



## AVALIAÇÃO DO PROJETO DE COLETA SELETIVA EM CAICO/RN: Agentes, Instituições e complexidades

Pedro Augusto Filgueira Albuquerque<sup>1</sup>  
Raquel Maria Costa Silveira<sup>2</sup>

**Resumo:** A presente pesquisa objetivou a realização de avaliação institucional *ex ante* do Projeto de Coleta Seletiva Porta a Porta do município de Caicó/RN. Compreendida a importância legal - em função das diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos - e ambiental da política proposta, buscou-se compreender o arranjo institucional que compunha a ação, bem como se esse apresentava-se como entrave à concretização da política. Foi possível constatar a variedade de atores envolvidos na política que, contudo, não apresentavam articulação devida para a realização das ações que incluem aspectos não só ambientais, mas também econômicos e conflitos de ordem social.

**Palavras Chave:** Avaliação institucional. Política Pública. Coleta Seletiva. Caicó/RN.

**Abstract:** This research aimed to conduct an “*ex ante*” institutional evaluation of the Garbage Selective Collection Project - Door to Door, of Caicó / RN. Understood the environmental and legal importance - according to the guidelines of the National Solid Waste Policy. We sought to understand the institutional arrangement that made up the action, and if that presented itself as an obstacle to the implementation of the policy. It was possible to see the variety of actors involved, and the problem of articulation due social, economic e political aspects and the conflicts generated.

**Keywords:** Institutional evaluation. Public Polycys. Garbage Selective Collection. Caicó/RN.

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). pedro\_augusto\_1@hotmail.com

<sup>2</sup> Estudante. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).



## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa desenvolvida constituiu-se na realização de uma avaliação *ex ante* do projeto de coleta seletiva na modalidade porta a porta no município de Caicó/RN proposto pela prefeitura. A partir da complexidade da política e de suas variáveis, procurou-se observar como um município em crescimento demográfico se articula com seus agentes e peculiaridades locais, no intuito de colocar em prática a coleta seletiva, modalidade porta a porta, podendo-se observar como no âmbito empírico as complexidades se acentuam e a capacidade de governança e governabilidade se tornam peças fundamentais, além do próprio entendimento da essência da política para o desenvolvimento local.

A fim de realizar a avaliação proposta, inicialmente, realizou-se levantamento de dados institucionais. Em seguida, foi realizada, em 05 de junho de 2012, visita a Caicó/RN, objetivando-se conhecer a realidade em que se insere o Projeto. Para tanto, foi preciso obter informação dos agentes envolvidos, entrevistando-se um representante da Prefeitura Municipal de Caicó, representante da sociedade civil organizada, que realiza coleta seletiva em seu bairro por iniciativa próprias, e integrantes da Diocese de Caicó, que iniciaram trabalho com catadores em 2009.

As entrevistas foram realizadas de forma aberta, seguindo um roteiro que tinha como pontos essenciais a percepção em relação ao andamento do Projeto, aceitação e capacitação dos catadores, articulação entre as instituições atuantes na formulação e entre secretarias, a divulgação e conscientização ambiental da população, a questão da destinação final dos resíduos e o orçamento para sua execução, tendo em vista a complexidade de qualquer intervenção num espaço urbano constituído.

## 2 COLETA SELETIVA E COMPLEXIDADE DE ANÁLISE.

A busca pela “cidade sustentável” pensada pela agenda 21 brasileira (BRASIL, 2000) elencava parâmetros norteadores para se pensar a cidade e o espaço urbano, que até hoje ainda são pensados como fundamentais e indissociáveis (Harvey, 1973; Souza, 2010; Ribeiro, 2010; Steinberger, 2006), contudo a implementação na prática de tais percepções sobre o meio ambiente e o desenvolvimento das cidades não acompanharam as mudanças institucionais. Um exemplo de injustiça ambiental que abarca um tema interdisciplinar é a questão dos Resíduos Sólidos Urbanos. Que apenas em 2010 – lei 12.305, obteve uma



mudança institucional e considerada um dos maiores avanços sobre o tema no país.

