

## AÇÃO COERENTE OU DECISÃO DISCRICIONÁRIA: A DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA EM CURITIBA

Élvia M. Cavalcanti Fadul \*

### RESUMO

Utilizando os argumentos mais variados, os governos municipais procuram, atualmente, desengajar-se da produção direta de serviços urbanos. A delegação de serviços públicos ao setor privado não é, portanto, um fenômeno essencialmente novo. Contudo, nos dias atuais, reveste-se de características distintas, revelando-se um movimento capaz de articular atores e forças sociais com tal intensidade e amplitude que pode produzir mudanças radicais nos modos de gestão desses serviços. Este artigo analisa as transformações no modo de gestão do serviço de limpeza urbana da Cidade de Curitiba, evidenciando o surgimento de mecanismos informais de articulação, dos atores público e privado, que permitem uma outra abordagem do fenômeno da delegação.

Palavras-chave:

Delegação. Relação público-privado. Gestão de serviços urbanos. Serviço de limpeza pública.

---

\* Professora do Departamento de Administração Pública e Pesquisadora do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da EAUFBA.

## Introdução

A experiência de gestão dos serviços de limpeza urbana, recentemente observada em Curitiba, apresenta características singulares que justificam uma análise mais aprofundada, dentro de uma perspectiva de evolução dos modos de gestão dos serviços públicos. Enquanto outras capitais brasileiras enfrentam sérias dificuldades na eliminação dos resíduos sólidos urbanos, cuja produção, nos dias atuais, cresce de forma alarmante, Curitiba encontrou objetivamente uma nova maneira de tratar a questão do lixo da cidade e de administrar as relações entre os principais atores do sistema: os produtores de lixo/usuários do serviço, os operadores público e privado e o poder público.

Neste artigo, analisa-se a evolução da gestão delegada dos serviços de limpeza urbana na cidade de Curitiba, a partir da articulação de atores e forças sociais e da criação de mecanismos de parceria público-privado, destacando certos elementos que permitem uma nova leitura deste processo de evolução e das transformações ocorridas na relação entre estes atores.

A experiência aqui analisada, ao lado de outras que surgem em diversos municípios brasileiros, deixa transparecer a emergência de um movimento de reorientação dos governos locais, não somente no sentido do desenvolvimento de novas formas de gestão de serviços públicos, como também da própria redefinição de papéis e de funções.

No entanto, como ocorre em várias outras cidades brasileiras, as motivações básicas que levaram, inicialmente, o município de Curitiba a optar pelo engajamento do setor privado na produção do serviço de limpeza urbana revestem-se dos mais variados argumentos, porém, as razões reais nem sempre são explicitadas. A literatura francesa, britânica e americana disponível sobre a questão, indica que as opiniões de vários autores sobre as razões que levam os

poderes públicos, em países desenvolvidos, a recorrer atualmente ao setor privado, para execução de serviços públicos confluem, em geral, para dois fatores: as dificuldades de investimentos públicos em consequência da crise econômica e a complexidade técnica crescente que diversifica o serviço prestado. Porém, nos países em desenvolvimento, segundo AYLEN (1987), os motivos reais da "privatização", além da oportunidade e do pragmatismo, podem também resultar de pressões exteriores exercidas pelas agências de financiamento e instituições financeiras internacionais.

Com efeito, as cidades brasileiras quando delegam seus serviços de limpeza parecem induzidas pela "oportunidade" gerencial, apoiando-se na crença de que, mudando a forma de operação dos serviços, os problemas serão, em consequência, facilmente resolvidos. Isso cria uma relação de dependência forte com o setor privado, por vezes ambígua, cujo ponto de equilíbrio nem sempre é atingido. Neste sentido, interessa-nos compreender a lógica institucional do processo de delegação, usando como referencial a cidade de Curitiba, mas enfatizando o processo de evolução desse modo de gestão, cujo desenvolvimento pode fazer surgir novos elementos que permitem uma redefinição das formas de parceria público-privado.

## **A Lógica Institucional do Fenômeno de Delegação**

A análise do processo de delegação de um serviço público sugere dois tipos de questionamento acerca das motivações que condicionam a decisão de delegar.

