

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SÃO BORJA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGPP**

CHAIANE FERRAZZA GOMES

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA COLETA SELETIVA DO MUNICÍPIO DE SÃO
BORJA: EXAME DOS PRIMEIROS PASSOS DO PROJETO TRANSFORMAR**

**São Borja
2019**

CHAIANE FERRAZZA GOMES

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA COLETA SELETIVA DO MUNICÍPIO DE SÃO
BORJA: EXAME DOS PRIMEIROS PASSOS DO PROJETO TRANSFORMAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Lisianne Sabedra Ceolin

São Borja

2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

G633a Gomes, Chaiane Ferrazza
Análise da implementação da coleta seletiva do município de São Borja: exame dos primeiros passos do Projeto Transformar / Chaiane Ferrazza Gomes.
132 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2019.
"Orientação: Lisianne Pintos Sabedra Ceolin".

1. Coleta seletiva. 2. Meio ambiente. 3. Políticas públicas. 4. Implementação. 5. Análise de implementação. I. Título.

CHAIANE FERRAZZA GOMES

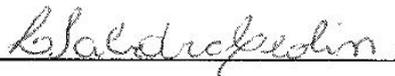
**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA COLETA SELETIVA DO MUNICÍPIO DE SÃO
BORJA: EXAME DOS PRIMEIROS PASSOS DO PROJETO TRANSFORMAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Análise de programas, projetos e políticas governamentais.

Dissertação defendida e aprovada em: 11/12/2018

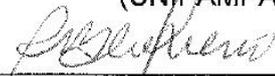
Banca examinadora:



Prof^ª. Dr^ª. Lisianne Pintos Sabedra Ceolin
Orientadora
(UNIPAMPA)



Prof^º. Dr^ª. Nola Patrícia Gamalho
Avaliadora
(UNIPAMPA)



Prof^º. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero
Avaliador
(UNIPAMPA)



Prof^º. Dr. Thiago Sampaio
Avaliador
(UNIPAMPA)

Dedico esta dissertação ao meu parceiro de
jornada.

AGRADECIMENTOS

À Deus pela oportunidade de viver com saúde. Agradeço a todos que de, alguma forma, colaboraram para que eu chegasse até aqui, seja com um uma palavra amiga, seja com uma lembrança de que tudo vai dar certo, seja com a compreensão pela minha ausência.

À família, em especial a minha mãe, por me fazer lembrar de onde eu vim e que eu não posso desistir daquilo que eu me propôs a fazer.

Ao meu companheiro de jornada, Sáryon Azevedo, que surgiu sutilmente na minha vida quando eu ainda estava no processo seletivo para ingressar no mestrado e, ao longo do curso, tornou-se meu maior incentivador e o meu amor. Obrigada por ser incansável em fazer eu lembrar que eu sou capaz e de que nós dois juntos somos mais capazes ainda!

À minha mais do que amiga, minha irmã, Darlene dos Santos, que é luz na minha existência, que sempre está presente nos momentos mais importantes, torcendo e acreditando em mim.

Aos meus colegas do setor da biblioteca, pelo apoio, parceria e compreensão ao longo desses dois anos de mestrado. Em especial, à Tanize Pizzuti Damian, que foi também colega de mestrado, com a qual dividi alegrias, angústias e dúvidas. Obrigada pelo incentivo, parceria e amizade nesses dois anos!

À Dilva Marques, que além de colega e chefe, foi uma grande incentivadora, não medindo esforços para nos dar suporte e apoio nessa empreitada.

Aos catadores de materiais recicláveis por trabalharem, sob chuva e sol, para deixar nossa cidade mais limpa. Espero, através desta dissertação, dar um pouco de visibilidade para o trabalho desempenhado por estes trabalhadores “invisíveis”.

À Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente pela disposição em colaborar com dados e informações em relação à coleta seletiva no município.

À minha orientadora, Lisianne Ceolin, por acreditar em mim e me incentivar a ter um contato mais próximo com o objeto de pesquisa, o que foi enriquecedor, tanto como pesquisadora, quanto como ser humano.

À Universidade Federal do Pampa e ao PPGPP pela oportunidade de cursar um mestrado e por fornecer uma estrutura necessária para tornar esse objetivo possível. Aos professores, pelos ensinamentos!

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor,
mas lutei para que o melhor fosse feito. Não
sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não
sou o que era antes”.

Marthin Luther King

RESUMO

Esta pesquisa realiza uma análise da implementação da coleta seletiva no município de São Borja/RS, a qual se dá através da política pública denominada Transformar. O estudo busca responder algumas questões, tais como: como se operacionaliza uma política pública ambiental em uma cidade de pequeno porte? Quais são os principais desafios? O que pode ser feito para aperfeiçoá-la? Para tanto, procura-se conhecer o funcionamento do Projeto Transformar, mapear os principais atores envolvidos na implementação da política pública, identificar as principais dificuldades encontradas na implementação e sugerir ações para fomentar a coleta seletiva no município. Trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa com caráter descritivo e prescritivo, na qual se adota o método estudo de caso para execução da análise. Como instrumentos de coleta de dados utiliza-se observação participante, pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas semiestruturadas e enquete com amostra da população do município. Das dificuldades identificadas na implementação do Projeto Transformar, a mais determinante é a pequena quantidade de material reciclável que chega até o centro de triagem frente ao montante de resíduos que se produz no município, já que, quanto maior o volume de recicláveis coletado, maior é o número de famílias de catadores que podem ser beneficiadas. Verifica-se, preliminarmente, que uma das principais causas desse cenário deve-se à falta da conscientização da sociedade, que, embora saiba que o serviço de coleta seletiva existe, bem como conheça formas de separação dos resíduos domiciliares, ainda desconhece o trabalho dos catadores e o funcionamento do Projeto Transformar. Entretanto, considerando a recente implementação da política pública e o volume de recursos investidos, é possível afirmar que o processo apresenta lenta, mas constante evolução, embora ainda tenha um longo caminho a ser trilhado.

Palavras-chave: Coleta seletiva. Meio ambiente. Implementação de política pública. Análise de implementação. Catadores de materiais recicláveis.

ABSTRACT

This research analyzes the implementation of selective collection in the municipality of São Borja / RS, which occurs through the public policy called Transform. The study seeks some questions, such as: How is an environmental public policy operationalized in a small town? What are the main challenges? What can be done to perfect it? To this end, we seek to know the functioning of the Transform Project, map the main actors involved in the implementation of public policy, identify the main difficulties encountered in the implementation and suggest actions to encourage selective collection in the municipality. This is a descriptive and prescriptive qualitative research, which adopts the case study method to perform the analysis. The data collection instruments used were participant observation, bibliographic and documentary research, semi-structured interviews and a survey with a sample of the municipality's population. Of the difficulties identified in the implementation of the Transform Project, the most important is the small amount of recyclable material that reaches the sorting center due to the amount of waste produced in the municipality, since the larger the volume of recyclables collected, the larger the number of picker families that can benefit. Preliminarily, one of the main causes of this scenario is due to the lack of awareness of society, which, although it knows that the selective collection service exists, as well as knows ways of separation of household waste, still does not know the work of collectors and the operation of the Transform Project. However, considering the recent implementation of public policy and the volume of resources invested, it can be said that the process is slow but constantly evolving, although it still has a long way to go.

Keywords: Selective collect. Environment. Implementation of public policy. Implementation Analysis. Waste pickers

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da coleta seletiva no Rio Grande do Sul	40
Figura 2 – Ciclo de políticas públicas.....	56
Figura 3 – Atividades e atores envolvidos em cada fase de uma política pública.....	59
Figura 4 – Segunda prática de observação participante com os integrantes do Projeto Transformar.....	75
Figura 5 – Roda de conversa realizada com os selecionadores de materiais recicláveis.....	76
Figura 6 – Placa identificadora do Projeto Transformar situada no acesso ao centro de triagem.....	79
Figura 7 – Estrutura física onde funciona o centro triagem.....	80
Figura 8 – Rotina de trabalho dos selecionadores.....	82
Figura 9 – Prensa em tamanho industrial emprestada por uma empresa do município que comercializa materiais recicláveis.....	83
Figura 10 – Caminhão da empresa coletora de resíduos sólidos que transporta os materiais recicláveis até o centro de triagem.....	84
Figura 11 – Mapa atual da coleta seletiva do município de São Borja.....	94
Figura 12 – Frente de folder distribuído em 2018-2019 pela Prefeitura Municipal de São Borja.....	99
Figura 13 – Verso de folder distribuído em 2018-2019 pela Prefeitura Municipal de São Borja.....	100
Figura 14 – Frente de folder distribuído em 2019 pela Prefeitura Municipal de São Borja.....	101
Figura 15 – Verso de folder distribuído em 2019 pela Prefeitura Municipal de São Borja.....	102
Figura 16 – Mapa da coleta seletiva estipulado na formulação do Projeto Transformar.....	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diferença entre catador e selecionador de material reciclável.....	24
Quadro 2 – Legislações relacionadas à coleta seletiva no Brasil e no Rio Grande do Sul.....	41
Quadro 3 – Objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.....	43
Quadro 4 – Instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.....	44
Quadro 5 – Objetivos e os respectivos procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa.....	77
Quadro 6 – Principais atores da implementação do Projeto Transformar.....	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de são-borjenses que têm conhecimento da coleta seletiva.....	95
Gráfico 2 – Percentual de são-borjenses que costumam separar o lixo em suas residências.....	96
Gráfico 3 – Percentual de são-borjenses que sabem separar o lixo	97
Gráfico 4 – Percentual de são-borjenses que sabem o dia em que o caminhão de coleta seletiva passa em suas ruas	103

LISTA DE SIGLAS

ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

EAD – Ensino à Distância

EPI – Equipamento de Proteção Individual

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PERS-RS – Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul

PMGIRS – Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PNEA – Política Nacional de Educação Ambiental

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

SINIR – Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

UNCED – Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	PRIMEIRO PASSO: CONHECENDO O EMPÍRICO.....	20
2.1	Lixo ou resíduos sólidos?.....	20
2.2	Catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis: de marginais a agentes ambientais.....	22
2.3	Vidas construídas sobre o lixo: relatos de quem ganha a vida reciclando.	24
2.3.1	Apontamentos sobre o cotidiano de quem ganha a vida selecionando: relato de observação participante da pesquisadora	25
2.3.2	Breve olhar para o dia a dia de quem busca sustento catando nas ruas: relato de observação participante da pesquisadora	28
3	MEIO AMBIENTE, POLÍTICAS PÚBLICAS E RESÍDUOS SÓLIDOS	31
3.1	Estado e meio ambiente	31
3.1.1	Concepção de meio ambiente antes do advento da Constituição Federal de 1988	32
3.1.2	A tutela ambiental à luz da Constituição Federal de 1988.....	35
3.2	Políticas públicas e coleta seletiva no Brasil.....	39
3.2.1	Plano Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS: um olhar mais atento aos catadores	42
3.2.2	Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul – PERS.	45
3.2.3	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS....	46
3.3	Estamos vivendo em um Estado Socioambiental de Direito?.	48
4	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: HÁ UM LIMITE ENTRE A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO?	55
4.1	Políticas públicas e implementação.	55
4.2	Análise de implementação de políticas públicas	60
4.2.1	A implementação sob a ótica do modelo <i>Top-down</i>.....	63

4.2.2	A implementação sob a ótica do modelo <i>Bottom-up</i>	66
5	ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DA COLETA SELETIVA EM SÃO BORJA/RS.....	71
5.1	Aspectos metodológicos.....	71
5.2	Descrição do contexto.....	77
5.3	Projeto Transformar: os primeiros passos da coleta seletiva em São Borja/RS.....	78
5.4	Rede de atores envolvidos no Projeto Transformar.....	85
5.5	Dificuldades detectadas na implementação do Projeto Transformar.....	90
5.5.1	Pouco material recebido no centro de triagem.....	90
5.5.1.1	Ausência de cobertura total do serviço de coleta seletiva.....	92
5.5.1.2	Falta de conscientização.....	95
5.5.2	Falta de experiências relacionadas à coleta seletiva.....	105
5.5.3	Escassez de recursos.....	108
5.6	Perspectivas do Projeto Transformar: proposições decorrentes da análise.....	110
6	PRODUÇÃO TÉCNICA.....	113
6.1	Aplicação do produto técnico.....	114
7	CONCLUSÃO.....	116
	REFERÊNCIAS.....	122
	APÊNDICES.....	129

1 INTRODUÇÃO

É comum associar as temáticas relacionadas à gestão de resíduos sólidos a um problema inerente à atualidade, tratando-a como um sinal de mazela exclusivo da sociedade contemporânea. Embora, de fato, essas problemáticas venham tomando proporções cada vez maiores, elas não são recentes; na verdade, “perdem-se na noite dos tempos”, considerando que a produção de lixo é indissociável das atividades desenvolvidas pelo homem, tanto no tempo quanto no espaço (WALDMAN, 2010, p. 11).

Para se ter uma noção da amplitude da problemática, de acordo com estudo realizado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), no Brasil, em 2017, foram produzidas 78,4 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos, o que corresponde a um aumento de 1% em relação ao montante coletado em 2016. Essa elevação parece ser inexpressiva; porém, é maior que o índice de crescimento da população urbana no Brasil entre 2016 e 2017, que foi de 0,75% (ABRELPE, 2018, p. 15). Dito de outra forma, a geração de resíduos sólidos cresceu mais que a proporção de pessoas no Brasil.

Frente a esse panorama, o maior desafio é conciliar o crescimento econômico e o consumismo acelerado com formas adequadas e sustentáveis de gerenciar os resíduos sólidos, pois é impossível visualizar um desenvolvimento regional sem antes pensar em um meio ambiente sadio e equilibrado. Nesse sentido, a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, instituída pela Lei. 12.305/10, constitui-se em um largo passo rumo à concretização de um Estado Socioambiental, na medida em que procura enfrentar um problema ambiental que se agrava dia a dia: a destinação dos resíduos sólidos.

A PNRS estabelece uma série de objetivos, instrumentos e diretrizes para serem alcançados por estados, Distrito Federal e municípios na gestão de seus resíduos, além de exigir dos mesmos a criação de seus respectivos planos de gerenciamento. A política pública em comento tem como um de seus principais objetivos a “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos” (BRASIL, 2010, p. 3), desse modo tornando a coleta seletiva um de seus principais instrumentos. Mais além, a PNRS destaca a inclusão dos catadores de materiais recicláveis no processo de gerenciamento.

No tocante ao protagonismo de tais profissionais, as prescrições figuram em

várias partes da referida política. Seguem algumas: em primeiro lugar, no art. 6^a, inciso VIII, que versa sobre os princípios do Plano, há “o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (BRASIL, 2010, p.1). Já no art. 7^o, que expõe os objetivos do PNRS, está posto, em seu inciso VI, que um deles é o “incentivo à indústria de reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de matérias recicláveis e reciclados”; a seguir, no inciso XII do mesmo artigo, consta outro objetivo: “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (BRASIL, 2010, p. 4).

Percebe-se, então, que a PNRS atribui imensa importância aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis na gestão dos resíduos sólidos, exigindo dos estados e municípios que os incluam e os incentivem através da implantação da coleta seletiva com sua participação, sob a forma de cooperativas ou de associações, assim gerando renda e promovendo a cidadania. Desse modo, a legislação em comento não possui apenas determinações direcionadas à tutela do meio ambiente, mas vai além, propugnando fortemente pela inserção social dos chamados catadores. Une, portanto, tanto a agenda ambiental, quanto a agenda social.

No município de São Borja/RS, a implementação da coleta seletiva iniciou-se em setembro de 2018, através do Projeto Transformar. Essa política pública é fruto do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS, que foi concluído em 2015, após exigência da PNRS. O município, localizado na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, o qual possui uma população de 61.671 habitantes (IBGE, 2010), produziu, em 2017, cerca de 40 toneladas de resíduos sólidos por dia (SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE SANEAMENTO, 2018). Esse montante de resíduos produzidos gera para os cofres públicos municipais, mensalmente, algo em torno de R\$ 265.103,40 ou R\$ 3.181.240,80 anualmente, posto que precisa ser transportado para um aterro sanitário localizado em Giruá/RS, localizado a cerca de 220km de São Borja/RS. Ao lado disso, há em torno de 400 catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis cadastrados, conforme associação de catadores do município.

A coleta seletiva, além de gerar renda para diversas famílias, contribui para um meio ambiente mais sadio e equilibrado e representa redução dos gastos pelos

cofres públicos do município. Desse modo, estudar uma política ambiental implementada em uma cidade de pequeno porte, onde os recursos são limitados, buscando entendê-la e demonstrar os principais desafios enfrentados visando pensar em alternativas para fomentá-la, torna-se de grande valia na medida em que beneficia diversos setores da sociedade.

A sociedade ganha ao ser contemplada com uma cidade mais limpa, sustentável e com mais recursos para ser aplicados em outros setores essenciais, tais como saúde, educação, infraestrutura. Os catadores ganham melhores condições de vida e possibilidade de maior renda. O poder público municipal economiza recursos, gera renda para diversas famílias de catadores do município, além de contribuir para uma cidade mais saudável e sustentável.

Em relação ao fator financeiro, deve-se frisar que a maioria dos municípios possui dificuldades financeiras. Em 2012, uma pesquisa dirigida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) já apontava que quase 86% dos municípios estão em situação fiscal difícil ou deficitária¹. Assim, além da questão socioambiental, a questão financeira também pode ser trabalhada quando se pretende estudar formas de fomentar a política ambiental em comento, ainda mais quando se tem gastos consideráveis envolvidos.

Considerando esse contexto, a importância atribuída à coleta seletiva com a inclusão dos catadores pela PNRS e dada a sua relevância no nosso atual panorama, este estudo tem como objetivo geral analisar os primeiros passos do processo de implementação da coleta seletiva no município de São Borja/RS, materializada através da política pública Transformar. Através da análise proposta, busca-se responder algumas questões, tais como: como se operacionaliza uma política pública ambiental em uma cidade de pequeno porte? Quais são os principais desafios? O que pode ser feito para aperfeiçoá-la?

Para atingir esse objetivo central, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos: conhecer o funcionamento do Projeto Transformar; mapear os atores envolvidos na política pública; identificar as principais dificuldades encontradas na implementação e sugerir ações para fomentar a coleta seletiva no município.

¹ Dentre as principais causas apontadas pela pesquisa estavam: a queda na receita de transferências da União em razão tanto da fraca atividade econômica quanto da política de desoneração do Governo Federal; o enorme volume acumulado de restos a pagar da União devido a municípios; a renúncia fiscal relativa a não resolução da guerra fiscal do ICMS, dentre outros (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2013, p. 172).

Este estudo está dividido em sete capítulos, sendo o primeiro esta introdução, na qual se traça um panorama geral da problemática abordada e do que se propõe nesta pesquisa. Na sequência, no capítulo dois, traz-se um estudo empírico preliminar construído a partir de observação participante e submetido à análise de conteúdo, o qual foi realizado com indivíduos de dois grupos distintos: 1) com os catadores que trabalham no centro de triagem e que, portanto, participam do Projeto Transformar, e 2) com uma catadora que ainda trabalha nas ruas da cidade, ou seja, que não participa de tal política pública. Também se abordou alguns conceitos essenciais para entender a temática proposta.

Na terceira parte, faz-se um resgate da atuação do Estado em relação ao meio ambiente, dividindo-o entre os períodos anterior e posterior à Constituição Federal de 1988; da mesma forma, dá-se em relação aos resíduos sólidos no Brasil e no Rio Grande do Sul. Após este panorama, é abordada a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS e seus respectivos desdobramentos no estado e no município de São Borja, sempre com enfoque na questão da coleta seletiva. Finaliza-se esse capítulo trazendo o seguinte questionamento: estamos vivendo em um Estado Socioambiental de Direito?

O quarto capítulo preocupa-se em discutir aspectos teóricos relacionados à análise de implementação de políticas públicas, trazendo para o debate duas visões acerca da fase de implementação, questionando se tal etapa faz parte de um ciclo fechado e sem retroalimentação ou se ainda é propícia para a tomada de novas decisões, ou seja, uma continuação da fase de formulação.

A quinta parte destaca os resultados obtidos através da análise da implementação da coleta seletiva em São Borja/RS. Antes disso, pontuam-se os aspectos metodológicos envolvidos na pesquisa, bem como a descrição do contexto onde essa se dá: o município de São Borja/RS.

O sexto capítulo discorre e traz detalhes acerca da produção técnica realizada a partir deste estudo, assim como se preve a aplicação do mesmo. Por fim, o capítulo sete apresenta as conclusões geradas a partir desta análise de política pública.

Constata-se, através da presente análise, que a política pública Transformar enfrenta diversos desafios. Porém, considerando a sua recente implementação e o volume de recursos investidos, está apresentando uma constante evolução, embora ainda tenha um longo caminho a ser trilhado. Das dificuldades elencadas, a mais

determinante no sucesso do projeto Transformar é a pequena quantia de material reciclável que chega até o centro de triagem, frente ao montante de resíduos que se produz no município, já que, quanto maior o volume de recicláveis coletado, maior é o número de famílias de catadores que podem ser beneficiadas. Verifica-se, preliminarmente, que uma das principais causas desse cenário deve-se à falta de conscientização da sociedade, que, embora saiba que exista o serviço de coleta seletiva e saiba separar os seus resíduos domiciliares, ainda não conhece o trabalho e o funcionamento do Projeto Transformar.

A partir dessa análise, restaram subsídios para a criação de um produto técnico pensado para auxiliar no fomento da coleta seletiva no município e, conseqüentemente, contribuir para que mais famílias de catadores possam adquirir autonomia e melhores condições de trabalho. Trata-se de um minidocumentário de cunho impactante e conscientizador, no qual se busca dar visibilidade aos selecionadores de materiais recicláveis, bem como ao trabalho que desempenham no Projeto Transformar.

