



Organizações & Sociedade

ISSN: 1413-585X

revistaoes@ufba.br

Universidade Federal da Bahia

Brasil

Boeira, Sérgio Luís; de Souza Campos, Lucila Maria; Ferreira, Elaine  
REDES DE CATADORES-RECICLADORES DE RESÍDUOS EM CONTEXTOS  
NACIONAL E LOCAL: DO GERENCIALISMO INSTRUMENTAL À GESTÃO DA  
COMPLEXIDADE ?

Organizações & Sociedade, vol. 14, núm. 43, octubre-diciembre, 2007, pp. 37-55  
Universidade Federal da Bahia  
Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400638292002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# REDES DE CATADORES-RECICLADORES DE RESÍDUOS EM CONTEXTOS NACIONAL E LOCAL: DO GERENCIALISMO INSTRUMENTAL À GESTÃO DA COMPLEXIDADE?<sup>1</sup>

**Sérgio Luís Boeira\***  
**Lucila Maria de Souza Campos\*\***  
**Elaine Ferreira\*\*\***

## RESUMO

Este artigo visa contribuir com o debate sobre a problemática da gestão dos resíduos sólidos urbanos (RSU), destacando: 1) aspectos históricos e culturais da emergência do Fórum Nacional Lixo & Cidadania, do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e das duas maiores organizações de catadores-recicladores de RSU de Florianópolis; e 2) quatro diferentes contribuições teóricas tomadas como complementares entre si: a) contextualização da temática dos RSU pelo confronto histórico de dois modelos de administração pública: o gerencial e o societal; b) abordagem do conceito de cultura organizacional, segundo três perspectivas teóricas dominantes; c) resgate da clássica crítica de Guerreiro Ramos à hegemonia da razão instrumental sobre a razão substantiva nas teorias organizacionais; e d) abordagem da gestão da complexidade como parte de uma mudança de paradigmas nas ciências e nas organizações. Este artigo é um dos resultados de uma pesquisa realizada entre agosto de 2004 e dezembro de 2005, para o CNPq, envolvendo basicamente um total de 62 entrevistas (questionários semi-estruturados) nas organizações locais, além de observação direta e participação em reuniões e assembleias. Um dos resultados é a hipótese de emergência de um confronto entre o gerencialismo instrumental e a gestão da complexidade.

## ABSTRACT

The present article aims at contributing to the debate about the issue concerning the management of urban solid residues (USR), emphasizing the following: 1) historical and cultural aspects of the emerging Garbage and Citizenship National Forum, from the Recyclable Material Collectors National Movement and from the two biggest organizations of urban solid residues collectors-recyclers in Florianópolis; 2) four different theoretical contributions which complement one another: a) the contextualization of the urban solid residues theme through the historical confront of two public administration models: the managerial and the societal ; b) the concept approach to organizational culture, according to three theoretical dominant perspectives; c) the rescue of Guerreiro Ramos classic critics to the instrumental reason hegemony over the substantive reason in the organizational theories; d) the complexity management approach as part of a paradigm change in science and organizations. This article is one of the results of a research carried out between August 2004 and December 2005 for the CNPq. It basically involved a total of 62 interviews (semi-structured questionnaires) in local organizations, direct observation and participation in meetings and assemblies. One of the results is the hypothesis of a rising confront between instrumental and complexity management.

\* Prof. do Mestrado Acadêmico em Administração/UNIVALI

\*\* Profª do Mestrado Acadêmico em Administração/UNIVALI

\*\*\* Profª do Mestrado Acadêmico em Administração/UNIVALI

<sup>1</sup> Os autores agradecem ao CNPq pelo financiamento da pesquisa que deu origem a este artigo (Processo nº 403103/2003-7).

## Introdução

**A**problemática dos resíduos sólidos urbanos (RSU), reconhecidamente grave em âmbito mundial (PENNA, 1999), torna-se ainda mais grave em regiões turísticas litorâneas, como é o caso de Florianópolis. Em razão de vários fatores combinados, que indicam a existência de uma reflexividade ou autoconfronto social e estrutural (LASH, 1997), em Florianópolis, destacam-se: a) o antagonismo entre os bens públicos naturais e as formas predominantes de urbanização-industrialização; b) o antagonismo entre crescimento do turismo massivo e a capacidade institucional de reciclagem; c) o conflito entre a moral particularista e a ética ambiental e universalista; e d) o conflito entre os sistemas formal e informal de coleta e reciclagem. Parte-se do pressuposto de que todos esses quatro aspectos conflituais são obstáculos a um efetivo enfrentamento do problema civilizatório implícito na gestão dos RSU. As organizações de catadores são, em grande medida, informais, não são *organizadas* no sentido funcionalista (instrumental) do termo, mantendo-se em conflito, explícito ou implícito, com as diretrizes de planejamento e gestão, tanto de órgãos públicos quanto de empresas privadas. Realizam um serviço com fins privados e públicos, ainda que não tenham muita clareza sobre o quanto são exploradas.

Os interesses econômicos e políticos dominantes permeiam e são permeados por esses aspectos conflituais, numa complexa interação ideológica. As organizações de catadores de material reciclável e as que as auxiliam, na defesa da cidadania e da legislação ambiental sobre resíduos sólidos, constituem-se, por isso, em fontes socialmente relevantes de informação e reflexão para o conjunto da sociedade (CALDERONI, 2003).

Outro pressuposto deste estudo é o de que a problemática dos RSU atravessa as fronteiras de classe e os ecossistemas, expondo as incoerências da mentalidade dominante nas sociedades modernas e, em particular, do que ficou conhecido como *new public management* desde os governos Thatcher e Reagan, na década de 1980; no Brasil, foi introduzido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), conforme Bresser Pereira (1998). O *modelo gerencialista* é contraposto, no Brasil, por um modelo ainda emergente, constituído basicamente por experiências locais de gestão social e participativa. Ana Paula Paes de Paula (2005), em sua avaliação crítica do "Estado gerencial", observa que este enfatiza a boa administração, mas não se direciona para a superação de contradições e conflitos sociais, resultando em um Estado "distanciado dos problemas políticos". Por ser "demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução, negociação e participação social", o modelo gerencialista "não se mostrou apto para concretizar a governança em sua acepção mais aprimorada e lidar com a complexidade da vida política" (PAULA, 2005, p. 98; 101).<sup>2</sup>

Neste artigo, trataremos do confronto dos dois modelos de administração pública, como referências teórico-institucionais, em disputa por forças políticas nacionais emergentes (com maior expressão no PSDB e no PT, respectivamente). Não se trata aqui de fazer uma descrição empírica sobre a aplicação desses modelos no contexto de atuação das organizações de catadores, mas de tomá-los como referenciais a serem confrontados, tomados como complementares e, em parte, superáveis – já que os aspectos socioambientais não são contemplados nos mesmos. Para tanto, os dois modelos são compreendidos no âmbito de um confronto de paradigmas do conhecimento: o paradigma disjuntor-redutor *versus* o paradigma da complexidade (MORIN, 1998). O vínculo entre os dois modelos de administração pública e a problemática dos paradigmas é proposto com base na clássica obra de Guerreiro Ramos (1981). Um aspecto cultural emergente que pretendemos destacar é a *articulação em redes temáticas e interativas* (SCHERER-

<sup>2</sup> Para uma abordagem dessa temática, sob vários ângulos de análise, ver Bresser Pereira e Spink (2001).

WARREN, 1999; CASTELLS, 1999) das organizações de catadores-recicladores entre si e destas com outras organizações, de múltiplos setores sociais, também envolvidas na problemática dos RSU.

A coleta seletiva apresenta-se como a condição primordial para uma nova racionalidade social e ambiental (LEFF, 2003), além de econômica, com a possibilidade não somente de redução do desperdício, mas, também, de reutilização e reciclagem de matéria-prima de maneira endógena. Soluções ambientais, sociais e econômicas podem convergir.