O primeiro conjunto de questões tem a ver com a *racionalidade* da decisão, ou seja, "por que" as municipalidades decidem contratar uma empresa privada e em que condições a delegação é implantada. Trata-se de um recurso gerencial utilizado para resolver certos problemas administrativos e técni-

cos, ou este evento é essencialmente fruto de uma estratégia da "oportunidade"?

O segundo conjunto de questões relaciona-se com a *coerência* da sua implantação, ou seja, "como" o governo local se reorganiza para gerenciar este novo modo de provisão dos serviços. As razões reais que levam o município a delegar, interferem na forma de articulação que se estabelece, em seguida, entre o poder público e o operador privado? Esta forma de articulação assumiria uma nova configuração, na medida em que os fundamentos e os princípios de base em que apoiou a decisão de delegar evoluem?

Considerando a questão da *racionalidade* da decisão podemos identificar, basicamente, dois tipos de fatores que condicionam o surgimento do fenômeno da delegação nas cidades brasileiras: uma motivação de caráter administrativo e gerencial, e uma motivação de ordem política.

Dentro da lógica gerencial e administrativa, a decisão de delegar é tomada em consequência de transformações tecnológicas, administrativas e sociais que tornam complexa a gestão do serviço. A máquina burocrática do poder público, em geral lenta e resistente a mudanças, não consegue acompanhar essas transformações. Dentro desta perspectiva, a decisão de delegar surge como uma das possibilidades de adaptação do aparelho público de produção do serviço, servindo não somente como forma de liberar o município de certas tarefas que se tornaram excessivamente complexas e dispendiosas mas, ao mesmo tempo, permite operar algumas mudanças institucionais e introduzir novas práticas gerenciais que facilitam o funcionamento do serviço.

Vista dentro de uma lógica política, a decisão de delegar é forjada por pressões de grupos, motivados por interesses econômicos, sociais e políticos, diversificados. Muitas vezes os argumentos utilizados para legitimar a decisão, nestes casos, são as crises pontuais ou uma situação de desordem do

sistema, mas as motivações reais resultam de negociações e de compromissos políticos nem sempre explícitos. Nesses casos, a delegação resulta de uma decisão discricionária, cuja coerência com os objetivos sociais é dificilmente perceptível.

Na realidade, a existência do componente gerencial não exclui inteiramente a existência de um componente político, visto que a delegação é um fenômeno complexo, que comporta uma variedade de elementos difíceis de serem dissociados. Existirá forçosamente um entrelaçamento de todos esses determinantes ao longo do processo de decisão, muito embora a ação de delegar constitua-se, fundamentalmente, uma decisão unilateral do poder público.

Um corte metodológico focalizando o momento da decisão, que permitisse identificar dentre os argumentos apresentados, as motivações reais que levaram o município a delegar, revelaria sem dúvida certos aspectos que reforçariam não somente a idéia da existência desse poder discricionário do governo municipal. Mas, mostraria também, a influência do contexto econômico e político local sobre a natureza da relação que se estabelece entre o poder público e o setor privado.

Contudo, analisar apenas o momento da decisão, de um fenômeno tão complexo, seria relegar a segundo plano o processo de evolução desse modo de gestão e as possibilidades de uma redefinição das formas de parceria público-privado. É neste sentido que se considera fundamental a análise das transformações que podem ocorrer na gestão do serviço. Esta reflexão sobre a experiência de Curitiba vem mostrar, claramente, as possibilidades de uma outra forma de discussão da gestão delegada, através do estudo da regulação das relações público-privado.

## Curitiba: Um Processo de Evolução Contínuo

Torna-se difícil caracterizar uma cidade como Curitiba, nos limites deste artigo. No entanto, é preciso destacar certos traços da cultura administrativa desta cidade de 300 anos, não para reafirmar a fama nacional e internacional de "capital ecológica" ou de "modelo de administração urbana brasileira" que conquistou mas, sobretudo, para ressaltar as implicações que esse contexto tem sobre a organização e a gestão dos serviços de limpeza urbana.

