

A COPRODUÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO NA RECICLAGEM DE RESÍDUOS SÓLIDOS: ESTUDO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

*COPRODUCTION OF PUBLIC SERVICES IN SOLID WASTE RECYCLING: A STUDY IN
MUNICIPALITY OF FLORIANÓPOLIS*

DOI: <http://dx.doi.org/10.13059/racef.v7i3.388>

Fernando Amorim da Silva^a, Alessandra Knoll^b e Luis Moretto Neto^c

^a **Fernando Amorim da Silva**
fernandoasilva@yahoo.com
Universidade Federal de Santa Catarina

^b **Alessandra Knoll**
alekawaii@gmail.com
Universidade Federal de Santa Catarina

^c **Luis Moretto Neto**
luis.moretto.neto@ufsc.br
Universidade Federal de Santa Catarina

Data de envio do artigo: 22 de Junho de 2016.

Data de aceite: 17 de Dezembro de 2016.

Palavras-chave:

Coprodução de Serviço Público; Modos de Gestão; Reciclagem de Resíduos Sólidos.

Resumo A concentração de renda e diminuição no acesso ao trabalho digno têm levado à necessidade de um novo modelo para os serviços públicos. O processo de urbanização e industrialização da sociedade brasileira levou muitas pessoas à periferia das cidades, além do crescimento da produção de resíduos sólidos urbanos, passíveis de reciclagem. A coprodução é uma alternativa para, a partir da reciclagem, obter resultados para a comunidade, do ponto de vista da distribuição de renda e do acesso ao trabalho. Assim, o presente trabalho tem o objetivo de analisar a coprodução de serviço público na reciclagem de resíduos sólidos, por meio de estudo no Município de Florianópolis. Foram analisadas as relações entre a empresa municipal que coleta os resíduos sólidos, uma associação de catadores e uma empresa privada que adquire parte desse material. Foi possível identificar as características da coprodução, o modelo predominante de coprodução simbólica e seu modo de gestão.

Keywords:

Coproduction of Public Services; Management Methods; Solid Waste Recycling.

Abstract Wealth concentration and decrease in access to decent work lead to a new model for public services. At the same time, the urbanization and industrialization process industrialization of Brazilian society led a significant population to move to poor neighborhoods in major cities, and, as a consequence, a growing production of urban solid waste that could be recycled. Co-production can be a mean to, from waste recycling, get results for the community, from the point of view of wealth distribution and access to work. Therefore, this study aims to analyze the co-production of the public service of solid waste recycling in the Municipality of Florianópolis. It was analyzed the relations between municipal solid waste company, a collectors association and a private company which acquires part of the material. It was possible to identify co-production characteristics, predominant model of symbolic co-production and its management methods.

1. INTRODUÇÃO

No sistema social da atualidade, ao longo das últimas décadas, a concentração de renda parece aumentar, enquanto diminui o acesso ao trabalho digno. No âmbito da administração, a evolução da administração pública tradicional (*Public Administration*) para a Nova Gestão Pública (New Public Management) baseou-se numa visão privatista da gestão, buscando chefias mais eficientes (SACHS et al., 2012). Nesse processo, as políticas públicas caíram em descrédito. As sociedades assistiram ao desmonte dos serviços públicos básicos, como saúde e educação. Houve uma relação inversa: enquanto aumentaram os níveis de pobreza, diminuíram os investimentos e a qualidade das políticas públicas (SAYAGO, 2012).

E, mesmo assim, o Estado consome cada vez mais recursos, a fim de executar suas atribuições. Isso evidencia, segundo Sachs et al. (2012), a necessidade de processos colaborativos e a construção de uma

cultura de pactos pelo bem comum, ou pelo menos para evitar o desastre comum. É indispensável o resgate da visão sistêmica, de longo prazo e dos mecanismos de planejamento, noutras palavras, é necessário a construção de uma outra cultura política e social. Isso se dá, segundo os autores, pela evolução para a governança participativa (*responsive governance*), baseada numa proposta mais pública, em que as chefias escutam de forma recorrente o cidadão, e onde é a participação cidadã, por meio de processos mais democráticos, que assegura que os administradores serão mais eficientes, pois mais afinados com o que deles se deseja. É a diferença entre a eficiência autoritária por cima, e a eficiência democrática pela base. É um novo modelo, centrado numa visão mais democrática, com participação direta dos atores interessados, maior transparência, com forte abertura para as tecnologias da informação e comunicação, e soluções organizacionais para assegurar a interatividade entre governos e cidadania.

Por essa razão, Salm et al. (2007) colocam que nesse esforço, insere-se a coprodução do bem público como uma estratégia capaz de fornecer bens e serviços sob uma nova perspectiva de atuação do governo e da sociedade. Essa estratégia pressupõe o envolvimento direto dos cidadãos na concepção e na prestação de serviços públicos, em conjunto com servidores públicos profissionais.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem o objetivo de analisar a coprodução de serviço público na reciclagem de resíduos sólidos, por meio de um estudo no Município de Florianópolis. O estudo se justifica, no campo teórico, pelos poucos estudos em coprodução em língua portuguesa, notadamente no Brasil. Muito embora exista produção em língua inglesa, notadamente nos Estados Unidos, origem do construto, é necessário trazer o estudo para a realidade brasileira.

Ademais, no campo prático, o estudo pode ser importante para subsidiar outras iniciativas de coprodução na reciclagem de resíduos sólidos no Brasil. Isso porque, desde 2010 - quando foi promulgada a Lei nº 12.305, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos - há a imposição legal de realizar a coleta desses resíduos (ou seja, do lixo urbano). Mais ainda, essa coleta deve levar em consideração princípios como o desenvolvimento sustentável, a ecoeficiência, a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 Coprodução de serviço público

Bovaird (2007) esclarece que, na década de 1980, tornaram-se óbvias as limitações do modelo tradicional de Estado de Bem-Estar Social. Processo que motivou diversas iniciativas do setor público. Tais iniciativas foram concebidas seja para abordar o cidadão como um cliente a quem se presta um serviço (por exemplo, por meio inclusive de pesquisa do usuário, garantia de qualidade e de escolha entre os fornecedores), seja para abordar a concorrência entre os fornecedores por meio de contratos comissionados pelos órgãos públicos. Essas abordagens, portanto, estavam ligadas a elementos fundamentais denominados de Nova

Gestão Pública. Assim, nas iniciativas descritas acima, o papel dado a usuários e comunidades de serviços variou consideravelmente, mas a decisão continuou a ser tomada por gestores e profissionais.