O objetivo principal do material audiovisual é demonstrar como funciona o dia a dia no centro de triagem e o que os recicláveis representam para os selecionadores, visando demonstrar o quanto uma simples ação de separar os resíduos é determinante na vida dessas pessoas. A proposta é a de que o minidocumentário seja disponibilizado para as escolas do município, de modo que professores e professoras tenham acesso, na perspectiva tanto de conscientização quanto de formação continuada, posto que a educação ambiental se trata de tema cuja abordagem é obrigatória. Docentes, como é de conhecimento geral, assumem o protagonismo como referências para grande quantidade de alunos; nesta linha, os profissionais da educação poderiam agir como atores de replicação acerca da relevância da coleta seletiva.

Nesta trilha, o trabalho, nos viéses teórico e prático – indissociáveis, pretende atender à missão institucional da Universidade Federal do Pampa, em termos de compromisso com o desenvolvimento regional, bem como cumprir, com efetividade, os objetivos do Programa de Pós-Graduação, com destaque para o seu dever de pensar as políticas públicas a partir de interpretações microterritoriais e oferecer estratégias de melhorias nos processos objeto de análise.

2 PRIMEIRO PASSO: CONHECENDO O EMPÍRICO

Como passo inicial de abordagem metodológica, este estudo realizou uma observação participante com pessoas de dois grupos distintos que trabalham com materiais recicláveis. O primeiro grupo é formado por catadores que trabalham no centro de triagem e que, portanto, fazem parte do Projeto Transformar, e o segundo é de catadores que trabalham catando lixo nas ruas, ou seja, que não participam de tal política pública. O objetivo da construção deste capítulo foi fornecer um conhecimento empírico prévio para a pesquisadora, de modo que esta, na condição de analista de políticas públicas, tenha melhores condições de analisar a implementação em curso.

2.1 Lixo ou resíduos sólidos?

Antes de proceder a este estudo, é imprescindível compreender alguns conceitos relacionados ao universo da coleta seletiva. Nesse sentido, em primeiro lugar, faz-se necessário trazer à tona a discussão que gira em torno dos termos lixo e resíduos sólidos. O termo lixo possui inúmeros significados e assume sentidos distintos em cada civilização. No mundo ocidental, a noção de lixo “está energizada por uma trama simbólica regurgitante de valores pejorativos, advogando à condição de resíduo, a mais abjeta incompatibilidade com a convivência social” (WALDMAN, 2010, p. 22-23). Isso pode ser confirmado na consulta do termo nos dicionários: “Lixo – o que se varre da casa, do jardim, da rua, e se joga fora: entulho; Tudo que não presta e se joga fora; Sujidade, sujeira, imundície; Coisa ou coisas inúteis, velhas, sem valor” (FERREIRA, 2004, p. 1222).

Segundo Waldman (2010), já existe uma série de literaturas que questionam esse estereótipo atribuído ao termo lixo, as quais se posicionam em favor da revisão de significados tradicionais conferidos à palavra. Neste debate que se trava desde as décadas finais do século passado, “postula-se os resíduos – ou melhor ainda, os resíduos sólidos - enquanto eixo de uma releitura conceitual do que tradicionalmente é definido como lixo” (p. 27).

Calderoni (2003, p. 49-52) pontua que o cerne da discussão é requalificar o que a civilização moderna tem rotulado como materiais “inúteis”, contestando uma lógica de descartabilidade legitimadora da irrupção de monumentais montanhas de

refugos. Porém, o autor afirma que as palavras lixo e resíduo ainda transitam de modo relativamente indistinto em muitos discursos e textos, inclusive nos elaborados por pesquisadores do setor.

A razão seria o fato de os “dois termos serem tratados com base em ampla diversidade de acepções, consoante visão institucional ou acordando a significados técnicos e econômicos” (CALDERONI, 2003, p. 52).

Contudo, sinaliza Waldman (2010, p. 27), o termo resíduo vem ganhando prestígio considerável nas últimas décadas: “um claro elemento motivador desta preferência residiria no fato de a palavra pelo mínimo amenizar adjetivações de cunho negativo”, desse modo sendo mais adaptada “a contextos como os da codificação jurídica e do universo tecno-operacional, ambos tendendo a optar por expressões menos sujeitas a criar constrangimentos” (idem).

A PNRS apresenta o seguinte conceito de resíduos sólidos:

Resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente viáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010, p. 2).

Essa forma de nomear aquilo que é descartado pela sociedade torna-se mais adequada, uma vez que o termo resíduo possui concepção menos pejorativa, relacionada “[...] a um fundo, âmago ou raiz; relaciona-se com sistemas de valor e receitas, produtos da venda, bens de raiz e bens legados por disposição testamentária” (FERREIRA, 2009, p. 748). Além disso, “muito do que a sociedade moderna normalmente qualificou como ‘lixo’, seriam resíduos potencialmente recicláveis” (WALDMAN, 2010, p. 29). Por exemplo, nos resíduos sólidos domiciliares, cuja composição usual apresenta vidros, papéis, metais, plásticos recicláveis e matéria orgânica, “tudo depõe em favor da reciclagem em larga escala” (idem).

A reciclagem consiste em um “processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos” (BRASIL, 2010, p. 2). Já a reutilização é um “processo de aproveitamento dos resíduos sólidos

sem sua transformação biológica, física ou físico-química” (idem). Assim, se os resíduos sólidos precisam sofrer alterações nas suas propriedades para voltarem a ser utilizados, isto significa que eles foram submetidos à reciclagem. Caso eles possam ser utilizados sem passar por esse processo, considera-se que eles são resíduos reutilizáveis.

Já os rejeitos são resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis economicamente viáveis, “não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada” (BRASIL, 2010, p. 2). Contudo, para que o processo de reciclagem ou de reutilização seja viável é necessário um serviço anterior de coleta seletiva, que consiste na “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição” (BRASIL, 2010, p. 1).

De acordo com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de São Borja (PMGIRS), a coleta seletiva é entendida como:

Alicerce para a sustentabilidade do gerenciamento integrado, na medida em que a segregação maximiza as possibilidades de que ocorram a reciclagem e o reaproveitamento dos resíduos, minimizando a quantidade de material descartado. Para além dos benefícios ambientais, a coleta seletiva significa maior participação da comunidade nas questões de sua cidade e melhoria dos quadros econômicos e sociais que permeiam o sistema de limpeza urbana (SÃO BORJA, 2015, p. 243).

2.2 Catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis: de marginais a agentes ambientais

Como abordado anteriormente, até pouco tempo os materiais descartados pelas pessoas eram qualificados como lixo, termo ao qual é atribuído um sentido pejorativo de inutilidade e de imundície. Sendo assim, pergunta-se: como eram vistas as pessoas que ganhavam a vida lidando com o lixo?

Segundo Waldman (2010, p. 23), é “meritório detalhar, junto aos códigos simbólicos da exclusão, a percepção desqualificante dirigida contra as pessoas que lidam com lixo”. Nesse sentido, menciona o autor que os catadores, saqueiros, lixeiros, sucateiros, xepeiros, garrafeiros, carrinheiros, badameiros, faxineiros, varredores, cabeceiros e demais grupos vinculados ao lixo, não seriam apenas pobres: eram considerados excluídos do sistema, agregariam a uma posição social

inferior a condição de serem incultos, sujos, negros e mestiços. Integrariam a ralé, segmento que contemplaria a “camada mais baixa da sociedade” (FERREIRA, 2004, p. 1694). Esta definição “encontra ressonância na palavra marginal – definido como aquele que vive à margem da sociedade – e em várias outras exegeses, tais como escória da sociedade e lixo social” (WALDMAN, 2010, p. 23).

Para se ter uma ideia da desvalorização do trabalho relacionado ao lixo no século passado, a atividade de coleta e transporte dos resíduos sólidos era atribuída a grupos de indivíduos segregados da sociedade:

[...] os presos, os loucos, os velhos, os doentes (por mais paradoxal que seja) e os camponeses. Na cidade de São Paulo no século passado, sabia-se que a limpeza estava sendo realizada quando se ouvia o barulho das correntes que os presos arrastavam quando se encarregavam desta tarefa (FIALHO, 1998, p. 10).

Essa concepção negativa atribuída a esses trabalhadores devia-se ao fato deles trabalharem com uma matéria-prima que era vista, exclusivamente, como um resto, e não como algo composto por materiais recicláveis e reutilizáveis:

Os catadores de lixo, os agentes não oficiais da reciclagem, para boa parte da população encontram-se no mais baixo estágio da evolução humana. Afinal, interessam-se por aquilo que para a sociedade não tem mais utilidade, disputando os restos – aquilo que sobra para alguns – com insetos e outros animais (FIALHO, 1998, p. 11).

Entretanto, nos últimos anos, esse cenário vem sofrendo modificações na medida em que os catadores alcançaram “conquistas importantes em termos de reconhecimento formal ou legal e de resignificação de seu papel junto ao imaginário social, bem como na sua função como atores relevantes no mercado de reciclagem” (TEODÓSIO; DIAS; SANTOS, 2016, p. 30). No campo profissional, um avanço foi o reconhecimento da atividade de catador de material reutilizável e reciclável como atividade profissional pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em 2002. Conforme a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), existem três atividades relacionadas aos trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável:

Quadro 1 – Diferença entre catador e selecionador de material reciclável

Atividade	Descrição
Catador de material reciclável	Catador de ferro-velho, Catador de papel e papelão, Catador de sucata, Catador de vasilhame, Enfardador de sucata (cooperativa).
Selecionador de material reciclável	Separador de material reciclável, Separador de sucata, Triador de material reciclável, Triador de sucata.
Operador de prensa de material reciclável	Operador de prensa de material reciclável.

Fonte: Elaborado pela autora (2019), conforme dados da Classificação Brasileira de Ocupações (2002)

Desse modo, os trabalhadores que catam materiais recicláveis e reutilizáveis nas ruas são catadores; já aqueles trabalhadores que atuam nos centros de triagem são considerados selecionadores.

Em relação ao seu papel no imaginário social, os catadores “cumprem uma função educativa e simbólica essencial no contexto urbano, ao conferir cara, rosto, personalidade e história para a reciclagem” (TEODÓSIO; DIAS; SANTOS, 2016, p. 31). Embora se deva reconhecer que houve um avanço no sentido da valorização desses trabalhadores e do papel que eles desempenham, ainda há muito a ser conquistado, uma vez que faltam incentivos da sociedade e do poder público.

Para compreender de modo ao menos razoável o trabalho destas pessoas (e, por consequência, poder fazer uma análise de política pública dotada de legitimidade), entende-se que literatura não basta; faz-se necessário o que se ousa chamar de alteridade científica, isto é, colocar-se no lugar ou aproximar-se dos mencionados atores da política e acompanhar como se forjam seus locais de fala.

2.3 Vidas construídas sobre o lixo: relatos de quem ganha a vida reciclando

A seguir, são apresentados dois relatos resultantes da observação participante da pesquisadora no contexto da política pública examinada. Sendo fruto de uma percepção, os relatos possuem uma linguagem mais descritiva e rica em detalhes.

2.3.1 Apontamentos sobre o cotidiano de quem ganha a vida selecionando: relato de observação participante da pesquisadora

Corre de um lado, puxa de outro, afasta daqui, afasta dali. Os sacos eram grandes e pesados, mas a pressa em retirar o material que estava dentro do galpão era maior ainda, pois era preciso espaço para depositar uma nova carga de material que acabara de chegar. Naquela manhã², a correria começou mais cedo no centro de triagem, já que o caminhão que costumeiramente chega às 10h da manhã, veio às 8h, coincidindo com o horário de entrada dos selecionadores, e justo no dia em que a maioria dos homens não pôde comparecer.

Apesar do sufoco e do desgaste em puxar as Big Bag's³, ainda assim Maria⁴ é grata pelo trabalho que executa atualmente. Após anos selecionando materiais recicláveis no lixão, enfrentando dias de chuva e sol escaldante, trabalhar em um lugar protegido compensa qualquer esforço físico eventual maior, em sua visão. Todavia, Maria está protegida contra o tempo e não do tempo: assim como os seus colegas, ela não possui direitos trabalhistas tampouco um plano de previdência social, o que poderia garantir-lhe uma aposentadoria e, de fato, certa segurança em relação ao tempo.

Maria considera-se privilegiada, pois num universo de mais de quatrocentos catadores registrados⁵ em São Borja, ela está entre os dezoito selecionadores de materiais recicláveis que trabalham no centro de triagem. Ela recebe R\$ 25,00 a cada dia de trabalho, por isso procura ir trabalhar assiduamente para que, ao final do mês, receba, em média, os R\$ 500,00, valor que ajuda a sua família a “ter o básico” para a sua subsistência. Essa renda que, somada ao valor do Programa Bolsa Família, garante o sustento da família de Maria, provém de uma única fonte: a venda mensal dos materiais selecionados e prensados ao longo do mês no centro de triagem, portanto não havendo nenhum outro tipo de incentivo ou remuneração pelo poder público municipal. O caminhão da empresa Eco Verde que coleta os materiais recicláveis faz o transbordo no centro de triagem de segunda a sexta, duas vezes ao dia, de manhã, às 10h, e à tarde, às 16h, e no sábado, uma vez durante ao longo do dia. Porém, esse caminhão que traz os materiais que garantem o sustento da família

² 07/12/2018.

³ Sacolas gigantes utilizadas para armazenar os materiais recicláveis.

⁴ Todos os nomes utilizados neste estudo são fictícios.

⁵ Conforme Presidente da Associação de Catadores Ecos do Pampa.

da Maria e de mais onze selecionadores nem sempre chega ao centro de triagem com essa assiduidade; quando não há demanda suficiente, o caminhão comparece apenas uma vez ao dia, conforme a quantia de material coletado nas ruas.

Em 2017, cada são-borjense produziu, em média, 670 gramas de resíduos sólidos por dia, o que representa em torno de 40 toneladas diárias (SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO, 2018). Porém, conforme o presidente da Associação dos Catadores Ecos do Pampa, José Carlos Vargas Molina, chegam apenas em torno de três mil quilos de material por dia no Centro, o que representa apenas 1,33% do total que é produzido na cidade diariamente. E dessa quantia, apenas 60% é material reciclado; os outros 40% correspondem a material não reciclável ou lixo orgânico misturado.

No final de cada mês, após a seleção e processamento, soma-se em torno de 10 toneladas de materiais recicláveis para a comercialização. Desse modo, dos 1.200 toneladas de resíduos sólidos que o município de São Borja produz mensalmente, apenas 10 toneladas são comercializadas pela Associação que presta o serviço de coleta seletiva. Embora o galpão esteja um pouco pequeno para armazenar os materiais que vão sendo selecionados e prensados ao longo do mês, o centro de triagem ainda teria capacidade para mais doze selecionadores trabalharem, somando, assim, trinta famílias que poderiam ser beneficiadas com aquilo que é descartado pelas pessoas.

Segundo o presidente da Associação Ecos do Pampa, José Carlos Vargas Molina, ainda há cerca de 100 catadores trabalhando no lixão, sendo que o plano é trazê-los para o centro de triagem conforme o volume de material recebido for aumentando. Porém, isso ainda não é viável porque não há o recebimento de materiais recicláveis suficientes para remunerá-los e não há uma estabilidade e uma previsão certa da quantidade de material que será recebido:

Não há material suficiente! Às vezes o caminhão vem, às vezes não vem. Às vezes vem de manhã, já vem depois no outro dia. E às vezes embala a semana inteira, vindo toda hora, vem dois caminhões por dia, enche. Mas ainda não é 100%. Têm semanas que o caminhão vem duas vezes em um dia, às vezes, uma (MOLINA, 2018, informação verbal).

Como é possível verificar, o número de selecionadores que trabalham no centro de triagem é diretamente proporcional à quantia de material que é selecionado nas residências e empresas diariamente.

[...] pra gente ter mais trabalhadores, a gente tem que aumentar a renda. Então, assim, quanto mais vir material pra cá, a gente aumenta o pessoal. Agora, se não vir material, se baixar, a gente vai ter que diminuir o pessoal. E a gente aqui paga o pessoal conforme a renda [...] pra eles terem renda, eu preciso da sociedade. Se eles não fizerem a educação deles, a gente não vai ter renda, não tem nada. Eu dependo deles! (MOLINA, 2018, informação verbal).

Outro fator apontado pelo presidente da Associação é o fato de que “todo mundo é catador”. Essa expressão foi usada para se referir ao fato de que as pessoas ao invés de mandarem os materiais recicláveis para a coleta seletiva, comercializam e revertem os recursos para si próprios, inclusive grandes empresas da cidade. Desse modo, muito material deixa de chegar até o centro de triagem.

O material selecionado e prensado é vendido uma vez ao mês para a empresa Reciclagem Balottin, própria de São Borja. Valores melhores poderiam ser conseguidos com a comercialização em municípios vizinhos, porém a associação não possui estrutura burocrática nem financeira para isso, pois precisaria emitir uma nota fiscal de venda e arcar com os impostos, o que diluiria qualquer chance de obter um lucro maior. Atualmente, a associação vende o alumínio pelo valor de R\$3,80 a cada quilograma e o valor de R\$ 2,00 pelo quilograma do papel, dentre outros materiais comercializados. Após o pagamento dos selecionadores, o excedente é revertido para custear a manutenção da estrutura física da associação, bem como das máquinas usadas no processo de reciclagem dos materiais.

Maria não percebe ou não faz conta do quanto a estrutura na qual ela permanece oito horas diárias demanda por melhorias, certamente porque veio de um “ambiente de trabalho” com condições bem mais precárias: o lixão. Contudo, o que se observa é uma estrutura que não recebeu nenhum tipo de ajuste para abrigar tanto a coleta seletiva quanto os seus selecionadores. Como muitos selecionadores moram longe do centro de triagem, a maioria acaba almoçando no próprio lugar. E quem usa o refeitório precisa disputar espaço com um velho conhecido: o material reciclável, disposto em grandes sacolas; eles também dividem o cômodo com uma longa mesa de madeira improvisada, a qual serve de apoio para que os selecionadores acomodem as suas refeições e qualquer outro pertence que

demande mais cuidado.

O material recebido no centro de triagem é disposto no chão, pois a associação ainda não dispõe de esteiras para a realização da triagem e seleção dos materiais recicláveis. A prefeitura cedeu uma prensa à associação; porém, explicou o presidente, a mesma é pequena, não sendo do tipo industrial, portanto fornecendo fardos menores que os considerados de tamanho padrão desse mercado. Sendo assim, a opção encontrada pela associação foi conseguir emprestados uma prensa industrial e um elevador com a própria empresa que compra os seus materiais.

2.3.2 Breve olhar para o dia a dia de quem busca sustento catando nas ruas: relato de observação participante da pesquisadora

O que lhe falta de recursos, sobra em perseverança. Uma pequena casa de madeira assentada num terreno gigante na zona sul do município abriga pouco luxo e bastante dificuldade. Tereza⁶, aos 62 anos de idade, não tem aposentadoria, não tem renda fixa e não tem medo do trabalho árduo. Segunda, quarta e sexta-feira ela segue o mesmo ritual: acorda cedo, pega o seu carrinho e vai cumprir sua missão diária antes que o sol torne sua atividade mais desgastante. Nos domingos, isso acontece no final da tarde.

Dona Tereza cata materiais recicláveis há cinco anos, desde quando a idade avançada obrigou-a a abandonar a atividade de faxineira. Desde então, ela percorre as ruas do bairro onde mora em busca daquilo que lhe gerará a sua principal fonte de subsistência: latinhas de alumínio e plástico⁷.

Toda sexta-feira, no fim da manhã, dona Tereza espera ansiosa pela chegada do caminhão que levará o grande volume de material acumulado durante a semana e deixará uma pequena quantia de dinheiro, a qual deverá servir para que ela mantenha-se até a próxima venda. Ela recebe R\$3,00 a cada quilo de latinhas recolhidos e R\$0,20 a cada quilo de garrafas pets, o que lhe gera, em média, R\$ 35,00 reais por semana, valor que é usado para os seus custos de alimentação. Já os R\$ 85,00 reais que recebe do Programa Bolsa-família, dona Tereza utiliza para pagar os custos com água e energia elétrica.

⁶ Foi adotado um nome fictício.

⁷ Observação realizada em 01/12/2019.

Alívio é o sentimento que traduz o mês em que é contemplada com uma cesta básica pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do bairro onde reside. Considerando o valor de R\$ 3,00 pagos pelo quilo de alumínio, e que esse equivalha a uma média de 75 latinhas, para conseguir ganhar um salário mínimo, atualmente de R\$ 954,00, Dona Tereza precisaria catar 318 quilos de alumínio, o que corresponderia a 23.850 latinhas. No caso de garrafas pet, considerando o valor de R\$ 0,20 pagos pelo quilo e que esse equivalha a 20 garrafas de 2 litros, dona Tereza precisaria catar 4.770 quilos do plástico, ou seja, 95.400 garrafas para poder ganhar um salário mínimo mensal.

A catadora tem conhecimento sobre a implantação da coleta seletiva no município, e chegou a ser convidada de modo informal para uma reunião para tratar de tal assunto, na qual não quis comparecer. Porém, nunca foi efetivamente convidada para participar do Projeto Transformar: “ficaram de procurar nós, para nos levar lá para conhecer [...] ficaram de levar nós para uma reunião lá, para colocar tudo em ordem, ver quem queria trabalhar, quem não. A gente está esperando, né!?” (TEREZA, 2018, informação oral).

Quem sabe pela falta de atratividade do projeto Transformar, na visão da catadora, ou pelo não conhecimento aprofundado do projeto, dona Tereza parece sentir-se conformada com o fato de não estar incluída nessa política pública: “Eu pra mim seria melhor sair aqui [bairro], porque sempre tem gente que me traz em casa [...] até que não é muito difícil. Eu gosto do que eu faço [...]” (TEREZA, 2018, informação oral). Ela refere que está satisfeita com a atual situação de catar materiais recicláveis e reutilizáveis nas ruas do bairro onde mora e sente-se confortável pelo fato que as pessoas levam até a sua casa os materiais que acumulam em suas residências.