Um dos aspectos predominantes no estudo da gestão urbana da cidade de Curitiba é o esforço empreendido pelas administrações municipais nos últimos anos, no sentido de estimular um desenvolvimento urbano integrado. De um lado, este esforço conferiu a Curitiba a imagem de uma cidade espacialmente bem planejada, cujo funcionamento leva em conta não somente as necessidades de desenvolvimento urbano, como também, a dinâmica das relações de força que a movem. Por outro lado, imprimiu no poder local uma certa noção de equilíbrio e de regularidade, nas realizações municipais, que ajudou a preservar a cidade dos impactos tradicionais e constantes do fenômeno clássico da descontinuidade administrativa das organizações públicas.

A capacidade de um governo local em manter um desenvolvimento institucional constante revela, não somente, a existência de políticas públicas coerentes, como também uma habilidade de articulação dos diversos interesses políticos, econômicos, sociais e de equilíbrio das redes técnicas e burocráticas da administração pública municipal. Estas especificidades, da cultura administrativa e política local, não podem passar despercebidas numa visão de conjunto de uma administração, pois elas mantêm, sem dúvida, uma relação direta com a forma de gestão dos serviços urbanos e da própria cidade.

Estas considerações acerca do estilo curitibano de gestão municipal podem deixar transparecer a visão de uma cidade perfeita, quase utópica, cuja evolução natural não é perturbada por ações e eventos negativos. Não se pode negar que são qualidades que lhe conferem, atualmente, a condição de cidade-modelo dentro dos padrões brasileiros e mesmo internacionais. Contudo, os problemas urbanos não estão ausentes. A limpeza urbana, por exemplo, antes da implantação dos projetos inovadores<sup>1</sup> conheceu períodos difíceis, sobretudo em função de um problema que, nos dias atuais, afeta a maior parte dos países industrializados: a questão da destinação final dos resíduos sólidos urbanos. O cenário dentro do qual se desenvolve a gestão delegada em Curitiba, será melhor analisado a seguir.

## O Contexto

A experiência de delegação dos serviços de limpeza urbana em Curitiba começa em 1974, relativamente cedo, se comparada com outras cidades brasileiras. A decisão de delegar surge no momento em que a cidade experimenta um processo de urbanização acelerada, traduzida por um crescimento espacial e populacional importante. O governo municipal é obrigado a assegurar um serviço compatível não somente com as novas dimensões territoriais urbanas mas, também, capaz de atender às demandas crescentes da população. A alternativa escolhida é justamente contratar uma empresa privada para operar parte dos serviços<sup>2</sup>, esboçando progressivamente uma política de delegação.

---

<sup>1</sup>Trata-se, mais precisamente, dos programas "o lixo que não é lixo" e a "compra do lixo", projetos de triagem, coleta diferenciada e recuperação desenvolvidos durante a gestão do Prefeito Jaime Lerner (1989-1992).

<sup>2</sup>Ver *Contrato de Prestação de Serviços que entre si fazem o Município de Curitiba e a firma LIPATER - Limpeza, Pavimentação e Terraplenagem Ltda.*, de 23 de janeiro de 1974. Curitiba, Diário Oficial de 06/02/1974, firmado por cinco anos e renovável por igual período.

## Os Motivos Explícitos

Dois fatores foram preponderantes na decisão de delegar: a carência e inadequação dos equipamentos do órgão municipal de limpeza e as dificuldades de gestão, do pessoal de operação. Na época em que a LIPATER foi contratada pela Prefeitura, o Departamento de Limpeza Pública encontrava algumas dificuldades na execução direta dos serviços, em função da defasagem entre a dimensão da sua frota de veículos e as necessidades reais de limpeza urbana, e também por problemas de manutenção dos equipamentos, por falta de pessoal qualificado e de recursos para aquisição de peças de reposição.

Por outro lado, os problemas de gestão de pessoal também se agravavam. As equipes de coleta e varrição eram compostas geralmente de pessoal de baixo nível de escolaridade, do qual se exigia muito pouco, quase nenhuma qualificação profissional. Além do mais, a estabilidade adquirida pelo fato de serem funcionários públicos, o tempo de serviço longo e a ancianidade desse pessoal interferiam no seu desempenho, dificultando ainda mais a gestão desta categoria de trabalhadores.