No entanto, segundo Bovaird (2007) as limitações tanto do tradicional modelo do Estado-providência quanto dos seus novos variantes da Nova Gestão Pública ficam claramente expostas quando é levado em consideração o papel potencial dos usuários em serviços, como o que é visto na tipologia da “escada de participação” de Arnstein (1971). Nessa tipologia, Arnstein (1971) identifica os níveis de participação dos cidadãos com os degraus de uma escada, indo desde níveis de não-participação (que chama de “terapia” e “manipulação”), passando por níveis de concessão mínima de poder (informação, consulta e pacificação) até os níveis de poder cidadão (parceria, delegação de poder e o último, o de controle cidadão). O nível *citizen control* (que pode ser traduzido literalmente como “controle cidadão”) se refere ao degrau máximo da participação cidadã. Nele, o cidadão excluído (no original *have-not citizens*, ou cidadão sem nada) detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial.

Sobre o termo coprodução, Joshi e Moore (2004) comentam que, muito embora este esteja em uso há algum tempo, não há uma interpretação padrão do mesmo, sendo que algumas definições são vagas. Contudo, fazem menção ao conceito de Elinor Ostrom, para quem a coprodução é o processo através do qual os insumos utilizados para fornecer um bem ou serviço são contribuições de indivíduos que não estão na mesma organização. A explicação de Ostrom sobre o termo coprodução enuncia que esta implica que os cidadãos podem desempenhar um papel ativo na produção de bens e serviços públicos. Concentra-se no fato de que, na interação com os cidadãos na prestação de serviços, públicos, as agências estatais podem tanto resultar em um comportamento sinérgico, cooperativo, melhorando a qualidade geral da prestação de serviços, quanto podem deixar de fazê-lo, falhando nessa missão.

A coprodução pode ser conceituada, ainda, como um modo de produção do bem público por meio de uma gestão compartilhada onde atuam tanto governo como sociedade, ela compreende a participação ativa do cidadão como parte integrante nos processos de definição e geração desse bem público numa prática de relacionamento entre os agentes públicos e os usuários do serviço. “A

coprodução do bem público envolve a participação ativa e direta do cidadão nos processos de elaboração, desenho, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas ao interesse público e, em última instância, à construção do bem comum” (SALM et al., 2007, p. 232). Esse conceito aproxima-se, assim, da coprodução institucionalizada, de Joshi e Moore (2004), que se refere a arranjos organizacionais que implicam na provisão de serviços públicos por meio de uma relação regular e duradoura entre as agências estatais e grupos organizados de cidadãos, e na qual ambos dão contribuições substanciais.

As primeiras manifestações sobre coprodução na área acadêmica, segundo Moretto Neto et al. (2014) remontam à década de 1970. Com o advento da Proposição n. 13, do Estado da Califórnia, que impunha limites fiscais ao orçamento, houve necessidade de recorrer a outras estratégias de produção dos serviços públicos. Nessas circunstâncias, o Estado, Condados e Municípios passaram a envolver o cidadão, os grupos sociais e outros arranjos organizacionais na produção dos serviços públicos.

De acordo com Brudney e England (1983) há três tipos de coprodução segundo o modo de organização das pessoas: a) coprodução individual: é o envolvimento individual nas atividades coprodutivas. São, em sua maioria, um pequeno esforço coprodutivo e os benefícios são maiores para o indivíduo do que para a sociedade; b) coprodução de grupo: é o envolvimento de vários cidadãos em atividades coprodutivas envolvendo trabalho voluntário e participação ativa, podendo haver coordenação formal do relacionamento entre cidadãos e servidores públicos. O benefício é para um grupo maior de cidadãos; c) coprodução coletiva: é o envolvimento de vários cidadãos, e o benefício é de todos.

Para Salm e Menegasso a coprodução dos serviços públicos, se for num sistema de administração pública baseado em categorias da teoria das delimitações sociais, pode ocorrer:

- (1) por meio da organização burocrática em que haja a gestão participativa obtida por meio de estruturas de consentimento; (2) por meio das organizações sociais com características isonômicas; (3) por meio de comunidades engajadas com a produção do bem público; (4) por meio da responsabilidade social das empresas, quando elas produzem um bem público, fato amplamente ignorado pelos estudiosos da administração pública; e (5) por meio do cidadão, em seu papel de ser político, produzindo o bem público. (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 112)

A coprodução do serviço público, segundo Klein Junior et al. (2012), é um meio para se articular e implementar uma política, envolvendo os beneficiários de suas ações, servindo para legitimar o processo democrático e a realização da cidadania. A participação do cidadão acontece em formas e níveis variados, mas deve ser voluntária e consciente. Logo, a coprodução do bem público, com a participação do cidadão, contribui para o desenvolvimento humano, para a educação e redução das desigualdades sociais. O conceito de cidadania, nesta ótica, vai além de seu aspecto legal relacionado aos direitos civis, políticos e sociais, exercendo um papel ético substantivo e sociológico, que sai fortalecido pelo sentimento de comunidade e identidade coletiva.

A coprodução pode ser relacionada ao conceito de novo serviço público, proposto por Denhardt (2012). O Novo Serviço Público está destinado a reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública. Dentro dessa proposta, a efetividade pode estar especialmente relacionada à governança democrática em rede, caracterizada como uma articulação horizontal relativamente estável de interdependência entre atores operacionalmente autônomos, que interagem por meio de negociações, dentro de um arcabouço regulatório, normativo, cognitivo e imaginário, e que, por sua vez, são autorreguladores dentro de limites estabelecidos por mecanismos externos e contribuem para a produção do propósito público.