Além disso, mesmo que de forma indireta, ela se considera beneficiada com a coleta seletiva, pois a partir da sua implantação percebeu um aumento de materiais em frente às residências, além de ter proporcionado mais agilidade para executar as suas tarefas: “[...] com a coleta seletiva, aumentou [os materiais], porque daí fica tudo separadinho, a gente não precisa ficar abrindo as sacolas” (TEREZA, 2018, informação oral).

Sobre a possível diminuição de materiais na rua em decorrência do recolhimento pelo caminhão da coleta seletiva, comenta que, algumas vezes, de fato, o caminhão faz o recolhimento antes da sua busca diária pelo bairro: “tem vez

que ele cruza às 5h da manhã, mas a coleta seletiva me beneficiou. E quem me conhece deixa guardadinho dentro do pátio”. Isso porque as pessoas que a conhecem já sabem que os únicos materiais que ela comercializa são o alumínio e o plástico, e deixam em um lugar separado para que o caminhão da coleta seletiva não os leve. Pelo fato de catar sempre nas mesmas ruas, gerando vínculos com os moradores do bairro, os próprios levam os materiais recicláveis até a sua casa.

Uma vez apresentadas, ainda que de modo sumário, as realidades tanto de quem foi incluído no projeto Transformar quanto de pessoa que não participa da política oficialmente – conduta metodológica adotada na perspectiva de que a pesquisadora optou por, inicialmente, fazer uma imersão no empírico, de modo a se aproximar de variantes concretas do objeto de estudo -, é chegado o momento de verificar qual o cenário estatal acerca de políticas socioambientais, como a ora em exame.

Tal análise se faz imprescindível para alcançar uma visão ampliada sobre o macro em termos de Estado e, assim, compreender de modo mais próximo possível do mundo da vida, o micro reportado no presente capítulo.

3 MEIO AMBIENTE, POLÍTICAS PÚBLICAS E RESÍDUOS SÓLIDOS

3.1 Estado e meio ambiente

De acordo com o O'Donnell (2011), o Estado deve ser conceituado de três formas:

[primeiro como] entidade territorial que delimita quem são seus cidadãos (dãs) políticos (as); segundo como um sistema legal que promulga e respalda a atribuição dos direitos, liberdades e obrigações correspondentes, e terceiro [...] como um conjunto de burocracias estatais que atuam em consonância básica com a efetividade desses direitos, liberdades e obrigações (O'DONNELL, 2011, p. 39).

Nesse conceito de Estado preconizado por O'Donnell (2011) verifica-se que ao Estado são atribuídas três características fundamentais: território, leis e burocracias. Sendo assim, Estado seria um território que delimita quem são os indivíduos que estão submetidos a um conjunto de leis que emanam deveres e obrigações, as quais cabem a um conjunto de burocracias estatais executá-las e cobrá-las dos seus cidadãos. Já a concepção de Estado Moderno trazida por Schiera (1998) atribui dois novos elementos para entender o conceito de Estado: o poder e a administração de conflitos:

Trata-se de uma organização das relações sociais (poder) por meio de procedimentos técnicos preestabelecidos (instituições, administração), úteis para a prevenção e neutralização dos casos de conflito e para o alcance dos fins terrenos que as forças dominadoras na estrutura social reconhecem como próprias e impõem como gerais a todo o país (SCHIERA, 1998, p. 427).

Nessa concepção de Schiera (1998) são enfatizadas as relações de poder do Estado, que se dão através de instrumentos administrativos, os quais têm a função de fazer cumprir deveres e cobrar obrigações, visando prevenir e neutralizar possíveis conflitos dentro de uma estrutura social. Nesse sentido, Weber (1999, p. 526) afirma que o Estado:

[...] é uma relação de *dominação* de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado (WEBER, 1999, p. 526).

Porém, os indivíduos apenas se submetem a essas relações de poder e coerção, pois esperam em troca uma contrapartida do Estado, ou seja, esperam que os seus direitos individuais sejam garantidos. Essa é uma das concepções de Émile Durkheim sobre o Estado, conforme sintetiza Saccol (2012):

Para ele [Durkheim] um elemento essencial é que todo grupo político é a oposição entre governantes e governados, entre a autoridade e os que lhe são submetidos. Essas sociedades diferenciam-se das primitivas devido à proteção que é prestada aos seus membros. O indivíduo pelo simples fato de nascer tem certos direitos que o Estado deve garantir. O Estado é um organizador da vida social, sendo independente dela (SACCOL, 2012, p. 98).

E, dentre esses direitos, a partir da Constituição de 1988, está o de contar com um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como está contido no art. 225, da Carta Magna: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]” (BRASIL, 1988, p. 131).

Para retratar a evolução do tratamento conferido à relação do Estado com o meio ambiente ao longo do tempo, passa-se a abordá-la através de exame dos períodos anterior e posterior à Constituição de 1988.

3.1.1 Concepção de meio ambiente antes do advento da Constituição Federal de 1988

Segundo Berté (2013, p. 145), o Primeiro Período Republicano ou Primeira República, que compreende de 1889 a 1930, foi um lapso temporal essencialmente de degradação ambiental, caracterizado pelo “crescimento e a ampla propagação do setor agrícola, preponderância de extensos latifúndios e predomínio do cultivo de um só produto (monocultura)”. Conforme o autor, esse quadro apenas sofreu mudanças em 1930, com Revolução que culminou o início do Segundo Período Republicano ou República Nova, momento no qual várias modificações “políticas, sociais e econômicas foram introduzidas no país, o que representou um estímulo ao desenvolvimento industrial, embora o apoio de fato às indústrias de base só tenha sido fomentado a partir de 1937, com a institucionalização do Estado Novo” (BERTÉ, 2013, p. 145).

Berté (2013) afirma que em 1946, com a redemocratização do país, ocorreu uma fase de desenvolvimento industrial, marcada por um programa de modernização industrial e urbana no Brasil, a qual adquiriu proporções maiores entre os anos 1951 e 1961:

É nesse cenário progressista que se insere o Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), identificado pelo lema “Cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo”. No plano de desenvolvimento de seu governo, o chamado *Plano de Metas*, constam como objetivos prioritários o desenvolvimento dos setores de energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação (BERTÉ, 2013, p. 146).

O resultado desse cenário político e econômico foi a construção de estradas e de usinas hidrelétricas, criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), expansão do setor automobilístico e de eletrodomésticos e a criação da capital brasileira, Brasília, inaugurada em 1960. De acordo Berté (2013), esse período de mudanças no cenário brasileiro que se iniciou em 1960 e se estendeu até 1969, resultou em importantes conquistas na área ambiental com a edição das seguintes leis:

O Estatuto da Terra, pela Lei Federal n. 4504/1964 (Brasil, 1964), cujo objetivo foi “a execução da Reforma Agrária e a promoção de Política Agrícola”, no qual consta a possibilidade de desapropriação de áreas para a implantação de reservas florestais;

Novo Código Florestal, pela Lei Federal n. 4.771/1965 (Brasil, 1965b), que, entre outros aspectos, trata do desmatamento e da exploração das matas nativas; **Política Nacional de Saneamento**, que resultou de leis e decretos criados no período compreendido entre os anos de 1965 e 1969 e que, posteriormente, mais especificadamente em 1976, foi a base geradora do **Programa Nacional de Saneamento** (BERTÉ, 2013, p. 146, grifo do autor).

Nota-se, então, que o meio ambiente passou a entrar, de alguma forma, na agenda governamental a partir da década de 60. Essa preocupação com a normatização de atividades relacionadas ao meio ambiente em tal período, segundo Câmara e Oliveira (2011), também decorreu da influência de leis internacionais sobre o tema:

As manifestações protetivas avançaram das intenções manifestas no Direito Internacional para o âmbito interno dos mais diversos países. Assim, as Constituições posteriores a 1960 passaram a consagrá-las, impondo-se uma vigorosa atuação do Estado na esfera administrativa buscando conter a ocorrência de danos (CÂMARA; OLIVEIRA, 2011, p. 268).

Dessa forma, o Brasil, a partir da década de 60, seguindo uma tendência internacional, passou a ter uma maior atuação na esfera administrativa em relação à contenção de danos ambientais. Segundo Muro Jr. (2016), a primeira Constituição brasileira a incluir o cuidado com o meio ambiente foi a de 1967, alterada pela Emenda Constitucional n. 1/1969, a qual trouxe, em seu art. 172⁸, de forma sutil, as primeiras preocupações com a questão ambiental: “muito singela, a Constituição de 1967 apenas mencionava a questão do levantamento ecológico e do aproveitamento agrícola em terras sujeitas a intempéries e a calamidades, sujeitando o proprietário rural à exclusão de incentivos estatais” (MURO JR., 2016, p. 21).

Benjamin (2010, p. 109) enfatiza que “é fato que, antes de 1988, as Constituições brasileiras não estavam desenhadas de modo a acomodar os valores e as preocupações próprios de um paradigma jurídico ecológico”. Assim, percebe-se que o meio ambiente passou a ser uma prioridade do Estado, ao menos em termos de ordenamento jurídico, apenas após a promulgação da Constituição de 1988, sendo que antes disso o tema era tratado de forma superficial.

Porém, como lembra Benjamin (2010), esse período de “vazio constitucional”, no que diz respeito ao meio ambiente, não significa que não houve ações para regulamentar as ações nocivas a ele: “a lacuna nas ordens constitucionais anteriores a 1988 não foi óbice sério e intransponível à regulamentação legal de controle das atividades nocivas ao ambiente ou, mais comumente, aos seus elementos” (BENJAMIN, 2010, p. 109). Por mais que as Constituições não trouxessem o meio ambiente como tutela do Estado, houve políticas públicas para regular as atividades que causassem danos ambientais, como aquelas editadas na década de 60, citadas anteriormente, porém dirigidas à regulamentação da exploração de atividades que envolvessem recursos naturais do que propriamente à preservação e recuperação do meio ambiente.

Muro Jr. (2016) considera que foi apenas na década de 70 que o Brasil passou a, de fato, preocupar-se com as questões ambientais, “com a sua participação na Conferência de Estocolmo (1972), quando foi signatário do tratado internacional que levou o nome da cidade” (MURO JR., 2016, p. 21). Segundo Melo (2016), a Conferência de Estocolmo foi a primeira Conferência das Nações Unidas

⁸ Art. 172: A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Govêrno (BRASIL, 1967).

em escala mundial sobre as temáticas ambientais, da qual originou-se uma Declaração que, dentre outros princípios:

[...] encontra-se o conceito de responsabilidade para a proteção do meio ambiente e da conservação dos recursos naturais em relação às futuras gerações. É reconhecida a necessidade de introduzir a tutela ambiental nos programas de desenvolvimento e de adotar medidas integradas e coordenadas de administração dos recursos, de modo a assegurar que o desenvolvimento seja compatível com a necessidade de proteger e melhorar o ambiente (MELO, 2016, p. 242).

Já na década de 80, foi editada a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). De acordo com Sirvinskas (2006, p. 103), a PNMA é a lei ambiental “mais importante depois da Constituição Federal. Nela está traçada toda a sistemática necessária para a aplicação da política ambiental (conceitos básicos, objeto, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, órgãos, responsabilidades objetiva, etc.)”.

3.1.2 A tutela ambiental à luz da Constituição Federal de 1988

Foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que o meio ambiente passou a ser tratado de forma mais consistente: “com o advento da Constituição de 1988 ocorre um avanço significativo: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é elevado a direito fundamental” (PIOVESAN; FACHIN, 2011, p. 36). Isso está preconizado no Art. 225, da Constituição Federal: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e o preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1998, p. 2).

Além disso, coube à Constituição “consagrar a proteção ambiental com um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado – Socioambiental - de Direito brasileiro, sem prejuízo dos deveres fundamentais em matéria socioambiental” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 13).

Segundo Benjamin (2010, p. 89), a constitucionalização do meio ambiente trouxe consigo “benefícios variados e de diversas ordens, bens palpáveis, pelo impacto real que podem ter na (re) organização do relacionamento do ser humano com a natureza”. O autor elenca seis benefícios substantivos da constitucionalização do meio ambiente, isto é, que reorganizam a estrutura profunda de direitos e deveres: 1) estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar, base do regime de explorabilidade limitada e condicionada; 2) ecologização da propriedade e da sua função social; 3) a proteção ambiental como direito fundamental; 4) legitimação constitucional da função estatal reguladora; 5) redução da discricionariedade administrativa e 6) ampliação da participação pública⁷.

Outro fato importante foi a Conferência das Nações Unidas sobre o ambiente e desenvolvimento (Unced), ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992, conhecida por ECO 92. No evento, foram aprovados três documentos importantes: a Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, a Declaração sobre “Princípios das Florestas” e a Agenda 21. Além disso, foram adotadas duas importantes Convenções: a Convenção sobre a Biodiversidade e a Convenção sobre as Mudanças Climáticas. Segundo Melo (2016, p. 246), esses documentos “definem uma visão conjunta e complexa dos temas ligados à sustentabilidade e ao desenvolvimento e que é ainda hoje atual para as ações internacionais relativas a esses temas”.

Outro avanço em relação à preocupação com o meio ambiente aconteceu em 2015, com a estipulação de novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis - ODS globais pela Organização das Nações Unidas – ONU. Trata-se de um conjunto de objetivos e metas mundiais e transformadoras para serem alcançadas por diversos países, inclusive o Brasil, nos próximos 15 anos, as quais ficaram conhecidos como Agenda 2030. São 17 ODS's que englobam as áreas de Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria. Em relação aos recursos naturais, eles estão diretamente relacionados em cinco dos 17 Objetivos, a saber:

⁷ Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo) (SARLET, 2007, p. 91).

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus Impactos.
Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 18-19).

Sendo assim, é nítida a mudança de postura do Estado perante o meio ambiente após a promulgação da Constituição de 1988, quando o mesmo adota o papel de tutor do meio ambiente e coloca um meio ambiente saudável e equilibrado como um direito e dever da coletividade. A partir dessa nova forma de tratar o meio ambiente, surge uma nova visão de Estado, conhecida como Estado Socioambiental de Direito.

Essa maior preocupação com o meio ambiente instaurada pela Constituição Federal de 1988, tratando-o como um direito fundamental e atribuindo ao poder público e a coletividade o dever de proteção e preservação, fez com que muitos autores denominassem de Estado de Direito Ambiental. De acordo com Leite (2010, p. 169), “o Estado de Direito do Ambiente é uma construção teórica que se projeta no mundo real ainda como devir”. Isto é, consiste em uma teoria que ainda está em processo de materialização, na qual o Estado projeta no meio ambiente um papel preponderante em relação à mercantilização.

Nunes Júnior (2005, p. 3) faz uma diferenciação das finalidades de cada modelo de Estado para, então, esclarecer o objetivo do Estado Ambiental: “a finalidade do Estado Liberal é a liberdade, e a do Estado Social é a igualdade. Já o Estado Ambiental tem uma finalidade mais ampla: a solidariedade (centrada em valores que perpassam a esfera individualista própria do Estado Liberal)”.

Além disso, projeta na coletividade o dever e o direito de preservá-lo, como afirma Leite (2010), “o Estado Ambiental é um quadro de mais sociedade, mais direitos e deveres individuais e mais direitos e deveres coletivos e menos Estado e menos mercantilização (idem)”. Assim, nesse modelo de Estado os direitos e deveres da sociedade são maximizados, enquanto que a presença do Estado e a mercantilização são minimizados, para tanto sendo imprescindível um maior

engajamento da sociedade, principalmente, nas causas ambientais.

Embora tenha essa preocupação com mais sociedade e menos Estado, o debate não gira em torno do público em detrimento do privado ou vice-versa, mas em torno de uma autonomia do indivíduo e da coletividade perante a mercantilização: “nesse novo contexto, não é prioritário o doseamento entre público e privado, mas sim o reforço da autonomia (logo, dos direitos e das responsabilidades) individual e social frente à mercantilização e à burocratização” (PUREZA; FRADE, 1998, p. 8-9). Portanto, o Estado de Direito Ambiental tem como figuras centrais o indivíduo crítico e autônomo e o meio ambiente, cabendo ao Estado à tarefa de instigar essa consciência ecológica na coletividade, o que não significa que o Estado não detenha a tutela do meio ambiente, significa apenas que ele que abra mais espaço para a sociedade atuar conjuntamente na proteção e preservação do ambiente.

Sarlet e Feinsterseifer (2010) defendem ser mais adequado que se fale em um Estado Socioambiental de Direito, pois acreditam que o Estado deve ser, além de ambiental, também social: “trata-se, em verdade, de agregar num mesmo projeto político- jurídico, tanto as conquistas do Estado Liberal e do Estado Social, quanto às exigências e valores que dizem respeito ao assim designado *Estado Socioambiental* de Direito contemporâneo” (SARLET; FEINSTERSEIFER, 2010, p. 13). Os autores afirmam que, antes de enfrentar os problemas ambientais e buscar um desenvolvimento sustentável, é primordial que os indivíduos tenham seus direitos sociais básicos atendidos, tais como educação, saúde básica, renda mínima, pois, caso contrário, isso possivelmente acaba gerando degradação ambiental.

Ainda afirmam que a qualidade ambiental deve ser acrescentada ao rol de direitos garantidores de um mínimo existencial, tais como moradia digna, saúde básica, educação, visando a “garantia de uma *existência humana digna e saudável*, especialmente no que diz com a construção da noção de um bem-estar existencial que tome em conta também a qualidade do ambiente” (SARLET; FEINSTERSEIFER, 2010, p. 5). Isto é, a qualidade do meio ambiente deve integrar o princípio da dignidade da pessoa humana ao lado da dimensão social, histórico-cultural, etc., pois o “desfrute de um *bem- estar ambiental*, ou seja, de uma vida saudável com qualidade ambiental, o que se apresenta como indispensável ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao desenvolvimento humano”.

Frente ao exposto, percebe-se que a construção de um Estado Socioambiental de Direito pressupõe tanto preceitos ambientais, quanto sociais. Entretanto, sua materialização demanda indivíduos críticos, autônomos, pró-ativos, os quais têm o meio ambiente sadio e equilibrado não apenas como um direito, mas também como um dever. Todavia, é questionável se o Estado Socioambiental de Direito seja inteiramente uma realidade, assunto esse que será abordado no tópico 3.3.

3.2 Resíduos sólidos e coleta seletiva no Brasil

A preocupação com os resíduos sólidos não é recente, mas o fato é que a sua geração cresce a cada ano no Brasil e, pior que isso, muitas vezes, em um ritmo maior que o próprio crescimento populacional. De acordo com estudo realizado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), em 2017, foram produzidas 78,4 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos no Brasil, apresentando um aumento de 1% em relação ao montante coletado em 2016. Esse aumento parece ser inexpressivo, porém é maior que o índice de crescimento da população urbana no Brasil entre 2016 e 2017 que foi de 0,75% (ABRELPE, 2018, p. 15). Dito de outra forma, a geração de resíduos sólidos cresceu mais que a proporção de pessoas no Brasil.

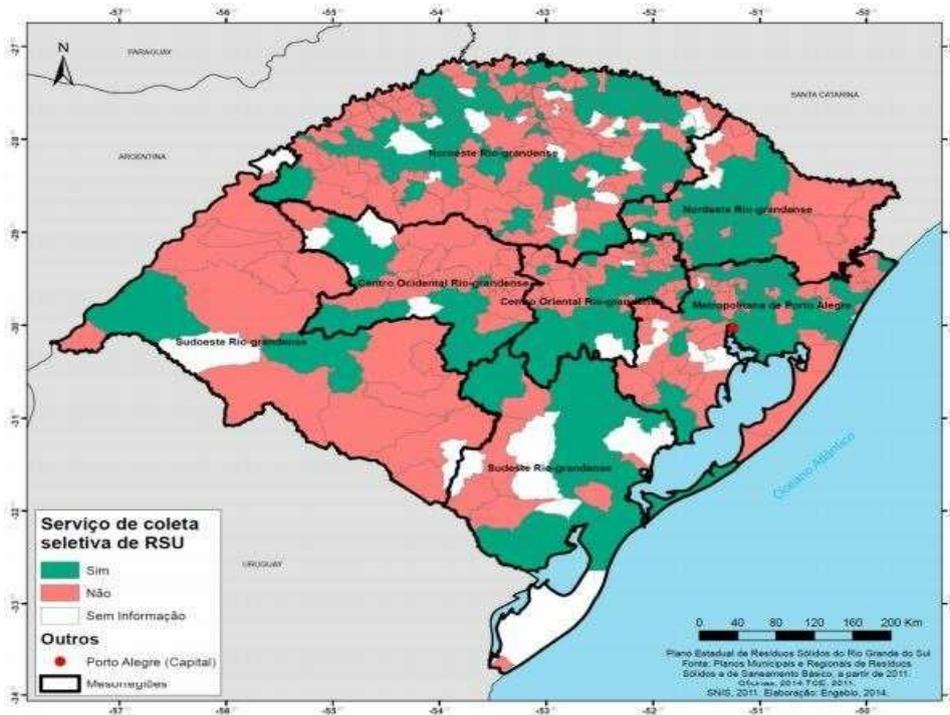
Em contrapartida, 30% de todo esse montante de resíduos sólidos produzidos no Brasil tem potencial de reciclagem, entretanto apenas 3% desse é aproveitado (BRASIL, 2010), ou seja, apenas uma parcela ínfima consegue ter um destinação ideal em termos socioambientais através da reciclagem, configurando, então, um grande desperdício na medida em que deixa de gerar renda para milhares de família.

No que concerne à coleta seletiva e os catadores, as primeiras ações formais do Estado para fomentar tal atividade ocorreram em 2002, quando o Ministério do Trabalho reconheceu a atividade de catador como profissional. Já no Rio Grande do Sul, o primeiro passo foi dado em 1992, quando a coleta seletiva e a reciclagem do lixo passaram a ser consideradas como atividades ecológicas, de relevância social e de interesse público.