A delegação surge, então, como o meio de eliminar os custos do investimento na reposição de equipamentos, na manutenção da frota de veículos e de minimizar as dificuldades de gestão de pessoal.

## As Consequências Institucionais

As consequências institucionais dessa mudança no modo de gestão só são visíveis alguns anos mais tarde<sup>3</sup>, tanto em termos de uma economia real, que se fez sentir através da

---

<sup>3</sup>A transferência da execução da totalidade dos serviços do Departamento de Limpeza Pública para a empresa privada contratada, LIPATER - Limpeza, Pavimentação e Terraplenagem Ltda. foi feita progressivamente.



redução dos equipamentos e do efetivo de pessoal<sup>4</sup>, quanto a nível da estrutura do Departamento de Limpeza Pública. Este, reduziu grande parte de suas atribuições de coleta e varrição, para reforçar seu papel normativo de fiscalização e controle, o que implicou, naturalmente, numa revisão de suas funções específicas.

## As Características da Gestão Delegada

Nos primeiros anos de operação da LIPATER, a imprensa local atesta que a cidade ainda enfrentou diversas crises do sistema, decorrentes da carência de pessoal operativo e da insuficiência de equipamentos, que quase levaram à rescisão do contrato de prestação de serviços com a empresa privada. Durante os dez anos que se seguiram à assinatura do primeiro contrato, a LIPATER conseguiu manter-se como o único operador privado impondo, pouco a pouco, uma situação de quase monopólio, que incomodava alguns representantes do legislativo municipal.

A segunda concorrência pública realizada em 1984 vem confirmar o desejo de quebrar este monopólio, abrindo o mercado à participação de outras empresas locais e nacionais e permitindo o ingresso da CAVO - Companhia Auxiliar de Viação e Obras, que passa, juntamente com a LIPATER, a operar 90% do serviço de coleta de lixo da cidade. O território é dividido entre as duas empresas e o Departamento de Limpeza Pública, ficando este último responsável, apenas, pelas áreas periféricas e pela zona da micro-bacia C-8, um projeto desenvolvido pelo IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, em colaboração com o ISAM -

---

<sup>4</sup>Os equipamentos municipais foram gradativamente desativados, uma parte do pessoal aposentou-se ou foi transferida para outros serviços da Prefeitura. A frota de 23 caminhões de coleta e 6 varredoras mecânicas ficou reduzida a 2 ou 3 caminhões de coleta e a 3 varredoras mecânicas. Três equipes de 15 funcionários substituem atualmente os 400 operários que executavam os serviços de varrição na época da delegação.

Instituto de Saneamento Ambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Esta experiência de delegação a duas empresas, como tentativa de imprimir um certo equilíbrio no sistema, é frustrada pelo corporativismo do pessoal de operação. Reivindicações constantes, conflitos trabalhistas e paralisações se sucedem, levando até a uma intervenção da Prefeitura nas empresas, e enfim, ao rompimento do contrato com a CAVO, voltando a LIPATER a reassumir, com exclusividade, a execução de todos os serviços de coleta, varrição e de operação do aterro sanitário<sup>5</sup>.

É interessante notar que esta situação de monopólio, que desfruta atualmente a LIPATER, em Curitiba, vai de encontro às idéias mais difundidas recentemente e sustentadas sobretudo, pelo Banco Mundial. Os relatórios do Banco Mundial insistem, freqüentemente, que *"competition is the key factor to getting low cost solid waste service from private contractors."*<sup>6</sup> Nem o monopólio público e nem o monopólio privado, são desejáveis.

Mas, em lugar de entrar no mérito da questão acerca das vantagens do monopólio ou da concorrência, procurou-se compreender a lógica da opção de Curitiba, destacando os resultados mais significativos desta experiência de gestão em parceria, identificando de que maneira a gestão delegada dos serviços de limpeza urbana afeta a definição de novos modos de gestão dos serviços públicos e vai influenciar a forma de relação entre os diferentes atores.