Este artigo é um dos resultados de uma pesquisa realizada entre agosto de 2004 e dezembro de 2005, para o CNPq, envolvendo basicamente as duas maiores organizações de catadores-recicladores de Santa Catarina (situadas em Florianópolis), por intermédio de observação direta, entrevistas em profundidade e questionários semi-estruturados. Na ACMR, foram realizadas 44 entrevistas (42,3%) e, na AREsp, 18 (60%).<sup>3</sup>

A seguir, no tópico 1, aborda-se o confronto entre os paradigmas disjuntor-redutor e o da complexidade, como base de uma contextualização ampla da problemática dos RSU. No tópico 2, faz-se uma breve caracterização das organizações em foco: Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC), Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), Associação de Recicladores Esperança (AREsp) e a Associação de Recicladores de Materiais Recicláveis (ACMR). No tópico 3, apresenta-se uma breve comparação entre os dois modelos de administração pública acima mencionados, associando-se o debate público contemporâneo à obra clássica de Guerreiro Ramos (1981), com destaque para os conceitos de racionalidade instrumental e racionalidade substantiva. No tópico 4, trata-se do tema *cultura organizacional*, destacando-se três perspectivas dominantes na literatura e as principais observações oriundas da pesquisa nas organizações locais. Nas conclusões, destacamos o confronto emergente, na problemática dos RSU, entre o que denominamos *gerencialismo instrumental* e *gestão da complexidade*, envolvendo conflitos de racionalidade e de subculturas encontrados nas organizações em foco, bem como entre as organizações de catadores-recicladores, os órgãos estatais e o setor mercantil.

## **Opção Paradigmática e a Problemática dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU)**

A pesquisa da história da relação entre sociedade/indivíduo/espécie humana e a natureza ou meio ambiente emerge como um dos grandes desafios humanos nas últimas três décadas do século XX, mais precisamente desde a Conferência de Estocolmo, em 1972 (McCORMICK, 1992; LEIS, 1999). O tema tem gerado debates e produção científica multi, inter e transdisciplinar, em meio à chamada crise de paradigmas ou crise epistemológica da ciência moderna (MORIN, 1998).

De acordo com a obra de Edgar Morin, há basicamente dois grandes paradigmas em disputa no meio acadêmico e social contemporâneo: o disjuntor-redutor e o da complexidade. O primeiro, vinculado à revolução científica moderna,

<sup>3</sup> A metodologia da pesquisa foi composta por: a) observação direta por meio de visitas às organizações, com participação em reuniões e assembleias; b) entrevistas informais, não gravadas, com as lideranças das associações; c) entrevistas baseadas em questionários estruturados, com questões fechadas e abertas, junto a cerca de 50% dos associados de cada organização (44 entrevistas, ou 42,3%, na ACMR, e 18 entrevistas, ou 60%, na AREsp); d) entrevistas em profundidade, gravadas, com assessoras técnicas das duas organizações (estagiária da Universidade Federal de Santa Catarina e funcionária da COMCAP); e) realização de dois eventos, em 17/12/2004 e em 10/11/2005, em parceria com a COMCAP e MNCR, junto a cada uma das organizações, para tratar da articulação das mesmas à rede (movimento) nacional de catadores, das questões de organização local, estadual e de ação cidadã; f) pesquisa bibliográfica e documental; e g) participação em espaço público virtual (lista de discussão) criado e coordenado pelo Fórum Estadual Lixo & Cidadania de Santa Catarina (FELC-SC), durante todo o período de execução da pesquisa (agosto de 2004 a dezembro de 2005).

separa objeto e sujeito, qualidade e quantidade e, dessa forma, estabelece polaridades no pensamento das sociedades urbano-industriais, com raízes históricas no século XVI, e favorece a emergência das chamadas ciências particulares, as disciplinas, assim como o afastamento da filosofia em relação às ciências em geral. A cultura dita científica é separada das chamadas humanidades, pelo menos desde o cartesianismo, o que é reforçado pelo mecanicismo, pelo positivismo e mais recentemente pelo funcionalismo. O segundo paradigma se fundamenta, por um lado, na segunda revolução científica, ocorrida com a emergência da física quântica e subatômica na primeira metade do século XX; e, por outro, na terceira revolução científica, que se expressa pelos diálogos multi, inter e transdisciplinares, na busca de respostas a problemas crescentemente complexos e interligados pela própria dinâmica histórica (ver, a propósito, os seis volumes da série *La Méthode*, de MORIN, além de VASCONCELOS, 2002; LEFF, 2003). Enquanto o paradigma disjuntor-redutor separa as formas de conhecimento ou as reduz a fórmulas abstratas e simplificadoras (em que pese sua aparência de complexidade), o paradigma da complexidade associa sem fundir e distingue sem separar as diversas formas de conhecimento, contribuindo com uma percepção crítica, emancipadora e prudente da ciência<sup>4</sup>. É de fundamental importância considerar, para efeitos deste artigo, que os dois paradigmas em questão não se limitam ao meio acadêmico, mas se disseminam nos meios social, cultural e organizacional, afetando todos os tipos de organizações, pois refletem justamente formas de compreensão do fenômeno organizacional.

Feita esta breve abordagem sobre a questão paradigmática, passamos ao contexto geográfico e, mais especificamente, institucional da pesquisa. Florianópolis, com 342.315 habitantes (BORCHARDT, 2003), está localizada em ecossistemas interfaciais de mar e terra, no litoral de Santa Catarina (CRUZ, 1998). Em áreas turísticas como esta, a ocupação do solo e o planejamento urbano em geral têm como um dos problemas sociais mais relevantes, e com tendência de crescimento, a coleta, o tratamento e a destinação dos resíduos sólidos, em razão de vários fatores combinados, entre os quais se podem destacar:

- a) *o antagonismo entre os bens públicos naturais e as formas predominantes de urbanização* (com forte especulação imobiliária);
- b) *o antagonismo entre turismo massivo, sazonal, e capacidade institucional de reciclagem de resíduos*. Em 2002, foram geradas, diariamente, 332.219 toneladas de resíduos (de todos os tipos) na cidade; apenas 16% destas precisariam ser enterradas, já que o potencial de reciclagem chega a 84% (OROFINO, 2002, p. 83). De fato, apenas 6% são encaminhados para a reciclagem. Nos meses de verão, a produção *per capita* chega a 0,87 kg/hab/dia, contra 0,73 kg/hab/dia na baixa temporada (OROFINO, 2002, p. 85). O município foi um dos pioneiros no Brasil em termos de coleta seletiva;
- c) *a concorrência entre os sistemas formal e informal de coleta e reciclagem de resíduos*, que se torna crescentemente complexa com a diversificação do mercado de reciclagem e a emergência – isoladamente ou articuladas em rede – de organizações de catadores, além do aumento do número de catadores autônomos, tanto entre as camadas de baixa renda quanto entre as camadas de renda média;
- d) *o conflito entre a moral particularista da indiferença em relação ao meio ambiente e às gerações futuras, por um lado, e a ética ambiental e universalista, por outro* – ambas questionadas pelos interesses econômicos e políticos predominantes (BOEIRA; SILVA, 2004; KUHNEN, 1995; FANTIN, 2000; SCHERER-WARREN; ROSSIAUD, 1999). Entretanto, aparentemente contrariando o conjunto desses fatores e perspectivas, o Índice de Desenvolvimento Humano

<sup>4</sup> A vinculação entre o paradigma da complexidade e os estudos organizacionais está em fase inicial (BOEIRA; VIEIRA, 2006). Na América Latina, Jorge Etkin e Leonardo Schvarstein, em 1989, publicaram uma das obras pioneiras nesse sentido. O livro foi reimpresso pela sexta vez em 2005 (ETKIN; SCHVARSTEIN, 2005).

(IDH) em Santa Catarina aponta uma excelente qualidade de vida no município: Florianópolis ocupava, em 2000, a segunda posição (IDH 0,966) (RODRIGUES, 2002). No quadro a seguir, resumem-se, em alguns números, aspectos da situação socioambiental da capital catarinense, já em primeiro lugar no IDH-M:

**Quadro 1 - Situação Socioambiental de Florianópolis**

População	Renda per capita mensal (R\$)	Pessoas com renda insuficiente	Pessoas pobres	Famílias com renda Insuficiente
342.315	701,42	22.136 = 6,8%	61.602 = 18%	7.166 = 6,9%
Esperança de vida ao nascer	IDH-M	Posição em SC	Taxa bruta de freqüência escolar	
73,9 anos	0,881	1 <sup>a</sup>		95,2%
Domicílios	Acesso a água (rede pública)	Esgoto	Coleta de lixo	Telefone
103.820	90%	48%	99%	75%

Fonte: adaptado de Borchardt (2003).