No município de São Borja/RS, a coleta seletiva foi implantada em setembro de 2018. Abaixo, tem-se o mapa da coleta seletiva no Rio Grande do Sul em 2014, quando da criação do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul –

PERS-RS:

Figura 1 - Mapa da coleta seletiva no Rio Grande do Sul



Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2014, p. 219).

Em 2014, no Rio Grande do Sul, 45% dos municípios possuíam alguma iniciativa de coleta seletiva. Na mesorregião do Sudoeste do Rio-Grandense, que contempla São Borja e mais dezoito municípios, apenas 21% deles possuíam alguma iniciativa de coleta seletiva no momento da construção do plano estadual. Esse índice coloca a mesorregião como a segunda com menos iniciativas de coleta seletiva no estado, perdendo apenas para a mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense, na qual apenas 19% dos municípios já tiveram alguma iniciativa de coleta seletiva. A mesorregião Noroeste Rio-Grandense é a que registrou o maior índice, com 54% dos municípios realizando triagem (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 223-224).

No Rio Grande do Sul, conforme levantamento consolidado pelo Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – SINIR, em 2017, dos 497 municípios do Rio Grande do Sul, 231 ainda não tinham Planos integrados de gerenciamento de resíduos sólidos, o que corresponde a 46,48% dos municípios. No quadro que segue, foram listadas em linha cronológica as principais

legislações do governo federal e estadual abordando a temática da coleta seletiva.

Quadro 2 – Legislações relacionadas à coleta seletiva no Brasil e no Rio Grande do Sul

Legislação nacional abordando a coleta seletiva	Legislação estadual abordando a coleta seletiva
Código Brasileiro de Ocupações/ 2002 – Reconhecimento a Categoria profissional de Catador de Material Reciclável.	Lei Estadual nº 9.493/1992 - Considera, no Estado do Rio Grande do Sul, a coleta seletiva e a reciclagem do lixo como atividades ecológicas, de relevância social e de interesse público.
Decreto nº 5.940/2006 – Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de matérias recicláveis.	Lei Estadual nº 11.019/1997 - Dispõe sobre descarte de pilhas, baterias e lâmpadas contendo metais pesados. Exige cadastro das empresas fabricantes junto ao órgão ambiental do Estado. Responsabiliza o fabricante ou o representante comercial pelo recolhimento, reciclagem e destinação final dos materiais usados.
Lei nº 11.445/ 2007 – Permissão da contratação de Cooperativas de Catadores pelo poder público municipal com dispensa de licitação para coleta de resíduos sólidos nos municípios.	Lei Estadual nº 12.733/2007 - Obrigatoriedade de estabelecimentos comerciais com área superior a 1.000 m ² de área de vendas, localizados em cidades com coleta seletiva, que utilizam sacolas plásticas, a imprimir informativo referente à coleta seletiva de lixo.
Plano Nacional de Mudanças Climáticas/ 2019 – Metas voluntárias de aumento da reciclagem para 20% do total de resíduos sólidos produzidos até 2015.	Portaria Conjunta SEMA/FEPAM nº 013/2007 - Determina a divulgação de empreendimentos que têm por objetivo social a atividade de reciclagem de resíduos sólidos no estado do Rio Grande do Sul em situação de licenciamento ambiental regular junto à FEPAM, nos portais eletrônicos da SEMA e da FEPAM.
Lei 12.305/2010 – Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, que objetiva, entre outros, a gestão integrada de resíduos e da prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para a integração dos catadores de matérias recicláveis nas ações que envolvam responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.	Lei Estadual nº 13.336/2009 - Institui o Dia do Reciclador e da Reciclagem no estado do Rio Grande do Sul a ser comemorado, anualmente, no dia 9 de outubro.
Decreto nº 7.405/2010 – Institui o Programa Pró- Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento.	Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul – PERS-RS – Instrumento do Plano Nacional de Resíduos Sólidos no estado, prevendo ações necessárias para a efetivação da Educação Ambiental, da coleta seletiva, da inclusão social, do apoio à comercialização de materiais recicláveis, da compostagem e da destinação adequada de rejeitos.

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Embora tanto no âmbito federal quanto no estadual já estivessem sendo efetuadas ações legislativas em relação à coleta seletiva, a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, em 2010, pode ser considerada um marco no que diz respeito à gestão integrada de resíduos sólidos. Isso porque fornece metas e diretrizes para os entes federativos balizarem suas ações relacionadas à gestão de resíduos sólidos e frisa a inclusão social dos catadores nesse processo. Considerando que a PNRS trata-se de um pilar com relação ao objeto de estudo, o próximo capítulo busca enfocá-la justamente com maior ênfase no aspecto da coleta seletiva, pontuando, também, sobre o seu respectivo desdobramento no âmbito do estado do Rio Grande do Sul e do município de São Borja.

3.2.1 Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS: um olhar mais atento aos catadores

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei 12.305/2010, dispõe sobre princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, condicionando o repasse de verbas federais voltadas para o gerenciamento de resíduos sólidos à criação de planos de gerenciamento de resíduos sólidos pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Desse modo, impõe aos estados o conhecimento do panorama atual e o planejamento de ações visando atender às metas imediatas e de curto, médio e longo prazo para a gestão adequada de resíduos sólidos. Para os municípios, determina que suas tarefas ganhem “uma base mais sólida com princípios e diretrizes, dentro de um conjunto de responsabilidades que tem o potencial de mudar o panorama do lixo no Brasil” (SÃO BORJA, 2015, p. 22).

Os objetivos da PNRS, estabelecidos pela Lei 12.305/2010, estão listados no quadro abaixo:

Quadro 3 – Objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS

Objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei n. 12.305/2010)	I – Proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;
	II- Não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
	III – Estímulo a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;
	IV – Adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;
	V - Redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;
	VI – Incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;
	VII – Gestão integrada de resíduos sólidos;
	VIII – Articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas a cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;
	IX – Capacitação técnica continuada na área dos resíduos sólidos;
	X- Regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei n. 11.445, de 2007;
	XI – Prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;
	XII – Integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
	XIII – Estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;
	XIV – Incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao aproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;
	XV – Estímulo à rotulagem e ao consumo sustentável.

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Brasil (2010)

Como se infere do quadro supra, os objetivos da PNRS demandam uma série de ações que devem ser realizadas pelos estados, Distrito Federal e municípios, envolvendo diversos setores da sociedade. Para o alcance de tais objetivos, a PNRS estabelece os seguintes instrumentos:

Quadro 4 – Instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS

Instrumentos da Política Nacional dos Resíduos Sólidos – PNRS (Lei n. 12.305/2010)	I - Os planos de resíduos sólidos;
	II - Os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos
	III - A coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
	IV – O incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
	V – o monitoramento e fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;
	VI – A cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;
	VII – A pesquisa científica e tecnológica;
	VIII – A educação ambiental;
	XI - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;
	X- o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
	XI – O Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir);
	XII – O Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa);
	XIII – Os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde;
	XIV – Os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;
	XV – O Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos;
	XVI- Os acordos setoriais;
	XVII – No que couber, os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente;
	XVIII – Os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta;
	XIX – O incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Brasil (2010)

Contata-se que a reciclagem, assim como a coleta seletiva e a inclusão dos catadores nesse processo, apresenta um papel central nessa política pública, figurando como objetivo e como instrumento de alcance dos mesmos, além de estar previsto como meta. Nesse sentido, no art. 15 e no art. 17, inciso V, coloca-se que entre os conteúdos abordados pelo PNRS da União e dos estados para os próximos

vinte anos, os quais devem ser atualizados de quatro em quatro anos, deve haver “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (BRASIL, 2010, p. 7). Reconhecida e identificada tal importância atribuída pela PNRS e considerando a amplitude de tal política pública, esta pesquisa propõe-se a realizar uma análise da implantação da PNRS no município de São Borja/RS no que diz respeito à coleta seletiva.

Em São Borja/RS, a PNRS foi consolidada a partir do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), o qual segue os preceitos do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul (PERS-RS) e motivou a criação do projeto Transformar, lançado no dia 03 de setembro de 2018, criado para suprir as demandas da PNRS. Portanto, o PMGIRS e o projeto Transformar consistem em nosso objeto de análise na medida em que concretizam as demandas exigidas pela PNRS e pelo PERS- RS.

Sendo assim, na sequência traz-se o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul – PERS-RS, o qual representa um instrumento da PNRS no estado, enfatizando as ações relacionadas à implementação da coleta seletiva.

3.2.2 Política Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul – PERS-RS

O Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul – PERS-RS foi criado em 2014, com vigência 2015-2034, como um instrumento do Plano Nacional de Resíduos Sólidos no estado. Para atender as metas, o PERS-RS prevê “ações necessárias para a efetivação da Educação Ambiental, da coleta seletiva, da inclusão social, do apoio à comercialização de materiais recicláveis, da compostagem e da destinação adequada de rejeitos” (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 24).

No que diz respeito à coleta seletiva, o PERS-RS menciona diversas vezes a importância e a necessidade de sua implementação com a respectiva inclusão dos catadores. Esse objetivo fica mais enfatizado quando o plano o elenca como uma de suas diretrizes: “promover a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis”. E, para tanto, sugere as seguintes estratégias:

Fomentar o cadastramento municipal de catadores de materiais recicláveis e a inclusão desses em programas socioambientais;
 Implementar o cadastro estadual de cooperativas/associações de catadores de materiais recicláveis;
 Fomentar o fortalecimento e a sustentabilidade das cooperativas/associações de catadores de materiais recicláveis;
 Promover a profissionalização das cooperativas e associações de catadores no mercado formal de matérias recicláveis;
 Priorizar a contratação de catadores de materiais recicláveis organizados para a prestação de serviços de limpeza pública, coleta seletiva e triagem de materiais recicláveis;
 Priorizar a contratação de cooperativas/associações de catadores de materiais recicláveis para a prestação de serviços de tratamento da fração orgânica de RSU;
 Garantir condições de trabalho adequadas e seguras aos trabalhadores envolvidos com a coleta, triagem e beneficiamento de materiais recicláveis.
 Fomentar a organização de catadores informais e formalização de cooperativas e associações (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 401).

Desse modo, no plano estadual destaca-se a discriminação de diversas ações que podem ser realizadas pelos municípios em prol da consolidação da diretriz relacionada à inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis.

Com base na PNRS e no PERS-RS, em 2015, a prefeitura Municipal de São Borja instituiu o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de São Borja – PMGIRS, o qual é abordado na sequência.

3.2.3 O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS foi aprovado através do Decreto n. 16.122/2015, tendo como base a Lei nº 11.445/07, que estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico e a Lei nº 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, tendo como duração o período de 20 anos, com revisão a cada quatro anos.

O PMGIRS tem por objetivo “implementar condições para o gerenciamento adequado dos resíduos sólidos no município e terá como princípios: a minimização da geração, a reutilização, a reciclagem, o tratamento e a disposição final adequada” (SÃO BORJA, 2015, p. 22). Desse modo, o PMGIRS consiste no plano de ações daquilo que foi postulado pela PNRS e pelo PERS-RS, pois cabe aos municípios implementar a maioria das políticas públicas criadas em âmbito federal e estadual.

Sendo assim, o PMGIRS prevê a implementação da coleta seletiva no município de São Borja com a participação dos catadores de materiais recicláveis, tendo como base legal para tal inserção a alteração na Lei de Licitação, feita pela Lei do Saneamento Básico - Lei n. 11.445/2007:

Art. 57. O inciso XXVII do Art. 24 da Lei 8.666 passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 24. É dispensável a licitação: XXVII – na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública (BRASIL, 2007, p. 18).

Conforme o PMGIRS, o modelo de coleta seletiva a ser implantado no município de São Borja/RS é baseado em dois aspectos mais importantes: a) Estruturação da cidade em Setores de Coleta Seletiva e b) Envolvimento planejado rua por rua, moradia por moradia: a realização da coleta passa a ser uma obrigação contratual por parte da cooperativa ou associação contratada para a realização do serviço, portanto sendo realizada pelos próprios catadores, em um sistema moradia por moradia. Desse modo, os mesmos também figuram como responsáveis pelo trabalho de conscientização da sociedade (SÃO BORJA, 2010).

O modelo de coleta seletiva proposto para São Borja prevê a coleta porta a porta com a inclusão de catadores, os quais utilizariam carrinhos manuais os econômicos para coletar os materiais, “interagindo com os moradores, informando e ajudando a corrigir as imperfeições na segregação, e levando os resíduos para pontos pré-definidos de acumulação temporária” (SÃO BORJA, 2015, p. 246-247). Esta concepção busca um diálogo permanente com os moradores, na medida em que o “catador, devidamente identificado e apresentado como agente da gestão dos resíduos sólidos aos moradores, passa a interagir com os usuários dos serviços, ajudando a melhorar sua qualidade” (SÃO BORJA, 2015, p. 247).

Após o recolhimento, o modelo prevê a concentração provisória do material recolhido num ponto, que deve ser uma instalação usada também para entrega de pequenos volumes de RCD e resíduos da logística reversa feito com o transporte de veículos maiores destes pontos até os galpões de triagem (SÃO BORJA, 2015, p. 246). Portanto, a população teria duas formas de direcionar seus materiais: ou deixando em frente a suas residências para que os catadores os recolham ou

levando até um ponto de recolhimento, conforme detalhamento abaixo:

- I. **A Coleta porta a porta**, em que veículos específicos percorrem as ruas fazendo a coleta em cada domicílio. O que é bom no porta a porta? O contato direto com os usuários, a facilidade de verificar a adesão do usuário ao serviço, dispensa de deslocamento do usuário ao PEV, ampliando as possibilidades de adesão.
- II. **A Coleta ponto a ponto**, trata-se da coleta em pontos determinados para os quais a população leva os resíduos separados, os PEVs (Pontos de Entrega Voluntária) ou LEVs (Locais de Entrega Voluntária). O que é bom no ponto a ponto? Economia de custos de transporte, pois o caminhão não fica parando a cada 20 ou 30 metros (SÃO BORJA, 2015, p. 246).

Conforme previsto no PMGIRS, a remuneração do serviço de coleta seletiva realizada é devida para os próprios catadores, uma vez que eles devem estar associados, como prevê a legislação, sendo assim, “nesta condição poderão ser contratados e receber remuneração, com base no trabalho realizado, de maneira análoga ao que ocorre com as empresas que realizam a coleta dos resíduos domiciliares” (SÃO BORJA, 2015, p. 244). Além disso, prevê a seguinte periodicidade do serviço de coleta seletiva: “o recolhimento semanal dos resíduos em geral é suficiente no caso dos domicílios residenciais” (SÃO BORJA, 2015, p. 247).

Em apertada síntese, este é o modelo de coleta seletiva proposto pelo Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de São Borja, que teve a sua formulação concluída em 2015. Porém, no que diz respeito à implementação da coleta seletiva essa somente se efetivou em 2018 através do Projeto Transformar, que incorporou modificações na proposta inicial, e será abordado em capítulo criado com esse propósito.

3.3 Estamos vivendo em um Estado Socioambiental de Direito?

A teoria em relação a um Estado Socioambiental de Direito apresenta-se como consistente frente ao seu respaldo constitucional. Contudo, surge a dúvida em relação a sua efetiva concretização. No que toca ao problema de pesquisa, é possível afirmar que a proposta da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS consiste num importante passo rumo a consolidação de um Estado Socioambiental na medida em que procura resolver ou, pelo menos, amenizar um problema ambiental que há muito preocupa: os resíduos sólidos. Exigindo dos estados e

municípios a desativação de lixões a céu aberto, a PNRS aborda um problema ambiental que assola a sociedade moderna, mas, ao mesmo tempo, também demonstra a preocupação com o social na medida em que coloca os catadores de materiais recicláveis como protagonistas dessa mudança, exigindo que os resíduos sólidos sejam geradores de renda e cidadania para os mesmos.

Porém, a prática demonstra ser bem mais difícil alcançar a união das agendas social e ambiental. De acordo com levantamento do Ministério do Meio Ambiente, baseado em uma consulta anual realizada junto aos órgãos estaduais, em 2017, pouco mais da metade dos municípios brasileiros, 54,8%, possuíam Plano Integrado de Resíduos Sólidos. Também foi constatado que a presença do plano tende a ser maior em municípios com maior porte populacional, sendo que os municípios com mais de 50.000 habitantes ficaram com um índice de 83,3%, enquanto que os municípios de 5.001 a 10.000 habitantes apresentaram um índice de 49,1% de presença do plano (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2018, p. 1). No Rio Grande do Sul, conforme levantamento consolidado pelo Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – SINIR, em 2007, dos 497 municípios do Rio Grande do Sul, 231 ainda não tinham Planos integrados de gerenciamento de resíduos sólidos, o que corresponde a 46,48% dos municípios.

O fato é que a implementação dessas medidas socioambientais cabe aos municípios, os quais, na grande maioria, enfrentam uma série de problemas que dificultam pôr em prática as ações previstas na PNRS. Em 2012, uma pesquisa dirigida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) já apontava que quase 86% dos municípios estão em situação fiscal difícil ou deficitária. Dentre as principais causas apontadas pela pesquisa estavam: a queda na receita de transferências da União em razão tanto da fraca atividade econômica quanto da política de desoneração do Governo Federal; o enorme volume acumulado de restos a pagar da União devido a municípios; a renúncia fiscal relativa a não resolução da guerra fiscal do ICMS, dentre outros (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2013, p. 172).

Passados pouco mais de nove anos da edição da PNRS, o prazo inicial para a desativação dos lixões a céu aberto previsto para 2014 foi estendido por mais dois anos através do Projeto de Lei do Senado n. 425/2014, ou seja, até 2016. Porém, em 2017, através da proposição do PL 2.289/2015, tal PL recebeu proposta de emenda para que fossem estabelecidos prazos escalonados para o cumprimento da

exigência. Trata-se do Projeto de Lei n. 7.462/2007 da Câmara dos Deputados, que propõe prazos limites diferenciados para a desativação dos lixões, os quais vão de 31 de julho de 2018 até 31 de julho de 2021, conforme o número de habitantes do município⁹.

A construção de aterros sanitários, a qual seria a opção mais adequada de dispor os resíduos sólidos, exige um considerável aporte financeiro dos municípios. Como alternativa, a própria PNRS sugere a construção de consórcios entre os entes federados “com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos” (BRASIL, 2010, p. 5). Contudo, essa opção que os municípios teriam esbarra em algumas dificuldades, tais como “deficiência na qualificação dos gestores públicos nessa área, poucos profissionais capacitados e habilitados para trabalhar com consórcios públicos e dificuldade de convencer os gestores públicos a aderirem ao consórcio” (PEIXOTO, 2008 apud MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018, p. 24).

Frente a isso, a alternativa encontrada pelos municípios com menor aporte populacional é enviar os seus resíduos sólidos para aterros sanitários particulares, resultando em um elevado custo anual para os cofres municipais (como ocorre em São Borja/RS), ou permanecer depositando seus resíduos sólidos em lixões a céu aberto. No caso desses municípios, onde estaria o direito fundamental a um meio ambiente sadio e equilibrado? O Estado está prestando apoio para que os municípios desenvolvam seus planos de gerenciamento e os executem? O Estado está contribuindo, de fato, para melhorar a qualidade ambiental da coletividade ou a sua atuação apenas se restringe a criar leis e punir os municípios pelo não cumprimento das mesmas?

Em relação especificamente à coleta seletiva, segundo o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul- PERS- RS, 45% dos municípios possui alguma iniciativa de coleta seletiva. Na mesorregião do Sudoeste Rio-Grandense, da qual São Borja e mais dezoito municípios fazem parte, apenas 21% deles possuíam

⁹ Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada nos seguintes prazos, contados a partir da data de publicação desta Lei e levando em consideração o Censo mais recente: I – até 2 (dois) anos, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais; II – até 3 (três) anos, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes; III – até 4 (quatro) anos, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; e IV – até 5 (cinco) anos, para municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 1).

alguma iniciativa de coleta seletiva no momento da construção do plano estadual. Esse índice coloca a mesorregião como a segunda com menos iniciativas de coleta seletiva no estado, perdendo apenas para a mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense, na qual apenas 19% dos municípios já tiveram alguma iniciativa de coleta seletiva. A mesorregião Noroeste Rio-Grandense é a que registrou o maior índice, com 54% dos municípios realizando triagem (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 223-224).

Já no que pertine aos catadores de materiais recicláveis, conforme dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, até dezembro de 2018, estavam cadastradas 8.679 famílias no Rio Grande do Sul, sendo que dessas 5.915 são beneficiárias do Programa Bolsa Família (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018, p. 2). Em 2014, quando foi criado o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul - PERS-RS, nesse mesmo banco de dados estavam cadastradas 3.314 famílias de catadores no estado do Rio Grande do Sul. Conforme o PERS-RS, não existe um cadastro de catadores organizados ou informais no Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 225). Só no município de São Borja, conforme dados do Presidente Associação dos Catadores Ecos do Pampa, há a estimativa de mais de 400 catadores de materiais recicláveis (MOLINA, 2018, informação oral).

Garantir a dignidade e a renda deste grupo de atores através da reciclagem também parece ser um grande desafio. No município de São Borja, cada selecionador recebe uma remuneração de R\$ 25,00 reais a cada dia trabalhado; considerando que o centro de triagem funciona de segunda a sexta-feira, e que um selecionador não falte ao trabalho, os selecionadores recebem, em média, R\$ 500,00, podendo chegar a um pouco mais, caso façam plantões aos sábados. No caso da catadora entrevistada nesta pesquisa, que fatura em torno de R\$35,00 por semana e R\$136,00 por mês, essa possui ainda mais dificuldades de obter uma renda digna, pois comercializa seus materiais com 'atravessadores', os quais compram dos catadores para comercializar com a única empresa do município que compra recicláveis.