---

<sup>5</sup>O Departamento de Limpeza Pública executa hoje apenas a coleta de resíduos do mercado Municipal, de feiras-livres, de grandes depósitos grossistas e de caçambas estacionárias, utilizadas pelos órgãos da administração municipal, além de alguns locais no centro da cidade, onde o Departamento de Trânsito só permite a circulação de veículos da Prefeitura.

<sup>6</sup>"A competição é o fator chave para redução dos custos de um serviço de coleta de detritos sólidos, executados por uma empresa privada contratada" COIN-TREAU-LEVINE (1992) p.32

Durante a primeira experiência de delegação à LIPATER, o poder público cede espaço à empresa privada e facilita sua instalação em Curitiba. Porém, o Departamento de Limpeza Pública não possuía mecanismos eficazes de controle dos custos de operação e as divergências eram constantes, manifestando-se em várias formas de pressão da empresa, com vistas ao reajustamento de preços.

A contratação da CAVO, com o intuito de imprimir um certo equilíbrio ao sistema de limpeza, não obteve o resultado esperado, mas reforçou a necessidade de criação de um dispositivo de controle mais eficaz, dando lugar à concepção de uma *planilha de custos*, implantada quando da renovação do segundo contrato, em 1989. Por outro lado, os novos projetos iniciados a partir desse ano, conferindo uma nova dinâmica ao serviço impuseram, também, a criação de outros mecanismos de fiscalização e controle.

Muito embora a relação conflituosa dos primeiros anos da implantação da gestão delegada tenha aberto espaço ao surgimento de uma relação aparentemente harmoniosa entre os parceiros, os mecanismos formais de regulação são extremamente rígidos e bastante eficazes. A regulação começa a partir do edital de concorrência pública, onde são fixadas as bases gerais do acordo que será estabelecido entre os dois atores, passando em seguida pelo contrato de prestação de serviço que define a forma de realização do mesmo. Entretanto, na prática, o modo de regulação da relação direta entre o governo municipal e a empresa materializa-se no controle efetivamente exercido, no acompanhamento e na fiscalização do desempenho da empresa e, finalmente, nas formas de remuneração do serviço prestado.

Este tipo de regulação supõe, de certa forma, a sujeição do mais fraco pelo mais forte, mas do ponto de vista político, esta forma de regulação não é neutra. Na medida em que ela sanciona uma relação de força, na qual se afirma a idéia de controle e de dominação, a perenidade dessa autoridade de-

pendará da legitimidade sobre a qual se estabelece o poder de regulação. O corpo de regras explícitas que fixam as responsabilidades e determinam as sanções, têm uma forma e um valor jurídicos impostos de cima para baixo que, fatalmente, conduzirão a relações de subordinação e de oposição entre as partes envolvidas no processo. O que age, então, sobre a interação público-privado em Curitiba, para que hoje ela se produza relativamente sem conflitos?

O exame das práticas de delegação em Curitiba abre espaço para um tipo de questionamento sobre a existência de outro tipo de regras, implícitas, não escritas, que governam os procedimentos efetivos de colaboração entre os parceiros e asseguram o funcionamento cotidiano do serviço. Este questionamento apoia-se na constatação da existência, de um lado, da situação de monopólio em que se encontra a empresa privada e que pode, a qualquer momento, romper o equilíbrio do sistema; do outro, de uma ação de dominação exercida pelo poder público sobre o operador privado, através dos mecanismos de controle existentes.

Este novo quadro institucional coloca em evidência a relação que se estabelece entre os dois atores: o poder público municipal, que se constitui na autoridade formal de organização e de produção dos serviços, e o operador privado. Na base desta composição encontra-se uma dualidade de lógicas de ação. De um lado, o poder local, cujo papel social, dentro de um modelo de ação institucional, é o de satisfazer as necessidades fundamentais da população, tenta criar suas próprias fontes de legitimação e de continuidade política. Do outro lado, o operador, agindo dentro de um modelo de ação técnico-racional que supõe resultados pré-determinados, orienta-se pela auto-reprodução econômica do setor privado. A coexistência dessas formas distintas de ação, na prestação dos serviços de limpeza urbana, impõe uma avaliação crítica do papel do poder local, na manutenção do caráter social do serviço e da formação de uma identidade particular de prestador privado de serviços públicos.

