre as associações (nem todas as associações mantêm relações com a Cepeve e entre si);
- c) Problema de esgotamento do sistema - o montante de material não seria suficiente para abranger todas as pessoas que tiram o sustento da coleta e comercialização de materiais recicláveis.

Apesar de todos esses fatores, é importante destacar que a coleta seletiva proporciona, como já visto, uma renda média de R\$ 300,26 para as 321 pessoas envolvidas, o que gera um montante de R\$ 96.385,98 para os trabalhadores e para a economia local mensalmente. Além de ser, operacionalmente e economicamente, interessante para o município, a coleta seletiva também apresenta um impacto nítido em termos sociais e de meio ambiente – geração de empregos, incentivo à indústria de reciclagem, aumento da conscientização por parte da população em relação ao meio ambiente, diminuição na extração de recursos naturais, diminuição no consumo de energia, diminuição na poluição, contribuição para limpeza e higiene da cidade e diminuição do volume de material encaminhado ao aterro controlado e conseqüente aumento de sua vida útil.

No entanto, a parceria com a prefeitura parece só se firmar em termos operacionais. A Secretaria Municipal de Assistência Social, conforme o coordenador da coleta seletiva, atua junto a todos os grupos, mas não de forma intensiva e não se observa em nenhum grupo o apoio da Secretaria Municipal do Ambiente.

A convergência de atuação dos diversos setores do governo municipal seria fundamental para o sucesso da parceria e do sistema como um todo. A atividade da coleta seletiva é, como já visto, uma atividade que tem impacto em várias áreas, tais como: social, ambiental, limpeza pública, finanças públicas, etc. Alguns benefícios do sistema, como a diminuição do lixo urbano não coletado e o aumento da vida útil do aterro controlado são fáceis de serem observados. Devido a isso, o governo municipal poderia intensificar mais a atuação dos diversos órgãos (e não somente a CMTU – Coordenação da Coleta Seletiva) junto às associações, ou seja, intensificar a parceria.

O que acontece em Londrina é uma parceria, como as identificadas por Spink, Clemente e Keppke (*apud* FARAH, 2001) no sentido de atender as demandas da sociedade. No caso da coleta seletiva de Londrina, a parceria se iniciou como uma alternativa para a geração de emprego e renda, mas acabou tendo um impacto significativo nos custos da coleta de resíduos sólidos do município. O sistema ainda é recente e está se profissionalizando. Uma carência observável, no que se refere à parceria das associações com a Prefeitura Municipal, é a falta de objetivos claros e bem definidos sobre a evolução da coleta seletiva. Para Dulany (2000), a falta de objetivos a serem atingidos pode tornar a parceria ineficaz para a solução dos problemas da sociedade.

Conforme a definição de Serva (1997), a parceria da Prefeitura Municipal com as associações de coleta de material reciclável se enquadra melhor na classificação parceria ampliada, sobretudo pela forte regulação do sistema por parte do poder público. Há nitidamente uma apropriação da ação comunitária por parte do Estado, principalmente da população na separação do material e das associações na sua coleta. Apesar disso, é permitida a participação das associações não só na operacionalização do sistema, mas também em

algumas decisões, inclusive estratégicas. No sistema há também participação da sociedade, não só na separação do material, mas também no sentido de fiscalizar o trabalho.

A política pública, conforme a visão de Moura (1998), pode ser enquadrada, em termos de articulação do Estado com a iniciativa privada, como uma ação de empreendedorismo competitivo. O modelo busca gradativamente uma gestão urbana profissional mais eficiente, dentro de uma lógica que considera o social, mas não tem a finalidade principal de incluir a população nas decisões governamentais e sim de aumentar a eficácia da ação pública. Trata-se de uma iniciativa coerente com o modelo de administração pública gerencial proposto por Bresser Pereira no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

À luz do referencial teórico deste trabalho, pode-se dizer que o arranjo da coleta seletiva em Londrina é uma forma de descentralização das atividades do Estado para a sociedade, como alternativa para diminuição dos custos do aparelho estatal. Trata-se também de uma parceria entre as associações e a prefeitura e ao mesmo tempo trata-se de uma rede coordenada e estruturada pela prefeitura. Dentro da rede coordenada pela prefeitura há uma rede menor, centralizada operacionalmente e comercialmente pela Cepeve.

De acordo com a definição de Klijn, Koppenjan e Termeer *apud* Migueletto (2001), tem-se o seguinte, em termos de rede, na coleta seletiva de Londrina: os **atores** da rede são as associações, a Prefeitura Municipal (representada pela Coordenação da Coleta Seletiva e pela empresa terceirizada), a Cepeve e a população; as **percepções** dos atores sobre o sistema poderão ser vistas nos itens adiante, frequência, incerteza e especificidade dos ativos; as **relações**, em função do tempo de existência acumulado pelo sistema e pelas interações constantes, tanto operacionais quanto estratégicas (reuniões), estão já muito mais próximas da confiança do que da estranheza, mas ainda muito longe de uma confiança que possa ser considerada forte, como será visto na próxima seção, sobretudo nas partes que tratam da

frequência e da incerteza; os **recursos** são compostos pelo conjunto de bens, dinheiro e pessoas, tanto provenientes da Prefeitura Municipal, tais como os caminhões, a sacaria e os funcionários da empresa terceirizada e da coordenação técnica da coleta seletiva, quanto proveniente das associações, tais como veículos, barracões, móveis, equipamentos e pessoas que trabalham na triagem nos barracões, na coleta na rua e na separação em casa – os recursos serão mais detalhados no item que trata de especificidade dos ativos; e as **regras** mais gerais do sistema são estabelecidas pela Prefeitura Municipal, tais como regulamentação dos setores de coleta, fornecimento dos caminhões e de sacaria nos dias combinados - para a maioria dos grupos, a Cepeve também estabelece regras para processamento, destinação e recebimento das vendas provenientes do material coletado; internamente cada grupo possui suas regras, que são ainda extremamente variadas, tanto em termos operacionais quanto gerenciais – as regras poderão ser mais bem verificadas na parte da próxima seção que versa sobre incerteza.

O sistema de coleta seletiva de Londrina é uma rede do tipo unidirecional, conforme a tipologia de Loiola e Moura (1996), que tem como centro político articulador maior a Prefeitura Municipal, que define genericamente, ou pelo menos tenta definir, os fluxos de informações, recursos e tarefas. Trata-se também, conforme a definição de Mandell *apud* Migueletto (2001), de uma rede mediada formada pela Prefeitura Municipal e que sofre desta forte intervenção. Mas a partir da definição de Cavalcanti (1998), verifica-se que a situação não se configura plenamente como campo e nem como rede, mas se aproxima da classificação de rede, pois, apesar de cada grupo buscar o auto interesse, a regulamentação existente no sistema impede que haja competição entre os grupos e a relação de interdependência não é necessariamente vista de maneira negativa. O objetivo de coletar em si é comumente mencionado pelos grupos, assim como o de agradar a população com a coleta, o que reforça a idéia da coleta seletiva como um todo. Uma síntese da parceria e da rede da coleta seletiva de Londrina pode ser vista no quadro 10, a seguir:

Quadro 10 – Classificação da parceria e da rede de coleta seletiva em Londrina – visão geral

Categoria	Tipo	Ideologia predominante
Parceria	Parceria ampliada	Empreendedorismo <i>competitivo</i>
Rede	Unidirecional; Mediada	de Rede

A relação entre os agentes participantes da coleta seletiva pode ser mais bem compreendida através do gráfico 7, a seguir:

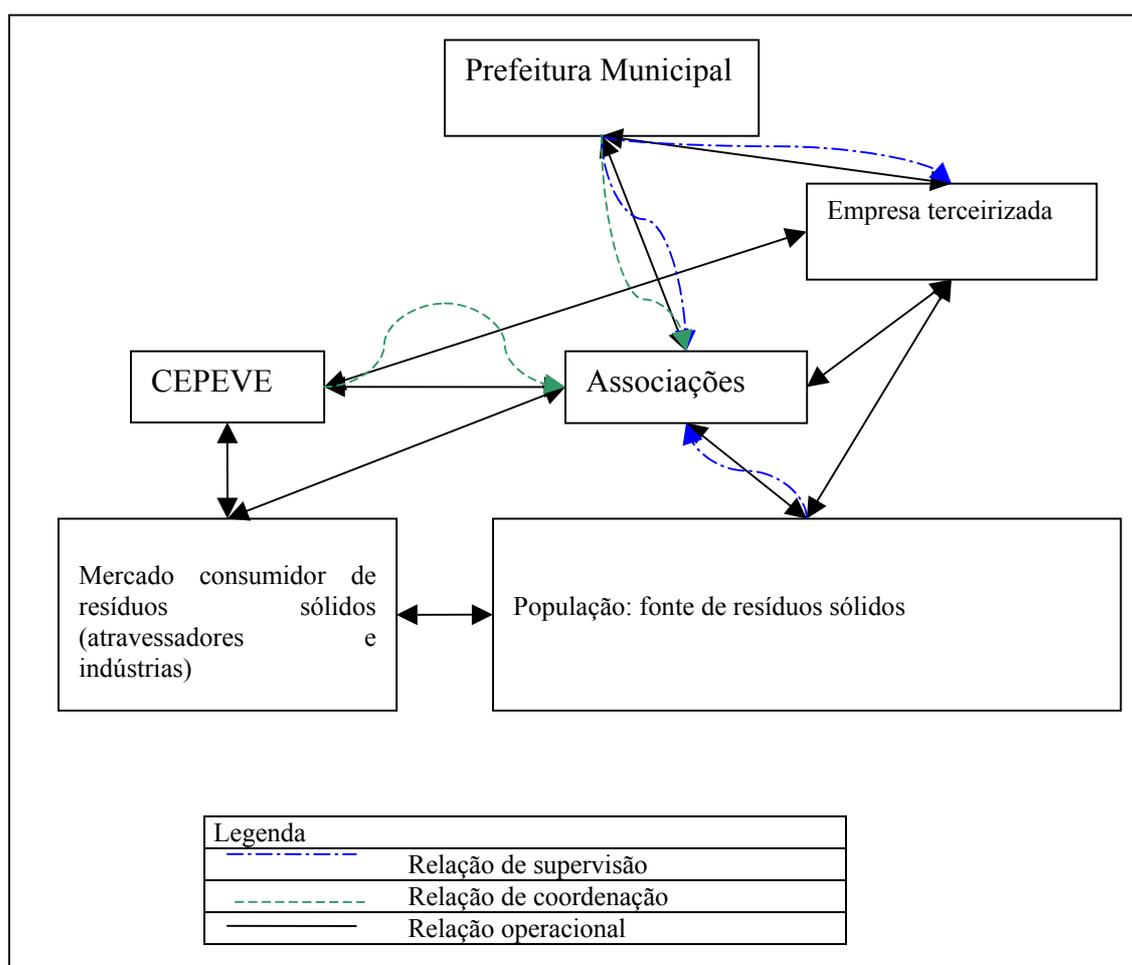


Gráfico 7: A coleta seletiva de Londrina (relações entre os agentes)

Fonte: elaborado pelo autor

A seguir, realizar-se-á a análise da coleta seletiva, à luz da ECT, utilizando os procedimentos descritos na metodologia e conforme observado em estudos similares e nos enunciados dos Clássicos (com destaque para North e Williansom). A discussão e análise da frequência, risco e especificidade dos ativos nas entrevistas focais permitiu caracterizar as transações que ocorrem na coleta seletiva em Londrina e será apresentada, a seguir.

5.2 FREQUÊNCIA, INCERTEZA E ESPECIFICIDADE DOS ATIVOS – CARACTERIZAÇÃO DA COLETA SELETIVA DE LONDRINA, À LUZ DA ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Apresentar-se-ão, a seguir, as características das transações que ocorrem na parceria entre a Prefeitura Municipal e as Associações de Coleta Seletiva de Londrina. A seqüência de apresentação dos dados iniciará com a frequência, mas em alguns momentos frequência, incerteza e especificidade dos ativos serão combinadas na apresentação e análise dos dados.

5.2.1 Frequência

A análise da frequência de coleta considera, além da frequência de coleta em si por parte dos grupos, também a frequência com que os atores, sobretudo a prefeitura municipal e as associações de coleta seletiva, interagem no sentido de planejar e/ou discutir a coleta seletiva de maneira geral, ou seja, a frequência de reuniões.

Através das entrevistas, verificou-se que a frequência média de coleta dos 27 grupos é de quase quatro vezes por semana (3,77 vezes por semana). O mais comum é coletar quatro vezes por semana, frequência de coleta observada em nove grupos. Sete grupos coletam três

vezes por semana, cinco coletam cinco vezes por semana, quatro coletam duas vezes por semana e dois coletam seis vezes por semana. No que diz respeito, ainda, à frequência de coleta, dez grupos afirmaram que chegam a aumentar o número de dias em que coletam durante o verão, mas todos os grupos afirmaram que não diminuem a frequência de coleta no inverno. De acordo com as informações obtidas junto aos grupos, a frequência média de coleta no verão é superior a quatro dias por semana (4,18 vezes por semana).

De acordo com o Coordenador da Coleta Seletiva, José Paulo da Silva, a frequência de coleta de cada grupo seria, inicialmente, definida pela Coordenação da Coleta Seletiva, com base e em dias diferentes dos da coleta comum, uma ou duas vezes por semana, de acordo com a produção do bairro. Contudo, na prática, os grupos solicitaram mudanças nos dias de coleta e muitos deles chegam a coletar nos mesmos dias em que ocorre a coleta convencional. Durante a pesquisa de campo, alguns grupos revelaram coletar em dias diferentes aos da coleta comum, assim como outros revelaram coletar em dias semelhantes.

Alguns grupos, como o grupo Reciclando o Oeste, por exemplo, alegaram que preferem coletar nos mesmos dias da coleta convencional. A variação verificada na pesquisa de campo pode ser explicada pelo fato de uns grupos possuírem mais regiões de coleta que outros e também porque cada região tem uma produção diferente de material, chegando alguns bairros, como o bairro Bandeirantes, a ter mais de uma coleta por semana.