Considerando o atual salário mínimo de R\$954,00, seria esse valor suficiente para manter a dignidade da pessoa humana? Trabalhar sem contar com um Plano de Previdência e sem direitos trabalhistas não dificulta ainda mais esse objetivo? Ainda que os doze selecionadores sintam-se privilegiados por contarem com

condições de trabalho melhores daquelas que já tiveram anteriormente, não seria necessário contar com um refeitório adequado para realizar as suas refeições? Não caberia a eles uma ajuda de custo advinda do poder público municipal?

As possibilidades de ter um incremento de ganho para os catadores associados dão-se através do aumento de material recebido e da obtenção de melhores valores de comercialização. Porém, essa última alternativa esbarra na questão burocrática quando se pensa em vender para empresas de outros municípios e também em um mercado escasso, senão único, quando se pensa em vender para o mercado local. Nesse sentido, Baptista (2015) reconhece que há um obstáculo a ser enfrentado e questiona o que pode ser feito frente a esse cenário:

Os catadores, reunidos em cooperativas ou associações, têm pela frente o grande desafio de conciliar os aspectos cooperativos (solidariedade, igualdade, liberdade) com a competitividade do mercado da livre concorrência. Há uma latente defasagem nos termos de troca e não condições equivalente de competição. Nesse contexto, qual o papel do Estado e dos próprios catadores dentro das políticas públicas? (BAPTISTA, 2015, p. 147).

Outro fator que prejudica é a grande quantia de materiais recicláveis que não chegam ao seu destino correto: [...] verifica-se que a quantidade de materiais recicláveis coletadas e desviadas dos aterros sanitários ainda são baixas se comparadas ao total de resíduos domiciliares produzidos, ou mesmo às quantidades desviadas pelos catadores autônomos (BESEN, 2008, p. 4).

Num Estado Socioambiental, onde as necessidades de direitos sociais devem, primeiramente, ser atendidas, para que assim se tenha condições de se alcançar um desenvolvimento sustentável, a busca deste objetivo não começaria por uma maior atenção com aqueles que trabalham diretamente com uma causa ambiental e tiram seu sustento e de suas famílias através dela?

Não obstante, a sociedade também precisa ter seu papel crítico, autônomo e pró-ativo, porém isso acaba se constituindo em outro grande desafio:

Diante de um mundo marcado por desigualdades sociais e pela degradação em escala planetária, construir um Estado de Direito Ambiental parece ser uma tarefa de difícil consecução, porque se sabe que os recursos ambientais são finitos e antagônicos com a produção de capital e consumo existentes (LEITE, 2010, p. 169).

Para o autor, na prática, a execução de um Estado de Direito Ambiental “só será possível a partir da tomada de consciência global da crise ambiental, em face das exigências, sob pena de esgotamento irreversível dos recursos ambientais, de uma cidadania moderna, informada e pró-ativa” (LEITE, 2010, p. 181).

Como se constata neste estudo, o êxito da coleta seletiva está diretamente ligado à colaboração e pró-atividade da sociedade, mas isso não está acontecendo com a intensidade que se espera, já que a quantia de material que está chegando ao centro de triagem é muito pequena frente à quantia de resíduos sólidos que é produzido no município. Freitas (2010) assinala que esse cenário de falta de consciência da coletividade em relação ao seu papel pró-ativo na questão ambiental é comum e que isso resulta que na realidade, é ao Poder Público que “cabe o papel principal na tutela do ambiente sadio. De sua ação adequada e responsável deverá resultar, inclusive, efeito pedagógico ao atuar no sentido do fortalecimento da consciência ecológica do povo” (FREITAS, 2010, p. 20).

Assim, embora a responsabilidade sobre o meio ambiente seja compartilhada no Estado de Direito Ambiental, na maioria das vezes, pela falta de consciência, a responsabilidade principal acaba recaindo apenas no Estado, cabendo a ele servir de exemplo, numa tentativa de despertar o interesse e a consciência da coletividade. É nesta esteira que caminha o produto técnico desenvolvido juntamente com o presente trabalho, como melhor explicitado em capítulo próprio.

Outro passo importante rumo à concretização de um Estado Socioambiental de Direito é a participação popular, como observado nas palavras de Canotilho (1999, p. 17), que afirma que essa “nova dimensão do Estado pressupõe o diálogo democrático, exige instrumentos de participação, postula o princípio da cooperação com a sociedade civil”. Apesar de ser uma tarefa complexa por envolver, de um lado, a preocupação com a sustentabilidade e, de outro, o interesse mercadológico, a participação popular deve ser estimulada.

De acordo com Fiorillo (2013), a participação constitui um dos elementos do Estado Social de Direito, ou Estado Ambiental de Direito, e para que ela seja efetivada são necessários dois elementos fundamentais que devem ser trabalhados em conjunto: a informação e a educação ambiental. Segundo o autor, a informação ambiental encontra respaldo legal nos arts. 6º, § 3º, e 10 da Política Nacional do Meio Ambiente; já a Educação Ambiental ganha assento no art. 225, § 1º, VI, da Constituição Federal: “alguns princípios do direito ambiental constitucional se

interpenetram, de modo a estabelecer uma interdependência. “[...] a educação ambiental é efetivada mediante a informação ambiental, que é expressamente abraçada pela Constituição” (FIORILLO, 2013, p. 127). Desse modo, o acesso a informações é condição essencial para que aconteça a educação ambiental, e os dois elementos juntos caracterizam-se como essenciais para a efetivação da participação popular.

Investir no acesso à informação é imprescindível para que se consolide a educação e se motive a sociedade a participar das causas ambientais. Essa seria uma opção viável para o poder público municipal de São Borja, pois se percebe que o engajamento da sociedade em relação à coleta seletiva ainda é fraco. Embora o projeto Transformar também precise receber recursos financeiros para investimento em infraestrutura e melhoria nas condições de trabalho dos selecionadores, no atual estágio de implementação da política pública, o que é imprescindível é investir em um trabalho de informação da sociedade e, conseqüentemente, de educação ambiental.

Nesse sentido, é impossível pensar em um meio ambiente saudável e equilibrado sem trazer à tona um dos problemas que assolam a nossa sociedade e que, cada vez mais, toma maiores proporções: a destinação dos resíduos sólidos.

4 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: HÁ UM LIMITE ENTRE A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO?

Antes de adentrar na análise proposta por este trabalho (coleta seletiva no município de São Borja), tem-se que se faz imprescindível tornar cristalino o entendimento da pesquisadora acerca das fases de formulação e implementação de uma política pública. Este passo metodológico apresentou-se como fundamental a partir da observação empírica, da imersão no campo onde os atores efetivamente se movimentam para a concretização da proposta.

Partindo da observação participante, bem como da coleta de informação junto a catadores, selecionadores e poder público, surgiu como fundamental a exploração sobre haver, ou não, distinção absoluta entre estas duas etapas do ciclo.

4.1 Políticas públicas e implementação

De acordo com Saravia (2006), em uma perspectiva mais operacional, políticas públicas podem ser consideradas:

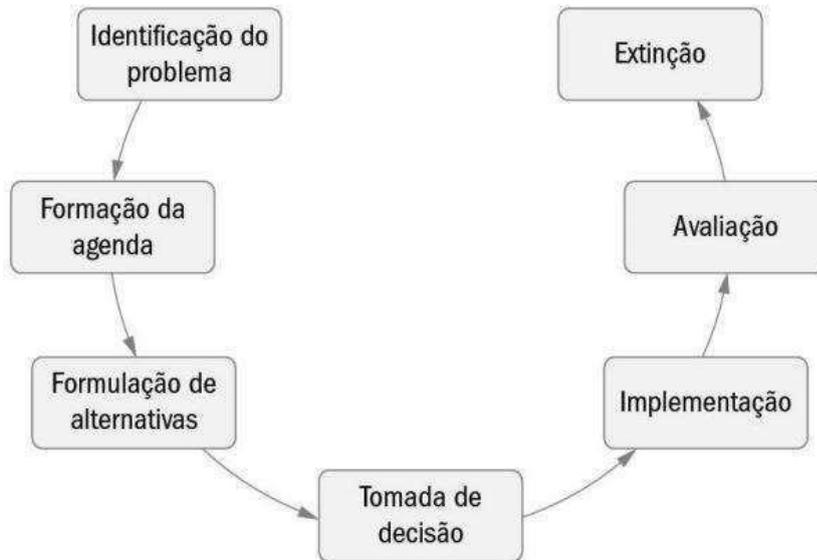
[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

Desse modo, políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto de ações públicas, sob a forma de ação ou omissão, podendo ser de caráter preventivo ou corretivo, que são executadas para manter ou modificar uma realidade da vida social através da alocação de recursos visando atingir objetivos delineados.

Para fins de estudo, a política pública ou processo político foi dividido em fases para que seus aspectos e resultados possam ser melhor analisados ou avaliados. Segundo Saravia (2006), embora na América Latina precise de mais especificação, as etapas normalmente consideradas em matéria de política pública são a formulação, a implementação e a avaliação. Mais tarde, no Brasil, Secchi (2012) apresentou sete fases principais para a elaboração de uma política pública, ou, ciclo de políticas, que são:

1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção, conforme esquema abaixo:

Figura 2 – Ciclo de políticas públicas



Fonte: Secchi (2012)

De acordo com Rua (1997, p. 14), implementação pode ser entendida- como “um conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução dos objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas”. Assim, tem-se que implementar é o ato de agir e realizar decisões que já foram estabelecidas anteriormente.

Para Hill (1993 apud SARAVIA, 2006, p. 34), a implementação é a prática dos objetivos específicos das políticas resultantes de um complexo processo decisório, sendo que o resultado conjunto da decisão e da implementação constituem-se nos efeitos (*outcomes*), ou seja, o que realmente aconteceu. Percebe-se, então, que a implementação não pode ser vista como um retrato fiel do que foi decidido na formulação, pois nela são gerados efeitos resultantes do embate entre o que foi planejado, ou seja, previsto na legislação, com o que realmente aconteceu.

Isso porque as políticas públicas sofrem influência dos chamados atores políticos, conhecidos como *stakeholders*, “aqueles cujo interesses poderão ser afetados, positiva ou negativa ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública” (RUA, 2009, p. 39). Em prol desses interesses, eles usam os seus recursos de poder, que são “capacidades que um ou vários atores podem utilizar para pressionar por decisões que sejam favoráveis aos seus interesses” (RUA, 2009, p. 44). Ou seja, nada mais são que elementos que sustentam as alianças e as barganhas ou negociações em torno de uma política pública.

Os atores podem ser indivíduos ou instituições que influenciam os processos de políticas públicas: governamentais (burocratas, juízes, políticos e outros) e não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas, organizações do terceiro setor, organismos internacionais, pesquisadores, especialistas, associações de classe e outros) (SECCHI, 2012).

Rua (2009) diferencia os atores públicos dos privados, sendo que os primeiros são aqueles que exercem funções públicas e mobilizam os recursos associados estas funções e, de modo geral, podem ser diferenciados em duas categorias: os políticos e os burocratas.

Os atores políticos são aqueles cuja sua posição atual resulta de um mandato eletivo, de que são exemplos os parlamentares, governadores e prefeitos. Já os burocratas devem a sua posição à ocupação de postos de trabalho que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de cargos públicos; fazem parte desse grupo os servidores públicos federais, estaduais e municipais que possuem esses atributos. Pode-se afirmar que esses atores controlam, dentre outros, os recursos de autoridade e informação, já que possuem as suas clientelas setoriais e, aqueles burocratas que atuam em níveis intermediários ou inferiores da estrutura administrativa, são considerados pertencentes ao grupo dos “atores invisíveis”, já que praticamente não figuram nos debates; entretanto, têm interesses em jogo numa dada política pública e “podem influenciar fortemente o seu curso porque contam com recurso de poder, como informação, conhecimento do processo administrativo e autoridade” (RUA, 2009, p. 40).

Quanto aos atores privados, destacam-se dentre eles os empresários, os quais são atores “dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, já

que são capazes de afetar a economia do país: controlam as atividades de produção e o abastecimento, podem afetar o equilíbrio do mercado e a oferta de empregos” (RUA, 2009, p. 41). Também fazem parte desse grupo os trabalhadores, cujo poder resulta da capacidade de ação organizada que se dá através de seus sindicatos ou também por meio de partidos, ONG’s e até mesmo igrejas. Outro grupo de atores privados que têm destaque são aqueles situados além das relações entre o capital e o trabalho; “compreendem um universo extremamente amplo e diversificado, seja quanto às áreas temáticas em que atuam, quanto ao estilo de atuação (RUA, 2009, p. 41). Eles podem ser entidades direcionadas a defender interesses específicos, seja do consumidor, seja de animais, ambientais, etc., sendo que algumas delas se apresentam como cooperativas, associações, ONG’s.

Dessa forma, há uma diversidade de atores presentes em uma política pública, sendo que a importância dos mesmos varia de acordo com a fase do ciclo de políticas públicas, podendo ocorrer expansões e afunilamentos de opções à ação dos atores (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013 apud MACEDO et al., 2016). Para identificar esses atores existem diversos critérios, porém o mais simples e eficaz é estabelecer “quem tem alguma coisa em jogo na política em questão”, ou seja, para tanto “precisamos saber quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão” (RUA, 2009, p. 44).

Macedo et al. (2016), baseados em Deubel (2008), elaboraram um quadro para visualizar quais as atividades e atores figuram nas fases de formulação, implementação e avaliação:

Figura 3 – Atividades e atores envolvidos em cada fase de uma política pública

Etapas	Formulação			Implementação	Avaliação
	Identificação e institucionalização do problema	Formulação de soluções e ações	Tomada de decisão		
Atividades	Valores; acontecimentos; interesses; demandas e agenda públicas.	Elaboração e avaliação de respostas. Seleção de critérios.	Encontrar uma coalizão majoritária, legitimação.	Execução, gestão, efeitos concretos.	Reações; julgamento sobre os efeitos; medição, avaliação; propostas de reajuste.
Atores	Partidos, movimentos sociais, associações, mídia, administração pública, ONGs, etc.	Parlamentos, associações, administração pública, organizações políticas e sociais, ONGs, etc.	Parlamento, presidente, ministros, governadores, prefeitos, etc.	Administração pública, ONGs, empresas privadas.	Mídia, especialistas, administração pública, responsáveis políticos, organizações políticas e sociais, associações, destinatários, ONGs.

Fonte: Deubel (2008 apud MACEDO et al., 2016).

Percebe-se, então, que a fase de implementação, etapa na qual esta pesquisa resta focada, envolve as atividades de execução, gestão e efeitos concretos e possui os seguintes atores envolvidos: administração pública, ONG's e empresas privadas.

Entretanto, é necessário apontar que as fases do ciclo político nem sempre são claramente discerníveis e, portanto, muitas vezes, acabam se confundindo ou se sobrepondo. Nesse sentido, Rua (1997, p. 15) afirma que a implementação nem sempre se distingue do processo de formulação, o que resulta, em muitos casos, que a “implementação acaba sendo algo como a formulação em processo”. Sendo assim, não se pode pensar a implementação como uma fase na qual apenas se execute ações, mas, sim, também como um momento em que ainda são tomadas decisões.

Acredita-se que o Projeto Transformar também tenha sofrido modificações ao longo de sua implementação, demandando de novas decisões e necessitando de alguns ajustes que só se tornaram visíveis após as ações desenhadas na formulação terem sido executadas. Nesse sentido, a observação participante já deu

indícios que houve mudanças em relação ao que foi decidido no PMGIRS: o modelo de coleta seletiva foi previsto como sendo “porta a porta”, realizada pelos próprios catadores, mas o modelo de fato implantando foi o de recolhimento por um caminhão que transporta os resíduos recicláveis até um galpão de triagem. Desse modo, verifica-se, sim, uma continuação do processo decisório ao longo da implementação, ou seja, uma sobreposição das fases do ciclo de políticas públicas.

4.2 Análise de implementação de políticas públicas

A análise de políticas públicas (*policy analysis*) é entendida por Secchi (2016, p. 1) como a “atividade e o campo de conhecimento teórico voltado para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos”. Desse modo, analisar uma política pública não compreende apenas sistematizar um conjunto de conhecimentos próprios da área para o tratamento de um problema público, mas também implica, a partir desses, gerar novos conhecimentos.

Embora a análise de política pública possa ser confundida com avaliação de política pública, as duas atividades são distintas. A avaliação, como visto anteriormente, consiste em uma das etapas do ciclo de uma política pública, ou seja, é um fragmento do total. Trata-se de uma “atividade instrumental para a geração de informações importantes para a manutenção, os ajustes ou a extinção de políticas públicas” (SECCHI, 2016, p. 10). Isto é, consiste em uma fase da própria política pública em que se procura descobrir se a mesma está obtendo ou obteve resultados pretendidos, buscando conhecer o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou com a finalidade de ajustá-la, mantê-la ou extingui-la (SECCHI, 2012). Ou seja, é a execução para solucionar um problema.

Já a análise de política pública é a ação de observar a política pública em todas as suas etapas, desde a elaboração até a avaliação, portanto, sendo bem mais ampla. Consiste em observar se as etapas tiveram êxito ou falhas, se tiveram, onde aconteceram essas falhas, qual o alcance e quais atores receberam ou não a política. Segundo Cavalcanti (2007), a análise de política pública pode ter diversos enfoques: a) descrição do conteúdo da política; análise do impacto das forças econômicas e forças políticas; c) investigação sobre o efeito dos vários arranjos institucionais e processos políticos; e d) avaliação das consequências das políticas

públicas na sociedade, em termos de efeito esperados ou inesperados e seus impactos. O objetivo central da análise de política pública é “dar subsídios informativos para que a política pública seja mais apta a resolver ou mitigar um problema público” (SECCHI, 2016, p. 10).

E é justamente essa pretensão que o presente estudo de análise de implementação da coleta seletiva no município de São Borja/RS possui: identificar aspectos inerentes à política pública Transformar para, então, propor sugestões para torná-la mais efetiva num futuro próximo e, conseqüentemente, gerar renda para mais famílias de catadores, gerar economia para os cofres públicos municipais e, mais além, contribuir para um meio ambiente sadio e equilibrado. Para tanto, reúne-se informações e argumentos para gerar condições de propor alternativas para fomentar a política pública em exame.

Não obstante, outro elemento inerente à análise de política pública é seu caráter descritivo, prescritivo e normativo (CAVALCANTI, 2007). Através de um levantamento bibliográfico realizado por Secchi (2016), o mesmo constatou que na literatura internacional sobre análise de implementação é unânime o caráter prescritivo dessa atividade, ao passo que no meio acadêmico brasileiro o termo ainda carece de homogeneidade. O termo análise de políticas públicas é utilizado “em um sentido amplo, em geral, limitado à atividade de pesquisa acadêmica, descritiva e voltada à construção teórica relacionada a fenômenos de política pública” (SECCHI, 2016, p. 11).

Secchi (2012) vê na implementação uma fase da política pública que merece ser estudada através de instrumentos analíticos estruturados com a finalidade de visualizar obstáculos e as falhas que normalmente acontecem nessa etapa do processo de políticas públicas. Além disso, “significa visualizar erros anteriores à tomada de decisões, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados” (SECCHI, 2012, p. 45). De acordo com Secchi (2012), os elementos básicos para qualquer análise sobre o processo de implementação são pessoas e organizações, com interesses, competências (técnicas, humanas, gestão) e comportamentos variados.

Além disso, também fazem parte do conjunto analítico as relações existentes entre as pessoas, instituições vigentes (regras formais e informais), recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência) (SECCHI, 2012). Nesse sentido, para analisar a implementação de uma política pública é

fundamental identificar quais são as atividades e os atores envolvidos na implementação de uma política pública o que consiste em um dos objetivos desta pesquisa.

Existem diversos modelos de análise em políticas públicas à disposição, sendo que modelo pode ser entendido como “uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real” (DYE, 2010, p. 99), podendo ser desde a representação física real, como também pode ser um diagrama, um mapa de estrada ou até um fluxograma de decisões. Já os modelos de análise usados para estudar políticas públicas seriam modelos conceituais e servem para balizar o estudo dos cientistas políticos na medida em que contribuem para identificar aspectos e características da vida política e, a partir disso, ajudam a compreender as políticas públicas e então propor explicações e prever possíveis desdobramentos (DYE, 2010).

Quantos aos modelos de análise referentes à implementação, existem dois mais conhecidos: o modelo *Top-down*, modelo de cima para baixo, e o modelo *Bottom-up*, modelo de baixo para cima. De acordo com Winter (2002), esses dois modelos fazem parte de uma segunda geração de estudos sobre análise de implementação de políticas públicas que começaram a surgir no início dos anos 80. O estudo pioneiro de implantação é atribuído a Pressman e Wildavsky (1973), com a publicação do livro *Implementation – how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that Federal programs work at, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*¹⁰, o qual traz uma visão pessimista da implantação ao concentrar sua pesquisa “em problemas de implementação, barreiras e fracassos”. Esses autores precursores viam a implementação como “o elo perdido” entre a formulação e a avaliação (WINTER, 2002).

Segundo Winter (2002), os estudos desses autores fazem parte da primeira geração de estudos de implementação, os quais eram tipicamente estudos de caso explorativos e indutivos com o objetivo de gerar teoria, caracterizados por muito

¹⁰ Implementação - como as grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland: ou, por que é surpreendente que os programas federais trabalhem, essa é uma saga da Administração de Desenvolvimento Econômico, contada por dois observadores simpáticos que buscam construir a moral com base em esperanças arruinadas.

poucas variáveis teóricas centrais em foco, no caso, apenas o número de atores e pontos de decisão e a validade da teoria causal.

Visando avançar os estudos dessa primeira geração, que se focaram em casos exploratórios e geradores de teoria, os estudos de *Top-down* e *Bottom-up* trouxeram uma visão mais otimista da implementação através do desenvolvimento da teoria e a construção de modelos teóricos, ou melhor, de estruturas de análise para guiar a análise empírica. Porém, logo de início surgiu um embate entre as duas correntes que preconizam aspectos diferentes para analisar a implementação de uma política pública.