Nesse sentido, Bovaird (2007) a caracteriza como a prestação de serviços por meio de relações regulares e em longo prazo entre os fornecedores profissionais de serviços (em qualquer setor) e os usuários desses serviços ou outros membros da comunidade, de forma que todas as partes façam contribuições substanciais de recursos. Nessa definição, esclarece que não se exclui a consideração dos diferentes interesses que vários tipos de coprodutores possam ter em relação aos seus papéis na coprodução; mas, por outro lado, se concentra principalmente em usuários, voluntários e grupos comunitários como coprodutores, reconhecendo que cada um destes grupos tem uma relação bastante diferente com as organizações do setor público e que as outras partes interessadas, também, podem desempenhar papéis de coprodução.

Salm et al. (2007) identificam que a coprodução envolve algumas características. São elas: participação do governo, participação ativa da comunidade,

atmosfera de confiança, promoção da cidadania, aprendizado coletivo, esforços coletivos, processos colaborativos, responsabilidade compartilhada, e resultados que beneficiem a comunidade.

Considerando as tipologias de participação na coprodução, Salm e Menegasso (2010) identificaram cinco modelos, conforme Quadro 01.

Quadro 01. Modelos de coprodução a partir das tipologias de participação

Modelo de coprodução	Características
Nominal	Não há participação efetiva e de poder do cidadão sobre o estado. A participação se faz por meio de trabalho voluntário, com uso da tecnologia, em busca da eficiência dos serviços públicos. A coprodução difere de comunidade para comunidade e pode ser levada a efeito pelo cidadão, por grupos informais e por organizações formais sem fins lucrativos. O administrador público é um agente do processo. É uma estratégia para a produção dos serviços públicos, por meio do compartilhamento de responsabilidades entre pessoas da comunidade, preferencialmente voluntários, e o aparato administrativo público do estado, com o propósito, apenas, de tornar eficientes esses serviços.
Simbólica	Tem, quase sempre, um caráter manipulativo e serve para demonstrar a eficácia do estado. Pode ocorrer em estados com democracia representativa e estados não democráticos. É uma estratégia para envolver os cidadãos na produção dos serviços públicos para demonstrar a presença do estado.
Funcional	Deve ser organizada com base em resultados e dentro do princípio do menor custo. A participação do cidadão no processo de coprodução se dá por meio da solicitação dos serviços, de assistência ao estado ou por um ajuste mútuo com o estado. A coprodução também pode ocorrer com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade na implementação eficiente das políticas públicas. É uma estratégia utilizada pelo aparato público do estado para produzir os serviços públicos de maneira mais eficiente e eficaz com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade.
Representativa com sustentabilidade	Resulta da interação do cidadão com o aparato administrativo do estado e da delegação de poder pelo estado. O <i>empowerment</i> e a <i>accountability</i> são essenciais, já que o modelo requer o engajamento cívico do cidadão e da comunidade. É o resultado da sinergia que se estabelece na realização dos serviços públicos de que participam os cidadãos, as organizações da comunidade e o aparato administrativo do estado que, no seu conjunto, interagem em prol do bem comum.
Para a mobilização comunitária	Os serviços públicos são coproduzidos como uma estratégia para a permanente mobilização da comunidade e de superação da organização burocrática. O modelo se propõe a transformar a comunidade e o aparato público do estado, cujas bases se estruturam sobre a democracia normativa e em princípios éticos. Por se tratar de um modelo heurístico, não há uma metodologia específica para a sua implementação. É uma estratégia para a realização dos serviços públicos de que participa toda a comunidade, orientada por princípios éticos e pela democracia normativa, com o propósito de manter a sociedade permanentemente mobilizada.

Fonte: Adaptado de Salm e Menegasso (2010).

Em continuidade, Moretto Neto et al. (2014) tomaram por base os modelos descritos por Salm e Menegasso (2010), estabelecendo, para cada um deles, as características dos modos de gestão a partir

da gestão pública e da gestão social. Dessa forma, essas características foram organizadas conforme o Quadro 02.

Quadro 02. Características dos modos de gestão de cada um dos modelos de coprodução

Modelo de coprodução	Modo de gestão
Nominal	Os valores são organizacionais; o interesse preponderante é o da sociedade e da organização; objetivo é a produção dos serviços públicos; a racionalidade é a funcional; a ética é a da responsabilidade; o protagonismo é do Estado; a liberdade de agir é restrita; a participação é restrita; o envolvimento é alienativo/calculativo; o poder é coercitivo/ remunerativo; a transparência se dá segundo a lei; a prestação de contas é aos órgãos legislativo e de contas; a responsividade é à organização; o envolvimento externo é esporádico.
Simbólica	O modelo simbólico pode ser incluído, com muitas ressalvas, na velha e na nova gestão pública. Por ser muito particular e exigir práticas manipulativas de massa na sociedade, não é possível definir exatamente as características que são próprias para o seu modo de gestão.
Funcional	Os valores predominantes são os da burocracia; o interesse é o interesse individual/privado; o objetivo é produzir serviços públicos para clientes; a racionalidade é a funcional; a ética é a da responsabilidade; o protagonismo é do Estado e do mercado; a liberdade de agir é restrita; a participação é restrita; o envolvimento é calculativo; o poder é remunerativo; a transparência segue a lei e a demanda dos clientes; a prestação de contas é aos órgãos legislativos e de contas e à clientela; a responsividade é à clientela e à organização; o envolvimento externo é com a sociedade e a clientela.
Representativa com sustentabilidade	Os valores predominantes são os da democracia e os do interesse público; o interesse preponderante é o público e servir ao cidadão; o objetivo é produzir serviços públicos para a comunidade e para o cidadão; a racionalidade é a funcional e a substantiva; a ética é a da responsabilidade e a da convicção; o protagonismo é do Estado e da comunidade; a liberdade de agir é ampla, com foco no interesse público; a participação é necessária e ampla; o envolvimento é calculativo/moral; o poder é remunerativo/normativo; a transparência segue a lei e o direito da comunidade; a prestação de contas é aos órgãos legislativos e de contas e à comunidade; a responsividade é à comunidade e ao cidadão; o envolvimento externo é contínuo e permanente.
Para a mobilização comunitária	O modelo de coprodução por meio da automobilização é um constructo teórico do tipo ideal em que a articulação permanente da comunidade orienta a coprodução dos serviços públicos. Nesse caso, o protagonismo na coprodução dos serviços é o resultado da articulação permanente da comunidade, não do aparato público do Estado. As demais características se assemelham as do modelo de coprodução representativa com sustentabilidade.