Há uma variação significativa nos dias de semana em que os grupos realizam coleta. Foi constatado que 23 dos 27 grupos coletam na segunda-feira; 18 grupos coletam na terça-feira; 20 grupos coletam na quarta-feira; 18, na quinta-feira; 18 grupos coletam na sexta-feira; e 7 grupos coletam no sábado. Via de regra, todos os dias em que coletam os grupos têm apoio da empresa terceirizada no transporte, porém três grupos afirmaram realizar coleta em algum dia da semana sem o apoio da terceirizada e um grupo afirma que tem apoio todos os dias em que

coleta, mas não em todos os bairros em um dos dias. Doze grupos, dentre os 27, afirmaram ter escolhido a frequência de coleta. Dez grupos dizem que quem definiu a frequência de coleta foi a Coordenação da Coleta Seletiva e cinco grupos afirmaram ter escolhido a frequência juntamente com a Prefeitura Municipal. É importante destacar que vários grupos afirmaram ter escolhido eles mesmos a frequência de coleta, mas esta frequência teve que passar pela aprovação da Prefeitura Municipal, que controla as atividades da empresa terceirizada que transporta o material para os grupos. A Tabela 5 apresenta a frequência da coleta e da participação nas reuniões com a prefeitura e pode-se verificar a grande heterogeneidade no comportamento das empresas de coleta.

Tabela 5 – Frequência de coleta e de reuniões com a Prefeitura Municipal

Grupo	Nome	Frequência de coleta por semana	Frequência de entrega de material na Cepeve	Frequência de reuniões com a prefeitura municipal por bimestre
1	Reciclando Natureza	4	4	4
2	Reciclando para a Saúde	4	1	1
3	Primavera	4	1	7
4	Recicla Café	4	2	2
5	Reciclando para Educação II	2	4	8
6	Grupo União	2	4	4
7	Grupo Juventude	3	4	6
8	Arlon	3	4	2
9	Reciclando Cidadania	5	4	2
10	Urna - Novo Amparo	2	4	6
11	Monte Cristo	4	0	1
12	Reciclando Vida	5	0	1
13	Novo Milênio	5	4	5
14	Arel	4	4	8
15	Nova Conquista	3	4	5
16	Rassalt	6	4	2
17	Refúgio	4	0	4
18	Lutando pelo Novo Mundo	5	0	1
19	Ressul	5	4	1
20	Aruvi	3	3	4
21	Oest Limp	3	0	4
22	Reciclando Oeste	4	2	2
23	A Missão	3	4	7
24	Arle	3	0	1
25	Nova Esperança	4	0	1
26	Reciclando Irerê	2	2	3
27	Reciclando para Educação	6	0	4
Média		3,77	Dos grupos que entregam na Cepeve, a média é 3,31 vezes por mês	3,55

Fonte: pesquisa de campo

Os 19 grupos que entregam material para processamento e venda na Cepeve, fazem-no em média um pouco mais de três vezes por mês (3,31 vezes por mês). O mais comum é entregar quatro vezes por mês, uma vez que 13 grupos entregam uma vez por semana. Três grupos relataram entregar material na Cepeve duas vezes por mês, dois grupos responderam que

entregam apenas uma vez por mês e somente um grupo informou que entrega material na Cepeve cerca de três vezes por mês. Em média, pouco mais de dois grupos entregam material por dia na Central (2,24 grupos por dia) e todos os dias, menos no domingo, a central de processamento apresenta movimento.

Quanto aos dias de entrega, dois grupos afirmaram entregar na segunda-feira, dois outros grupos informaram entregar na terça-feira, dois grupos na quarta-feira, cinco grupos na quinta-feira, quatro, na sexta-feira, um grupo informou que entrega material no sábado e três grupos informaram que não tem um dia fixo para entregar material na central de processamento e comercialização. Não se pode dizer ao certo o quanto, mas a frequência de entregas na Cepeve é maior no verão, conforme destaca o tesoureiro da central.

No que diz respeito da interação não operacional entre os agentes, ou seja, o número de reuniões, tem-se que, em média, os grupos participam de pouco menos de duas reuniões por mês com a Cepeve e com outros grupos (1,87 vez por mês), média similar a de reuniões com a Prefeitura Municipal (1,77 vez por mês). Sete grupos afirmaram que se reúnem menos de uma vez por mês com a diretoria da Cepeve, com outros grupos e com a Prefeitura (Coordenação da Coleta Seletiva). Quatro grupos informaram que se reúnem uma vez por semana com a diretoria da Cepeve e com outros grupos e três grupos relataram se reunir semanalmente com a Coordenação da Coleta Seletiva. De maneira geral, as reuniões com a diretoria da Cepeve, com a Coordenação da Coleta Seletiva e com os grupos entre si ocorrem simultaneamente, mas é importante destacar que na primeira quinzena de janeiro (período da pesquisa de campo), completavam, já, dois meses sem reunião entre os agentes da coleta seletiva. A tabela 5 detalha a frequência da coleta e das reuniões com a Prefeitura Municipal por grupo.

É interessante destacar que aqueles oito grupos que não entregam material na Cepeve participam menos das reuniões. Enquanto os 19 grupos que entregam material na Central fazem cerca de duas reuniões por mês com a prefeitura (em média 2,07 vezes por mês) e com os outros grupos (em média 2,21 vezes por mês), os outros oito grupos realizam, em média, cerca de uma reunião somente com a prefeitura (1,06 vez por mês) e com outros grupos (1,06 vez por mês). Nesse sentido, pode-se afirmar que os grupos que se relacionam com a Cepeve constituem uma rede mais coesa do que os grupos que com ela não se relacionam.

De maneira geral, a frequência observada nos grupos pode ser considerada alta, sobretudo em termos operacionais – coleta nas casas para todos os grupos e de entrega de material na Cepeve, para os 19 grupos. No que diz respeito à interação de cunho mais estratégico e gerencial entre os grupos, ou seja, as reuniões, a frequência também é alta em grande parte do sistema, mas se mostra ainda insuficiente e pouco abrangente, uma vez que nem todos os grupos comparecem sempre às reuniões e alguns deles raramente participam delas, sobretudo dentre as oito associações não vinculadas à Cepeve.

5.2.2 Incerteza

A alta frequência de interação entre os agentes do sistema de coleta seletiva ajuda a minimizar as incertezas, mas também outros fatores foram, no presente estudo, associados à incerteza na coleta seletiva. Um dos fatores é o da entrega ou não entrega de material na Cepeve. Havia nove grupos que entregavam material na Central antes de assumir a nova diretoria da Cepeve, segundo o seu tesoureiro, Sr. Antonio, e desde a última, então, 12 grupos começaram a comercializar e dois grupos deixaram de comercializar - logo, 19 grupos entregam material na

Central⁴⁷. Daqueles grupos que entregam, a média aproximada de entrega declarada pelos grupos nas entrevistas é de, aproximadamente, 76% em número de sacos, sendo que 13 grupos afirmaram que entregam seguramente 80% ou mais dos sacos coletados na Cepeve. Contudo, oito associações alegaram fazer todo o trabalho de processamento e comercialização do material que coletam⁴⁸.

Desses oito grupos que não se relacionam operacionalmente com a Cepeve, cinco alegam que conseguem negociar o material a preços melhores que os da Cepeve, quatro alegam que não entregam seu material na Central em função da taxa de 5% cobrada para a manutenção da estrutura da Cepeve. Dois grupos não entregam o material alegando demora nas vendas e recebimentos; outros dois alegam problemas de relacionamento com a atual diretoria da Cepeve; dois grupos afirmam que são suficientemente estruturados e que, em função disso, não necessitam dos serviços da Cepeve. No caso de um grupo, a justificativa para não entregar o material na Central é a falta de pessoal para acompanhar o processamento do reciclável⁴⁹. Dois grupos dos que entregam material na Cepeve demonstraram insatisfação pelo fato de a Central não conseguir comercializar alguns tipos de materiais. Um presidente de um grupo afirmou, em relação à Cepeve, que “eles só pegam o que é interessante para eles”.

Como já visto, além da menor relação operacional e estratégica com outros atores do sistema, a não vinculação de alguns grupos com a Cepeve é um dos obstáculos para que o sistema se consolide de maneira definitiva, com regra aceitas e respeitadas por todos os atores e se constitui em um dos principais pontos de incerteza do sistema como um todo.

⁴⁷ Nas entrevistas, foi constatado que todos os grupos, mesmo aqueles que entregam material na Cepeve, comercializam parte de seus materiais diretamente com indústrias e atravessadores.

⁴⁸ É importante destacar que o processamento só envolve prensagem no caso de três grupos, que possuem prensa – sendo elas em dois casos cedidas pela CMTU e em um caso recebida de doação do governo japonês.

Por outro lado, a evolução da coleta seletiva como um todo pôde facilmente ser verificada nas entrevistas. Dos 27 grupos, 21 relatam que o número de casas (domicílios) que participam da separação está aumentando, quatro informaram que a quantidade de casas está estabilizada e apenas duas afirmaram que o número de casas está diminuindo. Dos 27 grupos, 26 informaram estar a quantidade de material aumentando, um grupo informou que a quantidade de material está estabilizada, mas nenhum dos grupos relatou estar a quantidade de material diminuindo. Além da quantidade, os grupos relatam que a qualidade do material, de maneira geral, está melhorando. Dentre os 27 grupos, 22 informaram que a qualidade do material está melhorando, cinco informaram que a qualidade do material é semelhante à encontrada no ingresso do grupo no sistema atual e nenhum afirmou ter qualidade do material piorado. A qualidade do material é medida pelos grupos de acordo com a quantidade de rejeitos (lixo orgânico e material contaminado) contida nos sacos.

Esses dados referentes ao número de casas, quantidade do material e qualidade do material indicam claramente que a coleta seletiva está evoluindo em Londrina, assim como em todo o país, e podem ser vistos como minimizadores de incertezas, uma vez que a população, elemento fundamental no sistema, está participando de maneira crescente, fornecendo mais material e material de melhor qualidade.

Outro ponto de incerteza em relação ao sistema é a ausência de contrato formal. Nenhum dos 27 grupos possui algum tipo de contrato formal para coletar no município em nome da Prefeitura Municipal. Um grupo vê o contrato de aluguel do barracão, que é pago pela Prefeitura, como uma espécie de garantia, outros 25 grupos relataram ter somente garantias

⁴⁹ Realmente, apesar dos dois funcionários que trabalham processando material na Cepeve, cada grupo deve enviar um membro para acompanhar o processamento do material por ele coletado.

informais e um grupo informou não ter nem ao menos garantias informais a respeito de sua continuidade na coleta.

Quadro 11 – Fontes de Incertezas por grupo

Grupo	Nome	Entrega Material na Cepeve?		Possui medos ou Incertezas?	
		Sim	Não	Sim	Não
1	Reciclando Natureza	■		■	
2	Reciclando para a Saúde	■			■
3	Primavera	■		■	
4	Recicla Café	■			■
5	Reciclando para Educação II	■		■	
6	Grupo União	■			■
7	Grupo Juventude	■		■	
8	Arlon	■		■	
9	Reciclando Cidadania	■		■	
10	Urna - Novo Amparo	■		■	
13	Novo Milênio	■		■	
14	Arel	■			■
15	Nova Conquista	■		■	
16	Rassalt	■		■	
19	Ressul	■		■	
20	Aruvi	■		■	
22	Reciclando Oeste	■			■
23	A Missão	■			■
26	Reciclando Irerê	■			■
11	Monte Cristo		■		■
12	Reciclando Vida		■		■
17	Refúgio		■	■	
18	Lutando pelo Novo Mundo		■	■	
21	Oest Limp		■	■	
24	Arle		■		■
25	Nova Esperança		■	■	
27	Reciclando para Educação		■	■	
Total		19 – rede Cepeve	8	17	10

Fonte: Pesquisa de campo

No que diz respeito à incerteza propriamente, 17 dos 27 grupos declararam ter algum tipo de medo ou incerteza quanto a sua continuidade na coleta e 10 grupos afirmam não ter incertezas ou medos em relação a sua manutenção na coleta. Dentre os 17, seis grupos têm medo de o

sistema simplesmente parar de uma hora para outra por um motivo qualquer; 7 associam o risco de o sistema parar à mudança de prefeito; 4 têm medo de ficar sem sacaria e transporte a qualquer momento; 2 grupos alegaram medo de ficar sem emprego; e 1 grupo tem medo de que uma empresa terceirizada assuma o serviço completamente. Dentre os 10 que afirmaram não ter medo ou incerteza em relação à sua continuidade no sistema, estão os grupos mais bem estruturados da coleta seletiva e nenhum dos considerados aqui muito mal estruturados – que serão discriminados mais adiante.

Visando a diminuir as incertezas e garantir os cumprimentos contratuais (mesmo que informais), a Prefeitura Municipal lança mão de incentivos e punições e considera como incentivos a entrega dos sacos verdes, disponibilização dos caminhões e do pessoal da empresa terceirizada, o aluguel dos barracões para alguns grupos. Além disso, são considerados incentivos os cursos e o pronto atendimento aos grupos, em caso de problemas.

Nos grupos, a percepção dos incentivos é diversa. Dos 27, treze percebem o caminhão e a sacaria como incentivos; 4 grupos consideram incentivo o apoio recebido dos funcionários da coordenação da coleta seletiva; 2 grupos consideram incentivo o barracão alugado pela prefeitura; 2 grupos consideram incentivos os treinamentos; 1 grupo considera as reuniões como incentivo. 10 grupos não percebem nenhum incentivo por parte da Prefeitura Municipal. Em relação à sacaria, transporte e setor delimitado de coleta, especificamente, 10 grupos consideram isso uma obrigação da prefeitura em troca dos serviços prestados e, dentre esses 10 grupos, 1 afirmou que, inicialmente, via o transporte, sacaria e o setor como incentivos, mas depois passou a ver como uma obrigação da Prefeitura Municipal pelos serviços prestados pelos grupos.