Note-se que o critério para definir o conceito de “pessoas pobres” é o mesmo da metodologia do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). A linha de pobreza corresponde ao dobro da linha de indigência, ou seja, caracteriza a situação de quem tem renda mensal menor ou igual a R\$ 180,00. Pessoas com renda insuficiente (para garantir sua própria alimentação) têm renda menor ou igual a R\$ 90,00 por mês. Famílias com renda insuficiente têm renda que não chega a R\$ 90,00.

A situação é crítica quanto à poluição das águas pelo esgoto (mar, rios, riachos), com apenas 48% dos domicílios com acesso a rede de esgoto. O alto percentual de “coleta de lixo” esconde a realidade do desperdício sistemático de material descartável. O elevado percentual de pessoas pobres, sem condições de garantir sua própria alimentação, é um aspecto comum na Grande Florianópolis (considerando-se os municípios de São José, Biguaçu e Palhoça, além da capital): para um total de 666.693 habitantes, são 144.171, ou 21,6%, o número de pobres. O grande número de catadores de material reciclável, que se constata especialmente nas ruas centrais, é sem dúvida uma amostra desse contingente.

O IDH-M, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (ONU; PNUD), é um indicador que considera, além da renda, a educação (alfabetização e freqüência escolar) e a expectativa de vida como parâmetros para a medição do bem-estar social. Como qualquer indicador, tem suas limitações. O IDH-M não inclui a dimensão ambiental. Isto é de grande relevância, especialmente em um município com muitas construções irregulares sobre mangues, costões e dunas (46% da área territorial de Florianópolis são considerados “área de preservação ambiental”). Bem diferentes são os Indicadores Socioambientais de Qualidade de Vida produzidos por organizações da sociedade civil (CECCA, 2001) ou o Índice de Qualidade de Vida Local proposto por Selene Herculano (1998). Tais diferenças expressam, também, um conflito de paradigmas e justificam a opção pelo paradigma da complexidade.

Florianópolis cresce em média duas vezes mais rapidamente do que o Brasil. Nos últimos dez anos, a cidade registrou um aumento populacional de 3,31% ao ano (atingindo 5,16% em 2000), enquanto a média no Brasil é de apenas 1,64%. Com o acréscimo de cerca de cem mil pessoas na década de 1990, a cidade sofreu uma “explosão na demanda por serviços públicos” (OROFINO, 2002, p. 20).

A tal constatação, acrescenta-se a seguinte avaliação de pesquisadores locais:

velhas práticas (clientelistas, oligárquicas) convivem com novas propostas e orientações da sociedade civil. Os desafios desse associativismo, além das dificuldades e desgastes no processo de gerenciamento da complexidade e das

diferenças no interior de seu próprio campo, dizem respeito, no caso específico de Florianópolis, ao retraimento da esfera estatal que, muitas vezes de costas à participação popular, investe maciçamente na implementação de um modelo de cidade que prioriza a iniciativa privada em detrimento do interesse público (LÜCHMANN *et al.*, 2004, p. 68).

A situação de Florianópolis, entretanto, não é exceção à regra. Cerca de 88% dos 5.559 municípios brasileiros colocam seus resíduos em lixões ou aterros controlados (não considerados tecnicamente sanitários), provocando situações de impacto social e de degradação ambiental, como contaminação dos lençóis freáticos pelo chorume e de solos agricultáveis, no caso de áreas rurais, e poluição do ar pela liberação de gases tóxicos, nas áreas urbanas. Por outro lado, o entupimento da rede de esgotos e o assoreamento de rios e rede pluvial por RSU somam-se aos desmatamentos e ao processo de expansão urbana (com asfalto) como fatores agravantes ou determinantes de inundações; desastres socioambientais que penalizam, sobretudo, as populações já marginalizadas. Apesar disso, os poucos municípios (10%) que destinam corretamente seus resíduos para aterros sanitários investem recursos consideráveis para enterrar o que pode ser considerado matéria-prima. Apenas 451 municípios têm programas de coleta seletiva (ALVES FILHO, 2002).

No que se refere a marco regulatório, cabe destacar que só recentemente, em 17 de novembro de 2005, entrou em vigor a Lei Estadual n. 13.557/2005, que define a Política Estadual de Resíduos Sólidos (GOVERNO DE SC, 2005a). Em 04 de outubro de 2005, havia sido, enfim, publicada a Lei Estadual n. 13.517/2005, definindo a Política Estadual de Saneamento (GOVERNO DE SC, 2005b).<sup>5</sup> No âmbito nacional, há diversos projetos de lei em discussão há vários anos e a perspectiva de uma definição em meados de 2006 (SAMPAIO, 2005). Essa situação de indefinição em âmbito nacional e de recente definição do marco regulatório no contexto catarinense tem representado um obstáculo considerável para as organizações que se mobilizam em torno da problemática dos resíduos sólidos.

Pelo que foi exposto acima, fica clara a necessidade de abordagens multi, inter e transdisciplinares do fenômeno complexo que é a formação socioambiental de Florianópolis e de sua região metropolitana, especialmente devido ao choque entre, por um lado, a diversidade e a fragilidade ecossistêmica, socio-eco-organizacionais (municípios diferentes em poder, cultura e natureza); e, por outro, a expansão do modelo convencional de desenvolvimento predatório (gerador de desigualdades sociais e degradação ambiental), via especulação imobiliária, turismo massivo e concentração demográfica, combinada com favelização e ocupação irregular do solo. A Região Metropolitana de Florianópolis (com 22 municípios) é a mais recente entre as regiões metropolitanas do país; e, por isso, é simultaneamente uma das mais atrativas (para negócios e residência) e a que oferece melhores condições de mudança de rumo, no que se refere ao modelo de gestão do desenvolvimento urbano (BOEIRA, 2005).

### **Breve Caracterização das Organizações em Foco: FNLC, MNCR, ACMR e AREsp**

#### **FNLC e MNCR: as organizações nacionais**

Em junho de 1998, um ano antes do lançamento da campanha *Criança no Lixo Nunca Mais*, é criado o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (ABREU, 2007), que representa o encontro de órgãos governamentais, ONGs, entidades técnicas e religiosas os quais atuam em áreas relacionadas à gestão do lixo urbano. São cinqüenta e seis entidades que planejam e implementam ações para erradicar o trabalho infanto-juvenil nos lixões; apoiar e fortalecer o trabalho de catadores, no sentido de promover a geração de renda, prioritariamente com a coleta seletiva, a

<sup>5</sup> Entretanto, até setembro de 2007 ainda não haviam sido regulamentadas pelo poder executivo estas duas leis.

reutilização e a reciclagem do lixo; incentivar a erradicação dos lixões, auxiliando na recuperação de áreas degradadas e incentivando a implantação de aterros sanitários. O papel do Fórum Nacional é favorecer a discussão e a apresentação de soluções, além de articular uma rede de programas e projetos já em desenvolvimento, interferindo nas políticas públicas nacionais.

A coordenação do Fórum inclui representantes do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério Público Federal, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, da Caixa Econômica Federal, da Fundação Nacional da Saúde, da ONG Missão Criança e da ONG Água e Vida (Centro de Estudos de Saneamento Ambiental). Percebe-se que a subcultura formada pelos órgãos governamentais é dominante na coordenação do Fórum, enquanto as ONGs formam uma subcultura dominante no conjunto dos participantes. O Fórum tem reduzido disputas recorrentes entre organizações de diferentes setores sociais (estatais e não-estatais) e com assimetrias de poder, promovendo o entendimento e facilitando as decisões compartilhadas. Em grande medida, a credibilidade internacional do UNICEF tem contribuído para isso. Já foram instalados 23 fóruns estaduais<sup>6</sup>.

Como participante do FNLC, o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) – que recentemente passou a dispor de um site <<http://www.movimentodoscatadores.org.br/>> – surgiu em meados de 1999, com a realização do 1º Encontro Nacional de Catadores de Papel. Em 2001, foi realizado o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, em Brasília, com a participação de 1.700 catadores (as), segundo o MNCR. Já de acordo com Gonçalves (2003, p. 97), este último evento foi denominado I Encontro Nacional de Catadores e teve a participação de 1300 pessoas. Diversos encontros e reuniões entre representantes de cooperativas e associações, de vários estados, especialmente de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais, resultaram na articulação da organização MNCR.