A estrutura *Top-down* mais conhecida foi desenvolvida por Mazmanian e Sabatier (1981) e a abordagem *Bottom-up* tem com um dos principais defensores Lipsky (1980) e Winter (1986) (WINTER, 2002, p. 213).

4.2.1 A implementação sob a ótica do modelo *Top-down*

O enfoque *Top-down*, modelo de cima para baixo, parte do pressuposto que a implementação é uma fase subsequente e desvinculada da formulação, havendo uma “separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas” (SABATIER, 1986 apud SECCHI, 2012, p. 46). Essa nítida separação seria justificada pelo fato de que a formulação e a implementação são realizadas por grupos distintos: “esse modelo é baseado na distinção wilsoniana entre “Política e Administração” (Wilson, 1987), no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administradores)” (idem).

Segundo Winter (2002, p. 213), esse modelo tem seu foco em uma decisão política específica, normalmente uma lei, ou seja, tem especial interesse em tomadores de decisão de alto nível. Pode-se constatar, então, que o modelo *Top-down* é direcionado aos altos níveis de decisão e defende que o processo decisório está claramente separado da implementação, ou seja, aos políticos cabe apenas a decisão enquanto que a implementação fica a cargo dos administradores. Vale frisar que em muitos casos a execução da política pública pode ser feita por agentes que não pertencem ao estado, como, por exemplo, as políticas que são executadas pelo Terceiro Setor, caso da política em exame, o Projeto Transformar. Sendo assim, as decisões fluem de cima (políticos) para serem executadas pela parte de baixo (os

administradores, burocratas, Terceiro Setor).

Essa divisão de atividades entre decisores e administradores no processo de implementação, segundo Rua e Romanini (2003), decorre parte das afinidades do modelo *Top-down* com o pensamento racionalista e parte do modelo weberiano de organização burocrática:

Da vertente racionalista origina-se a concepção de que a implementação consiste em um conjunto ordenado de atividades-meio para alcançar objetivos previamente estabelecidos. E do modelo weberiano de burocracia advém a perspectiva da implementação como um sistema de comandos centralizados e hierárquicos associados a uma estrita separação entre política e administração (RUA; ROMANINI, 2003, p. 94).

Dessa forma, conforme as autoras, a implementação de políticas públicas numa visão *Top-down*, parte de uma decisão política do governo central, o qual assegura que os objetivos da política pública e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis da burocracia a fim de produzir os resultados pretendidos (RUA; ROMANINI, 2003). Sendo assim, os implementadores são a burocracia responsável por executar as políticas, cabendo a eles apenas executar os comandos definidos pelos políticos, ou seja, sua margem de decisão é restrita a aspectos operacionais que, por sinal, devem ser os mais fidedignos possíveis aos objetivos originais da política. Isso significa que “a implementação não representa uma preocupação das lideranças políticas, que, tomando-a como dada, se ocupariam apenas da formulação da política pública” (RUA; ROMANINI, 2003, p. 93).

Acrescenta Winter (2002), que os estudiosos da corrente *Top-down* acreditam que a implementação deve ser estruturada pelos decisores com a finalidade de ser executada de forma mais próxima possível da legislação e com o mínimo de possibilidade de ter algum ponto questionado:

[...] assumem uma perspectiva de controle sobre a implementação, tentando dar bons conselhos sobre como estruturar o processo de implementação a partir de cima, a fim de alcançar o propósito da legislação e minimizar o número de pontos de decisão que poderiam ser vetados (WINTER, 2002, p. 213, tradução nossa).

Isto é, além da perspectiva de que os objetivos estabelecidos pelo nível decisório são claros e coerentes, eles também são construídos dentro dos parâmetros legais, portanto, excluindo a possibilidade de serem questionados.

Frente ao exposto, entende-se que o modelo de análise *Top-down* baseia-se em uma clara divisão entre as duas fases do processo político, formulação e implantação, e entre os responsáveis por elas, autoridades políticas dotados de poder decisório e implementadores, considerados os burocratas. Assim, a formulação, momento no qual são definidos os objetivos, é papel dos políticos e a implementação, momento de executar exatamente o que foi definido, seria papel exclusivo dos administradores, eximindo a classe política das responsabilidades sobre a implantação das políticas públicas. Outro ponto observado nesse modelo, é que a implementação é vista como algo fechado, não suscetível a reformulações e novas decisões, pressupondo-se que tudo já foi previsto e decidido de forma ideal no momento da formulação pelos altos níveis de escalão.

O modelo *Top-down*, conforme Secchi (2012), acaba sendo usado como uma estratégia pelos políticos para se absterem dos possíveis problemas de implementação, pois uma vez que as políticas, os programas e as leis estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, uma má implementação é decorrente de falhas da administração, ou seja, dos agentes executores, sendo esse processo de transferência de culpa conhecido na literatura política como *blame shifting*.

Segundo Winter (2002) o modelo *Top-down* mais conhecido foi o elaborado por Mazmanian e Sabatier (1986), o qual contém dezessete variáveis colocadas em três grupos principais no que diz respeito à facilidade de tratamento dos problemas abordados pela legislação, o contexto social e político e a capacidade da legislação para estruturar o processo de implementação. Essa estrutura criada por Mazmanian e Sabatier foi alvo de dois tipos de críticas. A primeira corrente julgou o modelo ingênuo e irrealista na medida em que subestimava a capacidade dos proponentes da política de estruturar a implementação, assim ignorando os opositores políticos de interferir nesse processo de estruturação, sendo que eles têm a capacidade de tornar os objetivos da política menos claros (MOE, 1989 apud WINTER, 2002, p. 213). Como afirma Winter (2002, p. 213, tradução nossa) “conceitualmente, o modelo ignorou a política de formulação de políticas e desenho de políticas”.

A outra corrente opositora, segundo Winter (2002), foi a dos pesquisadores do modelo *Bottom-up* que tinham interesse no pano de fundo da implementação, ou seja, no lugar onde o setor público se encontra com os cidadãos ou organizações. Também foram unânimes em enfatizar a influência dos funcionários da linha de frente ou dos trabalhadores de campo têm na entrega de políticas.

Sendo assim, entre as críticas apontadas ao modelo *Top-Down* está a ingenuidade em perceber a formulação e a implementação como duas fases claramente divididas, acreditando ser a primeira fase uma atribuição dos políticos imbuídos de poder decisório e a segunda uma atribuição dos agentes burocráticos e administradores. O que pode ser usado como um artifício pela classe política para se eximir das possíveis falhas na implementação de uma política pública. Outra crítica está relacionada ao Modelo não considerar os possíveis embates dos atores políticos durante a implementação, ao ponderar que os objetivos formulados são perfeitamente executáveis não havendo dissensos, escassez de recursos e desconsiderando a atuação dos agentes burocráticos. Desse modo, a visão *Top-down* apresenta uma visão clássica da implementação, a qual, segundo Silva e Melo (2000, p. 5), a considera um processo linear, na qual as políticas fluem de cima para baixo, não havendo uma retroalimentação da formulação a partir dos resultados obtidos na implementação.

Silva e Melo (2000) defendem que a implementação, como parte do *policy cycle*, sob o ponto de vista dos modelos clássicos e como processo linear, sofre de sérios problemas relacionados aos seus pressupostos: “a adoção da perspectiva onde o *policy cycle* é visto como um processo simples e linear consagra uma visão *top-down* da formulação e desenho dos programas, onde os problemas de implementação são necessariamente entendidos como “desvios de rota””(SILVA; MELO, 2000, p. 8).

Nota-se que nessa visão clássica, os problemas da implementação são considerados normais, portanto não demandando novas decisões ou a reformulação daquelas já tomadas, retroalimentando a formulação. Segundo os autores, essa visão de implementação constitui-se numa perspectiva ingênua e não real da administração pública, na medida em que se apresenta “como um mecanismo operativo perfeito”, pelo qual a implementação seria um retrato fiel do que foi planejado na formulação (SILVA; MELO, 2000).

4.2.2 A implementação sob a ótica do modelo *Bottom-up*

O enfoque *bottom-up*, modelo de baixo para cima, parte do pressuposto de que “existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração de política, o que condiciona o momento da implementação” (DAGNINO; THOMAS;

COSTA; GOMES, 2016, p. 236). Assim, defende que o ciclo político não pode ser visto como um processo fechado e com fases claramente delimitadas, pois essas acabam sofrendo influências do contexto no qual a política pública está inserida.

Por isso, conforme os autores, a formulação não necessariamente é finalizada com o início da implementação, pois essa é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política que se mantém em formulação durante um tempo considerável se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação (DAGNINO; THOMAS; COSTA; GOMES, 2016, p. 236).

Além disso, o modelo *Bottom-up* caracteriza-se “pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas” (SECCHI, 2002, p. 47). Sendo assim, parte do pressuposto que as políticas públicas fluem de baixo para cima, ou seja, a atenção desloca-se da cúpula decisória para os burocratas. Isso, pois, ao contrário do modelo *Top-down*, que acredita que os implementadores são meros executores de comandos emitidos por uma classe decisória, o modelo dá ênfase aos trabalhadores que executam as políticas e são a epiderme do contato com o público-alvo das políticas.

Conforme Winter (2002, p. 214, tradução nossa), os “trabalhadores de campo são decisores cruciais nesses estudos, e a incapacidade de políticos e gerentes administrativos de controlar trabalhadores de campo é enfatizada”. Sendo assim, os implementadores tomam decisões no momento de pôr em prática as políticas públicas e, portanto, os políticos não exercem total controle sobre o processo de implementação, não sendo possível afirmar que elas serão um retrato fiel dos objetivos inicialmente traçados, portanto sendo modificada pelos burocratas. Segundo Secchi (2012, p. 47), essas sugestões propostas pelos implementadores no momento da implementação, posteriormente, acabam sendo legitimadas pelos tomadores de decisão.

O principal estudioso dessa corrente é Michael Lipsky (1980), que desenvolveu uma teoria sobre a burocracia no nível da rua a qual se concentra nas decisões discricionárias que cada burocrata de nível de rua faz em relação a cidadãos individuais quando lhes entregam as políticas (WINTER, 2002). Essas decisões discricionárias são possíveis quando as legislações deixam lacunas, permitindo que os burocratas hajam conforme for mais adequado à situação, mas sem, necessariamente, infringir às leis:

Embora, ao tentarem fazer o melhor possível, os burocratas de nível de rua experimentam uma lacuna entre as exigências feitas pelos legisladores, gerentes e cidadãos, de um lado, e sua alta carga de trabalho, de outra. Nesta situação, aplicam uma série de mecanismos de enfrentamento que distorcem sistematicamente seu trabalho em relação às intenções da legislação (WINTER, 2002, p. 214, tradução nossa).

Porém, embora a implementação seja modificada pelos burocratas do nível da rua, isso não pode ser entendido como uma deturpação: “esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementam não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que se depara com os problemas práticos de implementação” (SECCHI, 2012, p. 48).

Lipsky (1980) defendeu que essas práticas discricionárias adotadas pelos burocratas surgem da necessidade deles se adaptarem a diversos fatores enfrentados no dia a dia:

[...] as pessoas, muitas vezes, ingressam num emprego público com, pelo menos, um compromisso com o serviço. Contudo, a própria natureza deste trabalho impede-os de chegarem perto da concepção ideal de seus empregos. Grandes quantidades de clientes ou cargas enormes de trabalho e recursos inadequados combinam-se com as incertezas dos métodos, e com a imprevisibilidade e o comportamento agressivo de clientes que ameaçam as aspirações que nutrem como funcionários públicos (LIPSKY, 1980, p. 12 apud HAM; HILL, 1993, p. 187).

Assim, a grande carga de trabalho, recursos escassos e clientes agressivos são alguns dos fatores que motivam os burocratas a tomar certas atitudes que modificam a implementação das políticas públicas. Dessa forma, Winter (2002, p. 214) é enfático ao afirmar que “de fato, Lipsky (1980) transforma o processo político de cabeça para baixo alegando que os burocratas de rua são os verdadeiros formuladores de políticas”.

Contrapondo a implementação como um ciclo fechado, Silva e Melo (2000) sugerem uma visão de implementação como um jogo, no qual prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos: a “implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha” (SILVA; MELO, 2000, p. 9). Nessa perspectiva sugerida pelos autores, na fase de implementação ainda há uma série de negociações entre aqueles a quem cabe implementar e outros atores

afetados pelo programa ou pela política pública.

Acrescentam, ainda, que estudos têm apontado elementos de aprendizagem, adaptação e da implementação como decisão política, além da ideia de que é necessário ter uma visão estratégica dos problemas de implementação incorporando questões críticas, como viabilidade política de políticas e os problemas de coordenação interorganizacional.

Nesse sentido, Rua e Romanini (2003) defendem a ideia da implementação como uma fase que não se restringe a executar, mas também a tomar decisões importantes “mesmo já tendo havido um processo decisório durante a formulação da política pública, sua implementação não somente enseja execução, como também requer novas decisões” (RUA; ROMANINI, 2003, p. 91). Segundo as autoras, isso acontece porque na formulação são selecionadas apenas alternativas que estabelecem os dispositivos gerais iniciais e os arranjos preliminares para que a implementação da política pública seja iniciada, após, muitas outras questões surgirão e necessitarão que novas decisões sejam tomadas. Além disso, como acrescentam Silva e Melo (2000, p. 11), “conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambiguidades legais, omissões e normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores tomem decisões relevantes para o sucesso da política pública”.

Desse modo, a implementação seria não um momento apenas de implementar, mas também um momento de aprender, decorrendo disso a importância de incorporar os atores envolvidos na política:

Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, contribuições recentes tem enfatizado a importância de se incorporar os stakeholders-grupos envolvidos pelas políticas. Nesse sentido, tem-se revelado fundamental os mecanismos de ownership da política por setores estratégicos e que lhes dêem sustentação política e legitimidade (SILVA; MELO, 2000, p. 13).

Vê-se, então, que na ótica do modelo *Bottom-up*, na implementação, assim como na formulação, ainda pode ser o momento de tomar decisões, tornando-se muito importante incluir os atores envolvidos na política para legitimar as ações executadas, transformando a implementação em um momento de aprendizagem. Isso porque, “os próprios objetivos da *policy* e os problemas relacionados a ela não são conhecidos, antecipadamente, em seu conjunto. Distintivamente disso, vão

aparecendo à medida que o processo avança, muitas vezes embaralhados com outros objetivos organizacionais” (RUA; ROMANINI, 2003, p. 103).

Entende-se que uma abordagem *Bottom-up* seja a mais adequada para conduzir este estudo, pois se acredita que na implementação ainda será necessária a tomada de novas decisões, com probabilidade de uma redefinição de ações. Logo, a implementação, no presente caso, constitui-se em uma continuação da fase de formulação, pois é a na prática que as dificuldades materializam-se, e quando se inicia um período de aprendizagem em relação à política pública.

5 IMPLEMENTAÇÃO DA COLETA SELETIVA EM SÃO BORJA/RS

5.1 Aspectos metodológicos

Este estudo de análise de implementação da coleta seletiva em São Borja/RS trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa. Afigura-se como qualitativa, pois, conforme Gerhardt e Silveira (2009, p. 32), preocupa-se “com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais”. Assim, esse tipo de abordagem aplica-se a casos em que os dados obtidos pela pesquisa não podem ser quantificáveis, ou seja, não podem ser expressos através de números, índices ou estatísticas, porém “convence na forma da experimentação empírica, a partir de análise feita de forma detalhada, abrangente, consistente e coerente, assim como na argumentação lógica das ideias” (MICHEL, 2005, p. 33).

Já a pesquisa quantitativa, segundo Fonseca (2002, p. 20 apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 33), fornece resultados que podem ser quantificados e centra-se na objetividade: “influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros”. Segundo o autor, a utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite “recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente” (idem).

Em relação ao método, esta pesquisa utiliza-se do estudo de caso, já que se trata de uma análise de um programa bem definido, o Projeto Transformar:

Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe [...] (FONSECA, 2002, p. 33 apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 39).

A aplicação desse método tem a pretensão de conhecer em profundidade uma determinada situação, buscando descobrir o que há de mais essencial e característico no objeto a ser pesquisado, indo ao encontro dos objetivos propostos por esta pesquisa na medida em que a mesma busca conhecer e entender a política pública encarregada de implementar a coleta seletiva no município de São Borja/RS. Quanto aos objetivos pretendidos, este estudo fará uso da pesquisa descritiva e da pesquisa prescritiva. Pesquisa descritiva porque, segundo Cervo, Bervian e da Silva (2007, p. 61), “observa, registra, analisa e correlaciona fatos e fenômenos (variáveis) sem manipulá-los”, além disso, “procura descobrir com maior precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e suas características” (idem).

Como a pesquisa descritiva tem a pretensão apenas de discriminar os fatos e não de propor alternativas para o problema, este estudo também fará uso da pesquisa prescritiva, na medida em que serão propostas algumas considerações no decorrer da análise dos dados coletados e da situação detectada. O objetivo da pesquisa prescritiva é a “proposição de soluções, as quais fornecem uma resposta direta ao problema apresentado, ou prescrevem um modelo teórico ideal para delimitar conceitos, que servirão posteriormente de respostas diretas” (BONATI, 2009, p. 12).

Os dados apresentados neste estudo foram coletados através dos seguintes instrumentos:

1) Observação participante: a observação é uma técnica de coleta de dados para extração de informações que “utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste em apenas ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 88). Reconhecida a importância da experimentação empírica, esta pesquisa teve como passo inicial de abordagem o conhecimento do objeto de investigação através da imersão da pesquisadora no dia a dia dos selecionadores e dos catadores de materiais recicláveis, com a finalidade de captar e compreender informações, o que talvez não fosse possível através de outros instrumentos metodológicos.

Dessa forma, no mês de dezembro de 2018, a pesquisadora permaneceu um dia observando a rotina de trabalho no centro de triagem, atentando para a estrutura física do local, os procedimentos relacionados aos materiais recicláveis, desde o transbordo do caminhão no local até a preparação final do material para a

comercialização. Além disso, nessa primeira prática de observação participante buscou-se interagir com os trabalhadores, identificando as suas percepções acerca do Projeto Transformar. Por fim, realizou-se uma entrevista semiestruturada com o presidente da Associação Ecos do Pampa, José Carlos Vargas, através da qual foi possível compreender diversas questões relacionadas ao funcionamento, andamento e dificuldades enfrentadas nesses primeiros passos do Projeto Transformar.

Concomitantemente, realizou-se observação participante junto a uma catadora de materiais recicláveis com a pretensão de verificar quais efeitos a implementação da coleta seletiva teve em sua rotina de trabalho. Essa ação inicial permitiu adquirir subsídios informativos para nortear a análise de implementação do Projeto Transformar, uma vez que se pôde ter um conhecimento prévio de quais efeitos a política pública em exame haviam resultado na vida daqueles que não estavam inclusos no projeto.

E, em outra oportunidade, em agosto de 2019, realizou-se uma reunião com os selecionadores para, novamente, observá-los e coletar informações. Na ocasião, demonstraram-se dados parciais deste estudo e promoveu-se uma conversa, na qual se suscitou o debate acerca de assuntos relacionados à coleta seletiva, catadores e produção de resíduos sólidos no município.

Figura 4 - Segunda prática de observação participante com os integrantes do Projeto Transformar



Fonte: Arquivo pessoal Sáryon Azevedo (2019)

Nesta segunda observação participante, além de apresentar dados e promover o debate junto aos trabalhadores do centro de triagem, demonstrou-se uma prévia do documentário que, na época, ainda estava em fase de produção, o qual tem como proposta divulgar o funcionamento do Projeto Transformar e o trabalho dos selecionadores. A exposição do audiovisual permitiu fomentar ainda mais o debate, uma vez que eles sentiram valorizados e à vontade para expor as suas opiniões e percepções sobre como a sociedade os enxergam e quais são os desafios no dia a dia no centro de triagem.

Figura 5 - Roda de conversa realizada com os selecionadores de materiais recicláveis



Fonte: Arquivo pessoal Sáryon Azevedo (2019)

2) Pesquisa bibliográfica e documental: foi fundamental buscar subsídios informativos em livros, artigos e documentos para embasar esta análise de implementação. Isso, pois, através da literatura obteve-se o conhecimento sobre o que se constitui uma política pública, o ciclo político, principalmente acerca da fase de implementação, análise de políticas públicas, modelos de análise, dentre outros, permitindo fazer um paralelo entre a teoria e a realidade detectada através dos demais instrumentos. Já a pesquisa documental ocorreu nas legislações que abordam a temática dos resíduos sólidos e da coleta seletiva, enfatizando a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, o que forneceu embasamento legal para a pesquisadora proceder com a análise da política pública.

3) Entrevistas semiestruturadas: com os atores envolvidos na implementação da coleta seletiva, tais como: o Presidente da Associação dos Catadores Ecos do Pampa, José Carlos Vargas Molina (Apêndice A), o Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, Fábio Fronza (Apêndice B), a Prof^ª. Dr^ª. Carmen Regina Dornelles Nogueira, participante ativa na implementação e pesquisadora da área de geografia.

4) Enquete com populares: realizou-se uma enquete contendo quatro perguntas para uma amostra de 100 pessoas, escolhidas aleatoriamente entre os populares que circularam no centro da cidade entre os dias 26 e 27 de fevereiro de 2019. A aplicação da enquete fez-se necessária para averiguar se a sociedade são-borjense tinha conhecimentos relacionados à existência de um serviço de coleta seletiva no município, se ela sabia que dia da semana o que caminhão passava em frente a suas residências, se ela sabia realizar a separação dos seus resíduos e se ela a fazia. Desse modo, permitindo elucidar a causa de uma das principais dificuldades identificadas por esta pesquisa que estaria afetando o fomento da coleta seletiva no município de São Borja.