As punições, de acordo com o coordenador da coleta seletiva, começam como uma advertência para o grupo em caso de falhas. Os problemas mais comuns são os atrasos na

coleta e a não coleta em alguns bairros, mas há também problemas internos, de gestão e de relacionamento nos grupos. Na terceira reincidência das falhas, a região é retirada do grupo. Já ocorreram punições, inclusive com retirada de setores de coleta⁵⁰.

Nos grupos, as punições percebidas também apresentam uma certa diversidade. Dos 27 grupos, 24 vêm como punição a retirada do setor por parte da Prefeitura Municipal; 3 mencionaram as advertências por parte da prefeitura; 3 vêm como punição a extinção do grupo por iniciativa da prefeitura; 4 grupos vêm como punição a retirada do transporte e da sacaria; 1 grupo citou como possível punição a troca de presidente por iniciativa da prefeitura; uma presidente de um grupo afirmou não saber direito o que a prefeitura poderia fazer para punir o grupo; 2 grupos não vêm como a prefeitura poderia retirar um setor que é do grupo antes mesmo de começar a coleta seletiva no sistema atual – “ Eles não têm esse direito”, disse uma presidente de um grupo -, mas os 2 grupos reconhecem que o transporte e a sacaria estão sob controle da prefeitura.

Dentre os 27 grupos, 21 relataram que nunca foram punidos; 6 grupos afirmam que já sofreram algum tipo de punição; 2 grupos perderam setores de coleta (bairros); 1 relatou ter ficado nove meses sem coletar; 3 grupos já foram advertidos; 1 grupo afirma não ter sido punido, mas que houve reclamações sobre ratos na vizinhança; um dos grupos já sofreu divisão (inclusive com divisão de setores), mas não relatou isso como uma punição; já um outro grupo relatou ter sido punido com perda de setores duas vezes, em função de divisões.

A confusão na percepção dos incentivos e punições ocorreu, em parte, pela informalidade do contrato. Como não há um documento escrito e suficientemente claro, a compreensão da parceria é diversa nos grupos. Os incentivos utilizados pela Prefeitura Municipal, mas não

⁵⁰ De acordo com o coordenador da coleta seletiva, após a assinatura de um contrato formal, as punições serão estudadas e estarão previstas no contrato.

percebidos pelos grupos na prática, não têm validade alguma. Neste caso, observa-se a presença de racionalidade limitada por problemas de comunicação (linguagem). Contudo, já é possível notar uma certa coerência em grande parte das respostas, como, por exemplo, na afirmação de 24 grupos sobre a retirada de regiões de coleta como punição.

5.2.3 Especificidade dos ativos

No que diz respeito à especificidade dos ativos, quatro categorias foram analisadas por serem consideradas pertinentes ao caso, sendo elas: especificidade de local, de marca, de ativos fixos e de ativos humanos. Devido à natureza do estudo de caso e também devido ao conhecimento prévio sobre o caso, não foram consideradas as especificidades de tempo e nem de ativos dedicados.

A primeira das especificidades, a de local, foi segmentada em localização da sede e local de coleta de material. No que diz respeito ao local de coleta, a pesquisa de campo encontrou cerca de 168 regiões de coleta citadas pelos grupos e 176 regiões de coleta identificadas pela Coordenação de Coleta Seletiva. Os grupos utilizam a mesma definição de região de coleta da prefeitura e a diferença na quantidade de bairros pode ser explicada por problemas de nomenclatura por parte dos grupos, ou seja, o que o grupo reconhece como sendo um só bairro, a Coordenação da Coleta Seletiva segmenta em dois ou três bairros. A princípio, a definição de região de coleta seria feita por bairros, mas dentro da própria prefeitura há uma certa confusão quanto à nomenclatura dos mesmos (racionalidade limitada por problemas de linguagem).

A Secretaria de Obras do município possui o cadastro mais amplo, com 993 bairros; a unidade de contagem é o número de loteamentos, contando como loteamento, inclusive, a área de instalação de grandes empresas, como a Companhia Cacique de Café Solúvel, por exemplo. Já o Ipul – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – mantém um cadastro mais modesto, com 691 bairros, definidos também por loteamentos, mas desconsiderando, por exemplo, a área de uma empresa como loteamento ou bairro.

Caso fosse feita uma comparação entre as regiões de coleta elencadas pela Coordenação da Coleta Seletiva com a relação de bairros da Secretaria de Obras, o percentual de bairros com o serviço de coleta seletiva à disposição seria de 17,72% e caso a comparação fosse feita com o cadastro do Ipul, este percentual seria de 25,47%, o que está bem longe dos 90% de abrangência alegados pela Coordenação da Coleta Seletiva. A explicação do coordenador da Coleta Seletiva é que o cadastro mantido por ela está desatualizado e que, neste cadastro, também há regiões com um só nome, mas que compreendem diversos bairros. Assim sendo, não se entrará no mérito de o sistema estar presente ou não em 90% dos bairros e será considerada na análise apenas a nomenclatura de região de coleta (bairro) utilizada pela Coordenação da Coleta Seletiva.

No entanto, é importante fazer um adendo sobre abrangência do sistema através da comparação do número de domicílios com o número de sacos verdes distribuídos à população. De acordo com uma pesquisa do IBGE (2001), Londrina possui 136.567⁵¹ domicílios⁵² e, para atender a toda a essa demanda com uma coleta semanal (pelo menos uma

⁵¹ O site da Prefeitura municipal traz um número maior de domicílios, 149.593, conforme disponível no endereço: <http://ns.londrina.pr.gov.br/cidade/londados.php3>, acessado em 05/01/2005.

⁵² De acordo com o IBGE (2003), domicílio é a moradia estruturalmente separada e independente, constituída por um ou mais cômodos, sendo que as condições de separação e independência de acesso devem ser satisfeitas. A condição de separação é atendida quando o local de moradia é limitado por paredes, muros, cercas e outros, é coberto por um teto, permite que seus moradores se isolem, arcando com parte ou todas as suas despesas de

vez por semana), seriam necessários 546.268 sacos, o que é mais de três vezes o número atual de sacos distribuídos – cerca de 160.000, de acordo com a Coordenação da Coleta Seletiva⁵³. O número atual seria necessário para atender somente cerca de 29% dos domicílios de Londrina, considerando a entrega de um saco para cada domicílio.

É importante destacar, no entanto, que o número de sacos é apenas uma referência para o número de casas atendidas, mas um número não pode inteiramente ser tomado pelo outro, por uma série de fatores, dentre os quais: há um grande percentual de não retorno dos sacos entregues (cerca de 20%, conforme constatado junto aos grupos), ou seja, o número de casas em que efetivamente é feita a coleta já seria, só em função deste motivo, cerca de 20% menor. Há casos em que mais de um saco é entregue em uma casa – até cinco sacos em alguns casos -, o que também contribui para tornar menor o número de domicílios em relação ao número de sacos; há, ainda, o caso das casas que ficam em bairros nos quais há coleta duas ou mais vezes na semana nos mesmos locais, o que também contribui para a diminuição do número de casas em relação ao número de sacos.

Contudo, há casos, como, por exemplo, o que ocorre no centro da cidade, em especial, em que os moradores colocam o material reciclável proveniente de suas casas em sacos próprios – este fator contribui para um aumento no número de domicílios atendidos em relação ao número de sacos -; há, também, o caso dos condomínios residenciais, nos quais o material proveniente dos domicílios (casas ou apartamentos), muitas vezes, é separado em tambores do

alimentação ou moradia. A independência é atendida quando o local de moradia tem acesso direto, permitindo que seus moradores possam entrar e sair sem passar por local moradia de outras pessoas.

⁵³ O levantamento feito junto aos grupos revelou um total de 177.280 sacos por mês, mas este número deve ser visto com cautela, uma vez que apenas um grupo declarou que faz o controle semanal e mensal da sacaria utilizada.

próprio condomínio, o que também contribui para o aumento do número de domicílios atendidos em relação ao número de sacos distribuídos⁵⁴.

Constatou-se, na pesquisa de campo, que em 10 dos 176 bairros – ou regiões de coleta - a coleta é realizada por mais de um grupo, em locais diferentes dentro do bairro. São eles: Jardim Alvorada, Jardim Quebec, Jardim Bandeirantes, Parque das Indústrias, Vila Brasil, Jardim Petrópolis, Conjunto Sian, Conjunto Maria Cecília, Conjunto Jácomo Violin e Alto da Boa Vista. No conjunto Maria Cecília, a coleta é realizada por três grupos. Segundo o coordenador da coleta seletiva, a definição das regiões de coletas e dos grupos que nela atuarão ocorre de maneira informal.

De maneira geral, atualmente os grupos respeitam os demais grupos no que tange às regiões de coleta estabelecidas pela Coordenação da Coleta Seletiva e não se observa conflito entre eles. Os conflitos – sobretudo relacionados a invasões das regiões de coleta de um grupo por outro - ocorreram no início, mas já há algum tempo não são mais observados. A penalidade é sempre a retirada da região de coleta, após duas advertências anteriores, caso haja algum tipo de conflito relacionado à região de coleta.

No mesmo local (mesmas casas), 20 bairros (ou parte de bairros) têm coleta duas vezes por semana. São eles: Distrito de Irerê, Jardim das Américas, Parque Alvorada, Jardim Champagnat, Jardim Bancários, Jardim Sabará, Delta, Orion, Lauro da Veiga, Jardim Messiânico, Gávea, Jardim Bandeirantes (inteiro), Jardim Ipiranga, Jardim Ipanema, Jardim Petrópolis, Vila Casone, Jardim Dom Bosco, Quebec (parte), Jardim Azevedo e Jardim Maringá. Os bairros que apresentam coleta em três ou mais dias da semana (em partes diferentes ou não) são: Jardim das Américas (de segunda a sábado), Jardim Petrópolis

⁵⁴ Acredita-se neste trabalho que as causas de diferenças entre o número de sacos verdes distribuídos e domicílios atendidos apresenta uma tendência de anulação e que o número de sacos distribuídos e de domicílios

(segunda, quarta e sábado), Quebec (segunda, quinta e sexta). O bairro que possui coleta em mais dias na semana é o Jardim das Américas, que possui coleta seis vezes na semana e o que possui coleta em menos dias é a Vila Rural de Paiquerê, que possui apenas uma coleta a cada 15 dias.

Dentre os 27 grupos, 18 realizam coleta apenas uma vez por semana em cada bairro e nove grupos realizam coleta em algum bairro (ou parte de um bairro) mais de uma vez na semana. A média de bairros por grupo, considerando-se os 176, é de quase sete por grupo (6,92 bairros por grupo). Os bairros coletados por dez grupos apresentam diferenças significativas de nomenclatura quando comparados ao cadastro mantido pela Coordenação da Coleta Seletiva, ou seja, três bairros ou mais de diferença. O coordenador da coleta seletiva justifica tal diferença em função do problema de nomenclatura dos bairros e também em função da desatualização do cadastro da Coordenação. É importante destacar que, apesar da confusão em termos de nomenclatura, os bairros de coleta são locais de alta especificidade e as mudanças de bairro (passagem de bairro de uma associação para outra) são raras e difíceis, ocorrendo somente em caso de punição, divisão ou extinção de um grupo ou de expansão da coleta.

No que diz respeito à sede das associações, tem-se que 14 grupos dos 27 grupos possuem sua sede fora da região de coleta, enquanto que 13 grupos estão sediados dentro da região de coleta. Dentre os 27 grupos, 11 informaram que todos os bairros em que realizam coleta estão dentro do raio de 4 Km estabelecido como ideal pela prefeitura, enquanto que 16 grupos informaram que, pelo menos, um bairro no qual realizam coleta está a mais de 4 Km de

distância. Dentre esses 16 grupos, 7 têm metade ou mais dos bairros mais distantes que 4 Km⁵⁵

Todos os 27 grupos informaram que é possível mudar a sede de local, ou seja, não há nenhum empecilho quanto a isso por parte da Prefeitura Municipal. Um grupo afirma que é possível mudar a sede de local, mas há restrições por parte da prefeitura (o barracão do grupo é alugado pela prefeitura) para mudar de local a sede (o grupo gostaria de voltar para uma região de fundo de vale, o que não é aprovado pela Coordenação da Coleta Seletiva). O escritório da Cepeve localizado na região central teve o local escolhido pela primeira diretoria da Central. A central de triagem e o escritório na chácara São Miguel tiveram os locais escolhidos pela Coordenação da Coleta Seletiva. Tanto os escritórios, quanto a central de processamento podem mudar de local, mas teria a Cepeve, a princípio, que arcar com todos os custos de transporte das máquinas e equipamentos. Segundo o atual tesoureiro da Cepeve, seu Antonio, o interesse maior da atual diretoria da Cepeve (2004-2005) não é otimizar um só local para a central de processamento, mas sim criar outras centrais, mais próximas de cada região e coordenadas pela atual estrutura da Cepeve. Seis grupos dentre os 27, de forma espontânea, afirmaram que a referência da localização da sede é a localização das moradias dos membros, enquanto que outros dois grupos, também de forma espontânea, afirmam que a referência da localização da sede é a zona de coleta.

No que diz respeito à especificidade de marca, encontrou-se pouca coisa na pesquisa de campo. Em geral, os grupos fazem sua divulgação de forma institucional – nome do grupo – em camisetas. Dos 27 grupos, 22 grupos têm o nome nas camisetas verdes doadas por uma empresa de Londrina; 6 grupos realizam outros tipos de divulgação, sendo que 5 desses 6

⁵⁵ É importante destacar que alguns dos respondentes, sobretudo os do sexo feminino, afirmaram não ter uma idéia clara de quanto seria 4 Km, o que comprometeu um pouco a exatidão das respostas.

combinam a divulgação com as camisetas com outras formas (reuniões na comunidade, carrinhos personalizados com o nome do grupo, anúncios na igreja e cartão de visitas); 4 grupos informaram não fazer nenhum tipo de divulgação do grupo em si. A Cepeve só realiza divulgação institucional, através de jalecos distribuídos aos 19 grupos que se relacionam com a central. Por parte da prefeitura, há divulgação através de panfletos. Anualmente são feitas palestras nas 74 escolas municipais de Londrina e em quase todas as 146 escolas estaduais, conforme dados do coordenador da coleta seletiva. Os cinco caminhões baú são pintados com o "slogan" da coleta. Eventualmente, programas de rádio e televisão procuram a Coordenação da Coleta Seletiva para entrevistas e também já ocorreram participações em eventos (sobretudo universitários), com publicação de trabalhos sobre a coleta.