As mudanças institucionais no Brasil foram ocorrendo conforme uma crise ambiental urbana se instalava nas cidades, ocasionadas principalmente em relação ao crescimento desordenado e a falta de planejamento (GOUVEA, 2005). A gestão dos resíduos sólidos, então, apenas muito recentemente tomou uma importância legal, e esse *gap* temporal, leva a inúmeras dificuldades de implementação de políticas no microcosmo local em que lida diretamente com uma inércia institucional dos agentes públicos e gestores, que ainda não estão habituados aos novos conceitos, e por outro lado à própria população e comunidades, que mesmo almejando uma vida numa cidade “limpa” e ambientalmente gerida, não conseguem desempenhar o papel à que são atribuídas.

A emergência de uma ferramenta que proporcionasse uma alternativa a tendência de geração cada vez maior de resíduos (PNRS, 2010) passou a ocupar os espaços das agendas de governos locais, e uma generalização sobre a “coleta seletiva” passou a dominar não só o âmbito governamental, mas também o senso comum, vista hoje, como ferramenta indispensável quando se pensa políticas públicas sobre resíduos sólidos.

Contudo, a discussão de alguns conceitos faz-se necessária para compreender a complexidade de tal política, desde sua saída do papel até aplicação na prática, dada a complexidade das interações no espaço e atores envolvidos em todas as etapas (planejamento, elaboração, execução e avaliação) da política pública.

A coleta seletiva é definida como a atividade de separar o lixo, para que ele seja enviado para reciclagem. Separar o lixo é não misturar os materiais passíveis de serem reaproveitados ou reciclados, com o resto do lixo (restos de alimentos, papéis sujos, lixo do banheiro). A coleta seletiva tanto pode ser realizada por uma pessoa sozinha, que esteja preocupada com o montante de lixo que está gerando, quanto por um grupo de pessoas (condomínio, escola, cidade, etc.). A coleta seletiva feita de forma eficiente permite a reciclagem, ou seja, transforma os materiais já usados em outros produtos que podem ser comercializados.

Através da reciclagem, o resíduo gerado não perde o valor econômico agregado através de processos subsequentes que os transformam em novos produtos. (CEMPRE, 2012; Instituto GEA, 2012; CALDERONI, 2011). Portanto, a partir do *entendimento técnico* sobre coleta seletiva e seus potenciais, torna-se uma ferramenta procedimental que permite um “ciclo virtuoso” entre agentes públicos que implementam a política, catadores dos materiais que saem ganhando com seu reconhecimento formal e população residente do município que passa a separar o lixo em casa, contribuindo assim para a eficiência da



política.

As vantagens mais visíveis da coleta seletiva podem ser definidas como: Econômico, pois aumenta a vida útil dos aterros sanitários (CABRAL, 2010). Social, pois conseguiria uma regularização e institucionalização daqueles que trabalham com a coleta, passando a formalidade. Além do potencial de educação, pois essa seria uma política que trabalharia com os conceitos de educação ambiental que atingiria as famílias. E por fim, ambiental e saúde, pois evita o descarte irregular dos resíduos em áreas que propiciaria a reprodução de vetores de doenças e contaminação do solo, ar e água.

Sendo assim, a coleta seletiva se materializa numa ferramenta de gestão que busca a “cidade sustentável”. Em “teoria”, portanto, apresenta inúmeras potencialidades e proporcionaria o avanço no que diz respeito à configuração de um espaço cada vez mais adequado a vida humana. Porém, a partir da discussão democrática de construção da política, as heterogeneidades dos “*stakeholders*” se sobressaem ao interesse fundamental da política e essas heterogeneidades intrínseca à dinâmica espacial, torna o desenho mais complexo que propriamente a *descrição técnica* do que é coleta seletiva.