Depois de obtidos os dados, os mesmos foram analisados levando em consideração os preceitos de Barros e Lehfeld (1990, p. 88), os quais propõem uma análise qualitativa de dados composta pelas seguintes etapas:

- Organização e descrição dos dados/conteúdos brutos;
- Redução dos dados;
- Interpretação dos dados pelas categorias teóricas de análise;
- Análise de conteúdo.

Desse modo, após a coleta, organização e redução de dados provenientes foi realizada uma análise de conteúdo, técnica essa que “[...] refere-se ao estudo de textos, documentos e verbalizações orais. É uma técnica de análise de comunicações, tanto associada aos significados, quanto aos significantes da mensagem” (VERGARA, 2010, p. 5).

Para elucidar os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa, criou-se um quadro para demonstrar os objetivos estabelecidos e os respectivos métodos para atingi-los.

Quadro 5 - Objetivos e os respectivos procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa

Objetivo	Metodologia
Conhecer o funcionamento do Projeto Transformar	<ul style="list-style-type: none"> - Observação participante no centro de triagem; - Entrevista semi-estruturada com o Presidente da Associação Unidos Venceremos, José Carlos Vargas; - Entrevista semi-estruturada com o Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, Fábio Fronza. - Pesquisa documental.
Mapear os atores e instituições envolvidos na política pública	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista semi-estruturada com o Presidente da Associação Unidos Venceremos, José Carlos Vargas; - Entrevista com o Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, Fábio Fronza. - Pesquisa bibliográfica;
Identificar as principais dificuldades encontradas na implementação	<ul style="list-style-type: none"> - Observação participante no centro de triagem; - Entrevista semi-estruturada com o Presidente da Associação Unidos Venceremos, José Carlos Vargas; - Entrevista com o Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, Fábio Fronza; - Enquete com populares;
Sugerir ações para fomentar a coleta seletiva no município	<ul style="list-style-type: none"> - Observação participante; - Análise de conteúdo; - Pesquisa bibliográfica

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

5.2 Descrição do contexto

Como passo inicial de abordagem, faz-se imperioso descrever o cenário no qual se desenvolve a política objeto de exame. O município de São Borja está localizado na região Sul do país, Fronteira-oeste do Rio Grande do Sul, estando inserido na Mesorregião do Sudoeste Riograndense, na Microrregião da Campanha Ocidental. Situado a uma distância de 594 km da capital gaúcha, o município é banhado pelo Rio Uruguai, o qual é fronteira natural com o município argentino de

Santo Tomé, pertencente à província de Corrientes (SÃO BORJA, 2015).

Fundada em 1682 pelos padres jesuítas, o município é o primeiro dos Sete Povos das Missões, considerando a atual configuração do estado do Rio Grande do Sul. A partir da Lei Estadual 13.041/2009, foi declarado como “Terra dos Presidentes”, por ter sido berço de dois ex-presidentes: Getúlio Vargas e João Goulart. Foi criada a partir do desmembramento do município de Rio Pardo através da Lei n. 1.614, em 12 de dezembro de 1887, sendo a Comarca instituída através da Lei 1.020, de 11 de março de 1833 (SÃO BORJA, 2015).

São Borja tem uma população de 61.671 habitantes (IBGE, 2010), o que o classifica como um município de pequeno porte. Sua principal atividade econômica é o agronegócio, com destaque para as culturas de soja e arroz, bem como pela criação de gado. No âmbito regional, São Borja faz parte do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Fronteira Oeste (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2015).

5.3 Projeto Transformar: os primeiros passos da coleta seletiva em São Borja/RS

Em 2010, a PNRS condicionou o repasse de verbas federais voltadas ao gerenciamento de resíduos sólidos à criação de planos de gerenciamento pelos estados, Distrito Federal e municípios. Tal política dispõe sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à sua gestão integrada, sendo essa entendida como o “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2010, p. 2). Também estabeleceu que os mesmos deveriam conter “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (BRASIL, 2010, p. 7). Frente a isso, em 2015, o município de São Borja concluiu o seu plano de gerenciamento de resíduos sólidos, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS, abordando todas as exigências estabelecidas pela PNRS.

A partir disso, nasce uma nova tentativa de implementação da coleta seletiva no município com a inclusão dos catadores, a qual se iniciou 03 de setembro de

2018 com a criação do Projeto Transformar - Cuidando para o futuro.

Figura 6 – Placa identificadora do Projeto Transformar situada no acesso ao centro de triagem



Fonte: Arquivo pessoal de Sáryon Azevedo (2018)

Também como parte do Projeto Transformar, há previsão do funcionamento de um Centro de Compostagem, de uma Horta Municipal e de um Viveiro juntamente com o centro de triagem.

Para concretizar essa política pública, a Prefeitura Municipal de São Borja cedeu um galpão com cerca de 450 metros quadrados, localizado na Rua Patrício Petit Jean, n. 3765, na Vila Ernesto Dornelles.

Figura 7 – Estrutura física onde funciona o centro triagem



Fonte: Arquivo pessoal de Sáryon Azevedo (2018)

O galpão usado para receber os materiais e realizar a triagem e separação dos recicláveis é uma estrutura antiga que já foi utilizada para outros fins e não recebeu nenhum tipo de investimento para abrigar as atividades do Projeto Transformar. Dessa forma, não há banheiro adequado, tampouco um refeitório em condições ideais para que os selecionadores possam realizar as suas refeições.

A Associação Ecos do Pampa foi escolhida para administrar a coleta seletiva pela comissão que fez parte da construção do plano de coleta seletiva no município, a qual é composta pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS, Universidade Federal do Pampa - Unipampa, Conselho do Meio do Ambiente, Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 35ª Coordenadoria de Educação, Secretaria de Educação, Secretaria de Planejamento e Secretaria de Assistência Social. Segundo o Secretário de Agricultura e Meio Ambiente, a escolha foi guiada pelos seguintes critérios:

Na oportunidade avaliou-se a organização, o tempo de trabalho, a união do grupo dentre outros fatores. Avaliou-se também que uma cooperativa têm finalidade essencialmente econômica, enquanto as associações são organizações que tem por finalidade a promoção de assistência social, educacional, cultural, representação política, defesa de interesses de classe e filantrópicas, o que naquele momento pareceu ser mais interessante ao município, pois além do material coletado existe o interesse social no trabalho realizado (FRONZA, 2019, informação oral).

Segundo o presidente da associação, José Carlos Vargas Molina, há em torno de 400 catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis cadastrados em São Borja, sendo que, atualmente, 14 deles trabalham como selecionadores no centro de triagem. Vale apontar que o número de selecionadores varia conforme o volume de material recebido no galpão de triagem, assim a cada visita realizada pela pesquisadora verificou-se um número distinto de trabalhadores: em dezembro de 2018 havia 12, em janeiro de 2019, havia 18 e, em agosto de 2019, estavam trabalhando 14 selecionadores.

Eles cumprem uma jornada diária de oito horas, de segunda a sexta-feira, das 8h às 12h e das 14h às 18h; já aos sábados, funciona em regime de plantão, permanecendo apenas um selecionador para descarregar o caminhão que faz recolhimento nas ruas. Porém, embora eles possuam horários definidos para chegar e para sair, os trabalhadores não possuem direitos trabalhistas e previdenciários; portanto, não estão segurados para fins de aposentadoria, seguro-desemprego, auxílio-doença, férias remuneradas, dentre outros benefícios. Isso decorre do fato dos selecionadores serem, juridicamente, vistos como associados¹¹ e não como empregados.

Eles recebem de R\$ 30,00 (mulheres) a R\$35,00 (homens) a cada dia de trabalho, sendo que essa remuneração é proveniente de uma única venda mensal dos materiais selecionados e prensados no centro de triagem ao longo do mês; a comercialização é realizada com a empresa Reciclagem Balottin, do próprio município. Já o valor excedente, é revertido para a manutenção da estrutura física e das máquinas. Não há nenhum complemento financeiro do poder público municipal destinado ao grupo.

¹¹ Aqueles que prestam serviço a associações sem fins lucrativos, apenas são considerados empregados se estiverem presentes os elementos tipificadores da relação de emprego, nos moldes dos artigos 2º e 3º da CLT. Caso contrário, eles são considerados associados.

Figura 8 – Rotina de trabalho dos selecionadores



Fonte: Arquivo pessoal de Sáryon Azevedo (2018)

Em relação a equipamentos, a Prefeitura Municipal de São Borja cedeu uma prensa para a Associação Ecos do Pampa, porém, logo que se iniciaram as atividades, a mesma se tornou pequena para prensar todo o material que começou a chegar no centro de triagem, além disso, produzia fardos menores do que aqueles considerados padrão para a comercialização. Diante desse cenário, o presidente da associação, José Carlos Vargas Molina, optou por arrumar emprestado com a Balottin Reciclagem, empresa do município que compra os materiais processados no centro de triagem, uma prensa de tamanho maior.

Figura 9 – Prensa em tamanho industrial emprestada por uma empresa do município que comercializa materiais recicláveis



Fonte: Arquivo pessoal de Sáryon Azevedo (2018)

Não obstante, foi conseguido junto a empresa que cedeu a prensa uma máquina de cortar papel, sem a qual é impossível processar esse tipo de material para uma posterior comercialização, visto que a Receita Federal, dentre outras instituições, realiza doações de grandes quantidades de papel.

Essa atitude tomada pelo presidente da associação demonstra que os burocratas¹² têm, sim, a capacidade de se auto-organizarem para modificar uma política pública, como prevê o modelo de análise de implementação *bottom-up*. Isto é, como os equipamentos cedidos pelo poder público não atenderam às necessidades de trabalho, o presidente encontrou uma forma de suprir uma carência e viabilizar o trabalho desenvolvido pela associação como prestadora de serviços de reciclagem, dessa forma modificando a política pública inicialmente pensada pela Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente. Porém, como trazido nas palavras de Secchi (2012), esse papel de remodelação por aqueles que implementam a política

¹² Responsáveis pela implementação de uma determinada política pública.

pública não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que se depara com os problemas práticos de implementação. Como aponta Lipsky (1980), essas mudanças podem ser motivadas por diversos fatores, dentre os quais a escassez de recursos, o que se verifica ser o fator que determinou a decisão do presidente da associação.

O caminhão que realiza a coleta nas ruas da cidade dispõe os materiais no chão do galpão e é ali mesmo que é feita a triagem dos recicláveis, pois ainda não há uma esteira para facilitar o trabalho dos selecionadores.

Figura 10 – Caminhão da empresa coletora de resíduos sólidos que transporta os materiais recicláveis até o centro de triagem



Fonte: Arquivo pessoal de Sáryon Azevedo (2018)

O Executivo Municipal também custeia as contas de energia elétrica e de água do local, bem como fornece o transporte dos materiais advindos da coleta seletiva até o centro de triagem. Já os equipamentos de proteção individual – EPI's, tais como: uniforme apropriado, máscaras e luvas, são, na grande maioria, provenientes de doações de empresas da cidade. Entretanto, pelo desgaste rápido desses equipamentos pelo constante manuseio de materiais cortantes ou perfurantes, essas doações não são suficientes para todos os selecionadores.

Os selecionadores são escolhidos entre os catadores cadastrados pela associação, tendo como requisitos: possuir carrinho de coleta de material reciclável (para fins de comprovação da profissão de catador) e não contar com outra renda, a não ser o auxílio proveniente do programa Bolsa Família, dando prioridade para aqueles que comprovarem maior vulnerabilidade financeira. Para tanto, o presidente visita as residências dos catadores para comprovar tais requisitos. Além disso, seguindo uma exigência do Ministério Público¹³, têm prioridade aqueles trabalhadores que permaneceram catando no lixão da cidade, mesmo após a sua desativação.

5.4 Rede de atores envolvidos no Projeto Transformar

Como se viu anteriormente, em toda política pública é possível discernir uma rede de atores, que consistem em indivíduos ou instituições que poderão ter seus interesses afetados, de forma positiva ou negativa, pelo rumo de uma política pública. Para identificar os atores envolvidos nos primeiros passos da implementação da coleta seletiva em São Borja/RS que se dá através do Projeto Transformar, utilizou-se o critério de Rua (2009), que afirma que estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão constitui-se na forma mais simples de identificar os atores em uma política pública.

É válido frisar que a atuação desses atores varia conforme a fase do ciclo político em que se encontra a política, sendo que na implementação do Projeto Transformar, identificaram-se os seguintes atores que se relacionam entre si e são fundamentais para o sucesso ou não da política pública examinada nesta pesquisa:

¹³ O município firmou um TAC - Termo de Conduta no sentido de buscar uma solução para a situação do lixão que está localizado a pouco mais de um quilômetro do Rio Uruguai e da sanga conhecida como Arroio do Padre (SÃO BORJA, 2014, p. 135).

Quadro 6 - Principais atores da implementação do Projeto Transformar

ATOR PÚBLICO	ATIVIDADES/FUNÇÕES	INTERESSES
Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Colocou na agenda do município a pauta da coleta seletiva; - Mobilizou uma rede de atores para compor uma Comissão de Implementação da coleta seletiva; - Buscou informações com municípios vizinhos acerca de como se procede uma coleta seletiva; - Dispôs de estrutura para o funcionamento do Projeto Transformar; - Estabeleceu uma parceria com a empresa coletora de resíduos orgânicos. - Atua na divulgação da política pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cumprir uma exigência estabelecida através de uma legislação federal; - Manter o Projeto Transformar em funcionamento para as próximas gestões; - Obter resultados significativos para a coleta seletiva no município, entretanto sem despendar muitos recursos; - Obter uma boa imagem perante a população são-borjense;
ATOR PRIVADO	ATIVIDADES/FUNÇÃO	INTERESSES
Empresa Eco Verde	<ul style="list-style-type: none"> - Atual empresa vencedora da licitação para realizar a coleta de resíduos orgânicos do município; - Cedeu de cortesia dois caminhões e funcionários para efetuar a coleta seletiva, mesmo não estando previsto no contrato a realização desse serviço. 	<ul style="list-style-type: none"> - Manter-se como prestadora de serviço de recolhimento de resíduos orgânicos no município;
ATOR NÃO-GOVERNAMENTAL	ATIVIDADES/FUNÇÃO	INTERESSES
Associação Ecos do Pampa	<ul style="list-style-type: none"> - Associação escolhida pela Comissão de Implementação para administrar o serviço de coleta seletiva no município, portanto sendo a executora da política pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar a coleta seletiva no município de São Borja; - Obter maiores rendas através do recebimento de mais materiais; - Contratar mais catadores para atuarem com selecionadores.

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

O Projeto Transformar, nesse momento de implementação, tem como seus atores principais a Prefeitura Municipal de São Borja, na figura da Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente, a Associação Ecos do Pampa e a empresa coletora de resíduos sólidos Eco Verde, as quais mantêm relações constantes e são as responsáveis pela execução da política pública aqui examinada. Como chefe da

pasta na qual estão contidas as questões de caráter ambiental, o Secretário da Agricultura e Meio Ambiente foi responsável pela implementação do Projeto Transformar, na medida em que mobilizou uma rede de atores para compor uma Comissão de Implementação da coleta seletiva no município de São Borja. Também buscou informações junto a municípios vizinhos que já possuíam o serviço para obter conhecimento acerca de como se procede uma coleta seletiva.

A Associação Ecos do Pampa também se apresenta como ator fundamental, uma vez que é administradora/executora do Projeto Transformar, pois é ela quem recebe os materiais, realiza a triagem e efetua a comercialização dos recicláveis através do trabalho dos selecionadores.

Já a empresa Eco Verde, responsável pela coleta de resíduos orgânicos, também é executora da política pública em exame, desempenhando um papel crucial, pois sem a qual não há o abastecimento de materiais no centro de triagem, uma vez que concedeu dois caminhões e funcionários para o recolhimento dos recicláveis e o posterior transporte até o galpão de reciclagem.

Verifica-se, que nesses passos iniciais, a Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente estabelece certa dependência com a Eco Verde, pois quando se implementou o Projeto Transformar já havia um contrato vigente com a empresa, no qual estava previsto apenas a coleta de resíduos orgânicos. Dessa forma, os dois caminhões cedidos para a coleta seletiva são uma cortesia da empresa que já vinha executando o serviço de coleta no município.

O lado positivo desse cenário, como afirma o Secretário responsável pela pasta, Fábio Fronza, é que “hoje em dia a coleta seletiva tem custo zero para o município!” (FRONZA, 2019), constituindo-se em uma forma de dar início ao serviço, sem precisar despender valores significativos ou esperar até uma nova licitação. Porém, por outro lado, essa condição dificulta o poder público municipal a realizar muitas exigências:

É uma questão que a gente também tem uma tratativa muito boa com a empresa, porque eles estão fazendo gratuitamente, cederam dois caminhões, estão usando os mesmos funcionários, os coletores, que fazem o orgânico, pra seletiva. Eles estão se virando e nos ajudando bastante. Tu também tem que ir com cuidado na situação. A gente cobra, mas cobra de uma forma amigável, e uma cobrança para melhorar, nunca criticando ou agredindo, sempre dando sugestões, fazendo reuniões pra ver de que forma a gente pode melhorar e resolver os problemas (FRONZA, 2019, informação verbal).

Nessa relação entre os atores Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente e Eco Verde, pode-se visualizar que, enquanto o órgão público tem interesse em cumprir uma exigência advinda de uma legislação federal, sem ter custos significativos para o município, a empresa Eco Verde tem o interesse de manter uma boa relação com órgão municipal para uma provável continuidade de prestação de serviços. Porém, isso acaba limitando a cobrança de efetividade da prestação do serviço de coleta seletiva por parte da Prefeitura Municipal, o que acaba interferindo no andamento do trabalho de outro ator fundamental da implementação do Projeto Transformar: a Associação Ecos do Pampa, a qual tem interesse em um contínuo aumento do volume de recicláveis coletados para geração de mais renda e a consequente inclusão de novos selecionadores.

Dessa forma, na implementação da coleta seletiva no município de São Borja/RS desenha-se um cenário onde um ator privado, essencial no funcionamento da política pública, detém certo recurso de poder dentre os demais. Recursos de poder “são elementos que sustentam as alianças e as barganhas ou negociações em torno de uma política pública” (RUA, 2009, p. 44).

Não obstante, ainda se identifica outros atores que, embora não desempenhem atividades diretamente ligadas à implementação, colaboram fornecendo materiais, informações técnicas e promovendo ações de educação e de conscientização ambiental:

- **Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS** – Através do Centro de Estudos Ambientais, gerenciado pelo curso de Gestão Ambiental, está sendo realizado um trabalho de apoio técnico, a partir da construção de relatórios. O primeiro, entregue em novembro de 2018, detalhou o funcionamento do serviço os materiais que estão sendo destinados ao centro de coleta, as rotas percorridas pelos caminhões e o tempo decorrido em cada percurso. Já o segundo, entregue em fevereiro de 2019, avalia a participação da população em relação ao serviço bairro a bairro, enumera os tipos de materiais que chegam no centro triagem, confere as rotas dos caminhões, traça um perfil socioeconômico dos selecionadores que trabalham no centro de triagem.

- **Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA** – É parceira da Prefeitura Municipal de São Borja em diversas ações relacionadas ao meio ambiente, incluindo dois importantes programas:

- *Reciclando o dia a dia: promovendo a cidadania* – programa proposto e conduzido pela Prof^a Dr^a. Carmen Regina Dorneles Nogueira, o qual tem como objetivo promover a construção e difusão coletiva de conhecimento entre os atores que integram as instâncias sociais: comunidade universitária e comunidade externa (professores da rede municipal de ensino) no que tange a implementação da coleta seletiva dos resíduos sólidos urbanos no município de São Borja. Para tanto, propondo ações de sensibilização junto aos docentes da rede municipal de ensino de São Borja sobre a importância da coleta seletiva dos resíduos sólidos domésticos, de promoção de seminário municipal sobre a destinação dos resíduos sólidos urbanos. O programa também já promoveu um curso sobre a destinação dos resíduos sólidos urbanos para os professores da rede municipal de ensino, além de oficinas voltadas a reutilização e reciclagem de materiais diversos como vidro, papel, plástico, pneus, caixas de ovos, leite e sucos, entre outros.

- *O lixo em debate: debatendo e agindo* – em parceria com a Uergs e com o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – Pibid, o projeto promove tanto debates, quanto ações relacionadas informações referentes à sustentabilidade, conscientização em relação. Entre as atividades promovidas, está a de palestras e de oficinas para confecção de composteiras com alunos do ensino fundamental, visita a cooperativas de reciclagem de outro município, além de trazer informações sobre o cuidado com o meio ambiente, separação de materiais recicláveis e mensagens de conscientização em sua página na rede social Facebook.

De igual forma, a sociedade civil tem um papel fundamental no fomento do Projeto Transformar, pois o sucesso dele, pode-se afirmar, é diretamente proporcional ao empenho e consciência dos são-borjenses em separar os resíduos sólidos em suas residências. Nesse sentido, diferente de outras políticas públicas que possuem um determinado segmento interessado, as políticas socioambientais geralmente interessam a sociedade de forma geral, já que todos usufruem do mesmo meio ambiente. Por isso, pode-se dizer que todos os são-borjenses constituem-se em atores, os quais interagem com a Prefeitura Municipal de São Borja para cobrar uma cidade limpa, saudável e preocupada com a responsabilidade ambiental.

5.5 Dificuldades verificadas na implementação do Projeto Transformar

As dificuldades elencadas neste item foram verificadas através de entrevistas realizadas com o presidente da Associação Ecos do Pampa, José Carlos Vargas Molina, com o Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, Fábio Fronza, por meio de uma enquete com cem pessoas da sociedade civil, além da observação participante com os selecionadores que atuam no Projeto Transformar.