Os ativos físicos foram segmentados em móveis, veículos, equipamentos e imóveis. Observou-se também uma grande diversidade nos grupos em termos de ativos fixos. Os móveis mais comumente encontrados foram mesas/balcões de triagem e tambores. Dos 27 grupos, 25 usam mesas/balcões para triagem; 7 grupos usam, além das mesas/balcões, tambores na triagem; 1 grupo usa mesas/balcões, tambores e berço - trata-se de uma armação composta por ripas e tela de aço, própria para que o material que chegar há mais tempo na associação seja triado primeiro e não envelheça no monte. Uma foto do berço da associação Reciclando Vidas (único do sistema) pode ser vista nos apêndices. Dois grupos não possuem móveis para a separação, sobretudo devido ao espaço limitado de suas sedes - um grupo recicla usando arames e um grupo recicla no chão.

As mesas/balcões de 24 grupos foram montadas pelos próprios membros dos grupos (com tábuas e cavaletes). Em um caso, o grupo já entrou no barracão com as mesas prontas. Em outro, a propriedade dos móveis é do presidente (o grupo funciona como se fosse uma empresa). Ao todo são 66 mesas/balcões usados na triagem do material, sendo 50 em bom

estado, 7 em estado regular e 9 em estado ruim; são 75 tambores usados na reciclagem, sendo 49 em bom estado e 26 em estado ruim; há, ainda, um berço, em bom estado, usado na separação do material. 6 grupos têm todos os móveis usados na triagem do material em estado regular (em 3 casos) ou ruim (em 3 casos). É importante destacar que, no caso das mesas, a construção e manutenção, na totalidade dos casos, é feita pelo próprio grupo e, dessa forma, o estado de conservação dos mesmos é de responsabilidade do próprio grupo.

Em se tratando de meios de transporte de material, a Prefeitura Municipal possui um veículo de passeio modelo Fiat Uno, de uso exclusivo da Coordenação da Coleta Seletiva, e controla também as atividades dos 6 caminhões da empresa terceirizada, sendo 5 caminhões tipo baú, para transporte dos recicláveis, e 1 caminhão compactador, para a coleta de rejeitos. Todos os veículos sob controle da Prefeitura Municipal – Coordenação da Coleta Seletiva – foram considerados em bom estado. A Cepeve é apenas uma central de processamento e, apesar de possuir um veículo de passeio modelo Fiat Uno ano 1994 - em estado regular, mas parado em função de uma multa de trânsito -, não o utiliza para transporte de material.

Nas associações de coleta seletiva foram encontrados carrinhos de mão, carroças de tração animal, Kombis, caminhonetes e outros veículos motorizados. Dos 27 grupos, 21 usam carrinho de mão para coletar, sendo que 10 usam somente carrinhos de mão; 7 grupos usam carroças na coleta, sendo que 2 usam somente carroças; 9 grupos usam Kombis para coletar, sendo que 3 usam somente Kombis; 2 grupos usam caminhonetes na coleta e outros dois usam outros veículos motorizados. 4 grupos usam somente veículos motorizados para a coleta, o que representa uma vantagem em termos de coleta em relação aos que utilizam carrinhos de mão ou carroças.

O mais comum é a utilização de apenas um tipo de transporte de material, sendo que 15 dos 27 grupos fazem uso de um só tipo de transporte. 10 grupos utilizam combinados dois ou mais

meios de transporte, sendo a combinação mais comum a da carroça com o carrinho de mão (5 grupos), seguida pela combinação da Kombi com o carrinho de mão (4 grupos). 2 grupos combinam o uso de três meios de transporte - ambos possuem caminhonete, carroça e carrinho de mão.

Na coleta seletiva como um todo, são 79 meios de transporte, sendo: 46 carrinhos de mão, 11 carroças, 10 Kombis, 6 caminhões, 2 caminhonetes e 4 carros (2 deles não utilizados para transporte de material). Especificamente, nos grupos foram encontrados 71 meios de transporte, sendo 46 carrinhos de mão, 11 carroças, dez Kombis, duas caminhonetes e dois carros. Dentre os 27 grupos, 17 têm a propriedade de todos os seus meios de transporte, sendo que desses, 7 têm como proprietário de algum meio de transporte o presidente do grupo, o que sugere que o cargo ocupado pode ter alguma relação com o investimento feito no grupo em termos de veículo. 10 grupos possuem algum meio de transporte doado, cedido ou emprestado – em todos os casos carrinhos de mão.

Ao todo, 30 dos 46 carrinhos de mão foram considerados em bom estado, 7 em estado regular e 9 em estado ruim. Das 11 carroças, 8 foram consideradas pelos grupos em estado bom, e 3 em estado ruim. Das 10 Kombis, 5 foram consideradas em bom estado, 3 em estado regular e 2 em estado ruim. Das 2 caminhonetes, uma é considerada regular e outra ruim. Dos outros 2 carros utilizados na coleta, um é considerado pelo grupo que o possui em bom estado e o outro é considerado ruim. 6 grupos possuem todos os seus meios de transporte de material em estado regular ou ruim, o que dificulta a coleta nas casas por parte desses grupos. A tabela 6 revela a quantidade e o estado dos meios de transporte da coleta seletiva em Londrina.

Tabela 6 – Quantidade e estado dos meios de transporte de material utilizados na coleta seletiva em Londrina

Meios de transporte	Quantidade	Bom estado	Estado regular	Estado considerado ruim
Carrinho de mão	46	30	7	9
Carroça	11	8	-	3
Kombi	10	5	3	2
Caminhão	6	6	-	-
Caminhonete	2	-	1	1
Outro	4	2	1	1

Fonte: Pesquisa de campo

No que diz respeito aos equipamentos utilizados para controle ou processamento de material, tem-se a seguinte situação: dos 27 grupos, 14 possuem balanças; 4 possuem prensa; um grupo possui um triturador de vidro; um grupo possui um moinho de *pet*; e um grupo possui uma serra circular. Foi constatado também que 12 grupos não possuem equipamento algum de processamento e/ou controle de material. Ao todo, os equipamentos utilizados no processamento e controle do material nos grupos são 15 balanças, 4 prensas, 1 triturador de vidro, 1 moinho de *pet* e 1 serra circular. Das 15 balanças, 3 são emprestadas e 1 doada pela Prefeitura Municipal e 11 são do grupo, sendo que dessas 11, três são de propriedade do presidente. Das 4 prensas encontradas nos grupos, 3 foram cedidas pela Prefeitura Municipal e 1 foi doada pelo governo japonês. O triturador de vidro foi doado pelo governo japonês e a serra circular é própria do grupo, mais especificamente pertencente ao presidente.

A Coordenação da Coleta Seletiva informa que não tem feito muitos esforços no sentido específico de equipar as associações de coleta seletiva, mas três prensas foram deslocadas da Cepeve para alguns grupos considerados mais “estruturados” em 2003. De acordo com o coordenador da coleta seletiva, a proposta feita na época era de descentralizar os serviços de processamento de material, antes feitos exclusivamente pela Cepeve, e fortalecer cada associação individualmente. Apesar de ter mudado a proposta e de apoiar novamente uma

Cepeve forte, a coordenação não trouxe de volta as prensas já deslocadas para os grupos. Não se pode dizer ao certo qual seria a melhor decisão por parte da prefeitura, mas o fato é que tendo apoiado uma Cepeve forte, o coerente seria trazer novamente as prensas e centralizar os trabalhos de processamento na Cepeve, para que um grupo não seja privilegiado em detrimento de outros que realizam, em tese, o mesmo trabalho.

Além dos equipamentos encontrados nos grupos, há também os equipamentos que ficam na Cepeve. Na central ficam 3 trituradores de vidro, 2 trituradores, 9 prensas (seriam 12, mas 3 ficam nos grupos), 2 balanças (sendo uma eletrônica) e 1 elevador de empilhar fardo. Os 3 trituradores de vidro foram doados pela Associação do Banco do Brasil e os 2 trituradores doados pela Prefeitura Municipal. 2 prensas foram cedidas pela Prefeitura Municipal, 3 por uma cooperativa de Maringá, 1 pelo governo japonês e 6 pela Associação do Banco do Brasil. O elevador de empilhar fardo foi doado por uma empresa de Londrina.

Sendo assim, o sistema como um todo possui 17 balanças (sendo uma eletrônica), 13 prensas, 6 trituradores (sendo 4 específicos para vidro), 1 moinho de *pet*, 1 serra circular e 1 elevador de empilhar fardo. Das 17 balanças, 15 foram consideradas em bom estado e 2 em estado regular. Das 13 prensas, 9 foram consideradas em bom estado, 3 ruins (paradas) e 1 em estado regular. Os trituradores todos, o moinho de *pet*, o elevador de empilhar fardo e a serra circular foram considerados em bom estado.

É importante destacar que o triturador de vidro encontrado em um grupo, assim como todos os trituradores da Cepeve, não são utilizados. Isso ocorre porque, em geral, os vidros são comercializados para atravessadores da maneira como chegam no grupo, sendo que os garrafões e garrafas são comercializados, preferencialmente, inteiros. Os trituradores poderiam ser utilizados caso a Cepeve comercializasse diretamente para indústria e isso aumentaria o valor do material - que teria que ser também lavado - e, conseqüentemente, a

renda dos grupos. O moinho de *pet*, estrutura que compreende também um tanque de decantação, lavadora e secadora de *pet*, também não é usado na coleta seletiva em si. Caso fosse utilizado o moinho de *pet* poderia tornar muito maior o valor venal de plásticos como o *pet* e o *pead*, o que também contribuiria para aumentar a renda dos grupos. A tabela 7, a seguir, detalha melhor os equipamentos encontrados na coleta seletiva de Londrina, bem como o estado dos mesmos:

Tabela 7 – Quantidade e estado dos equipamentos utilizados na coleta seletiva em Londrina

Equipamento	Quantidade	Bom estado	Estado regular	Estado ruim
Balança	17	15	2	-
Prensa	13	9	1	3
Triturador	6	6	-	-
Moinho de <i>Pet</i>	1	1	-	-
Elevador	1	1	-	-
Serra circular	1	1	-	-

Fonte: Pesquisa de campo

Em se tratando de imóveis, constatou-se na pesquisa de campo que 23 dos 27 grupos reciclam em barracões e 4 grupos não reciclam em barracões propriamente - 1 grupo funciona em baixo de uma lona, 2 em antigos estabelecimentos comerciais (pequenas mercearias) e 1 em uma casa. Foram encontrados 12 grupos que utilizam barracões com escritório. Além do escritório, 3 desses 12 grupos possuem também cozinha. Dos 27 locais de reciclagem, 11 são alugados pela prefeitura, 7 alugados pelos próprios grupos, 5 são de propriedade do próprio grupo - sendo que um deles funciona em um terreno cedido pela prefeitura e outro teve o material do barracão doado por uma empresa de Londrina; 3 funcionam em locais cedidos - sendo 2 deles cedidos pela Prefeitura Municipal e 1 deles cedido pela Copel; e 1 grupo

funciona em estrutura doada pelo governo japonês. Dos 11 barracões alugados pela prefeitura, um é considerado em estado ruim e outro, em estado regular.

Dos 27 grupos, 12 possuem uma estrutura de triagem em estado que consideram bom; 9 estão em uma estrutura considerada ruim e 6 em estruturas consideradas razoáveis. Dos 12 barracões considerados bons, 5 apresentam problemas de ventilação (são abafados). Das 9 estruturas de triagem consideradas ruins, 6 não possuem piso (formam barro na chuva) e 6 alegaram que a estrutura é pequena e abafada. Das 6 estruturas consideradas regulares, 4 não possuem piso e formam barro na chuva. Um barracão considerado ruim (por ser pequeno e abafado) e outro considerado razoável (apresenta goteiras) são alugados pela prefeitura. Além disso, desses 11, sete ficam fora da região de coleta e 5 possuem algum bairro mais distante do que 4 Km. Desses 7 que ficam fora da região de coleta, 4 deles também coletam em algum bairro mais distante do que 4 Km.

A Coordenação da Coleta seletiva reconhece que os barracões, mesmo alguns daqueles considerados em bom estado, não são inteiramente apropriados para a triagem do material e tem estudado alternativas para isso. Já no que diz respeito à localização, a Coordenação justifica que a escolha dos barracões, na maioria dos casos, ocorreu com a ajuda dos próprios grupos, mas reconhece que em alguns casos não foi encontrado um barracão minimamente adequado e dentro de um valor razoável (cerca de R\$ 400,00) dentro da região considerada ideal.