Segundo o SINIS (Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento) a participação da coleta seletiva formal na reciclagem total dos materiais ainda é muito pequena. O desenho da política, portanto, ainda carece de discussão no Brasil que dê respostas a esses resultados. Reforçando a ideia de que mais que uma política procedimental, a coleta seletiva, como uma ferramenta de política ambiental, engloba uma complexidade muito maior de fatores, que, por enquanto, ainda falta em seu escopo, e por essa carência os índices de sua eficiência ainda está aquém do esperado, mesmo ela demonstrando ser economicamente e ambientalmente vantajosa.

A partir dessa visão, a complexidade no desenho de qualquer política, e em especial, no caso da coleta seletiva, toma uma conotação muito mais densa que apenas uma definição instrumental. Acreditando que sem essa discussão, ou aprofundamento, o desenho da política vai estar incompleto (será apenas o “ciclo”) e conseqüentemente sua implementação não vai atingir o máximo de eficiência que em essência estar destinada a ter (“virtuoso”), servindo para compreender a complexidade das relações no território e seus respectivos resultados no campo da *práxis*.

### **3. A COMPLEXIDADE DA PROPOSTA DO MODELO DE COLETA SELETIVA PORTA A PORTA, O CASO EMPÍRICO DO MUNICÍPIO DE CAICÓ.**





A cidade de Caicó, localizada na mesorregião central do estado do Rio Grande do Norte, estando a 260 km da capital do estado, se constitui como a segunda cidade mais populosa do interior do estado constituindo-se num polo de desenvolvimento e de altas taxas de crescimento urbano (92% urbano, segundo o IBGE 2010). Observando tanto economia rural como urbana (produção de agricultura familiar, leite como indústria têxtil incipiente e serviços).

O momento de crescimento faz com que o surgimento de um projeto de gestão dos resíduos (coleta seletiva) seja estratégico, em razão do porte da cidade e por apresentar fortes tendências de crescimento, tratando-se de uma localidade turística, que conta com a geração de resíduos por sua população fixa, mas também pela população flutuante que adentra o município por motivos turísticos.

As primeiras discussões em torno da temática dos resíduos sólidos no município surgiram a partir da Campanha da Fraternidade 2011 em Caicó resultando assim em um Grupo de Trabalho sobre o tema, surgindo como consequência da estruturação desse grupo o Projeto de coleta seletiva. A prefeitura, baseando-se nas discussões do grupo, decidiu dar respaldo institucional ao projeto, reunindo alguns agentes públicos e sociais para uma “construção conjunta” de um projeto para a cidade, obtendo como produto o “Projeto de coleta seletiva modalidade porta-a-porta para Caicó”, objeto de estudo do presente trabalho.

Como objetivo geral, o Projeto avaliado tem por finalidade realizar a coleta seletiva de materiais recicláveis na modalidade porta a porta na cidade de Caicó, seguindo como objetivos específicos, o encaminhamento dos resíduos para usina de triagem à ser implementada, o fortalecimento do processo de comercialização desses produtos já reciclados e a doação aos catadores, o envolvimento de agentes catadores já atuantes, bem como a capacitação dos mesmos indivíduos, prevendo ainda a implantação de um Programa de Educação Ambiental como mecanismo de conscientização para a absorção da prática da coleta pela população da cidade.

Como justificativa para a execução do Projeto, aponta-se a problemática da população de Caicó e sua geração de lixo, que, de acordo com o Projeto de Coleta Seletiva Porta a Porta de Caicó (CAICÓ, 2011), apresenta 45% dos resíduos coletados passíveis de reciclagem.