Fonte: Adaptado de Moretto Neto et al. (2014).

A coprodução, portanto, pode ser um meio para acesso ao trabalho digno, assim entendido como aquele que envolve oportunidades que são produtivas e proporcionam uma renda justa, com segurança no ambiente de trabalho e proteção social às famílias, assim como melhores perspectivas de integração social, liberdade de expressão, organização e participação nas decisões que afetem a vida do trabalhador e suas famílias, com igualdade de oportunidade e tratamento entre homens e mulheres (OIT, 2015). Com base nos modelos teóricos de coprodução anteriormente nominados, houve a análise do processo de reciclagem de resíduos sólidos no Município de Florianópolis/SC.

2.2 Reciclagem de resíduos sólidos em Florianópolis/SC

Schenini et al. (2005) mencionam que a gestão de resíduos sólidos surge como alternativa à

carência da farta fonte de matérias-primas virgens e dos respectivos custos elevados. Nesse contexto, os industriais foram buscar nos objetos de “pós-uso doméstico”, uma outra fonte anteriormente considerada como “suja” ou “contaminada” mas que pode ser uma alternativa, não só válida como também lucrativa. Nesse cenário, destaca-se a questão da reciclagem, pois esta se impõe como uma das alternativas para solução da grave questão do lixo urbano que polui o ambiente, aliada a uma atividade econômica intensiva em mão-de-obra e de grande efeito multiplicador.

A importância, para a sociedade, das empresas que operam nessa linha de atividades, segundo Schenini et al. (2005), não pode ser medida somente pelo volume de recursos que elas pagam em tributos para o governo, mas também pela importância econômica indireta que elas representam na sociedade, levando em consideração o número de pessoas que sobreviverão deste negócio, o retorno ecológico e até a adequação às novas formas de desenvolvimento econômico sustentável.

Por isso, as soluções adotadas por entidades governamentais e privadas no encaminhamento da questão do lixo urbano passam inicialmente pela definição da existência de coleta seletiva no recolhimento do lixo nas cidades. A maioria das cidades recolhe os lixos orgânico e inorgânico misturados, depositando-os em aterros sanitários ou mesmo a céu aberto, nos quais eventualmente alguns catadores realizam uma triagem primária e manual. E, dentro da gestão de resíduos sólidos deve ser estudada a possibilidade de reciclagem destes. Afinal, a problemática dos resíduos sólidos no meio urbano abrange alguns aspectos relacionados à sua origem e produção, assim como o conceito de inesgotabilidade e os reflexos de comprometimento do meio ambiente (SCHENINI et al., 2005).

No Município de Florianópolis, Knoll (2014) estudou o caso dos resíduos a partir da Associação de Catadores de Material Reciclável (ACMR). A coleta de resíduos sólidos é executada diretamente pela empresa municipal, sendo que a operação de aterro sanitário é terceirizada para uma empresa privada. Essa empresa, contratada pelo Município, é responsável pelo transporte e manejo do lixo do Centro de Transferência de Resíduos Sólidos (CTReS), localizado nas instalações da empresa municipal no bairro Itacorubi, até o aterro sanitário localizado no Município de Biguaçu, a quarenta quilômetros de distância.

Por sua vez, a ACMR, segundo Knoll (2014), teve origem com os catadores que coletavam individualmente e em forma precária de trabalho, na área central da cidade. Havia dispersão e desorganização referente aos catadores e estes eram mal vistos pela população local, por atrapalharem o trânsito e utilizarem os espaços públicos, em especial pelo agrupamento dos catadores na cabeceira da ponte Pedro Ivo Campos, na entrada da região central da cidade. O Poder Público, com interesse em “limpar” a entrada da cidade, e a partir da interveniência do Ministério Público, transferiu os catadores para uma série de locais pela região central, até chegarem ao espaço no bairro do Itacorubi, ao lado das instalações da empresa municipal.

Ocorreu que nem todos concordaram com esta mudança deliberada da forma *top down*. Durante os primeiros meses não foi bem aceito o galpão, que se encontrava distante da região onde os catadores atuavam. Para solucionar o problema, em 2009 a empresa municipal foi obrigada a recolher o material e entregar diretamente para os catadores,

que deixaram de catar e na verdade se tornaram triadores. Desta forma se formou no Itacorubi a ACMR: Associação de Coletores de Materiais Recicláveis (KNOLL, 2014).

Mais recentemente, Domingos e Boeira (2015) estudaram o atual cenário do gerenciamento de resíduos sólidos urbanos domiciliares no município de Florianópolis. Seu trabalho focou na atuação da empresa pública. No entanto, concluíram que havia um comprometimento por parte dessa empresa em relação aos catadores, já que todo o material reciclável coletado era destinado às associações de catadores.

A afirmação acima contrasta com o que Knoll (2014) identificara, a saber, que apesar da representação via associação, a falta de informação e o desinteresse dos catadores os tornam mais vulneráveis às manipulações. Havia um processo de delegação de poder decisório da maioria para o presidente: os associados delegam tudo e não sabem o que acontece. O que existe, portanto, é o oposto de autonomia, é alienação política.