O quadro 12, a seguir, mostra a situação, em termos de ativos físicos, de cada grupo e também da Cepeve:

Quadro 12 – Situação dos grupos em termos de estrutura – com base nos ativos fixos

Grupo	Nome	Situação do grupo em termos de estrutura (com base em equipamentos, móveis, imóveis e veículos)		
		Muito mal estruturado	Razoavelmente estruturado	bem estruturado
1	Reciclando Natureza			
2	Reciclando para a Saúde			
3	Primavera			
4	Recicla Café			
5	Reciclando para Educação II			
6	Grupo União			
7	Grupo Juventude			
8	Arlon			
9	Reciclando Cidadania			
10	Urna - Novo Amparo			
11	Monte Cristo			
12	Reciclando Vida			
13	Novo Milênio			
14	Arel			
15	Nova Conquista			
16	Rassalt			
17	Refúgio			
18	Lutando pelo Novo Mundo			
19	Ressul			
20	Aruvi			
21	Oest Limp			
22	Reciclando Oeste			
23	A Missão			
24	Arle			
25	Nova Esperança			
26	Reciclando Irerê			
27	Reciclando para Educação			
28	Cepeve			
Total		3	22	3

Fonte: Pesquisa de campo

Considerando os ativos físicos, 3 dos 27 grupos foram considerados muito mal estruturados – com, pelo menos, 3 dos 4 itens considerados ruins, sobretudo devido ao local de triagem, péssimo nas 3 muito mal estruturadas -; 22 razoavelmente estruturados - com 2 dos quatro itens ruins -; e 2 bem estruturados - com nenhum dos quatro itens considerados ruins ou

regulares e que contavam com os seguintes ativos: pelo menos 1 prensa, 1 balança e 1 veículo motorizado (todos em bom estado). Dentro do conjunto de grupos considerados razoavelmente estruturados, há um grupo que possui prensa e veículo motorizado para a coleta que só não foi considerado bem estruturado em função das condições do barracão (sem piso e com barro nos dias de chuva). A Cepeve também foi considerada em bom estado, em termos de estrutura.

Neste trabalho, considera-se que o ideal seria, em termos de ativos, que os grupos possuíssem um barracão de aproximadamente 300 metros quadrados, com aberturas grandes em todas as laterais para facilitar a ventilação, 1 berço, pelo menos 1 mesa/balcão de triagem, tambores ou baias para separar os materiais por tipo, pelo menos 1 balança, pelo menos 1 prensa, pelo menos 1 veículo motorizado para a realização da coleta (Kombi ou caminhonete). Dentre os 27 grupos, somente 1 atende completamente a todas essas especificações.

Além disso, é importante destacar que o ideal seria que a coleta e a triagem dos materiais fossem realizadas com equipamentos de segurança, tais como botas, luvas e máscaras, o que não foi observado em nenhum grupo. Também o ideal é que as instalações estivessem preparadas para enfrentar incêndios, pois os recicláveis são inflamáveis em alto grau, mas pouco são os grupos que apresentam extintores. Seria ideal também que todos os grupos estivessem formalizados, o que acontece em 21 dos 27 grupos, e que também estivessem regulares com a previdência social, o que não acontece em nenhum caso e nem mesmo no caso da Cepeve.

Em se tratando de ativos humanos, a pesquisa de campo constatou que 7 grupos possuem menos de 8 pessoas, que era o número mínimo exigido pela prefeitura no início da formação dos grupos e 4 grupos possuem mais de 20 pessoas (vide tabela 4). Cinco grupos em algum momento chegaram a ter 2 ou 3 pessoas somente e 9 grupos chegaram a ter mais de 20

peças em algum momento, desde seu ingresso no sistema, sendo que 2 delas chegaram a ter mais de 30 peças. Nove grupos têm, atualmente, mais peças do que possuíam quando ingressaram no sistema; desses 9 grupos, 7 possuem, atualmente, o número máximo de peças desde seu ingresso no sistema; 12 grupos têm, atualmente, menos peças do que quando ingressaram no sistema; e 6 grupos têm o mesmo número de peças do que tinha quando ingressou no sistema; 5 grupos dos 6 que mantiveram o mesmo número de peças apresentaram variações para mais ou para menos neste número desde seu ingresso no sistema.

Das 321 peças envolvidas com a coleta seletiva (contando-se os 27 grupos e Cepeve), 93 ou 28,97% do total são novas nos grupos, possuindo seis meses ou menos. 4 grupos têm a metade ou mais das peças com menos de seis meses no grupo. Esses dados ajudam a revelar a grande rotatividade de pessoal das associações (por motivos diversos). Percebeu-se, de maneira indireta, que a maior parte das peças que entraram recentemente nos grupos são provenientes de outros grupos de coleta de material reciclável e, sendo assim, não se pode afirmar que são novas na coleta. O número de peças que não eram catadores antes de ingressarem no sistema é de 186, o que corresponde a 58% do total, como visto anteriormente.

No que diz respeito a ativos humanos, não foi percebido um alto grau de especificidade. Trata-se de um serviço simples e grande parte das peças entrevistadas afirmou que seis meses é tempo demais para que as peças novas nos grupos aprendam o serviço – cerca de dois meses já seriam suficientes para que uma pessoa se aprenda de maneira eficiente a reconhecer e separar os diferentes tipos de material, bem como para que a pessoa memorize o setor de coleta e aprenda a se relacionar com a população, enquanto prestador de serviço à comunidade. Mesmo os serviços na Cepeve de prensar e enfardar o material são considerados simples e exigem não mais do que dois meses para o aprendizado.

Após uma breve análise de todos os ativos relacionados à coleta seletiva, tem-se que somente os locais de coleta de materiais – bairros ou regiões de coleta – são considerados de alta especificidade, em função da dificuldade de mudança, uma vez relacionada uma região a um grupo. Também são considerados ativos de alta especificidade os caminhões baú e de rejeito da empresa terceirizada, os trituradores de vidro (cerca de R\$ 1.350,00 cada um novo) e o moinho de *pet* (cerca de R\$ 66.283,85 cada um novo), por serem bens de maior valor e por serem especialmente desenhados para uma finalidade específica. As prensas (cerca de R\$ 10.000,00 cada uma nova), podem ser consideradas ativos de média especificidade, pois, apesar de serem mais caras que os trituradores de vidro, por exemplo, são mais fáceis de serem empregadas em uma atividade alternativa. O berço, apesar de ser uma estrutura de baixo custo e que pode ser construída pelo próprio grupo, também poderia, devido a sua finalidade específica, ser considerado um ativo de média especificidade. O restante dos ativos é de baixa especificidade e pode, facilmente, ser empregado em atividades alternativas sem maiores problemas. Os ativos da coleta seletiva de Londrina são, em maior parte, investimentos que Zylbersztajn classifica como específicos mas não idiossincráticos, uma vez que se refere a ativos que podem ser reutilizados em caso de quebra contratual (ZYLBERSZTAJN, 1996).

A respeito do uso alternativo dos ativos utilizados pelos grupos, tem-se que 20 dos 27 grupos afirmaram que não utilizam nenhum bem do grupo para outra finalidade, senão a coleta seletiva. Sete grupos utilizam algum bem para outras finalidades além da coleta seletiva e triagem. Desses 7 grupos, 4 usam as carroças para fazer carretos. Dois grupos que possuem caminhonetes as utilizam para fazer carretos. Um grupo que possui carroça e caminhonete utiliza os dois meios de transporte para fazer carretos. O moinho de *pet* é fonte de renda para

o grupo que o possui, uma vez que o mesmo processa *pet* e *pead*⁵⁶ (dois tipos de plásticos) para terceiros, incluindo compradores de outros grupos e da própria Cepeve. Em todos os casos de uso alternativo de ativos ocorrem quase renda, mas somente no caso do moinho de *pet* trata-se de um ativo de alta especificidade. Um grupo relatou utilizar o barracão para dar cursos e palestras fora do horário de trabalho, mas cursos gratuitos, sem a ocorrência de quase rendas.

⁵⁶ Polietileno de Alta Densidade

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral da dissertação é descrever e analisar as características da parceria entre a prefeitura municipal e as associações na coleta seletiva em Londrina. Este objetivo foi alcançado porque os objetivos específicos foram atingidos e os procedimentos metodológicos mostram-se adequados aos fins. Para atender ao primeiro dos objetivos específicos, foi elaborado um histórico do sistema de coleta seletiva de Londrina. Juntamente com o histórico foram discutidos os detalhes econômicos relacionados aos custos do sistema, e também um acompanhamento referente à evolução dos custos desde a implantação do sistema de coleta seletiva em Londrina.

Respondendo ao segundo objetivo específico, ou seja, o da caracterização da parceria entre as Associações de Coleta Seletiva e a Prefeitura Municipal, verificou-se, à luz da literatura e através da pesquisa empírica, que se trata de uma parceria ampliada, com uma ideologia predominante de empreendedorismo competitivo, conforme é descrito na análise dos dados e resumido no quadro 10. É feita, também, em resposta ao terceiro objetivo, uma caracterização da rede do sistema de coleta seletiva de Londrina, com a identificação dos atores, das percepções, das relações e das regras. Um resumo sobre a caracterização da rede do sistema de coleta seletiva encontra-se no quadro 10 e 11 e também no gráfico 7. Maiores informações a respeito do significado das classificações, tanto de parceria quanto de rede, podem ser encontradas no referencial teórico.

Em respostas ao quarto objetivo, ou seja, a caracterização das transações, à luz da ECT, realizou-se uma descrição do sistema com base na frequência, incerteza e especificidade dos ativos. Em relação à frequência, observou-se um sistema de constante interação entre os agentes. Em função da intensidade das transações e do tempo de existência do sistema, há já

uma construção de reputação entre os agentes, mas esta reputação e esta confiança entre os agentes não são suficientemente fortes para impedir comportamentos oportunistas. Nem mesmo os incentivos do principal (Prefeitura Municipal) são insuficientes para a ocorrência de comportamentos oportunistas por parte dos agentes (associações).

Há nitidamente comportamentos oportunistas, tanto por parte dos agentes – as associações -, quanto por parte do principal - Prefeitura Municipal. Os comportamentos verificados são, basicamente, do tipo *ex-post*, ou seja, risco moral. Por parte da Prefeitura Municipal, os comportamentos oportunistas ocorrem quando, por exemplo, a Prefeitura realiza um serviço de maneira informal com associações, que, em tese, seria o mesmo serviço prestado por uma empresa de coleta de resíduos sólidos, sem a realização de um processo licitatório e sem uma remuneração específica para esta finalidade – tira proveito de uma situação ilegal; também quando a Prefeitura Municipal maquia os números do sistema, como, por exemplo, abrangência, tonelagem coletada e custo por tonelada.

Os comportamentos oportunistas dos grupos são observados, por exemplo, quando alguns grupos preferem comercializar seus materiais individualmente, mesmo contando com o apoio em termos de transporte e sacaria da prefeitura; quando alguns grupos não seguem a determinação da Prefeitura Municipal de ratear igualmente seus ganhos; quando os grupos utilizam materiais doados para a coleta seletiva em atividades alternativa com ocorrência de quase rendas; e quando os grupos, conforme alegação da Prefeitura Municipal, maquam os ganhos individuais de seus membros.

É válido ressaltar que os incentivos utilizados pela Prefeitura Municipal não são vistos como tal em sua plenitude por grande parte dos grupos, conforme visto nas análises. As punições utilizadas para forçar o cumprimento contratual são mais bem percebidas pelos grupos, mas também não evitam totalmente os comportamentos oportunistas. Contudo, os comportamentos

oportunistas constatados no sistema não chegam a comprometer operacionalmente a coleta seletiva, de maneira geral.

Há incerteza no sistema e trata-se, basicamente, de uma incerteza de comportamento estratégico – sobretudo há medo das associações em relação ao que poderia ou não fazer a Prefeitura Municipal. Provavelmente somente após a regularização contratual formal do sistema como um todo, tanto por parte dos grupos internamente, quanto da relação dos grupos com a Prefeitura Municipal, é que essas incertezas serão dirimidas.

Em se tratando especificamente de custos de transação, uma primeira observação interessante no caso de Londrina diz respeito ao aumento da informação por parte do agente público (Prefeitura Municipal – Coordenação da Coleta Seletiva). Observa-se que o valor econômico do resíduo sólido proporcionou um ponto de sinergia importante que reduziu consideravelmente os custos totais de operacionalização do sistema. O resíduo sólido é de responsabilidade da Prefeitura Municipal, que tem um custo para coletá-lo, e é também fonte de renda para os catadores, que querem coletá-lo para poderem comercializá-lo e obter disso sua renda. Sendo assim, além de promover uma maior conscientização popular, o aumento da informação/conhecimento da Prefeitura, o sistema de coleta seletiva de Londrina resultou ainda na redução global no valor dos contratos da coleta de resíduos sólidos, como visto anteriormente.

No que diz respeito à especificidade dos ativos, o que se observa é um sistema em que a maior parte dos ativos de alta especificidade se encontra na Cepeve e na empresa terceirizada. Os grupos praticamente não fazem grandes investimentos em bens de difícil emprego em outras atividades, o que minimiza nitidamente os custos de oportunidade para eles. Como se trata de um serviço relativamente simples, também não é necessário muito tempo de treinamento, o que torna alta a rotatividade de pessoal dentro dos grupos. Também não há grandes esforços

em termos de especificidade de marca – os grupos não investem o próprio dinheiro em divulgação e na fixação do seu nome perante a comunidade – e as divulgações feitas são custeadas com verba de um ou outro patrocinador (compradores de material e grandes empresas de Londrina). Por fim, não se observa uma alta especificidade de local no que compete aos grupos. Em termos de local, há alta especificidade somente no que diz respeito à região de coleta, mas esta é delimitada inteiramente pela Prefeitura Municipal – que é a instituição que praticamente define quais serão os ganhos de cada grupo em função deste fator. Como visto, na prática, os grupos mais antigos acabaram pegando os melhores locais de coleta e os novos grupos, as regiões que restavam.

Essa baixa especificidade dos ativos, de maneira geral, contribuiria para uma forma de governança tendente ao mecanismo de preços com transações via mercado. Contudo, a natureza da atividade exige uma forma governança diferente da do sistema de preços, ou seja, com mais compromissos entre agente e principal para evitar que o serviço deixe de ser oferecido à população – integração vertical total ou uma forma híbrida de governança.

Com base nas informações obtidas na pesquisa de campo e nas análises aqui realizadas, pode-se concluir que se trata de uma forma de governança híbrida - a forma contratual observada na coleta seletiva em Londrina não se enquadra em uma forma regida pelo sistema de preços e tampouco se caracteriza como uma forma hierárquica típica. Trata-se de um sistema em evolução constante e norteado por um contrato nitidamente relacional, ou seja, que evolui quase que na própria velocidade do sistema, mas que caminha lentamente para uma relação norteada por um contrato do tipo neoclássico, ou seja, mais estático e com regras mais bem definidas. Isso, provavelmente, ocorrerá na mesma época em que o sistema for regularizado sob o ponto de vista jurídico.