Em 2005, o MNCR lança sua *Cartilha de Formação* (de 75 páginas), visando construir uma “utopia realizável”, ou seja, “uma nova forma de estar e viver no mundo em coletividade, livre de toda opressão e exploração da sociedade capitalista” (MNCR, 2005, p. 5). Essa publicação é apresentada como uma “caixinha de ferramentas para construção, reforma e implementação coletiva de nosso projeto”, que não está pronta, que “vai se completando na caminhada” (MNCR, 2005, p. 5). O primeiro artigo afirma que o MNCR trabalha pela autogestão e organização dos catadores por meio da constituição de “bases orgânicas”, em que a participação de todos os catadores é garantida a partir do critério de democracia direta (segundo o qual todos têm voz e voto nas decisões). A autogestão é definida como a prática econômica em que os trabalhadores são os donos das ferramentas e equipamentos de produção, além de pressupor um modo de organizar o trabalho “sem patrões, tendo a decisão, o planejamento e a execução sob controle dos próprios trabalhadores” (MNCR, 2005, p. 6). Percebe-se na cultura organizacional do MNCR uma forte influência dos movimentos socialistas revolucionários.

#### **ACMR e AREsp: as organizações locais**

As duas organizações sem fins lucrativos que constituem o objeto central deste estudo são a Associação de Coletores de Materiais Recicláveis (ACMR), atualmente instalada rente à Ponte Pedro Ivo Campos, na entrada da Ilha de Santa Catarina, e a Associação de Recicladores Esperança (AREsp), situada no bairro Itacorubi<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> O site do Fórum Nacional foi retirado da internet. Isto sinaliza uma possível crise de identidade. Em compensação, observa-se o surgimento do Instituto Lixo & Cidadania, no Paraná, o que pode representar uma tendência à formação de ONGs para tornar mais viável a realização dos objetivos dos Fóruns Estaduais (ver <http://www.lixoecidadaniapr.org.br/>).

<sup>7</sup> Em meados de 2007, a ACMR subdividiu-se: uma parte continuou instalada no centro, enquanto outra parte mudou-se para um galpão próximo ao da AREsp, no bairro Itacorubi.

O início da atuação da ACMR, em 1995, não foi planejado, ao contrário do que ocorreu com a ARESp (PERIN, 2003). Quase todos os associados da ACMR são parentes entre si, ex-trabalhadores rurais e migrantes do oeste catarinense (RENK, 1999). A entidade foi inicialmente localizada sob a Passarela do Samba (no Aterro da Baía Sul), por ordem da Prefeitura. Porém, em razão de denúncias populares sobre as condições precárias do local (freqüentado por marginais, usuários de drogas etc), a Prefeitura foi pressionada a buscar uma solução. A Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos (SUSP) e a COMCAP (empresa mista responsável pela limpeza pública em Florianópolis) estabeleceram um acordo, em 1997, com o Departamento de Estradas e Rodagem (DER), para viabilizar um alojamento sob a Ponte Pedro Ivo Campos. Somente em 1999, deu-se a transferência dos catadores, com inauguração do galpão, em área de 360 m<sup>2</sup>, com telefone público, eletricidade, água, dois banheiros e cozinha, em março de 2000. Eram 57 associados e 28 "peões" em 2003. Atualmente, são 104 "associados". Suspeita-se que ainda haja "peões" contratados entre eles (para realizar o trabalho mais duro da catação nas ruas), porém, como esta prática é proibida pelo Estatuto da ACMR, não é mais assumida. Percebe-se, na cultura organizacional da ACMR, uma forte fragmentação, com informalidade e dependência das estruturas de poder já estabelecidas, como com a Prefeitura.

Por sua vez, a Associação de Recicladores Esperança (ARESp) surgiu de um projeto de extensão da Escola Técnica Federal de Santa Catarina (ETFSC), ganhador do 1º Concurso de Projetos Sociais da Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho (FMSS), em julho de 1997. A proposta era capacitar pessoas socialmente marginalizadas (catadores) para fazer triagem de RSU, reciclagem de papel artesanal, além de oferecer conhecimentos sobre cooperativismo e associativismo solidário, para que os participantes conquistassem autonomia e capacidade para gerir sua associação. O projeto foi colocado em prática a partir de dezembro de 1997 e concluído em julho de 1999, quando foi fundada a ARESp. Atualmente, tem 30 componentes e está localizada em área pública, na área que serviu durante décadas como lixão da cidade (mangue do Itacorubi), e na qual, hoje, está situado o Centro de Transferência de Resíduos Sólidos de Florianópolis (administrado pela COMCAP). Percebe-se, na cultura organizacional da ARESp, uma forte influência tanto da Prefeitura, quanto da cultura da solidariedade (cursos de capacitação etc).

As duas entidades fizeram parte, até 2005, ainda que de forma bastante marginal, do Fórum Estadual Lixo e Cidadania, sediado na capital Florianópolis (BOEIRA; SILVA, 2004). O Fórum se constitui como espaço de debate, formulação e avaliação de políticas públicas por representantes de diversas organizações, tanto privadas quanto públicas. Ainda não existe um Fórum Municipal Lixo e Cidadania. O Fórum Estadual, constituído em 2003, entrou em declínio em 2005.

Observa-se, conforme já visto, que o início das atividades da ARESp foi planejado, incluindo um concurso público e cursos de capacitação técnica, contando com a contribuição do poder executivo municipal, enquanto o início das atividades da ACMR foi tumultuado e informal, sendo a Prefeitura pressionada a buscar uma solução, em acordo com o Governo Estadual.

## Dois Modelos de Administração Pública e Duas Formas de Racionalidade

Nas últimas três décadas do século XX e, especialmente, nos anos 90, a ideologia neoliberal acentuou a centralização das sociedades na dinâmica e nos valores do mercado, enquanto contribuía decisivamente para a crise do papel do Estado-nação. Ana Paula Paes de Paula (2005), debatendo com o ex-ministro Bresser Pereira (1998) – que introduziu a reforma gerencial no Brasil desde 1995 – compara a *new public management* ou gerencialismo (desde os governos de Reagan e de Thatcher) com o que ela chama de "administração pública societal". Em síntese, as características do modelo gerencialista são as seguintes: a) descentralização do aparelho de Estado, que separa as atividades de planeja-

mento e execução do governo e transforma as políticas públicas em monopólio dos ministérios; b) privatização das estatais; c) terceirização dos serviços públicos; d) regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; e) uso de idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (PAULA, 2005, p. 47). Por outro lado, a chamada “administração pública societal” é caracterizada como produto de uma “tradição mobilizadora” que alcançou seu auge na década de 1960, foi retomada sob a ditadura militar no final dos anos 70 e emergiu como vertente alternativa de reforma e gestão do Estado durante as mobilizações dos anos 80. No seu cerne, estão as experiências locais de criação de formatos institucionais para facilitar a inserção popular no processo de democratização da sociedade e do Estado. Veja-se quadro:

**Quadro 2 - Comparação entre Modelos de Administração Pública: gerencial e societal**

Variável	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto Político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não tem uma proposta para a organização do aparelho de Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: PAULA (2005, p. 175).

Observa-se que a problemática ambiental não é explicitamente abordada em nenhum dos dois modelos acima; porém, cabe destacar a relevância do segundo modelo para uma abordagem socioambiental, que pressupõe a democracia participativa (BOEIRA, 2003). A rigor, caberia considerar aspectos convergentes dos dois modelos e a inclusão de aspectos socioambientais.

Giddens (2001), ao relançar o tema da terceira via, afirma que uma sociedade que permite a infiltração demasiada do mercado em outras instituições experi-

mentará o declínio da vida pública. Aquela que não encontra espaço suficiente para os mercados, contudo, não será capaz de gerar prosperidade econômica. Da mesma forma, onde as comunidades na sociedade civil se tornam fortes demais, a democracia e o desenvolvimento econômico podem ser ameaçados. Todavia, se a ordem civil é demasiado fraca, um governo eficaz e o crescimento econômico são postos em risco. Por isso, o autor propõe um novo contrato social, baseado no teorema segundo o qual “não há direitos sem responsabilidades” (GIDDENS, 2001, p. 58). Essa abordagem apresenta desafios ainda distantes de uma solução, já que, ao invés de uma cultura voltada para a articulação complexa entre Estado, mercado e sociedade civil, o que predomina na modernidade ocidental é a disjunção entre tais instâncias, com lutas pelo poder e busca de cooptação ou manipulação entre as mesmas. A cultura de disjunção é ainda mais forte nas sociedades com frágil capital social positivo (consciência cívica) e forte capital social negativo (ou clientelismo), como é o caso do Brasil (e, em particular, em Santa Catarina e região de Florianópolis). Evidentemente, há muitas variações de grau e correlações complexas entre tendências contraditórias em cada região e em cada época, o que torna árduo o trabalho de teorização.