Além disso, havia acabado quase que totalmente a relação direta do catador com a sociedade civil: a relação é do catador com a empresa pública que traz o material, ou com a prefeitura. Porquanto, se antes o catador pretendia ser reconhecido pela sociedade, agora ele não é mais visto por esta, ele fica parado no galpão dependendo da empresa pública, de onde ele afirma que vem toda a sobrevivência dele. Mesmo prestando um serviço para a empresa pública (e para sociedade também) os associados se isolaram muito da comunidade. A associação tornou-se um cliente da empresa pública, no sentido do clientelismo político (KNOLL, 2014).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa teve caráter qualitativo. Esta forma de pesquisa, segundo Leininger (1985), tem como objetivo documentar e interpretar a totalidade do que está sendo estudado em um contexto particular, sob o ponto de vista das pessoas envolvidas. Isso inclui a identificação, estudo, análise objetiva e subjetiva dos dados, de modo a conhecer o mundo interno e externo das pessoas, através, não apenas da ótica do pesquisador, mas, essencialmente, dos informantes enquanto coparticipantes das informações adquiridas e, portanto, coautores dos conhecimentos produzidos. Conforme Minayo:

A pesquisa qualitativa se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização das variáveis. (MINAYO, 2000, p. 21)

Em relação à parte do trabalho em que foi realizado o estudo teórico, o método utilizado foi o indutivo, as análises particulares serviram de exemplo para conclusões amplas. Lembrando que não há método indutivo puro, as duas técnicas (indutiva e dedutiva) se completam. A análise, assim como a interpretação, dos resultados teve natureza qualitativa, fazendo uma observação global do que a investigação indicar.

Foi utilizada, assim, a técnica da observação direta, na qual os pesquisadores procuraram identificar as características de coprodução elencadas por Salm et al. (2007), o modelo de coprodução nos termos de Salm e Menegasso (2010), e o seu modo de gestão, com base em Moretto et al. (2014). Os pesquisadores foram a campo destinados a realizar a observação a partir das duas dimensões supramencionadas, sendo que: (i) na dimensão do modelo de coprodução, as categorias analisadas compreenderam a participação do cidadão, o papel do agente público, e os resultados do processo coprodutivo; (ii) na dimensão do modo de gestão da coprodução, as categorias analisadas compreenderam os valores predominantes, o interesse preponderante, o objetivo da coprodução, o protagonismo, a participação dos membros da organização e a transparência do processo. Essas observações foram consolidadas em um diário de campo.

Os sujeitos da pesquisa foram as três partes envolvidas na coprodução do serviço público de reciclagem de resíduos sólidos, quais sejam: a empresa estatal envolvida na coleta de resíduos, a associação de catadores (ACMR) e uma empresa privada que adquire parte do material coletado (papéis, papelão e alguns tipos de plástico).

Foram realizadas três observações entre os meses de outubro e novembro de 2014 na associação de catadores, bem como uma entrevista semi-estruturada com o seu presidente; nessa entrevista, os pesquisadores focaram nas relações da associação com a empresa municipal e com a empresa privada, buscando compreender as categorias do modo de gestão que não poderiam ser apreendidas com a observação, quais sejam: a racionalidade, a ética e a

liberdade de agir. Ademais, uma vez que os demais aspectos puderam ser obtidos com a releitura dos dados coletados por Knoll (2014). Na empresa privada, foi realizada uma observação no mês de novembro de 2014, tendo por base o mesmo roteiro das observações realizadas na associação, e também consolidada em um diário de campo. Essa visita foi guiada por uma funcionária, que esclareceu algumas dúvidas dos pesquisadores, sem caráter de entrevista formal.

Com relação à empresa municipal, não houve acesso dos pesquisadores à mesma. Isso se deu em razão de procedimentos legais para a realização de pesquisa em órgãos da administração pública. Dessa forma, o estudo em relação à mesma se deu por via indireta, seja considerando as impressões dos demais sujeitos na sua relação com essa empresa pública, seja por notícias oficiais (da assessoria de imprensa do município) ou da imprensa comercial publicadas nos anos de 2013 e 2014, e que envolvessem o tema reciclagem de resíduos sólidos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Sujeitos da pesquisa

A organização responsável pela coleta dos resíduos sólidos em Florianópolis está organizada sob a natureza de empresa de economia mista. No entanto, em virtude de sua controladora ser a Prefeitura Municipal, adotou-se, no presente trabalho, para fins de simplificação, a denominação empresa municipal. Foi constituída há mais de 40 anos e, além da coleta de resíduos, assume outras atribuições, como a limpeza urbana e até mesmo algumas obras de pavimentação viária. Muito embora esteja sediada na região continental (no bairro Estreito), suas principais instalações se encontram no bairro do Itacorubi, a cerca de seis quilômetros do Centro da cidade, em um terreno que, em outras épocas, fora o “lixão” municipal. Nos dias atuais, esse local abriga uma estação de transbordo, além da área cedida à associação de catadores, que será descrita abaixo.

Já associação de catadores (ACMR) utiliza como espaço um galpão, situado no bairro do Itacorubi, em Florianópolis, ao lado das instalações da empresa municipal responsável pela coleta de resíduos sólidos. Os caminhões que recolhem o lixo

reciclável levam esse material diretamente para o galpão supramencionado. Tal situação transformou os antigos coletores em “triadores”, pois atualmente estes apenas fazem a triagem, ou seja, separam o material reciclável. Isto melhorou a qualidade do trabalho e da vida dos coletores, pois antes os mesmos estavam expostos ao sol, vento, chuva e também ao perigo das ruas.

Dentro do terreno em que se situa o galpão, há também um refeitório, similar a uma lanchonete, onde os associados fazem suas refeições ou levam suas “marmitas” para comerem fora do galpão, ao ar livre. O odor de chorume é muito forte, mesmo ali que parece haver mais papelão e materiais reciclados que aparentemente não teriam chorume. Porém muito do que é recolhido vem sujo já da casa do usuário, pois nem todas as residências separam o lixo corretamente.