O ponto inicial da pesquisa consistiu na coleta de dados referentes ao quadro institucional envolvido na política estudada. Nesse sentido, constatou-se que o município de Caicó possui dentre suas secretarias envolvidas no projeto às de Educação, Saúde, Obras, Meio Ambiente, Tributação, Administração e Infraestrutura. Recentemente, foi criada uma



instância específica para tratar das questões referentes ao consórcio para construção do Aterro Sanitário e das políticas relacionadas, respondendo diretamente ao gabinete do prefeito. Assim, o Projeto de Coleta Seletiva é visto como um subprojeto, do qual o principal é o consórcio intermunicipal para a construção do aterro sanitário para a disposição final dos rejeitos.

Além das estruturas da prefeitura percebeu-se que a câmara de vereadores está apoiando os projetos referentes ao aterro sanitário, não havendo dificuldades políticas na aprovação das ações.

A Prefeitura toma como base o projeto de coleta seletiva implantado no bairro de Penedo 2, que foi estruturado por um morador da localidade (entrevistado durante a pesquisa) e configura-se como única iniciativa no município, contudo, não existindo inclusão de catadores. O Projeto oficial conta com a participação da Diocese de Caicó, que antes da elaboração já desenvolvia atividades semelhantes com os catadores.

A avaliação institucional permitiu concluir que em termos de secretarias envolvidas, não existe comunicação e articulação ampla. Quanto aos servidores públicos envolvidos, constatou-se não haver preparo técnico adequado.

No que concerne ao contato com a comunidade, nenhuma ação foi desenvolvida. Os canais de comunicação não foram criados. Configura-se, dessa forma, um típico projeto *top down*, sendo um risco para a eficiência, já que um dos principais atores nesse processo é a própria população que deverá separar os resíduos em suas residências.

Estão ausentes as previsões de canais que fomentem a participação da sociedade civil e inclua as organizações presentes no município que poderiam participar do projeto. O ambiente institucional, apesar de não obter entraves com o poder legislativo, e de ter criado uma instância específica para tratar do assunto, permanece sem um canal que abra espaço tanto para participação, como educação da população sobre o projeto. Um dos pontos que torna essencial a inclusão da sociedade civil no projeto é a necessidade de educação ambiental quanto ao volume de resíduos gerados. Com a construção do aterro para disposição final de rejeitos, é importante que a população seja educada não somente a separar o material para a coleta seletiva, mas também que diminua a quantidade de materiais descartados como forma de colaborar para o funcionamento adequado de uma engrenagem que objetiva o tratamento e disposição adequado dos resíduos. Entretanto, ações que incluam a população na implementação do projeto não foram constatadas.

Um ponto colocado como dificuldade pelos três agentes entrevistados foi a aceitação e mobilização dos catadores para a implementação, já que na própria justificativa e nos



objetivos específicos do Projeto são postas como de extrema importância a capacitação e inclusão do catador. Todavia, essa mobilização social tem ocorrido apenas através da Diocese, que realizou um cadastro com os catadores presentes no município, verificando que a maioria encontra-se no espaço destinado ao lixão, sendo que dos 64 indivíduos existentes, apenas 14 mostraram-se favoráveis ao Projeto de coleta seletiva proposto. Há, portanto, a necessidade de maior articulação na mobilização dos catadores e execução das oficinas de capacitação e treinamento previstas e ainda não realizadas. Com a consolidação do Consórcio do Aterro Sanitário, ocorrerá a desativação do lixão, deixando os catadores sem alternativa de sustento próprio.

Do ponto de vista prático, o Projeto de Coleta Seletiva apresenta deficiências, pois não possui uma logística de ações, bem como, segundo a entrevista realizada com a Diocese, o Projeto anda lento e de maneira provisória, tratando-se verdadeiramente de um projeto piloto previsto apenas para um bairro e que o orçamento contempla apenas um ano de realização da coleta seletiva. O Programa de Educação Ambiental para a conscientização da população não foi sequer citado durante as entrevistas, mas está previsto no documento do Projeto analisado.