A obra de Guerreiro Ramos (1981) ganha novo impulso à medida que a “sociedade centrada no mercado”, por meio do neoliberalismo e do gerencialismo, minimiza a dimensão sociopolítica, ou seja, a efetiva participação dos cidadãos nos espaços públicos. O autor questiona, principalmente, a fragilidade epistemológica da chamada teoria das organizações, e antecipa muitas das preocupações ambientalistas (BOEIRA, 2002; BOEIRA; VIEIRA, 2006).

Guerreiro Ramos fez uma forte crítica à teoria dominante da organização, considerando-a subordinada a uma razão instrumental que, apesar de seu sucesso pragmático, estaria contribuindo com uma visão unidimensional e ingênuas das sociedades. Após examinar a gênese e o desenvolvimento da razão instrumental e calculista na história ocidental, especialmente a partir das idéias de Bacon e Hobbes (século XVII), o autor recupera a noção de *razão substantiva* – que pode ser definida como um ato de pensamento que revela percepções inteligentes das inter-relações de acontecimentos, numa situação determinada. Essa racionalidade constitui a base da vida humana ética, responsável. Segundo Guerreiro Ramos, da Antigüidade até o século XVII, esse tipo de razão, associado a modos de vida e sociedades não centralizados no mercado, encontrou condições de desenvolver-se, mas, desde o início da modernidade e da industrialização, houve um estreitamento da razão, com um impacto desfigurador sobre a capacidade humana de associar-se. As sociedades mercadocêntricas, tornando-se dominantes por meio da razão instrumental, teriam então o desafio de reconhecer o mercado como um enclave entre outros, permitindo o ressurgimento da razão substantiva e a constituição de uma sociedade *multicêntrica e reticular* (em rede).

A teoria da vida humana associada, de Guerreiro Ramos, distingue (não separa) os dois tipos de razão já mencionados.

Um autor contemporâneo que, sem citar Guerreiro Ramos, defende idéias semelhantes é Michel Maffesoli (2005). Em *Elogio da Razão Sensível*, o autor compõe uma aparente dualidade discursiva, contrapondo termos centrais da modernidade (individualismo, racionalismo, dogmatismo) a termos centrais da pós-modernidade emergente (comunidade, vivência, vitalismo). Dizemos que a dualidade é aparente porque o autor não estabelece uma dicotomia, mas argumenta em favor de uma recontextualização epistemológica da modernidade pela pós-modernidade. Algo semelhante faz Guerreiro Ramos: em lugar de uma dicotomia entre duas formas de razão, ou entre os espaços de economia (instrumentalidade), por um lado, e os espaços de isonomia e fenonomia (interação simbólica), por outro, o que o autor propõe é uma recontextualização daqueles por estes. Enquanto tal transformação paradigmática não se realiza, as expressões da razão sensível, complexa, substantiva, subsistem apenas nas margens e nas brechas das sociedades mercadocêntricas, modernas.

Também as abordagens de Guerreiro Ramos e de Edgar Morin parecem complementares e convergentes: enquanto o primeiro autor enfatiza a delimitação de sistemas sociais, visando à possibilidade de emergência de uma forma de razão substantiva, ética, como contexto da razão instrumental ou funcional, Morin propõe uma reforma do pensamento fragmentado e reducionista por um pensamento complexo, capaz de distinguir sem separar e associar sem fundir formas de conhecimento e, também, instituições do Estado, da sociedade civil e do mercado. Diferentemente dos modelos de administração pública, acima sintetizados, as abordagens desses autores contemplam os aspectos socioambientais, psíquicos e antropológicos, além de políticos e organizacionais. Tais abordagens são relevantes para a compreensão da cultura das organizações estudadas, especialmente porque, em tempos de globalização econômica, cultural e política, todas as organizações parecem sofrer influências diversas, o que as torna mais complexas.

### **Culturas Organizacionais: aspectos teóricos e empíricos**

Antes de abordarmos aspectos empíricos das culturas encontradas nas organizações locais de catadores, e antes de abordarmos aspectos da literatura que trata deste tipo de organização, vamos introduzir a temática do conceito de cultura organizacional, destacando três vertentes dominantes na literatura especializada.

As três perspectivas principais em cultura organizacional (MASCARENHAS et al, 2004; MARTIN; FROST, 2001; MARTIN, 1992) são as seguintes: a) integração; b) diferenciação; c) fragmentação. A primeira perspectiva compreende a cultura como uma variável organizacional, algo que pode ser administrado. Trata-se de um enfoque funcionalista, que tende a excluir a ambigüidade e a complexidade do processo cultural, visando à integração cultural por meio de consenso. A preocupação dos administradores seria a de desenvolver tecnologias gerenciais para intervir na realidade cultural das organizações, visando ao aumento de produtividade e vantagem competitiva. Devido a tais características é, sem dúvida, a abordagem mais popular, que inclusive vem renovando-se por intermédio de parcerias entre universidades e empresas (MASCARENHAS et al, 2004, p. 205). A segunda perspectiva é a que enfatiza a diferenciação de subculturas. Os pesquisadores identificados com este enfoque partem, geralmente, do interacionismo simbólico e da antropologia interpretativa – ou seja, de variantes da fenomenologia –, compreendendo a cultura como algo que as organizações são e não algo que as mesmas têm. Por outras palavras: as organizações seriam então concebidas como sistemas de valores socialmente construídos e as culturas como grupos de princípios cognitivos, redes de significados, crenças e valores. Trata-se de uma abordagem que sinaliza a possibilidade de uma mudança paradigmática nas organizações pelo reconhecimento da diversidade interna expressa em subculturas. Nesse enfoque a ambigüidade, os conflitos e a complexidade são reconhecidos, embora os consensos sejam admitidos no âmbito das subculturas. Por fim, a terceira perspectiva, a da fragmentação, focaliza a ambigüidade, a falta de consenso, a multiplicidade de interpretações, não sendo admitida a formação de subculturas. Enquanto, neste último caso, há uma preocupação claramente descritiva, na segunda abordagem, destaca-se o interesse na crítica e, na primeira perspectiva, a ênfase está no interesse gerencialista, instrumental. M ascarenhas et al (2004, p. 226) posicionam-se favoravelmente a uma combinação dos dois últimos enfoques:

Esforços para se manipular a cultura baseados na perspectiva de integração sofrem com visões parciais e distorcidas da realidade organizacional e resultam em consequências inesperadas, que freqüentemente estão desalinhadas dos interesses gerenciais no curto e no longo prazo. Uma postura interpretativa, que considera perspectivas múltiplas, conflitos e ambigüidades, permitiria que gestores ultrapassassem a limitada perspectiva da administração e desenvolvessem uma visão mais ampla das diversas rationalidades que operam na organização. Tal

desenvolvimento, argumentamos, proveria os administradores de uma fundamentação conceitual e empírica mais sólida para suas decisões e ações.

Em nosso entendimento, a posição dos autores reforça a opção pelo paradigma da complexidade e pela retomada da obra de Guerreiro Ramos. Disto resulta que, no contexto da problemática dos RSU, a administração pública socioambiental, bem como a delimitação e a integração complexa de espaços econômicos (instrumentais) e isonômicos e fenônicos (simbólicos) são desafios às políticas públicas de apoio ao desenvolvimento da reciclagem sustentável (não apenas como mais um mercado estimulador do consumismo).

Uma abordagem complexa faz-se necessária para a compreensão dos desafios anunciados pelas temáticas emergentes: a) a chamada *logística reversa* (responsabilização dos geradores de resíduos na cadeia produtiva); b) a política dos três "Rs" (reduzir, reutilizar, reciclar). São convergentes, nesse sentido, tanto o projeto de lei do Governo Federal de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, quanto a proposta do Comitê Nacional de Resíduos Sólidos da ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental). A complexidade da implantação da futura lei, entretanto, é enorme, tanto do ponto de vista técnico-operacional quanto do ponto de vista socioambiental, cultural e político (SAMPAIO, 2005; CAMPANI, 2005). A reversão da histórica transferência da responsabilidade pela gestão dos resíduos, no sentido mercado-consumidor-prefeituras, é um desafio acima de tudo civilizatório, ao qual estão submetidas as organizações de catadores que tendem à invisibilidade social. Nesse sentido, o engenheiro Darcy Campani, coordenador do Comitê Nacional de Resíduos Sólidos da ABES, afirma: "[...] a verdade é que tanto as prefeituras quanto os catadores estão realizando uma tarefa que, em qualquer sociedade civilizada de nosso planeta, é de responsabilidade do fabricante do produto" (CAMPANI, 2005, p. 29).