Em contraste, tem-se a empresa privada pesquisada, localizada em São José, município vizinho. Trata-se de um galpão de área muito superior ao utilizado pela associação. Os materiais estão mais “limpos” (pois já foram separados pelos seus fornecedores), de forma que o odor não é acentuado. Há mais espaço entre os setores de trabalho, e com menor número de pessoas envolvidas no processo, que se utiliza intensamente de maquinário. Os setores administrativos são rigidamente separados da área de produção, e há clara sinalização pela segurança do trabalho (talvez pelo fato de as empresas privadas estarem mais expostas à fiscalização governamental).

4.2 Modelo de coprodução

Primeiramente, é necessário ver se a reciclagem de resíduos sólidos está de acordo com as características de coprodução identificadas por Salm et al. (2007). Assim, foi possível constatar que, no caso estudado, havia tanto participação do governo quanto participação ativa da comunidade (por meio da associação de catadores).

Um fato que chamou a atenção dos pesquisadores, tanto nas observações quanto na entrevista com o presidente da associação, foi atmosfera de desconfiança entre as entidades pública e associativa. Em contraste, a empresa privada vê a associação como uma parceira, ainda que no sentido comercial (pois esta é uma fornecedora expressiva

de material); mesmo assim, a importância que a empresa privada confere à associação parece ser superior ao reconhecimento dado pela empresa pública. Por isso, também não foram identificados elementos que evidenciam o processo como algo que enfatize os esforços coletivos.

Quanto aos processos colaborativos, percebeu-se que toda a reciclagem de resíduos é um processo que, para ser executado, depende da boa vontade de colaboração dos sujeitos envolvidos. Todavia, parece que a empresa pública tem resistido a executar sua parte no processo; um fato que chamou a atenção foi a diminuição no material entregue para triagem da associação. Knoll (2014) já havia identificado que a empresa pública procurava enfatizar o crescimento de outras associações, até mesmo fora do município, em detrimento da que atua dentro das suas instalações.

Ainda assim, é possível identificar que há coprodução com promoção da cidadania e aprendizado coletivo, em especial no âmbito da associação de catadores. Isso porque muitas decisões são tomadas por meio de assembleias, nas quais o associado aprende a participar, a se colocar em público, a respeitar a fala do outro.

Além disso, os resultados da coprodução parecem beneficiar a comunidade, pois os catadores conseguem uma renda mensal que, longe de ser digna, garante-lhes a sobrevivência, já que, segundo notícia publicada pela assessoria de imprensa da Prefeitura Municipal em 28 de abril de 2014, uma representante da associação assegurava que seus associados obtinham uma renda média de R\$ 1,2 mil ao mês. E, conforme asseverou Knoll (2014), afastados dos perigos de circular pelas ruas na execução do seu trabalho; porém ainda sujeitos a outros riscos, como a contaminação do material triado ou lesões decorrentes de fragmentos (vidro, metais, entre outros).

E a responsabilidade continua a ser compartilhada, uma vez que todos os sujeitos envolvidos têm responsabilidade no processo, de forma que o sucesso ou o fracasso são o somatório de resultados que dependem da atuação de cada um. Se a empresa pública não coleta os resíduos, não há material a ser triado, ou haverá pouco dele, obtido por meio de coletas diretas realizadas pelos catadores. Por sua vez, se a associação não fizer a triagem, não haverá material a ser vendido, ou haverá pouco dele, pois a empresa privada reconhece a associação como um

dos seus maiores fornecedores. E, se a empresa não conseguir unitizar e vender o material triado, não haverá renda nem para ela, nem para os catadores.

Dessa forma, pelo que foi identificado, é possível dizer que o modelo existente nas relações entre a empresa municipal, a associação de catadores e a empresa privada assume características de coprodução simbólica. Isso porque as relações assumem ora uma face nominal, ora funcional.

Por exemplo, não é possível afirmar que há participação efetiva e de poder do cidadão sobre o Estado. Parece haver um caráter manipulativo, que serve para demonstrar a eficácia do estado, uma vez que a empresa municipal coloca-se em um plano superior à associação de catadores, que a ela deve obediência. Na entrevista com o presidente da associação, ficou evidente a preocupação deste quanto à relação com a empresa municipal, que queria definir que materiais vai encaminhar para os catadores triarem. Nas observações, alguns servidores dessa empresa deixaram entrever que não veem a associação como uma parceira de trabalho, e sim como uma concorrente.

Ademais, a atual administração municipal parece ver a reciclagem de resíduos com base em resultados e dentro do princípio do menor custo. Uma evidência disso é a notícia publicada pela assessoria de imprensa da Prefeitura Municipal em 28 de abril de 2014. Nela, o Prefeito Municipal declarou que “o próximo passo será estimular o processamento do plástico, agregando valor à cadeia da reciclagem”. Também apontou que “Hoje, isto aqui está com cara de empresa, um local decente, uma estrutura moderna”. Ou seja, pelo discurso da autoridade municipal, a participação dos catadores no processo aproxima-se de uma estratégia utilizada pelo aparato público do estado para produzir os serviços públicos de maneira mais eficiente e eficaz.

De fato, a participação do cidadão (no caso, os catadores) nesse processo de coprodução se dá por meio da solicitação dos serviços, de assistência ao estado ou por um ajuste mútuo com o estado. Isso já era possível antever no trabalho de Knoll (2014), quando esta deixou clara a dependência em que os catadores se colocaram, quando da transferência para a sede junto às instalações da empresa municipal.

Os dados coletados permitem entrever que a visão do Estado tende a ficar entre as características dos modelos de coprodução nominal e funcional. Por isso, no geral, entende-se que o modelo de

coprodução predominante é o simbólico, ou seja, uma estratégia para envolver os cidadãos (no caso, os catadores) na produção dos serviços públicos, porém apenas para demonstrar a presença do Estado (por exemplo, para cumprir as metas da Política Nacional de Resíduos Sólidos, ou para demonstrar à população em geral sua “sensibilidade” às questões sociais).