Não há previsão para implantação do Projeto, nem mecanismos de avaliação de sua efetividade. É importante que exista um Plano de Monitoramento e Avaliação, objetivando a vistoria periódica para avaliação do cumprimento das rotinas estabelecidas em relação à seleção, coleta e destinação do material reciclável, propondo-se, nesse ponto, a adoção de identificação periódica dos riscos a serem gerenciados no Projeto.

#### **4 CONCLUSÃO**

Pelo exposto, concluiu-se não existir uma convergência de ideias entre os atores envolvidos no Projeto avaliado em Caicó, de maneira que cada agente realiza um trabalho diferente em relação às ações dos outros atores. Além disso, não há uma unidade ou planejamento entre as instituições para encaminharem juntos os passos seguintes, o que resulta numa situação de paralisação do processo de implantação por entraves de ordem institucional.

A questão da transversalidade da política está ausente nesse projeto, pois a comunicação entre áreas como saúde e educação que fazem parte do conjunto holístico dessa política está ausente na prática como também no próprio projeto, sendo assim, observando que o “ciclo virtuoso” não ocorrerá, mesmo que as questões procedimentais de



separação-coleta-destinação final ocorram, a essência integradora estará ausente.

Conclui-se, que no caso estudado, o desenho da política, refletida no projeto, e na visita de campo com as entrevistas aos atores principais, segue a lógica simplificada da política, fadada a se tornar mais um município nas estatísticas do SINIS com baixa eficiência no aproveitamento do material coletado, pois assim como os demais, preferem ausentar da discussão as variáveis complexas, porém essenciais para sua eficiência, e sugere um procedimento puramente técnico, mesmo sendo percebido um grande potencial de construção conjunta entre os atores envolvidos.

## REFERÊNCIAS

PricewaterhouseCoopers International Limited - PWC, 2011. **“Guia de orientação para adequação à Política Nacional de Resíduos Sólidos”**. Disponível em: <http://www.pwc.com.br/pt/estudos-pesquisas/guia-pnrs.jhtml>.

Ministério do Meio Ambiente. **“Planos de gestão de resíduos sólidos: manual de orientação”**. Brasília, 2012.

PRIETO, Élisson Cesar. **“O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente”**. IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico São Paulo, dezembro, 2006. Disponível em < <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>> acesso em março 2012

GOVERNO FEDERAL, Ministério do Meio Ambiente. **“Plano Nacional de resíduos Sólidos”**. Brasília, 2011. Disponível em < [http://www.cnrh.gov.br/pnrs/documentos/consulta/versao\\_Preliminar\\_PNRS\\_WM.pdf](http://www.cnrh.gov.br/pnrs/documentos/consulta/versao_Preliminar_PNRS_WM.pdf)> acesso em março 2012

SOUZA, Marcelo Lopes de. **“O desafio metropolitano: Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras”** - 3ª ed – Rio de Janeiro: Bertrand. Brasil, 2010.

RIBEIRO, Rosângela. **“Espaço, meio ambiente, espaço urbano e território na produção de conhecimento sobre a crise ambiental”**. Ateliê Geográfico, V.3, n.8. Goiânia – GO, 2009.

HARVEY, David. **“A justiça social e a cidade”**. São Paulo. Hucitec, 1980

Instituto GEA – Ética e meio Ambiente. **“O que é coleta seletiva, reciclagem e minimização de resíduos”**. Disponível em: <http://www.institutogea.org.br/>. 2013.

CEMPRE - Compromisso Empresarial para a Reciclagem. **“Política Nacional de Resíduos Sólidos na prática”**<http://www.cempre.org.br/artigos.php>. 2013.





CALDERONI, Sabetai. “Gestão de Resíduos”. Disponível em: <http://www.brasilambiente.com.br/New-Page-4.htm>. 2010

CAICÓ/RN. Projeto de Implantação da Coleta Seletiva modalidade porta a porta de Caicó/RN. Setembro de 2011.