Subjacentes aos dois modelos de administração em confronto, estão em disputa político-ideológica duas concepções de cidade em Florianópolis: "cidade-metrópole" versus "cidade-província" (FANTIN, 2000). Em síntese, o ponto crítico, que distancia e distingue os dois projetos de cidade é o conflito entre a concepção marcada pela razão autônoma (que vê a cidade como lugar de cidadania, exercício da liberdade, da comunicação, da fruição) e a concepção de razão instrumental (que vê a cidade como lugar de "negócios", onde prevalece a lógica do lucro, da especulação).

Quanto à literatura que trata especificamente de organizações de catadores, o cooperativismo (ABRANTES, 2004; MARTINS FILHO; SALABERRY FILHO, 2004; CRÚZIO, 2005) e a chamada economia solidária (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004; SINGER; SOUZA, 2000) são geralmente apontados como referenciais teórico-normativos. Magera (2003) acentua, no entanto, em sua pesquisa sobre cooperativas de catadores no interior de São Paulo, que essas organizações estão distantes dos princípios clássicos do cooperativismo.

Observa-se que há um longo percurso a ser percorrido em termos de capacitação técnico-gerencial e sociopolítica entre catadores-recicladores, no empenho pela "autogestão" (também defendida pela vertente da economia solidária), mesmo entre os que já constituíram organizações "cooperativas", um tipo de organização que, por princípio, é mais consolidado e definido economicamente do que uma simples "associação" (GONÇALVES et al, 2002, p. 32; ABRANTES, 2004). Além disso, percebe-se uma grande lacuna na literatura quanto a estudos em profundidade sobre tais organizações. Entre as contribuições mais relevantes, nesse sentido, estão a tese de Denise Juncá (2004) e a dissertação de Mariana Viveiros (2006).

Quanto às nossas observações sobre a cultura encontrada nas organizações locais, cabe destacar o seguinte: a AREsp, em relação à ACMR, é menos "individualista", mais "solidária" (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004; SINGER; SOUZA, 2000), concretizando-se em práticas gerenciais igualitárias (como a partilha quinzenal), portanto mais próximas do ideal cooperativista. Isto pode ser atribuído em parte ao fato de todos os associados serem moradores de uma mesma comunida-

de de periferia (Monte Cristo), trabalharem juntos, fazendo triagem de materiais no mesmo espaço, protegidos fisicamente pelo galpão cedido pela Prefeitura. Eles, inclusive, têm no transporte de ônibus (alugado) um espaço e momento de interação que contribui para a formação de laços sociais.

Quanto à consciência sobre a relevância ambiental do processo de reciclagem, na AREsp, esse aspecto é mais destacado, embora em nenhuma das organizações tal consciência esteja muito desenvolvida. Predomina a valorização da sobrevivência, da sustentabilidade financeira de curto prazo. Na ACMR, predomina não só a fragmentação cultural, um certo atomismo, mas, também, o poder de algumas famílias sobre outras, especialmente de uma família que constitui 60% dos associados, todos migrantes do oeste catarinense para a capital. O fechamento cultural em torno da própria família pode ser compreendido, em parte, como defesa contra a invasão dos valores urbanos sobre a cultura rural que tais famílias têm como herança. Isto é acentuado pelo tipo de trabalho existente na ACMR, que envolve saída às ruas do centro para coleta de materiais. Os associados da ACMR sofrem, em resumo, o conflito entre cultura rural e urbana. Por outro lado, os conflitos intrafamiliares têm servido como obstáculo à organização profissional e também ao processo de desenvolvimento da cidadania na mesma medida em que as reuniões e assembléias são permeadas por comunicações com conteúdos emocionais às vezes exaltados. A cultura escrita é um grande obstáculo nas duas organizações.

Em ambas, observou-se a existência de subculturas relacionadas às diretorias, à experiência de gestão. Ao fazer parte de uma diretoria, o associado tende a assimilar e a reproduzir um discurso disciplinador e instrumental, o que ocorre com mais nitidez na ACMR do que na AREsp. O discurso dos entrevistados, entretanto, não é homogêneo. A diversidade cultural é grande, com aspectos de fragmentação, especialmente na ACMR. Tal diversidade cultural expressa apenas uma parte da realidade, nos limites da pesquisa efetuada. Com alguns poucos associados, talvez fosse melhor utilizar, como técnica de pesquisa, a história oral, o que exigiria tempo e espaço apropriados. Porém, em ambas as organizações, o problema do tempo disponível para entrevista foi observado. Na ACMR, foi necessário adaptar-se ao ritmo de trabalho: grande parte das entrevistas foi feita enquanto os entrevistados faziam a triagem dos resíduos. Assim, foram necessárias várias visitas, após um período de aproximação informal (contando com apoio de uma funcionária da COMCAP). Na AREsp, ao contrário, foi possível fazer com que grupos de três interrompessem o trabalho para conceder as entrevistas à equipe de pesquisadores, sem qualquer intermediação. Neste último caso, cabe considerar que já havia contatos com a diretoria em função de outra pesquisa.

A experiência dos catadores da ACMR é, comparativamente, mais longa que a da AREsp (63,6% dos membros da ACMC estão há mais de cinco anos na atividade de catação-triagem, enquanto na AREsp todos estão há menos tempo). Na AREsp, há uma rotatividade maior. Os questionários apontaram para uma relativa "satisfação com a atividade" (72,7% estão satisfeitos na ACMR contra 88,9% na AREsp), já que a opção por continuar fazendo o mesmo trabalho é amplamente predominante. Certamente, isso se dá por falta de melhores opções, por carência de escolaridade, conforme ficou evidente em comentários durante as entrevistas.

Na ACMR, predominam os homens enquanto na AREsp predominam as mulheres (66% de homens na ACMR contra 78% de mulheres na AREsp). Quanto ao estado civil, os percentuais relativos à "união informal", tanto na ACMR quanto na AREsp, são destacados (54,5% na ACMR e 50% na AREsp). Mas os (as) companheiros (as) dos que trabalham na AREsp têm certamente melhores condições de trabalho, já que, em percentual maior, trabalham com "carteira assinada" (4,5% na ACMR contra 33,3% na AREsp). A renda obtida pelos trabalhadores da ACMR é bem superior à que conseguem as trabalhadoras da AREsp (36,3% na ACMR dizem receber mais de R\$ 400,00 por mês, enquanto na AREsp todos afirmam receber menos que esta quantia; 44,4% dizem que recebem até R\$ 150,00). Entretanto, quem trabalha na AREsp tem melhores condições de trabalho, já que não pre-

cisa sair às ruas coletando material reciclável. Não é surpresa, assim, que os catadores da ACMR tenham mais reclamações a fazer quanto a doenças, especialmente físicas, enquanto os problemas emocionais apareçam mais entre as mulheres da ARESp. Chama a atenção, entretanto, o alto percentual dos que afirmaram não ter qualquer problema de saúde (cerca de 38% nas duas organizações), mas também cabe destacar que muitos apontaram “doença física” (52,2% na ACMR contra 33,3% na ARESp).

No que se refere ao desejo de qualificação, observa-se que, embora os níveis de escolaridades sejam um pouco mais baixos na ACMR (18,1% têm o fundamental completo na ACMR, contra 27,8% na ARESp), o desejo de alfabetizar-se é mais forte na ARESp (45%, contra 15,9% na ACMR), enquanto que o desejo de qualificação em cooperativismo é maior na ACMR (22,7% contra 10% na ARESp). (Esses dados sintetizam 19 tabelas da pesquisa).