Comparando o sistema atual com outras formas de governança, ter-se-iam as seguintes situações hipotéticas mais comuns: a Prefeitura Municipal assumindo plenamente o sistema e estabelecendo uma governança hierárquica; ou o sistema sendo repassado inteiramente para uma empresa profissional de coleta de resíduos sólidos. No caso de uma governança hierárquica para o mesmo serviço, a Prefeitura Municipal teria de realizar as atividades das associações (coleta nos bairros junto à população; distribuição dos sacos plásticos; composição das bandeiras; separação e comercialização) e da empresa terceirizada (transporte bairro-associações e associações-CEPEVE; coleta seletiva no centro da cidade e nos PEVs; fornecimento dos sacos de 100 litros). Essas atividades, realizadas todas pela prefeitura, poderiam fazer com que os custos da coleta fossem proibitivos para o município.

No caso de realização de um contrato com uma empresa terceirizada para a operacionalização total do sistema, certamente o valor contratual tenderia a aumentar, uma vez que a empresa terceirizada teria que possuir todos os seus funcionários registrados e também não poderia contar com a receita das vendas do material coletado.

Não se defende aqui que as associações mantenham seus funcionários sem registro, mas afirma-se que este fato contribui para que ganhos razoáveis por pessoa sejam mais fáceis de serem obtidos somente com a comercialização do material. Caso os funcionários todos fossem registrados e as associações arcassem com todos os impostos, as receitas provenientes apenas da comercialização do material poderiam não ser suficiente para manter o sistema, tomando como parâmetro a situação atual e os ganhos atuais dos membros dos grupos. Mas considerando-se o potencial de evolução do sistema, que atualmente atinge cerca de 29% dos domicílios, esta situação poderia ser diferente num futuro não muito distante.

Uma terceira possibilidade para o sistema seria a de terceirizar o serviço dos caminhões para a Cepeve, ou seja, com os grupos assumindo a operacionalização total do sistema. Esta última

alternativa poderia tornar os custos mensais menores (caso o sistema continuasse sendo mantido apenas com a comercialização dos resíduos), mas exigiria um recálculo da taxa de 5% atualmente cobrada pela Cepeve e também exigiria um grande investimento em caminhões. Esta alternativa não seria factível atualmente em função da falta de legitimidade da Cepeve frente a alguns grupos, mas pode ser estudada como uma alternativa para uma redução ainda maior nos custos da coleta seletiva, futuramente.

A coleta seletiva de Londrina é um sistema relativamente novo e ligado a duas áreas em crescimento – preservação do meio ambiente e geração de renda -, e em função disso, há maior tolerância por parte da população quanto às ingerências que eventualmente possam ocorrer por parte das associações em termos de ineficiência e falta de efetividade na prestação dos serviços. O material reciclável (ponto de sinergia) serve como uma espécie de garantia própria do sistema, pois ao mesmo tempo em que é um material que precisa ser retirado das vias públicas e das residências pela prefeitura, ele é também a garantia de renda para as associações. Através dos números apresentados, evidentemente a coleta seletiva apresenta uma eficácia operacional crescente, como revelado nas análises dos dados, através do aumento da quantidade de casas que participam do sistema, do aumento da quantidade de material coletado, da melhoria na qualidade do material e do aumento da renda dos integrantes das associações.

A estrutura organizacional montada, evidentemente, minimiza os custos totais da coleta de resíduos sólidos em Londrina, à medida que aumenta simultaneamente a renda das associações. Trata-se de uma estrutura flexível, vantajosa para a Prefeitura Municipal se comparada a outras alternativas e que exige somente o acompanhamento do poder público municipal (no caso da Coordenação da Coleta Seletiva). Os custos de transação da coleta

seletiva em si podem até ser maiores⁵⁷ se comparados aos custos de fiscalização do trabalho de uma empresa terceirizada – em função do aluguel dos barracões e da necessidade maior de pessoal para atuar junto aos grupos -, porém, a redução dos custos operacionais é tamanha que permite uma redução no valor global da coleta seletiva. Também, por enquanto, não há custos em caso de quebra contratual e, sendo assim, a Prefeitura Municipal não teria o ônus de nenhum caso que resolvesse mudar o sistema. Além disso, a evolução da coleta seletiva reduz significativamente a quantidade de material a ser coletado pela coleta convencional, o que provoca também uma redução nos custos da coleta convencional e, conseqüente, da coleta como um todo.

Finalizando, acredita-se aqui, que este trabalho apresenta uma contribuição teórica e empírica. Em termos teóricos, até pelo método utilizado (Estudo de Caso), não é possível fazer generalizações para todos os casos. No entanto, pode-se dizer que o trabalho contribui para um maior detalhamento sobre o funcionamento da parceria entre o poder público e grupos da sociedade civil, em especial sobre a parceria desses atores na coleta seletiva, destacando suas vantagens e fragilidades. Auxilia, por exemplo, a partir do momento em que mostra o funcionamento de um sistema, antecipa possíveis problemas que podem ocorrer num sistema similar, revela a capacidade de economia e de geração emprego e renda do sistema. Em termos práticos, houve um diagnóstico do sistema de Londrina. Falhas e pontos positivos foram identificados, bem como situações ideais e hipotéticas foram pensadas, o que pode ajudar, em termos operacionais e gerenciais, a situação da coleta seletiva em Londrina e espera-se que melhorias efetivamente sejam feitas.

Apesar das contribuições, no entanto, o presente trabalho apresenta algumas indagações que exigem novos estudos técnicos e/ou científicos, tais como:

⁵⁷ Os custos para gerenciamento do sistema somam cerca de R\$ 27.637,50, como visto anteriormente.

- a) Qual a cadeia produtiva de cada um dos materiais coletados na coleta seletiva?
- b) Quais as características, vantagens e desvantagens do reaproveitamento de cada tipo de material?
- c) Qual a capacidade de assimilação de mão-de-obra do sistema de Londrina, considerando fatores como:
 - 1) Pessoas que sobrevivem da catação no município;
 - 2) Preço dos materiais;
 - 3) Custo dos equipamentos para processamento de material;
 - 4) Custo para a construção de locais de triagem adequados;
 - 5) Custos operacionais, encargos sociais e trabalhistas e renda média esperada para cada membro.
- d) Criação de indicadores sobre a coleta seletiva e acompanhamento de sua evolução:
 - 1) Peso do material;
 - 2) Composição do material;
 - 3) Qualidade do material;
 - 4) Custo do sistema por tonelada.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. A rede, os nós, as teias: tecnologias alternativas na agricultura. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 159-177, nov./dez. 2000.
- AFFONSO, Rui de Britto; BARROS, Pedro Luiz. **A Federação em perspectiva**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ALVES, Jeanês Miranda; STADUTO, Jefferson. Análise da estrutura de governança: o caso cédula do produtor rural (CPR). In: WORKSHOP BRASILEIRO DE GESTÃO DE SISTEMAS AGROALIMENTARES 2., 1999. Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto, FEA/USP. Disponível em: <<http://www.fearp.usp.br/egna/arquivo/12.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2003.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp>. Acesso em 09 mar. 2005.
- BRASIL. **Agenda 21 Brasileira** – Bases para Discussão. Ministério do Meio Ambiente (MMA), MMA/PNUD, Brasília, 2000.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Câmara de Reforma do Estado. Brasília, 1995.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, p. 022, coluna 02, 27 fev. 1967.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1983**. 15. ed., São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **A Crise da América Latina**: Consenso de Washington ou Crise Fiscal? Aula Magna no XVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC, Brasília, 4 de dezembro 1990.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reconstruindo um novo estado na América Latina**. Intervenção na Conferência "Os novos caminhos da América Latina: Estado, mercado e equidade". Montevideu: BID & PNDU, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter. Apresentação. In: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** (Coletânea). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm; SACHS (orgs.). **Brasil**: Um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 222-259.

BROWN, David T. **The Legacy of the Landfill**: Perspectives on the solid crisis. In: MUSTAFA, Nabil (ed.). *Plastics Waste Management: disposal, recycling, and reuse*. New York: Marcel Dekker, 1993.

CALDERONI, Sabetai. **Os bilhões perdidos no lixo**. São Paulo: Humanitas Publicações FFLCH/USP, 2003.

CAMPANTE, Filipe Robim; FERNANDES, Felipe Tâmega. **Verticalização versus concorrência: o dilema regulatório no setor elétrico brasileiro segundo a abordagem dos custos de transação**. IE-UFRJ, junho/1998. Disponível em: <<http://race.nuca.ie.ufrj.br/PaperArquivo/WP/campante1.doc>> . Acesso em: 16 abr. 2004.

CARVALHO, A. B. As vicissitudes da Reforma Gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 1999. Foz do Iguaçu. **Anais...** Campinas: ANPAD, 1999.

CASSEL, C.; SYMON, G. **Qualitative Methods in Organizational Research**: A practical Guide. UK, SAGE Publications Ltd, 1994.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. vol. 1, 4. ed., São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTI, Bianor S. Implementação de programas sociais de massa: a gestão estratégica no contexto interorganizacional da política pública. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 93, p.73-89, jan./abr, 1998.

CEMPRE – **Compromisso Empresarial para Reciclagem**. Pesquisa Ciclossoft 2002. Disponível em: < <http://www.cempre.org.br> >. Acesso em: 23 set. 2003.

CEMPRE – **Compromisso Empresarial para Reciclagem**. Pesquisa Ciclossoft 2004. Disponível em: <<http://www.cempre.org.br>> . Acesso em: 20 dez. 2004.

CEPEVE – **Central de Pesagem e Venda**. Relatório -Primeiros três meses de atividade em sede própria. Londrina, 2003.

CLARO, Danny Pimentel; SANTOS, Antonio Carlos dos. O complexo agroindustrial das flores sob a ótica da economia dos custos de transação (ECT). **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v.1, n. 7, 2º trim./98.

COASE, Ronald H. La naturaleza de la empresa (1937). In: WILLIAMSON, Oliver E.; WINTER, Sidney G. (Organizadores). **La naturaleza de la empresa** – Orígenes, evolución y desarrollo. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996.

COASE, Ronald H. La naturaleza de la empresa: significado (1987). In: WILLIAMSON, Oliver E.; WINTER, Sidney G. (Organizadores). **La naturaleza de la empresa** – Orígenes, evolución y desarrollo. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. Ministério do Meio Ambiente. **Brasil**. Resolução nº 275 de 25 de abril de 2001. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/>>. Acesso em: 20 dez. 2004.

CONCEIÇÃO, Octavio C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA. 7., 2002. Curitiba. **Anais...** 2002. Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/sep/eventos/enc2002/enc2002.htm>>. Acesso em: 18 out. 2003.

CONTRATO Nº 041 de prestação de serviços de limpeza. **Prefeitura Municipal de Londrina, 2002.**

CONTRATO Nº 039 de operação do aterro e manejo das lagoas de chorume. **Prefeitura Municipal de Londrina, 2002.**

CONTRATO Nº 013 de fornecimento de veículos e equipamentos com equipe de guarnição para a coleta seletiva. **Prefeitura Municipal de Londrina, 2003.**

COOPER, Donald. R.; SCHINDLER, Pamela. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTA, Luana Cristina; ARAÚJO, Maria da Piedade. Integração vertical na agroindústria avícola: busca de evidência empírica para a teoria dos custos de transação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO RURAL. GOIÂNIA. 4., 2001. Goiás. **Anais...** Goiás, 2001. Disponível em: <<http://www.dae.ufla.br/Biblioteca/4CongrABAR/index2001.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2003.

DUARTE, André Luis C. M.; DI SERIO, Luiz Carlos; VASCONCELOS, Luiz Henrique R. SAMPAIO, Mauro. **Supply chain design: to make or not to make, that is the question?** BALAS - The Business Association of Latin American Studies, Caracas, 2000.

DUBOIS, A. M. **Coleta Seletiva: Análise da Experiência do Distrito Federal**. 1999. Dissertação (Mestrado)-Departamento de Geografia. Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília: Brasília, 1999.

DULANY, Peggy. Tendências emergentes em parcerias intersetoriais: processos e mecanismos para colaboração. In: IOSCHPE, Evelyn Berg. **3º Setor – desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FAGUNDES, Jorge. Economia Institucional: custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 2, UFRJ. Rio de Janeiro, 1998.

FALCONER, Andrés Pablo. **A Promessa do Terceiro Setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão**. 1999. Dissertação (Mestrado)-Departamento de Administração. São Paulo, 1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 35, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FARIAS, Josivania Silva; FONTES, Luís Abelardo Mota. Gestão Integrada de Resíduos Sólidos: o lixo de Aracaju analisado sob a ótica da gestão do meio ambiente. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 95-105, abr./jun. 2003.

FERRAREZI, Elisabete. Estado e Setor Público Não Estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2., (1997 Oct. 15-18 : Venezuela). Disponível em: <http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html>. Acesso em: 28 jun. 2003.

FERRAREZI, Elisabete; REZENDE, Valéria. **Oscip - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público**: a Lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor. 2 ed., Brasília: Comunidade Solidária, 2002.

FERREIRA, Caio Fonseca. Crescimento econômico na presença de custos de transação. In: SEMEAD. 4., 1999. São Paulo. **Anais...** São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://www.usp.br/semead>>. Acesso em: 13 dez. 2003.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa. As ONGs e a contribuição ao desenvolvimento sustentável da Amazônia. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 6., 2001. Buenos Aires. **Anais...** (2001 Nov. 5-9: Buenos Aires). Disponível em: <http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html>. Acesso em 28 jun. 2003.

FLEURY, Sônia. Reforma administrativa: uma visão crítica. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 31 (4):299-309, jul/ago, 1997.