4.3 Modo de gestão

Quanto aos modos de gestão (MORETTO NETO et al., 2014), foram identificadas, nas relações pesquisadas, características dos modos de gestão tanto da coprodução nominal quanto da funcional. Talvez isso se deva ao fato de que o modelo analisado possa ser enquadrado como coprodução simbólica, a qual pode ser incluída, com muitas ressalvas, na velha e na nova gestão pública. Por ser muito particular e exigir práticas manipulativas de massa na sociedade, Moretto Neto et al. (2014) concluem que não é possível definir exatamente as características que são próprias para o seu modo de gestão. Por essa razão, entende-se que seu modo de gestão deve abranger elementos que ora tendem para o que é identificado para a coprodução nominal, e ora tendem para o destacado para o seu modelo funcional, “vizinhos” do simbólico, se os modelos apresentados por Salm e Menegasso (2010) forem considerados como uma escala gradativa.

Por essa razão, como elementos do modo de gestão da coprodução nominal, é possível entrever que o domínio da racionalidade é a funcional, pois todos os sujeitos do processo externam atitudes que deixam entrever o domínio do interesse econômico: aos catadores, uma renda que lhes permita adquirir bens e serviços; ao Município, a redução de custos operacionais; e à empresa privada, o maior lucro possível na atividade de compra e revenda do material.

O protagonismo, desde a promulgação de lei a respeito, passou a ser do Estado, representado pelo Município, pois é ele, por meio da empresa pública que controla, o condutor do processo, principalmente em relação à associação, que dele depende para obter o material a ser triado. A coprodução, assim, passou a ser institucionalizada (JOSHI; MOORE, 2004). Mas vale dizer que a empresa privada atua há quase trinta anos (desde 1985) na compra de material reciclável, bem antes

de qualquer política pública a respeito. Isso porque já existia um interesse mercantil nesse material, muitas vezes economicamente viável no processo industrial. Por isso, é possível que o protagonismo, antes da legislação a respeito, fosse do mercado.

O poder é coercitivo nas relações entre o Município e a associação, e remunerativo quanto nas relações dentro dela. Isso porque o Município atua com ameaças e penalização; a entrevista com o presidente da associação, e a percepção dos pesquisadores quanto ao comportamento dos servidores públicos observados, deixa entrever que a associação está sob pressão estatal constante, seja pela não entrega de resíduos sólidos suficientes para garantir a renda dos associados, seja pela ameaça velada de “expulsão” do galpão que ocupa, o qual é propriedade municipal, cedido à associação em razão de um vínculo precário (acordo mediado pelo Ministério Público). O poder remunerativo se manifesta primeiramente nas relações entre os associados, e se se exerce pela distribuição de benefícios materiais aos membros da organização (que são remunerados conforme a produção atestada por um dos associados mais antigos, “braço direito” do presidente) e também na relação entre a associação e a empresa privada (que tem o poder de determinar o preço a ser pago pelo material a ela vendido).

Em vista do poder remunerativo, tem-se que o envolvimento é principalmente calculativo, pois o grande elemento norteador das relações é o econômico, a remuneração auferida no processo. Pode ser que exista algum envolvimento alienativo no âmbito da associação de catadores, mas uma afirmação dessa natureza somente poderia ser realizada com entrevistas em profundidade, ou observações mais frequentes.

Quanto aos elementos da coprodução funcional, percebe-se que o objetivo é a produção dos serviços públicos, ou seja, a coleta seletiva e a reciclagem do lixo urbano, mas para clientes, quais sejam: na visão dos catadores, para a empresa privada que adquire o material triado, e na visão dessa empresa, para as grandes indústrias que adquirem o material processado por ela. Os valores predominantes são os da burocracia, uma vez que o protagonismo é do Estado, seja por meio da empresa pública, seja por meio da Prefeitura Municipal, ou até mesmo por meio de outros entes estatais, como a interveniência do Ministério Público com o intuito de retirar os catadores da área central da cidade.

Muito embora os catadores se organizem em uma associação, o interesse que parece predominar no processo de coprodução é o individual/privado. Mesmo dentro da associação, cada catador parece interessar-se mais em sua própria produção; isso porque a remuneração é medida a partir da produção de cada um, atestada por um associado ligado ao presidente. Knoll (2014) já havia identificado que alguns catadores obtêm material de melhor qualidade sem a intermediação da empresa pública, aumentando assim sua remuneração. De fato, na observação na empresa privada, foi constatada a presença de alguns catadores independentes vendendo seu material diretamente a ela.

A prestação de contas do processo se dá, quanto ao Município, aos órgãos legislativo e de contas, uma vez a que a empresa pública tem sua gestão fiscalizada pela Câmara Municipal e suas contas analisadas e julgadas pelos órgãos competentes: controle interno municipal, em uma análise prévia; Tribunal de Contas do Estado, em contas ordinárias e atos de gestão; e Tribunal de Contas da União, na prestação de contas de convênios federais. Quanto aos demais sujeitos, a prestação de contas se dá à clientela: às indústrias compradoras do material, no caso da empresa privada, e a esta mesma (e outros compradores), no caso da associação.

No entanto, a transparência e a responsividade parecem ocorrer de acordo com o que determinam as leis e a partir das exigências da competição de interesses. O Estado pode ser o protagonista do processo, mas a demanda pela material reciclável é que gera o interesse das empresas privadas e das associações de catadores em atuar. Conforme mencionado anteriormente, a empresa privada já atuava nesse mercado em 1985, muitos anos antes de qualquer movimento estatal (em Florianópolis, a coleta seletiva de lixo começou somente na década de 1990). Do mesmo modo que Moretto et al. (2014) conceituam, o modelo analisado serve aos propósitos de produção dos serviços públicos, mas cuja demanda tem origem no interesse de empresas privadas em adquirir insumos para seus processos industriais. O envolvimento externo, portanto, se dá com a sociedade (com uma parcela dela, que, por exemplo, pressiona o Poder Público quanto à coleta seletiva do lixo) e principalmente com a clientela, o mercado que dita quais materiais vai comprar, bem como o seu preço e quantidade.