No contexto dos serviços de limpeza, onde as pressões sociais são ainda tênues, o fenômeno da delegação suscita questões, não somente no sentido de entender porque os municípios delegam, mas sobretudo, porque e como o setor privado é levado a investir na produção desse tipo de serviço coletivo urbano. As razões evidentes e imediatistas traduzem-se pelos indicadores clássicos que circundam habitualmente as ações da iniciativa privada: a capacitação técnica, o lucro, a rentabilidade dos negócios. Entretanto, tudo leva a crer que esse fenômeno não pode ser entendido de uma forma tão simples e tão neutra, posto que, dentre as razões capazes de impulsionar as empresas privadas a participarem da produção de um serviço público ou um bem coletivo, podem intervir outras motivações mais complexas como, por exemplo, a perspectiva de apropriação de um outro espaço de atuação e, conseqüentemente, a construção de uma outra forma de poder.

Nessa perspectiva mais ampla, a regulação social da relação público-privado passa a ser o "fiel da balança", o equilíbrio de forças, de modo que a ascendência do privado não se constitua em um elemento desestabilizador, nem em campo problemático de tensão inerente às interações sociais, quando elas se tornam assimétricas e desiguais. A emergência de uma nova configuração na gestão dos serviços de limpeza urbana implica, então, no desenvolvimento de um sistema de controle da operação privada e, ao mesmo tempo, no estabelecimento de novos parâmetros de regulação, os quais definem uma nova modalidade de articulação público-privado que repousa não somente na criação de dispositivos formais, mas, também informais, de equilíbrio dessa relação.

## **Em que Bases Evolui a Relação Público-Privado?**

Curitiba adquiriu, nos últimos anos, um renome internacional, como sendo a capital brasileira que conseguiu despir-se

dos sinais característicos de cidade do Terceiro Mundo e exportar suas experiências engenhosas para cidades de países desenvolvidos. Essa tradição em planejamento urbano, amadurecida ao longo dos anos, é sem dúvida um dos elementos que influenciam, de forma significativa, o desenvolvimento de um modo de gestão dos serviços de limpeza adequado e a construção de uma relação de parceria equilibrada, com o setor privado.

Por outro lado, o processo de evolução da gestão desse serviço é também extremamente marcado pela maneira como a cidade se posiciona com a questão do lixo e da limpeza urbana, ou seja, pela forma como concebe as finalidades e as funções que deve ter esse setor em particular.

No caso de Curitiba, a cidade vem progressivamente mudando sua relação com o lixo urbano e sua concepção do que seja limpeza urbana. Considerada, até então, como uma atividade secundária, menor, o manejo do lixo passa a ser um problema que se agrava, na medida em que as dificuldades de eliminação aumentam. O que se constituía anteriormente uma tarefa "banal" de esvaziar lixeiras e recolher sacos de lixo colocados nas calçadas, depositando-os à distância, segundo o princípio do *"out of sight, out of mind"*, torna-se uma questão complexa, que deve ser repensada tanto em termos quantitativos como qualitativos. Tratada, até então, como uma questão de higiene e de saúde pública, a limpeza urbana adquire em Curitiba uma dimensão econômica e social incontestável, incorporando uma preocupação ecológica e ambiental, para transformar-se em dispositivo de embelezamento do espaço público, capaz de transmitir a imagem de eficiência da administração municipal.

Observa-se, ao longo desse processo de evolução, a passagem de um sistema baseado no princípio da evacuação pura e simples, a um sistema estruturado em torno da lógica da destinação final, que vai produzir efeitos particulares, não somente no sistema de coleta, nas formas de transporte do lixo e

nas técnicas de aterramento, mas, também na redefinição de papéis e de funções dos principais atores. Essa evolução vai imprimir no poder local uma nova maneira de pensar a questão do lixo, que passa em primeiro lugar pela reorganização do sistema de coleta, voltado para a redução das quantidades de resíduos sólidos a serem evacuados para, em seguida, reorganizar todo o sistema de destinação final.