FLEURY, Sônia. Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. **Revista Nueva Sociedad**, n. 156, p.72-94, jul/ago, Caracas, 1998.

FRANCISCO, Salvador. **ONGs de reciclagem elegem diretoria**. Disponível em: <<http://www.londrina.pr.gov.br/noticias>>. Acesso em: 14 dez. 2002a.

FRANCISCO, Salvador. **CMTU calcula economia de R\$ 6 mi com limpeza**. Disponível em: <<http://www.londrina.pr.gov.br/noticias>>. Acesso em: 27 nov. 2002b.

FUZARO, João Antonio; RIBEIRO, Lucilene Teixeira. **Coleta seletiva para prefeituras**. 3. ed., São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente. CETESB, 2003.

GILL, John; JOHNSON, Phil. **Research methods for managers**. MIMEO. UK, Paul Chapman Publishing Ltd. 1991.

GRIMBERG, Elizabeth; BLAETH, Patrícia. **Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais**. Coleta Seletiva: reciclando materiais, reciclando valores. São Paulo. Número 31, 1998.

GUERREIRO-RAMOS, Alberto. A teoria administrativa e a utilização inadequada de conceitos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 7 (3):5-17, jul/set, 1973.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e Contexto Brasileiro**. 2 ed., Rio de Janeiro: FGV, 1983.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da Riqueza das Nações. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HARTLEY, Jean F. Estudo de Caso em Pesquisa Organizacional. In: CASSEL, C. e SYMON, G. **Qualitative Methods in Organizational Research: A practical Guide**. UK, SAGE Publications Ltd, 1994.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População e Domicílios** - Divisão Territorial 2001. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2005.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002-2003**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2005.

JACOBI, Pedro. Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6 nov./dez. 2000. p. 131-158.

JOSKOW, Paul L. La especificidad de los activos y la estructura de las relaciones verticales: pruebas empíricas. In: WILLIAMSON, Oliver E.; WINTER, Sidney G. (Organizadores). **La naturaleza de la empresa** – Orígenes, evolución y desarrollo. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 6, nov./dez., 2000.

JUNQUEIRA, Luciano Prates e INOJOSA, Rose Marie. Gestão dos serviços públicos de saúde: em busca de uma lógica da eficácia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 26, n. 2, abr./jun., 1992.

KING, Nigel. A entrevista em pesquisa qualitativa. In: CASSELL, C.; SYMON, G. **Qualitative methods in organizational research** – a practical guide. UK: SAGE Publications, 1994.

LICHA, Isabel. Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social. VI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 1., 2001. Buenos Aires, Argentina, **Anais...** Buenos Aires, 5-9 de novembro de 2001. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/siareweb/menusia.html>>. Acesso em 13 fev. 2002.

LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia. **Gestão Estratégica: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.

LONDRINA – site de notícias da prefeitura municipal. ONG inaugura barracão para reciclagem. Disponível em: <<http://www.londrina.pr.gov.br/noticias>>. Acesso em: 27 set. 2002.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14, n. 41, São Paulo, out./1999.

MIGUELETTO, Danielle Costa Reis. **Organizações em rede**. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Escola Brasileira de Administração Pública – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

MORAES, Renato Pianowski de. **Resíduos sólidos e depósitos reembolsáveis** – um estudo de caso para o município de Londrina – Paraná. 2003. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica)-Universidade de Brasília. Brasília, 2003.

MOURA, Suzana. A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes. **Revista de Administração Contemporânea**. ANPAD, v.1, n.1, jan./abr., 1998.

NORTH, Douglas C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

NORTH, Douglas C. **Custos de transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro. Instituto Liberal, 1994. 38p.

OLAK, Paulo Arnaldo. **Bases para a eficácia na aplicação do contrato de gestão nas organizações sociais brasileiras**. 2000. Tese de Doutorado. Departamento de Contabilidade. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração Pública Gerencial e construção democrática no Brasil: Uma abordagem crítica. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001. Campinas. **Anais...** Campinas: ANPAD, 2001.

PASSADOR, João Luiz; PASSADOR, Cláudia Souza. O modelo de Estado Gerencial, Terceiro Setor e o exercício da cidadania. In CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD - CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO - SOBRE LA REFORMA DO ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 3., 1998. Madri, Espanha, **Anais...** Madri, 1998.

PECI, Alketa. Pensar e agir em rede: implicações na gestão das políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000. Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 2000.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. Desafios e oportunidades da reforma do Estado no Brasil: A questão das organizações sociais. **O&S**, v. 5, n. 11, jan./abr., 1998.

PONDÉ, João Luis; FAGUNDES, Jorge; POSSAS, Mário. Custos de transação e políticas de defesa da concorrência. Rio de Janeiro:IE-UFRJ, **Revista de Economia Contemporânea**, v. 2, 1998. Disponível em: <<http://race.nuca.ie.ufrj.br/PaperArquivo/WP/possas2.doc>>. Acesso em 16 abr. 2004.

RECICLOTECA. **Centro de Informações sobre Reciclagem e Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.recicloteca.org.br>>. Acesso em 21 dez. 2004.

RELATÓRIO - **Atividades da Coleta Seletiva em 2002**. LONDRINA – Prefeitura Municipal. Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização – CMTU, 2002.

RELATÓRIO - **Atividades da Coleta Seletiva em 2003**. LONDRINA – Prefeitura Municipal. Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização – CMTU, 2003.

ROLIM, Aline Marques. **A reciclagem de resíduos pós-consumo em oito empresas do Rio Grande do Sul**. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

ROSEN, Sherwin. Costos de Transacción y mercados de trabajo internos. In: WILLIAMSON, Oliver E.; WINTER, Sidney G. (Organizadores). **La naturaleza de la empresa** – Orígenes, evolución y desarrollo. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996.

ROVERE, Mario. **Redes en Salud** (1998). Disponible em: <<http://www.rosario.gov.ar>>. Acesso em: 25 mar. 2004.

RUBERG, Cláudia; AGUIAR, Alexandre; PHILIPPI JR., Arlindo. Promoção da Qualidade Ambiental através da reciclagem de resíduos sólidos domiciliares. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE QUALIDADE AMBIENTAL – GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS E CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL. 2., 1998. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 1998, p.163-167.

SALAMON, Lester. **Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare state**. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1995.

SENNET, R. **A corrosão do caráter. Conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar e SERRA, Maurício Aguiar. **Neoliberalismo, Políticas Governamentais e Exclusão Social no Brasil**. Disponível em: <http://www.portal.economia.ufpr.br/textos_historia_economica/congressoabphe/Carl_neolibpolgov.doc>. Acesso em 16 jun. 2003.

SERVA, Maurício. O Estado e as ONGs: uma parceria complexa. **Revista de Administração Pública** – RAP. Rio de Janeiro, nov./dez. 1997, p. 41-54.

SCHERER-WARREN Ilse. Redes e espaços virtuais: uma agenda para a pesquisa de ações coletivas na era da informação. UFSC/PPGSP, **Cadernos de Pesquisa**, n. 11, jul. 1997.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego** – diagnóstico e alternativas. São Paulo: Contexto, 1999.

SMORIGO, Juliana Negrini. Os sistemas de distribuição de flores e plantas ornamentais: uma aplicação da economia dos custos de transação. In: WORKSHOP BRASILEIRO DE GESTÃO DE SISTEMAS AGROALIMENTARES. 2., 1999. Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: FEA/USP, 1999. Disponível em: <www.fearp.usp.br/egna/arquivo/27.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2003.

SOCZEK, Daniel. **Da negação à parceria: breves considerações sobre as relações ONGs-Estado**. Rits - Rede de informações para o terceiro setor. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://tamarindo.rits.org.br/notitia/servlet/newstorm.notitia.apresentacao.ServletDeSecao?codigoDaSecao=9&dataDoJornal=atual>>. Acesso em 10 mai. 2003.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de Políticas y Eficácia de la Administración**. Madrid: INAP/MAP, 1989.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Tem razão a Administração**. Ensaios de Teoria Organizacional e Gestão Social. Ijuí: Editora Unijuí, 2002, 220 p.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E. **Mercados y jerarquias: su análisis y sus implicaciones antitrust**. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1991.

WILLIAMSON, O. E. The transaction cost economics and organization theory. **Journal of Industrial and Corporate Change**, n.2, 1993, p. 107-156.

WILLIAMSON, Oliver E. La lógica de la organización económica. In: WILLIAMSON, Oliver E.; WINTER, Sidney G. (Organizadores). **La naturaleza de la empresa – Orígenes, evolución y desarrollo**. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso – Planejamento e Métodos**. 2. ed., Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZYLBERSZTAJN, Décio. Entre o mercado e a hierarquia: análise de casos de quebra contratual no agribusiness. In: SEMEAD. 1., 1996. São Paulo. **Anais...** São Paulo, 1996.

ZYLBERSZTAJN, Décio. **Estruturas de governança e estruturação do agribusiness: Uma aplicação da nova economia das instituições**. 1995. Tese (Livre Docência em Administração Pública)-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – USP. São Paulo, 1995.

APÊNDICES

Apêndice A - Questionário aplicado junto às associações envolvidas na coleta seletiva

1 - Nome da associação:	2 - Fone:
3 - Endereço:	
4 - Nome do entrevistado:	
5 - Cargo do entrevistado (breve descrição):	
6 - Tempo no grupo: _____	7 - Nº de membros da associação: _____
8 - Quantos deles não eram catadores:	
9 - Há quanto tempo a associação existe?	
10 - Há quanto tempo a associação participa “oficialmente” da coleta seletiva?	
11 - A Associação foi criada por iniciativa da Prefeitura ou de seus membros?	
12 - Possui registro em Cartório: () sim () não	
13 - Quantos trabalhadores recolhem INSS: _____	
14 - Qual a renda média mensal das pessoas envolvidas na coleta: _____	

1 - Quanto à frequência:

1 a) Quantas vezes por semana a associação realiza coleta nas casas e quais os dias da semana?

1 b) Há variação durante o ano nesta frequência de coleta (inverno e verão)? Forneça detalhes.

1 c) Como é definida a frequência com que a associação realiza a coleta?

1 d) A Associação comercializa através da CEPEVE? Informe o percentual, em volume, daquilo que vai para a CEPEVE. Indique o destino do material que não vai para a CEPEVE.

(-1) Não, explique o porquê	(0) até 50% do material	(1) mais de 50% do material
-------------------------------	---------------------------	-------------------------------

1 e) Quantas vezes por semana/por mês a associação entrega material na CEPEVE e quais os dias da semana?

1 f) Quantas vezes por mês a Associação se reúne com:

<input type="checkbox"/>	CEPEVE
<input type="checkbox"/>	Outras Associações
<input type="checkbox"/>	Prefeitura (Coordenação da Coleta Seletiva)

2 - Quanto à incerteza:

2 a) Quanto à coleta nas casas, desde o ingresso da associação no sistema:

2 a 1) O número de casas em que é feita a coleta está:

(-1) Diminuindo	(0) Estabilizado	(1) Aumentando
-------------------	--------------------	------------------

2 a 2) A quantidade de material coletado está:

(-1) Diminuindo	(0) Estabilizada	(1) Aumentando
-------------------	--------------------	------------------

2 a 3) A qualidade do material coletado está:

(-1) Piorando	(0) Se mantendo	(1) Melhorando
-----------------	-------------------	------------------

2 b) Que garantias a associação possui da prefeitura a respeito da continuidade do sistema e da continuidade da participação da associação na coleta? Quais são os principais medos e incertezas, medo?

2 c) Quais são os incentivos utilizados pela Prefeitura Municipal para estimular a Associação a coletar da melhor maneira possível?

2 d) Quais são os mecanismos de punição utilizados pela Prefeitura Municipal para garantir a coleta por parte da Associação? Já foram utilizados nesta Associação?

3 – Quanto à especificidade dos ativos:

3 a) Especificidade de local:

3 a 1) Quais são os bairros em que a Associação realiza coleta, por dia da semana? A sede da associação está localizada na região de coleta? Todos os bairros são próximos à associação (raio de quatro quilômetros)?

2^a

3^a

4^a

5^a

6^a

Sáb

3 a 2) Existe a possibilidade de mudança de local da sede da associação? Quais as conseqüências em caso de mudança para um local dentro da região de coleta e/ou fora da região de coleta?

3 a 3) Quantos sacos são distribuídos pela Associação para a população e quantas casas são atendidas por semana? Forneça detalhes

Número de sacos

Número de casas

3 b) Especificidade de marca

3 b 1) É feita alguma divulgação da Associação especificamente (e não da coleta em geral), seja através de camisetas, bonés, panfletos, etc? Forneça detalhes.

3 c) Especificidade de ativos fixos

3 c 1) Imóveis	Possui?	Comprado/ Próprio	Doador/ emprest	Alugado	Bom estado aparente?	Caso doado/ emprestado ou alugado, forneça detalhes
Barracão	()sim () Não	()	()	()	() sim () não	
Escritório	()sim () Não	()	()	()	() sim () não	

3 c 2) Móveis	Possui?	Nº	Comprado/ Próprio	Doado/ Emprest	Bom estado Aparente?	Caso doado/ emprest, forneça detalhes.
Tambores p/ armazenagem do material separado	() sim () Não		()	()	() sim () não	
Balcão/mesa de triagem	() sim () Não		()	()	() sim () não	
Berço	() sim () Não		()	()	() sim () não	
Outros móveis, quais?	() sim () Não		()	()	() sim () não	

3 c 3) Transporte	Possui?	Nº	Comprado/ Próprio	Doado/ /Emprest	Ano	Bom estado Aparente?	Caso doado/ empresta- do, forneça detalhes.
Kombi	() sim () não		()	()		() sim () não	
Caminhão	() sim () não		()	()		() sim () não	
Caminhonete	() sim () não		()	()		() sim () não	
Carroça – tração animal	() sim () não		()	()		() sim () não	
Carrinho de mão	() sim () não		()	()		() sim () não	
Outros transportes Quais?	() sim () não		()	()		() sim () não	

3 c 4) Máquinas	Possui?	Nº	Comprado/ Próprio	Doado/ Emprest	Bom estado Aparente?	Caso doado/ emprest, forneça detalhes.
Triturador de vidro	() sim () Não		()	()	() sim () não	
Moinho de Pet	() sim () Não		()	()	() sim () não	
Prensa (papel, pet)	() sim () Não		()	()	() sim () não	
Balança	() sim () Não		()	()	() sim () não	
Elevador p/ empilhar fardo	() sim () Não		()	()	() sim () não	
Outras máquinas, quais?	() sim () Não		()	()	() sim () não	

3 c 5) Alguns dos bens possuídos pela Associação são utilizados para outra finalidade, senão a coleta seletiva e separação dos materiais coletados? Forneça detalhes.