A participação merece uma análise à parte. No que diz respeito ao processo em sua totalidade, ocorre

participação somente em relação às metas e à forma de realizar o trabalho; no que se refere às decisões estratégicas, há pouca participação, uma vez que estas se ditam ou pela empresa pública (quanto a requisitos legais e técnicos), ou pelo mercado, isto é, as indústrias que adquirem o material, que ditam o preço e a quantidade a ser comprada. Todavia, dentro da associação parece haver maior participação, uma vez que muitas decisões (inclusive a partilha do rendimento) são tomadas em assembleias. No entanto, foi possível perceber que existe um grupo que conduz a associação, como uma “alta gerência”; grupo este que tem maior experiência na condução do processo, das relações com o Estado e o mercado, e que parece conseguir impor sua vontade em relação aos demais associados, que se resumem a produzir e obter seu rendimento.

Houve dúvidas quanto à pertinência de identificar se há ética da responsabilidade, ou seja, se as decisões tomadas pelo governante para o bem-estar geral, ainda que pareçam erradas aos olhos da moral individual, são as que prevalecem. Para isso, seria necessário aprofundar a análise em relação aos catadores fora do “grupo gestor” da associação.

5. CONCLUSÕES

Em uma sociedade em que a iniquidade é crescente é demandado um novo modelo de atuação em relação aos serviços públicos. Um modelo que pode atender a essa demanda pode advir da coprodução de serviço público, no qual o poder público e a sociedade atuam em colaboração, com vistas a resultados que possam beneficiar a comunidade.

Dessa forma, o presente trabalho teve o objetivo de analisar o modelo a coprodução de serviço público na reciclagem de resíduos sólidos, por meio de um estudo no Município de Florianópolis. Para isso, foram analisadas as relações entre o Poder Público Municipal (por meio de sua empresa pública responsável pela coleta de resíduos sólidos), uma associação de catadores de materiais recicláveis – que recebe o material coletado pela empresa municipal – e uma empresa privada que adquire o material triado pela associação.

Foram identificadas algumas (mas não todas) das características de coprodução elencadas por Salm et al. (2007). Entre elas, é possível destacar que, no caso estudado, havia tanto participação do

governo quanto participação ativa da comunidade (por meio da associação de catadores). Havia, no âmbito da associação de catadores, a promoção da cidadania e aprendizado coletivo, por meio da tomada de decisão a partir de assembleias, nas quais o associado aprende a participar, a se colocar em público, a respeitar a fala do outro. Além disso, os resultados da coprodução parecem beneficiar a comunidade, pois os catadores conseguem uma renda mensal que, longe de ser digna, garante-lhes a sobrevivência. Por fim, a responsabilidade no processo coprodutivo é compartilhada, uma vez que todos os sujeitos envolvidos têm responsabilidade no processo, de forma que o sucesso ou o fracasso são o somatório de resultados que dependem da atuação de cada um.

O modelo de coprodução predominante (SALM; MENEGASSO, 2010) é o simbólico, porém com alguns elementos dos modelos nominal e funcional. Isso se reflete no modo de gestão, que assume alguns elementos da coprodução nominal, e outros da coprodução funcional, mas com uma forte tendência de assunção dos elementos dessa última. Talvez isso seja reflexo da própria forma de atuar da administração pública brasileira, que oscila entre a burocracia e tentativas de gerencialismo, conforme o grupo político no poder.

O que é possível concluir com o presente trabalho é que o Estado ainda não vê a coprodução como um modelo para a produção de serviços públicos. De fato, associa-se à comunidade somente para cumprir requisitos legais ou para buscar menor custo nos serviços. Por sinal, o cumprimento de requisitos legais parece ser a dinâmica que será adotada em muitas outras entidades estatais quanto à reciclagem de resíduos sólidos, face à imposição legal existente desde 2010.

REFERÊNCIAS

- ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. **JAIP**, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1971.
- BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, p. 846-860, set.-out. 2007.

BRUDNEY, J.; ENGLAND, R. Toward a Definition of the Coproduction Concept. **Public Administration Review**, v. 43, n. 1, p. 59-65, jan.-fev. 1983.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DOMINGOS, D. C.; BOEIRA, S. L. Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos Domiciliares: análise do atual cenário no Município de Florianópolis. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS*, v. 4, n. 3, set.-dez. 2015.

JOSHI, A.; MOORE, M. Institutionalised Coproduction: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments. **The Journal of Development Studies**, v. 40, n. 4, p. 31-49, abr. 2004.

KLEIN JUNIOR, V. H; SALM, J. F; HEIDEMANN, F. G; MENEGASSO, M. E. Participação e coprodução em política habitacional: estudo de um programa de construção de moradias em SC. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p.25-48, fev. 2012.

KNOLL, A. **O Programa Pró-catador e a nova Política Nacional de Resíduos Sólidos**: uma análise da Associação de Coletores de Materiais Recicláveis. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2014.

MORETTO NETO, L.; SALM, V. M; SOUZA, V. B. A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, p. 164-178, ago. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Topics - Decent Work**. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>. Acesso em: 13 ago. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Nova central melhora renda e humaniza trabalho**. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/mobile/index.php?pagina=notpagina¬i=11661>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

SACHS, I.; LOPES, C.; DOWBOR, L. Crises e oportunidades em tempos de mudança: documento de referência para as atividades do Núcleo Crises e Oportunidades no Fórum Social Mundial Temático – Bahia. In: CANÇADO; A. C; TENÓRIO, F. G; SILVA Jr., J. T. (Org). **Gestão social: Aspectos Teóricos e Aplicações**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

SALM, J. F; RIBEIRO, R. M; MENEGASSO, M. E. Coprodução do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do Proerd em Santa Catarina. **Revista Alcance** (Univali), v. 14, n. 2, p. 231-246, maio-ago. 2007.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

SAYAGO, D. Os novos protagonistas e as novas lideranças da gestão social participativa. In: CANÇADO; A. C; TENÓRIO, F. G; SILVA Jr., J. T. (orgs). **Gestão social: Aspectos Teóricos e Aplicações**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.