## Conclusões

Conforme constata o Fórum Nacional Lixo e Cidadania, os sistemas de limpeza urbana em geral, no Brasil, são tecnicamente deficientes, socialmente injustos e extremamente caros (ABREU, 2007). Os governos local, estadual e nacional, tanto quanto as organizações de catadores e as empresas recicadoras, estão diretamente implicados nesses sistemas de limpeza urbana.<sup>8</sup>

Da comparação dos dois modelos de administração pública que sintetizamos, deduz-se que o modelo de gestão democrático-participativo é o mais próximo às redes temáticas e interativas aqui estudadas, com a condição de que agregue os temas emergentes: a política dos três “Rs” (reduzir, reutilizar, reciclar) e a chamada *logística reversa*, que requer estudos dos ciclos de vida dos produtos, além de estudos sobre potencial, custos e demanda de reciclagem (ABREU, 2007). São temas inovadores para a tradição do pensamento de esquerda. Para além desses temas emergentes, entretanto, está o clássico desafio da delimitação do avanço da razão instrumental sobre o potencial de razão substantiva existente nas organizações fenônicas e isonômicas. Sem tal delimitação, as organizações de catadores tendem à invisibilidade social ou à submissão a uma “visão paroquial da natureza humana”, característica típica de teorias organizacionais dominantes nas sociedades centradas no mercado (GUERREIRO RAMOS, 1981, p. 93). Esses desafios fundamentais são, também, emergentes na chamada crise de paradigmas da ciência e das sociedades contemporâneas (MORIN, 1998).

No sentido de uma racionalidade substantiva e de uma gestão socioambiental, emerge uma ampla rede socioambiental, como a formada pelo Movimento Nacional dos Catadores e pelo Fórum Lixo e Cidadania, que se mobiliza multi e transetorialmente, permeando camadas sociais diversas e atravessando inclusive as fronteiras nacionais. Entretanto, destaca-se, em Florianópolis, tanto o pioneirismo em termos de coleta seletiva, quanto a ausência de um Fórum Municipal Lixo e Cidadania. Tal ausência, somada à tradição clientelista, oligárquica e populista da cultura política local, torna nebuloso o horizonte das duas organizações.

Tanto a ACMR quanto a ARESp enfrentam, desde fins da década de 1990, um dilema central: com o apoio de organizações e profissionais de diversos órgãos, especialmente da COMCAP (empresa mista) e de universidades, têm superado parte de suas divergências internas, enquanto percebem, como consequência desse mesmo processo, novos desafios organizacionais, a começar pelo desafio da articulação das duas organizações em uma rede local. Estão, ainda, num estágio pré-cooperativista, por assim dizer, em que a sobrevivência econômico-financeira e a dicotomia entre a razão instrumental e a razão substantiva supe-

<sup>8</sup> Tal deficiência também ocorre, certamente não no mesmo grau, nos países europeus. Conforme afirma Ignasi Ventosa (2007, p. 69), “la gestión de los residuos es probablemente uno de los principales fracasos de la política ambiental de la Unión Europea”.

ram amplamente o valor da “participação social”, da “cidadania”. A falta de políticas públicas integradas de apoio à reciclagem é, ainda, uma realidade em Florianópolis, embora tenham sido dados passos muito relevantes nesse sentido, especialmente em termos de levantamento de dados em parceira com centros de pesquisa.

Cabe, ainda, acentuar que a lei estadual que define a política de resíduos sólidos implica em ampliação dos espaços democráticos, mesmo que nela os catadores não constem como prioridade, como ocorre no âmbito federal, especialmente no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os investimentos em capacitação de cooperativas e associações de catadores sugerem, também, investimentos em pesquisa sobre as diferenças ideológicas no interior das redes temáticas em âmbito nacional (FNLC, MNCR), bem como sobre a influência destas nas redes temáticas locais e estaduais – caso contrário correr-se-á o risco da simplificação e instrumentalização das culturas organizacionais destas por aquelas.

O grande desafio da administração pública democrático-participativa é superar-se, articulando aspectos do modelo gerencialista e aspectos socioambientais, ou, por outras palavras, é articular de forma equilibrada os aspectos técnicos, políticos, éticos, ecológicos, econômicos e culturais. A tendência histórica – já criticada por Rob Paton (2003), em *Managing and Measuring Social Enterprises*, de adoção de técnicas gerenciais típicas do setor privado em organizações sem fins lucrativos – é reducionista e instrumental em relação às culturas destas organizações. Por outro lado, uma ênfase sobre aspectos políticos classistas ou estatistas, na linha da tradição socialista ou populista, pode encobrir ideologicamente as diferenças culturais, éticas e ecológicas (JUNCÁ, 2004; BARBOZA, 2003; VIVEIROS, 2006) – um risco que as organizações de catadores correm caso sejam cooptadas pelo Movimento Nacional dos Catadores (transformando os catadores em militantes de base deste).

Embora as duas organizações estudadas sejam sem fins lucrativos, não resta dúvida de que a cultura de negócios é fundamental para ambas. A cultura mercadológica não se confunde historicamente com capitalismo *tout court*. Nesse sentido, o modelo gerencialista tem, também, sua parcela de contribuição no contexto socioeconômico e institucional das organizações em estudo (da mesma forma que a razão instrumental). Exemplo disso é expresso na constituição de uma rede de organizações da Grande Florianópolis – uma possibilidade emergente desde a realização do I Encontro Regional (outubro de 2007). Entre as propostas em processo de concretização está a negociação conjunta de várias entidades com determinadas empresas recicladoras, sem a intermediação de sucateiros, viabilizando, assim, melhores preços por meio de uma gestão compartilhada de resíduos selecionados de acordo com as exigências técnicas da indústria de reciclagem. Até mesmo para que as associações possam transformar-se em cooperativas, faz-se necessária a capacitação gerencial voltada para os negócios. Sem esta capacitação, as organizações tendem a sofrer com a baixa produtividade, com má administração de seus recursos. Observa-se, nesse sentido, que a ACMR tem acordo com universidades em projeto de extensão financiado pelo CNPq.<sup>9</sup> Foi concluído em dezembro de 2007 um projeto de extensão, financiado pelo CNPq (edital 18/2005), cuja equipe era formada por professores e bolsistas da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina, além de técnicos da COMCAP e a ACMR (coordenação de Thyrza Schlichting de Lorenzi Pires).

Sugere-se, aqui, como hipótese para debate, que tanto o modelo gerencialista quanto o democrático-participativo podem resultar em visões unilaterais, simplificadoras, que conduzem ao *gerencialismo instrumental*. Por ou-

<sup>9</sup> Foi concluído em dezembro de 2007 um projeto de extensão, financiado pelo CNPq (edital 18/2005), cuja equipe era formada por professores e bolsistas da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina, além de técnicos da COMCAP e a ACMR (coordenação de Thyrza Schlichting de Lorenzi Pires).

tro lado, como complemento necessário ao modelo de gestão democrático-participativa e ao modelo gerencialista, sugerimos a emergência do desafio da *gestão da complexidade nas e entre as organizações* (ETKIN, 2003; ETKIN; SCHVARSTEIN, 2005), explicitamente de acordo com o paradigma da complexidade (MORIN, 1998). A delimitação dos espaços econômicos pelos espaços isonômicos e fenonômicos, ou seja, da razão instrumental pela razão substantiva (GUERREIRO RAMOS, 1981) ou sensível (MAFFESOLI, 2005), segundo nossa reflexão, é condição para uma *gestão da complexidade* – desafio da problemática dos RSU.

Entretanto, dada a limitação da abordagem propositiva deste artigo, optamos por concluir com uma pergunta: será possível a gestão da complexidade diante dos desafios apontados?

## Referências

ABRANTES, J. A. *Associativismo e cooperativismo: como a união de pequenos empreendedores pode geral emprego e renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

ABREU, M. F. *Do lixo à cidadania: estratégias para a ação*. Fórum Nacional Lixo e Cidadania. Parceria entre Caixa Econômica Federal e UNICEF. 2ª edição. Brasília: Caixa, 2007.

ALVES FILHO, F. País sujo. Reportagem de capa da revista *ISTOÉ*, n. 1696, pp. 74-80, de 03 de abril de 2002.

BARBOZA, D. *O movimento de potência e/ou impotência de ação dos catadores de material reciclável de Criciúma-SC no que se refere à construção da sua cidadania*. Dissertação de mestrado em psicologia. Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFSC. Florianópolis, 2003.

BOEIRA, S. L. Desenvolvimento urbano e crise de paradigmas: o caso da região de Florianópolis. *Revista PerCursos*, vol. 6, n. 2, jan/jun. Florianópolis: UDESC, 2005. <http://www.periodicos.udesc.br/percursos/ojs/> .

BOEIRA, S. L. e SILVA, W. C. Capital social e resíduos sólidos: organizações e multissetorialismo em Florianópolis-SC. *Revista Venezolana de Economía Social*. Ano 4, n. 7, junio, 2004.