Esta nova concepção de limpeza urbana vem reforçar os mecanismos de divisão de responsabilidades, entre os atores público e privado, mobilizando também a população na batalha contra o lixo, dentro de uma lógica que privilegia essencialmente a preservação do meio-ambiente e a valorização do lixo.

O setor público troca a prática do "fazer" pela prática do "mandar fazer" mudando, em consequência, a estrutura organizacional do Departamento de Limpeza Pública. Entretanto, o município não se desengaja do serviço, mas redefine seu papel, através da criação de programas inovadores, sem abandonar suas prerrogativas. Ao contrário, a delegação vai se traduzir numa implicação bem maior do poder público na formulação das políticas de limpeza urbana.

O setor privado amplia suas funções de coleta, limpeza e gestão do aterro, na medida em que o setor público lhe cede espaço e vai, pouco a pouco, transformando seu papel inicial de simples intermediário entre a Prefeitura e o pessoal de operação, o que permite liberar o governo local das dificuldades inerentes às questões de pessoal e ao empreguismo. Encarregada da implantação dos projetos especiais da administração Jaime Lerner, a empresa privada é obrigada a introduzir uma série de mudanças na organização do sistema operacional de coleta de lixo que vai, em seguida, determinar modificações substanciais na forma de articulação e de negociação com o poder público local.

A estratégia da empresa também muda, ao longo dos anos mas, particularmente, durante a implantação dos novos pro-

gramas da administração Lerner. Nesta nova forma de colaboração em parceria ela parece incorporar, gradativamente, a atitude e o estilo de trabalho da administração local, para transformar-se no dispositivo essencial de realização dos projetos municipais e de planejamento do serviço.

A empresa consegue, também, desenvolver um instrumental que lhe capacita não somente para a execução das tarefas clássicas de limpeza, mas para participar da implementação das novas políticas, acompanhando o município na concepção inovadora de execução do serviço. Ela incorpora ao seu conhecimento técnico uma gama de serviços diferentes dos serviços clássicos, o que lhe permite responder às novas propostas do município, assumindo junto com este, uma política de resíduos sólidos, integradora.

## Considerações Finais

A experiência de delegação do serviço de limpeza urbana, de Curitiba, demonstra que a municipalidade buscou, no setor privado, senão minimizar suas dificuldades maiores de gestão, pelo menos uma "saída de emergência" que lhe permitisse manter, por algum tempo, a regularidade do serviço. O poder público modificou as regras e a forma de provisão do serviço, no momento em que julgou necessário, para que o mesmo pudesse funcionar de maneira regular e contínua.

Esta afirmação nos leva a compreender a delegação, neste caso, como uma decisão arbitrária, baseada em critérios subjetivos, tomada numa situação de "crise" do sistema. Durante os primeiros anos de instauração da gestão delegada, a relação público-privado deixa transparecer situações de desequilíbrio no sistema, resultantes da confrontação de forças sociais: greves dos empregados da LIPATER, pressões para reajustamento de preços, redução da qualidade do serviço prestado, etc.

No entanto, apesar das dificuldades iniciais, Curitiba conseguiu, em seguida, desenvolver uma forma de gestão delega-



da relativamente coerente e racional. As evidências parecem indicar que é precisamente a continuidade que caracteriza o processo de evolução da gestão dos serviços de limpeza urbana ao longo desses últimos anos, que facilitou a instauração de uma relação de colaboração, onde a eficiência do sistema é mais importante do que os aspectos puramente normativos e contratuais. Além do mais, os resultados positivos obtidos são capitalizados de parte a parte. Tanto o governo local tem a ganhar em termos sociais, políticos e administrativos com o sucesso de seus projetos, quanto a própria empresa privada, cuja experiência adquirida na implantação de um novo modelo de gestão do lixo urbano, lhe conferiu um conhecimento técnico e uma especialização importantes.