3 c 6) Algum bem que a Associação possui é difícil de ser empregado em outra atividade ou de difícil comercialização? (móveis, prensas, máquinas, veículos). Forneça detalhes.

3 d) Especificidade de ativos Humanos

3 d 1) Quantas pessoas ingressaram na Associação há seis meses ou menos?

3 d 2) O número de pessoas na associação desde o seu ingresso no sistema está: Forneça detalhes a respeito do número de pessoas atual, o número de pessoas na data de seu ingresso no sistema, o número máximo de pessoas e o número mínimos de pessoas desde o seu ingresso no sistema.

Apêndice B – Questionário aplicado junto à Prefeitura Municipal (Coordenação da Coleta Seletiva)

1 - Nome da Entidade: CMTU – Coordenação da Coleta Seletiva	2 - Fone: 3344-3232
3 - Endereço: Rua João Cândido, nº 1028	
4 - Nome do entrevistado: José Paulo da Silva	
5 - Cargo do entrevistado (descrição): Coordenador do programa de coleta seletiva	
6 - Tempo no cargo/atividade: _____	
7 - Nº de pessoas da prefeitura que trabalham com a coleta seletiva, especifique: _____ Terceirizada total: _____ Motoristas: _____ Ajudantes _____ Coordenação técnica total: _____ Funcionários: _____ Estagiários: _____	

1 - Quanto à frequência:

1 a) Como é definida a frequência com que cada associação realiza a coleta? Forneça detalhes.

1 b) Por que existe variação na frequência de coleta das associações? Forneça detalhes.

2 – Quanto à incerteza:

2 a) Que garantias as associações possuem da prefeitura a respeito da continuidade do sistema, e da continuidade da participação delas na coleta?

2 b) Quais são os incentivos utilizados pela Prefeitura Municipal para estimular a Associação a continuar coletando pelo sistema?

2 c) Quais são os mecanismos de punição utilizados pela Prefeitura Municipal para garantir a coleta por parte da Associação? Já foram utilizados quanta vezes?

2 d) Há intenção da prefeitura em promover o recolhimento do INSS das pessoas envolvidas na coleta seletiva?

3 – Quanto à especificidade dos ativos:

3 a) Especificidade de ativos

3 a 1) Como a prefeitura participa no sentido de equipar as associações em termos de móveis, equipamentos, veículos e imóveis? Forneça detalhes.

3 b) Especificidade de local:

3 b 1) Como foi o local da sede de cada associação escolhido? Qual a possibilidade de a associação mudar a sede de local, dentro da zona de coleta ou para fora da zona de coleta?

3 b 2) Como os bairros são destinados para a coleta através desta ou daquela associação? Quais os critérios da divisão?

3 b 3) Existe algum credenciamento para que uma determinada Associação colete num determinado bairro? Os contratos (mesmo informais) são respeitados? Existem penalidades para as associações que coletam em regiões de outras associações? Quais são as penalidades? Forneça detalhes.

3 b 4) Quantos sacos são distribuídos para as Associações semanalmente e quantas residências são atendidas semanalmente? Forneça detalhes a respeito da diferença entre o número de sacos e de casas, caso haja.

Número de sacos

Número de casas

3 c) Especificidade de marca

3 c 1) É feita alguma divulgação da Coleta Seletiva, por parte da prefeitura, seja através de camisetas, bonés, panfletos, etc? Forneça detalhes.

3 d) Especificidade de ativos humanos

3 d 1) Quantas pessoas da Coordenação da Coleta Seletiva já participaram de pelo menos um treinamento sobre coleta seletiva e/ou gerenciamento de resíduos sólidos?

3 d 2) Quantas pessoas ingressaram na Coordenação da Coleta Seletiva há seis meses ou menos?

3 d 3) O número de pessoas na Coordenação desde 2001 (data de criação do atual sistema): Forneça detalhes a respeito do número de pessoas atual, o número de pessoas na data de sua criação, o número máximo de pessoas e o número mínimos de pessoas.

Apêndice C – Questionário aplicado junto à CEPEVE

1 - Nome da associação: CEPEVE		2 - Fone: 3327-2468	
3 - Endereço: Escritório: Rua Paraguai, 709 Central de Processamento: chácara São Miguel			
4 - Nome do entrevistado:			
5 - Cargo/atividade do entrevistado:			
6 - Associação a que pertence:			
6 - Tempo no cargo/atividade: _____		7 - Nº de membros da CEPEVE: _____	
		Total de eleitos: _____ Total de funcionários: _____	
8 - Quantos deles não eram catadores?: _____			
9 - Os funcionários possuem carteira assinada? Quantos? _____			
10 - Qual a renda média dos funcionários da CEPEVE? _____			

1 - Quanto à frequência:

1 a) A respeito da entrega de material na CEPEVE:

Número total de associações que entregam material na CEPEVE

Número de associações que entregam material na CEPEVE por dia (em média).

1 b) Quantas toneladas de material são entregues, em média, por dia e por semana na CEPEVE?

Toneladas, em média, por dia

Toneladas, em média, por semana

1 c) Há variação durante o ano nesta frequência de entrega e na quantidade de material entregue (inverno e verão)? Forneça detalhes.

2 – Quanto à incerteza:

2 a) Desde a criação da CEPEVE, a quantidade (em toneladas) de material entregue está:

(-1) Diminuindo	(0) Estabilizado	(1) Aumentando
-----------------	------------------	----------------

2 b) Forneça detalhes a respeito do número de associações que entregam material na CEPEVE, desde a última eleição da CEPEVE:

Número de associações que deixaram de comercializar através da CEPEVE

Número de associações que começaram a comercializar através da CEPEVE

3 – Quanto à especificidade dos ativos:

3 a) Especificidade de ativos fixos

3 a 1) Imóveis	Possui?	Comprado/ próprio	Doador/ Emprest	Alugado	Bom estado Aparente?	Caso doado ou alugado, forneça detalhes
Barracão	()sim () Não	()	()	()	() sim () não	
Escritório	()sim () Não	()	()	()	() sim () não	

3 a 2) Equipamentos	Possui?	Nº	Comprado/ próprio	Doado/ Emprest	Bom estado Aparente?	Caso doado/ emprest, forneça detalhes.
Triturador de vidro	()sim () Não		()	()	() sim () não	
Triturador de Pet	()sim () Não		()	()	() sim () não	
Prensa	()sim () Não		()	()	() sim () não	
Balança	()sim () Não		()	()	() sim () não	
Elevador p/ empilhar fardo	()sim () Não		()	()	() sim () não	
Outras máquinas, quais?			()	()	() sim () não	

3 a 3) Móveis	Possui?	Nº	Comprado/ próprio	Doado/ Emprest	Bom estado Aparente?	Caso doado/ emprest., qual a fonte?
Tambores p/ armazenagem do material separado	()sim () Não		()	()	() sim () não	
Balcão de triagem	()sim () Não		()	()	() sim () não	
Baias de triagem	()sim () Não		()	()	() sim () não	
Outros móveis, quais?	()sim () Não		()	()	() sim () não	

3 a 4) Alguns dos bens possuídos pela CEPEVE são utilizados para outra finalidade, senão o processamento e venda dos materiais coletados? Forneça detalhes.

3 a 5) Algum bem que a CEPEVE possui é de difícil comercialização? (prensas, máquinas).

3 a 6) Alguns dos bem que a CEPEVE possui não são utilizados ou são subutilizados? Quais? Por quê?

3 b) Especificidade de ativos Humanos

3 b 1) Quantas pessoas da CEPEVE já participaram de, pelo menos, um treinamento sobre separação ou venda de resíduos sólidos?

3 b 2) Quantas pessoas ingressaram na CEPEVE há seis meses ou menos?

3 b 3) O número de pessoas na CEPEVE desde a sua criação está: Forneça detalhes a respeito do número de pessoas atual, o número de pessoas na data de sua criação, o número máximo de pessoas e o número mínimo de pessoas.

3 c) Especificidade de marca

3 c 1) É feita alguma divulgação da CEPEVE especificamente (e não da coleta em geral), seja através de camisetas, bonés, panfletos, etc.? Forneça detalhes.

3 d) Especificidade de local:

3 d 1) Como foi feita a escolha do local em que a CEPEVE está instalada (tanto a sede administrativa, quanto a sede operacional)?

3 d 2) Existe a possibilidade de mudança de local das sedes da CEPEVE? Quais as conseqüências em caso de mudança?

Apêndice D – Tipos e preço por quilo dos materiais comercializados pela Cepeve em novembro de 2004

Nº	Material	Preço do quilo (R\$)
1	Pet - polietileno tereftalato	0,90
2	Tetra pak	0,10
3	Óleo (garrafas pet contaminadas por óleo)	0,40
4	Pead - polietileno de alta densidade (branco)	0,80
5	Pead - polietileno de alta densidade (colorido)	0,47
6	Manteiga/margarina (recipientes de manteiga e margarina)	0,47
7	Plástico duro (balde, bacia)	0,40
8	Tampa (de garrafas pet)	0,50
9	Sucata	0,24
10	Plástico fino branco	0,50
11	Plástico fino colorido	0,40
12	Sacola	0,20
13	Papel misto	0,07
14	Papelão	0,22

Apêndice E – Principais compradores de material do sistema da coleta seletiva em janeiro de 2005-02-08

Material	Compradores	Origem - compradores
Pet	Cedeplas (indústria)	Apucarana - PR
Pead (branco e colorido)	Cedeplas (indústria)	Apucarana - PR
PP - polipropileno	Cedeplas (indústria)	Apucarana - PR
Plástico Duro	Rolampel (atravessador)	Rolândia - PR
Plástico fino	Plastimax (indústria)	Ibiporã - PR
Papelão	Clausol (atravessador)	Londrina - PR
Papel branco	Ticopel (indústria)	Londrina - PR
Papel misto	Clausol (atravessador)	Londrina - PR
Sucatas	Ferro velho Batista (atravessador) Ferro velho Quintino (atravessador)	Londrina - PR
Alumínio	Vergote (indústria)	Londrina - PR
PS – poliestireno (copinhos de plástico, lateral de geladeira)	Clausol (atravessador)	Londrina - PR
Vidro	Vasilhames Moura (atravessador)	Londrina - PR

Apêndice F - Fotos ilustrativa do sistema de coleta seletiva



Foto 1 - Central de triagem da CEPEVE



Foto 2 - Estrutura de triagem de um grupo considerado muito mal estruturado



Foto 3 - Estrutura de triagem de um grupo bem estruturado



Foto 4 - Barracão considerado em bom estado, mas inapropriado para o trabalho – muito abafado, sem ventilação



Foto 5 - Barracão considerado em bom estado mas inadequado para a triagem – muito abafado, sem ventilação



Foto 6 - Seu Antônio – tesoureiro da CEPEVE e presidente do grupo PRIMAVERA



Foto 7 - Sandra – Presidente da CEPEVE e do grupo AREL

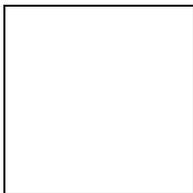


Foto 8 - José Paulo – Coordenador da Coleta Seletiva

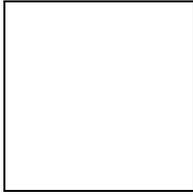


Foto 9 - Prensas da CEPEVE em operação

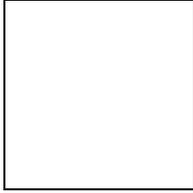


Foto 10 - Trituradores de vidro da CEPEVE – em perfeito estado, mas fora de funcionamento

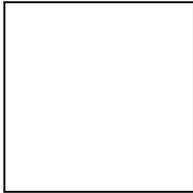


Foto 11 - Caminhão de rejeitos da empresa terceirizada

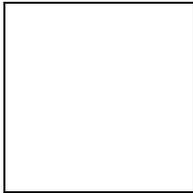


Foto 12 - Caminhão Baú da empresa terceirizada

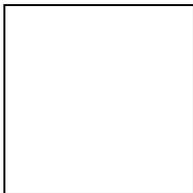


Foto 13 - Berço do grupo “Reciclando Vidas”

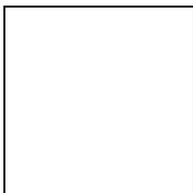


Foto 14 - Vista lateral do berço, recebendo material de um caminhão baú

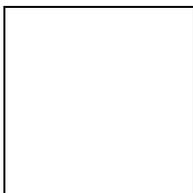


Foto 15 - Moinho de *pet* – estrutura que pode custar até R\$ 64.283,85 (orçamento de um novo - Garcia de Paula Indústria e Comercio de Máquinas Ltda). Estima-se que este da foto, do grupo “Reciclando Vidas” valha cerca de R\$ 12.000,00

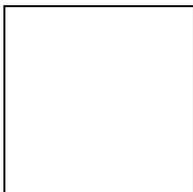


Foto 16 - Visão lateral do Moinho de *pet* do grupo “Reciclando Vidas”

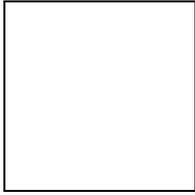


Foto 17 - Bandeira montada na rua Paraguai

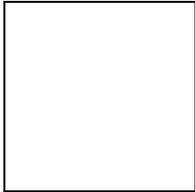


Foto 18 - Visão lateral da bandeira