BOEIRA, S. L. Ecologia política: Guerreiro Ramos e Fritjof Capra. *Revista Ambiente & Sociedade*, ano V, n. 10. Campinas: UNICAMP, 2002

BOEIRA, S. L. Política & gestão ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade. *Revista Alcance*, vol. 10, n. 3, set/dez; Itajaí: editora UNIVALI, , 2003.

BOEIRA, S. L.; VIEIRA, Paulo F. Estudos organizacionais: dilemas paradigmáticos e abertura interdisciplinar. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A.B. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. Editora Saraiva, 2006.

BOEIRA, S. L.; FERREIRA, E.; CAMPOS, L. M. S. Caracterização geral das organizações de catadores de materiais recicláveis em Santa Catarina e proposta metodológica de modernização e capacitação gerencial. *Relatório Técnico do Projeto de Pesquisa Edital 06/2003 do CNPq*, processo n. 403103/03-7. Biguaçu (Grande Florianópolis), 2006.

BORCHARDT, I. *Diagnóstico da exclusão social em Santa Catarina: mapa da fome*. Florianópolis: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Instituto Cepa/SC, 2003, 235p. ([www.icepa.com.br](http://www.icepa.com.br))

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34: Brasília: ENAP, 1998.

- BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K.(Orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- CALDERONI, S. *Os bilhões perdidos no lixo*. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Humanitas Editora/FFLCH/USP, 2003.
- CAMPANI, D. Logística reversa. *Bio, Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente*, ano XV, n. 36, out/dez, 2005.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CECCA. *Qualidade de vida e cidadania*. A construção de indicadores socioambientais da qualidade de vida em Florianópolis. Florianópolis: Cidade Futura, 2001. 216p.
- CRUZ, O. *A Ilha de Santa Catarina e o continente próximo*. Um estudo de geomorfologia costeira. Florianópolis: Editora da UFRSC, 1998. 280p.
- CRÚZIO, H. *Como organizar e administrar uma cooperativa*. 4<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- ETKIN, J. *Gestion de la complejidad en las organizaciones*. La estrategia frente a lo imprevisto e y lo impensado. México: Oxford University Press, 2003.
- ETKIN, J.; SCHVARSTEIN, L. *Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio*. 6<sup>a</sup> reimpr. Buenos Aires: Paidós, 2005.
- FANTIN, M. *Cidade dividida: dilemas e disputas simbólicas em Florianópolis*. Florianópolis: Ed.Cidade Futura, 2000.
- FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J.L. *Economia solidária: uma abordagem internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- GIDDENS, A. *A terceira via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- GONÇALVES, J.; OLIVEIRA, M. V.; ABREU, M. F. *Metodologia para a organização social dos catadores*. São Paulo; Peirópolis, Belo Horizonte: Pastoral de Rua, 2002.
- GONÇAVES, P. *A reciclagem integradora dos aspectos ambientais, sociais e econômicos*. Rio de Janeiro: DP&A: Fase, 2003.
- GOVERNO DE SC. *Lei estadual n. 13.517/2005(a) – Política estadual de saneamento*. In: Ministério Público de Santa Catarina: [www.mp.sc.gov.br](http://www.mp.sc.gov.br) acesso em 23/03/2006.
- GOVERNO DE SC. *Lei estadual n. 13.557/2005(b) – Política estadual de resíduos sólidos*. In: Ministério Público de Santa Catarina – [www.mp.sc.gov.br](http://www.mp.sc.gov.br) acesso em 22/03/2006.
- GURREIRO RAMOS, A. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. 2<sup>a</sup> Edição. Rio de Janeiro: FGV, 1981.
- HERCULANO, S. A qualidade de vida e seus indicadores. *Revista Ambiente e Sociedade*. Ano I, n. 2, 1º semestre. Campinas: UNICAMP, 1998.
- JUNCÁ, D. *Mais que sobras e sobrantes: trajetórias de sujeitos no lixo*. Tese de doutorado em saúde pública: FIOCRUZ; Escola Nacional de Saúde Pública, 2004.
- KUHNEN, A. *Reciclando o cotidiano: representações sociais do lixo*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1995.
- LASH, S. A reflexividade e seus duplos: estrutura, estética, comunidade. In: GIDDENS; BECK; LASH. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997.

- LEFF, E. (Coord). *A complexidade ambiental*. São Paulo: Cortez, 2003.
- LEIS, H. *A modernidade insustentável*. As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Petrópolis: Vozes, 1999. 261p.
- LÜCHMANN, L.; NOBRE, A.; CARVALHO, L.; MARTINS, M. Identidades e diferenças no movimento comunitário de Florianópolis. In: SCHERER-WARREN, I. e CHAVES, I. *Associativismo civil em Santa Catarina: trajetórias e tendências*. Florianópolis: Insular, 2004.
- MAFFESOLI, M. *Elogio da razão sensível*. Petrópolis: Vozes, 2005.
- MAGERA, M. *Os empresários do lixo: um paradoxo da modernidade*. Campinas: Editora Atomo, 2003.
- MARTIN, J. *Culture in organizations – three perspectives*. Oxford University Press, 1992.
- MARTIN, J.; FROST, P. Jogos de guerra da cultura organizacional: a luta pelo domínio intelectual. In: CALDAS, M.; FACHIN, R; FISCHER, T. *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2001.
- MARTINS FILHO, I.; SALABERRY FILHO, M. (Coord.) *Cooperativas de trabalho: anais do seminário*. São Paulo: LTr, 2004.
- MARTINS, S. *Cooperativas de trabalho*. São Paulo: Atlas, 2003.
- MASCARENHAS, A.; KUNDA, G.; VASCONCELOS, I. Cultura organizacional e antropologia interpretativa: ultrapassando a abordagem de integração na pesquisa e na prática. In: VASCONCELOS, F.; VASCONCELOS, I. (Orgs.). *Paradoxos organizacionais: uma visão transformacional*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- MASCARENHAS, A.; VASCONCELOS, I; PROTIL, R. Paradoxos culturais nas gestão de pessoas: cultura e contexto em uma cooperativa agroindustrial. In: VASCONCELOS, F.; VASCONCELOS, I. (Orgs.). *Paradoxos organizacionais: uma visão transformacional*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- McCORMICK, J. *Rumo ao paraíso*. A história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992. 224p.
- MNCR. *Cartilha de formação*. São Paulo: MNCR (Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis), Setor de Comunicação MNCR, julho 2005.
- MORIN, E. *Ciência com consciência*. 2ª ed. revista e modificada pelo autor. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998. 350p.
- OROFINO, F. (Coord.) *Caracterização física dos resíduos sólidos urbanos de Florianópolis*. Relatório Final. CD-ROM da Companhia de Melhoramentos da Capital (Comcap), dezembro de 2002.
- PATON, R. *Managing and measuring social enterprises*. London: Sage Publications, 2003.
- PAULA, A P. *Por uma nova administração pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005..
- PENNA, C.G. *O estado do planeta*. Sociedade de consumo e degradação ambiental. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- PERIN, A. *Geração de renda a partir de resíduos sólidos recicláveis: análise de duas associações de Florianópolis*. Dissertação de mestrado em Engenharia de Produção. UFSC, 2003.
- RENK, A. *Migrações: de ontem e de hoje*. Chapecó: Ed. Grifos, 1999.

RODRIGUES, F. Litoral de SC tem melhor desenvolvimento humano. *Jornal A Notícia – Santa Catarina, Geral*, p. A6, 24 de maio de 2002.

SAMPAIO, A. Projeto do governo prevê gerenciamento e destinação final para resíduos sólidos no Brasil, priorizando a política dos três “Rs”. *Bio, Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente*, ano XV, n. 36, out/dez, 2005.

SCHERER-WARREN, I. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

SCHERER-WARREN, I.; ROSSIAUD, J. *Democratização em Florianópolis. Resgatando a memória dos movimentos sociais*. Itajaí: Editora UNIVALI; Florianópolis: Diálogo, 1999.

SINGER, P; SOUZA, A. *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

VENTOSA, I. P. Hacia donde va la política europea de residuos? *Revista Ecología Política*, n. 31, p. 69-70. Editorial Icaria, 2007. [www.icariaeditorial.com](http://www.icariaeditorial.com)

VASCONCELOS, E. M. *Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa*. Petrópolis: Vozes, 2002.

VIVEIROS, M. V. *Coleta seletiva solidária: desafios no caminho da retórica à prática sustentável*. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da USP. São Paulo, 2006.