Muito embora tenha sido uma situação de crise pontual, que levou o governo municipal de Curitiba a aproveitar a "oportunidade" para introduzir modificações no modo de gestão de seus serviços de limpeza urbana, a evolução dessa experiência mostra que é possível neutralizar os efeitos dos antagonismos clássicos entre o setor público e o setor privado. É possível, também, desenvolver uma nova forma de ação conjunta, pela redefinição das relações entre esses dois setores, baseada em mecanismos de regulação social adequados, na divisão equilibrada das responsabilidades e na cooperação.

## ABSTRACT

Using the most various arguments, the municipals governments actualy essay to "delegate" the public production of the urbans services. The contracting-out of public services to private sector essentially is not a new fact. However, now a days, the intensity and the amplitude of his unlike characteristics bring out a mouvement able to articulate actors and socials forces that can provoke radicals changes on this services management. This aritele analyses the transformations on Curitiba urban solide waste management, highlighting the development of informals instruments of public and private actors partnership that allows an approach, on the other terms, of the contracting-out practice.

## Key Words

Contracting-out. Public-private relationship. Urbans services management. Solid waste service.

## Referências Bibliográficas

- AYLEN, Jonathan. *La question de la privatisation dans les pays en développement. Problèmes Économiques* n° 2028, juin 1987, p. 10-17. De l'original Privatization in Developing Countries. London: Lloyds Banks Review, n° 163, janvier 1987.
- BARTONE, Carl R. et alli. *Private sector participation in municipal solid waste service: experiences in Latin American. Waste Management & Research* (1991) 9, 495-509.
- FADUL, Élvia M. C. *Nouvelles Géométries dans les Modes de Gestion des Déchets Solides au Brésil: une étude de l'évolution des relations entre la puissance publique et ses partenaires privés*. Tese de Doutorado Nouveau Régime apresentada a l'Université Paris XII - Institut d'Urbanisme de Paris, 1994, 472 p.
- COING, Henri et alli. *Privatisation et régulation des services urbains. Une étude comparative*. Université Paris Val de Marne/École Nationale des Ponts et Chaussées, LATTIS/MEL/PLAN URBAIN, juin 1989, 274 p.
- COINTREAU-LEVINE, Sandra. *Private Sector Participation In Municipal Solide Waste Services in Developing Countries. The World Bank*: Washington, D.C.USA, 1992, 59 p.
- DERYCKE Pierre-Henri. *Typologie des Services Publics locaux et choix d'un mode de gestion*. p. 61-91. In: Acts du Premier colloque international des services publics: Performance des services publics locaux analyse comparative des modes de gestion. Université Paris-Dauphine, le 24 avril 1989, 432p.
- DRUMAUX A. *Une approche comparative des politiques de privatisation. Problèmes Économiques* n° 2077, 1er juin 1988.
- FADUL, Élvia. *Novos temas ou reatualização de velhas questões: a articulação público-privado nos serviços de limpeza urbana*. In: PODER LOCAL: governo e cidadania/org. et coord. de Tânia Fischer. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, 308 p., p. 250-258.
- GOVERNO MUNICIPAL. *Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano - PMDU*. Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Curitiba: 1985, 167p.
- GOVERNO MUNICIPAL. *Destinação dos Resíduos Sólidos Urbanos do Município de Curitiba*. Curitiba, 1987, miméo.
- LORRAIN, Dominique. *Le grand fossé? (Le débat public/privé et les services urbains)*. Politiques et Management Public, vol. 5, n° 3, sept. 1987, p. 83-101.
- LORRAIN, Dominique. *Public goods and private operator in France*. In: Local gouvernement in Europe. Batley & Stoker editors. MacMillan, London, 1991, p. 89-109.
- MASTROPAOLO Alfio. *Public et privé en Italie: des années 60 aux années 80*. Politiques et Management Public, vol. 5, n° 1, mars 1987, p: 147-167.
- PRETECEILLE, E. *Municipalités, structures sociales et services urbains*. In: Services Urbains & Gestion Locale. Paris: Plan Urbain, La Documentation Française, 1988, p. 63-70.