5.5.1 Quantidade baixa de material recebido no centro de triagem

As informações levantadas dão conta de que o volume de resíduos recicláveis ainda se mostra insuficiente. Isso se reflete no dia a dia do centro de triagem, onde atualmente trabalham 14 selecionadores, mas que teria capacidade para mais dezesseis trabalhadores, caso houvesse o recebimento de maior quantidade de material, de forma contínua:

Não há material suficiente. Às vezes, o caminhão vem, às vezes, não vem. Às vezes vem de manhã e depois só no outro dia. Às vezes, embala a semana inteira, vindo toda hora, vem de dois caminhão. Então, não é aquele 100% ainda que o caminhão vem. Então, tem semana que ele embala, vem dois caminhão por dia, enche isso aí. Tem semana que o caminhão vem só de manhã ou vem só de tarde. Às vezes vem dois caminhão no dia, às vezes vem só um. Então, não tem o 100% do caminhão! (MOLINA, 2018, informação verbal).

No município de São Borja, são produzidas, diariamente, em torno de 40 toneladas de resíduos sólidos, em outros termos, 40.000 quilos (SNIS, 2018). No centro de triagem, está chegando a quantidade de dois a três mil quilos por dia, o que, no final de cada mês, origina, após a seleção e processamento, cerca de 10 toneladas de materiais recicláveis para a comercialização. Desse modo, dos 1.200 toneladas de resíduos sólidos produzidos mensalmente pelo município de São Borja, chegam apenas em torno de 72 toneladas no centro de triagem. E desse montante, são gerados cerca de 10 toneladas para a comercialização pela Associação Ecos do Pampa que administra o serviço de coleta seletiva.

Verifica-se, então, que além de chegar um montante pequeno de recicláveis frente ao que se produz de resíduos sólidos no município, da quantia total mensal que chega até o centro de triagem, menos da terça parte é material próprio para a

comercialização. Essa diferença entre o volume mensal de materiais recebidos e o volume que é efetivamente comercializado, deve-se a grande quantidade de resíduos orgânicos ou não recicláveis que chega misturado ao centro de triagem:

[...] aqui está vindo tudo misturado, é orgânico, como tu vê, muito lixo! O pessoal ainda está melhorando, não dá para dizer que não, que continua sempre a mesma coisa. Não está vindo aquele, está vindo 60% de material reciclável, 40% é lixo (MOLINA, 2018, informação verbal).

Desse modo, percebe-se que além de não haver certa continuidade na entrega de material, quase metade do que chega até os selecionadores não é reciclável, portanto não podendo ser aproveitado para a venda. Em porcentagens, atinge em torno de 1,33% do total de resíduos sólidos produzido na cidade diariamente. E, dessa quantia, apenas 60% é material reciclado; os outros 40% correspondem a material não reciclável ou lixo orgânico.

De acordo com o Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, Fábio Fronza, após seis meses da implementação da coleta seletiva, houve uma redução de cerca de 15 a 22 toneladas de resíduos sólidos que, por mês, deixaram de ser enviados para o aterro sanitário, localizado no município de Giruá/RS. Em outros termos, dos 26 dias que o município realizava o envio de resíduos, pode-se dizer que reduziu um dia e meio de envio. Ainda não existem dados para constatar quanto dessa redução mensal deve-se a implementação da coleta seletiva, contudo o secretário estima que, atualmente, o índice de reciclagem gira em torno de 3% do volume produzido mensalmente no município.

Para que se tenha um panorama de caráter comparativo, de modo a analisar o andamento da implementação, municípios da região que já possuem coleta há mais de 10 anos, como, por exemplo, Santiago/RS, conseguem chegar num percentual de 10% de reciclagem ao mês, enquanto que Santo Ângelo possui um índice perto de 8%, o que leva ao entendimento de que o processo de evolução do serviço de coleta é lento, assim como se verifica no município de São Borja.

Quanto às causas desse pouco recebimento de material frente ao montante de resíduos sólidos que é produzido no município, identificou-se duas principais: ausência de cobertura total do serviço de coleta seletiva no município e falta de conscientização da sociedade, sobre as quais será discorrido nos próximos itens.

5.5.1.1 Ausência de cobertura total do serviço de coleta seletiva no município

Um dos pontos que interfere no volume de materiais recolhidos e entregues no centro de triagem é a não cobertura total do serviço de coleta seletiva no município. Embora o planejamento elaborado e divulgado pela prefeitura municipal preveja o atendimento de todos os bairros, na prática isso não ocorre. O Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente admite e justifica o fato de ainda não haver total cobertura do serviço:

Ah, atende 100%? Não, posso dizer que não atende. Tem ruas que a gente sabe que não está passando. Têm dois caminhões, um caminhão várias vezes estragou, aí ficou só um caminhão atendendo aquela região, não conseguiu, enfim tem alguns percalços com a empresa no caminho, mas, também, hoje a coleta seletiva ela é custo zero para o município. É uma questão que a gente também tem uma tratativa muito boa com a empresa, porque eles estão fazendo gratuitamente, cederam dois caminhões, estão usando os mesmos funcionários, os coletores, que fazem o orgânico, pra seletiva. Eles estão se virando e nos ajudando bastante. Tu também tem que ir com cuidado na situação. A gente cobra, mas cobra de uma forma amigável, e uma cobrança para melhorar, nunca criticando ou agredindo, sempre dando sugestões, fazendo reuniões pra ver de que forma a gente pode melhorar e resolver os problemas (FRONZA, 2019, informação verbal).

O fato é que, quando a coleta seletiva foi implementada no município, em setembro de 2018, já havia um contrato vigente com uma empresa, Eco Verde, a qual realizava apenas o recolhimento de resíduos orgânicos, já que quando a mesma venceu a licitação não havia previsão de recolhimento de materiais recicláveis. Desse modo, através de um acordo, a empresa de recolhimento cedeu dois caminhões e funcionários que também atendem a coleta de orgânicos para a coleta de recicláveis e, muitas vezes, esses não conseguem atender o mapa de recolhimento que abrange todo o município.

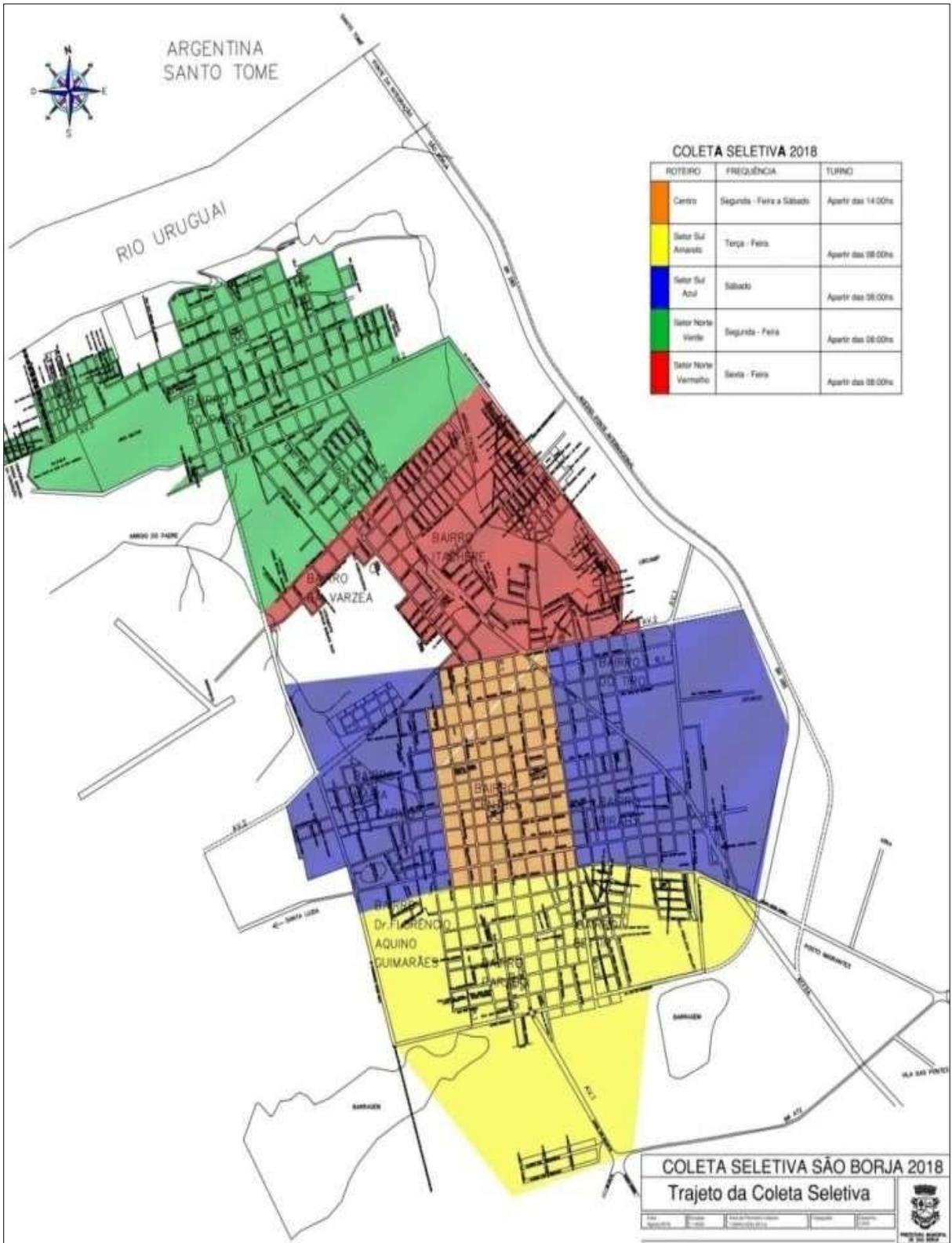
Em decorrência dessa estrutura ser cedida sem ser cobrado nenhum valor adicional, acaba dificultando o poder público municipal de cobrar efetividade da empresa executora do serviço. Conforme informações do Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, há previsão de uma nova licitação para recolhimento de resíduos sólidos neste ano de 2019, a qual irá prever, em seu edital, o serviço de coleta seletiva e outras ações relacionadas, tais como a disponibilização de contêineres.

Esse aspecto contratual constatado na implementação do Projeto Transformar é outro fator apontado por Silva e Melo (2000) como sendo um motivador para que os decisores tomem decisões relevantes para o sucesso de uma política pública. Como discorrido anteriormente, os “conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambiguidades legais, omissões e normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores tomem decisões relevantes para o sucesso da política pública (SILVA; MELO, 2000, p. 11).

Sendo assim, por falta de um contrato vigente que incluísse o serviço de coleta seletiva, o administrador tomou uma decisão importante para dar início a implementação do serviço do município: celebrou uma parceria com a empresa coletora de resíduos orgânicos através da qual houve a cedência de dois caminhões para a execução do Projeto Transformar sem nenhum custo para os cofres públicos municipais. Tal procedimento, como viu-se na identificação dos atores envolvidos, resultou em aspectos positivos, em termos de economicidade, mas também revelou consequências negativas, traduzidas pela dificuldade em cobrar efetividade do serviço.

O mapa atual da coleta seletiva divide o município em cinco eixos abrangendo todos os bairros, conforme figura abaixo:

Figura 11 – Mapa atual da coleta seletiva do município de São Borja/RS



Fonte: Prefeitura Municipal de São Borja (2019)

Pelo planejamento, o caminhão da coleta seletiva atende diariamente o bairro do centro e nos demais é previsto o recolhimento semanal.

5.5.1.2 Falta de conscientização

A pesquisa dá mostras de que grande parte da sociedade são-borjense ainda não possui consciência acerca da importância de uma coleta seletiva e de todos os benefícios que ela traz para os catadores, sociedade e poder público.

Realizou-se uma enquete com cem pessoas nas ruas centrais do município durante os dias 26 e 27 de fevereiro de 2019. Na ocasião, fizeram-se quatro questões relacionadas à coleta seletiva no município. Em uma delas, buscou-se descobrir se as pessoas conheciam, sabiam ou já tinham ouvido falar sobre a implantação da coleta seletiva no município:

Gráfico 1 – Percentual de são-borjenses que têm conhecimento da coleta seletiva

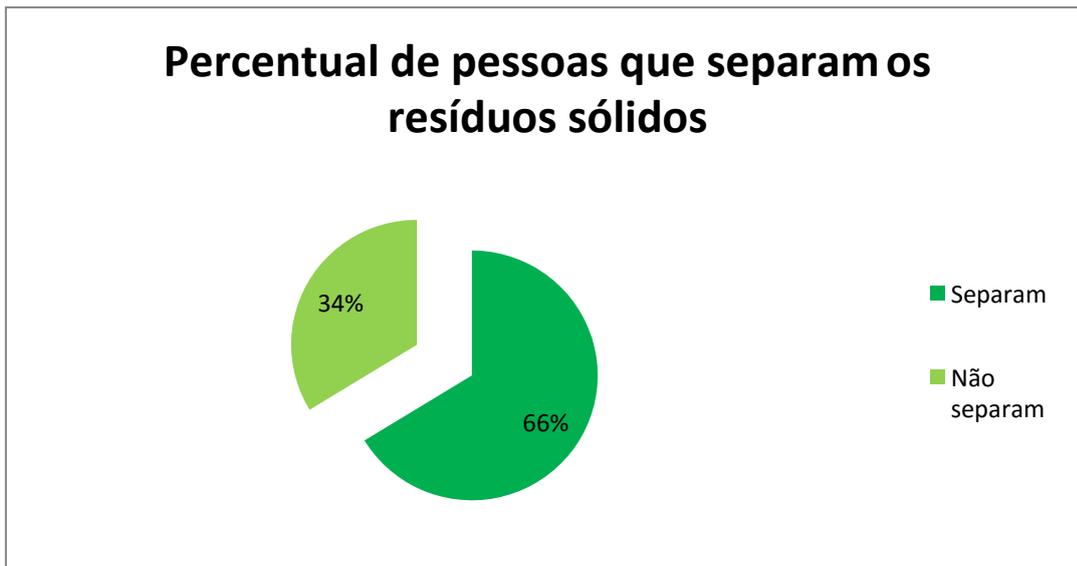


Fonte: Elaborado pela autora, com dados de enquete realizada em fevereiro de 2019

Percebe-se, então, que de um universo de 100 pessoas, 86 delas afirmaram saber da existência do serviço de coleta seletiva no município. Ou seja, 86% dos entrevistados sabiam que a coleta seletiva estava funcionando no município e 14% deles não tinham conhecimento da existência da mesma. Isso permite visualizar que a grande maioria (guardadas as limitações da amostra) acessa a informação de que existe uma coleta específica para o lixo reciclável na cidade.

Entretanto, desse percentual de 86% de pessoas que afirmaram ter conhecimento do serviço, 66% afirmaram realizar a triagem dos resíduos recicláveis em suas residências:

Gráfico 2 – Percentual de são-borjenses que costumam separar o lixo em suas residências



Fonte: Elaborado pela autora, com dados de enquete realizada em fevereiro de 2019

Assim, dos 86 dos cidadãos que afirmam conhecer o serviço específico para coleta de recicláveis, 57 ou 66% deles separam os seus resíduos sólidos diariamente em suas residências e 29 ou 34% dizem não realizar tal ação.

Ainda desse universo que afirma conhecer a existência da coleta seletiva, questionados se eles sabiam separar os resíduos sólidos produzidos em suas residências, a grande maioria dos entrevistados, 97% afirmaram saber realizar a triagem dos seus resíduos.

Gráfico 3 – Percentual de são-borjenses que sabem separar o lixo



Fonte: Elaborado pela autora, com dados de enquete realizada em fevereiro de 2019

Sendo assim, das 86 pessoas que estão informadas em relação a contar com um serviço específico de recolhimento de materiais recicláveis, 29 afirmam não efetuar a triagem, o que corresponde a 34%.

Não obstante, a grande maioria desse mesmo público diz-se saber realizar a triagem de resíduos, ou seja, dessas 86 pessoas, 83 (97%) disseram que, sim, sabem como separar os resíduos em suas residências. Em outros termos, apenas 3 afirmaram não saber fazer tal ação.

Com respaldo no dado anterior, infere-se que o motivo da não separação diária dos resíduos sólidos por 34% dos são-borjenses que afirmam ter conhecimento sobre a existência da coleta seletiva no município, não se deve ao fator falta de informação, seja em relação ao conhecimento sobre o serviço, seja pela falta de informação relacionada a forma como proceder na triagem dos seus resíduos domiciliares, já que 97% deles afirma saber como realizar essa tarefa. Frente a isso, nossa posição caminha no sentido de há uma falta de consciência por parte da população em relação à importância da coleta seletiva e todos os seus benefícios para os catadores, para a sociedade e para o poder público municipal.

Esse panorama evidenciado pelos dados vai ao encontro do que o presidente da associação dos catadores defendeu em seus relatos, na medida em que ele atribui ao fator falta de consciência um peso que interfere decisivamente no montante de materiais coletados. De igual sorte, pode-se afirmar que essa situação

decorre do fato de que a sociedade ainda não conhece o real significado de uma coleta seletiva:

Ainda têm pessoas aí que ainda que não sabem o que é uma coleta seletiva: “ah, larga lá fulano, dentro do saquinho!” Mas não sabem que existe uma coleta seletiva e nem sabem o que é uma coleta seletiva. Então, tem muito o que aprender! É a mesma coisa que colégio, uma criança sabe o que é uma coleta seletiva? Não, não sabe. Então tem muito que aprender e para um aluno aprender depende da professora. E a professora vai ter que vir aqui para olhar como que funciona para repassar para os alunos. Isso é uma educação, se não existe educação, não existe serviço! (MOLINA, 2018, informação verbal).

Assim, verifica-se que a falta de consciência está mais ligada ao desconhecimento do funcionamento da coleta seletiva, das famílias que são beneficiadas e tiram o sustento de tal atividade ao do que a falta de informação em seu sentido estrito¹⁴. Esse ponto de vista pode ser compreendido quando se analisa as ações despendidas pelo poder público municipal direcionadas a trabalhar com o fator informação e com o fator conscientização. Nesse sentido, podem ser elencadas várias ações, dentre elas:

- **Palestras em escolas:** Estão sendo realizadas palestras junto aos alunos das escolas municipais, nas quais se busca informar e conscientizar as crianças em relação a separação dos materiais recicláveis em suas residências.
- **Trabalho de conscientização junto aos professores:** São promovidas reuniões e seminários de preparação dos docentes da rede pública municipal com o objetivo de fornecer subsídios para que os mesmos possam replicar em sala de aula.
- **Trabalho porta a porta realizado pelos agentes ambientais:** Está sendo realizado um trabalho de conscientização casa a casa, onde um agente ambiental está indo nas residências e aplicando um questionário, no qual se questiona se elas fazem a coleta seletiva, o que elas estão observando, no que a o poder público está falhando na coleta seletiva. Conforme o Secretário da Agricultura e Meio Ambiente, Fábio Fronza, é adquirir subsídios para a tomada de decisão:

¹⁴ A informação é imprescindível na construção da consciência ambiental, mas ela, isolada, tem uma dimensão bem menos profunda que a consciência, pois essa envolve não apenas a recepção de uma ideia ou valor, mas, sim, na consolidação desses atributos. Como afirma Leff (2001 apud SOARES; NAVARRO; FERREIRA, 2004, p. 46), “falar em uma consciência ambiental implica na busca e na consolidação de novos valores na forma de ver e viver no mundo, a partir da complexidade ambiental, que possibilita a construção de novos padrões cognitivos na relação homem/natureza”.

[...] Então nós estamos nos munindo de materiais. Em dois dias de trabalho nós já soubemos, lá nessa quadra essa rua, foi unânime todo mundo falou que o caminhão não passou nessa semana. Daí tu já sabe, já liga para a empresa, tu já sabe atacar aqueles pontos nevrálgicos (FRONZA, 2019, informação oral).

- **Folders explicativos:** os quais estão postos abaixo:

Figura 12 – Frente de folder distribuído em 2018-2019 pela Prefeitura Municipal de São Borja

The folder features a map of São Borja divided into color-coded zones for selective waste collection. The zones and their corresponding collection days and times are detailed in the table below.

Roteiro	Frequência	Horário
Centro Laranja	Diariamente	A partir das 14 hs
Setor Sul Amarelo	Terça-feira	A partir das 8 hs
Setor Sul Azul	Sábado	A partir das 8 hs
Setor Norte Verde	Segunda-feira	A partir das 8 hs
Setor Norte Vermelho	Sexta-feira	A partir das 8 hs

The folder also includes the logo of the Municipality of São Borja (Cidade 2017-2021), the logo for 'Projeto Transformar' (Transforming Communities and People), and the 'Coleta Seletiva' (Selective Collection) logo. The map shows various neighborhoods such as Passo, Leonel Brizola, Itácheré, União, Cabeleira, Jaguarí, Tiro, Piraty, Parabol, Bettim, Centro, Florencio, Maria do Carmo, and José Pereira Alvarez (Núcleo). Other landmarks like the Airport and Rio Uruguai are also marked.

Fonte: Prefeitura Municipal de São Borja (2019)

Figura 13 – Verso de folder distribuído em 2018-2019 pela Prefeitura Municipal de São Borja



Fonte: Prefeitura Municipal de São Borja (2019)

Observa-se que nesse material informativo distribuído pela Prefeitura Municipal de São Borja há, de um lado, informações em relação ao roteiro da coleta seletiva e, de outro, um passo a passo de como separar os resíduos sólidos, além de dicas de materiais que são e não são recicláveis. Também é exposta uma mensagem de conscientização, evidenciando os benefícios da coleta para a prevenção da proliferação de doenças, isto é, enfatizando a questão da melhoria da qualidade de vida, bem como a contribuição para a geração de renda para dezenas de famílias, em uma perspectiva que denota, ainda que de forma sutil, o caráter sociambiental, examinado neste trabalho.

Na sequência, apresenta-se outro folder distribuído pelo poder público municipal:

Figura 14 – Frente de folder distribuído em 2019 pela Prefeitura Municipal de São Borja

The image shows the front of a recycling folder. At the top, the title "Pratique a Coleta Seletiva" is written in large blue letters, with the subtitle "É muito fácil!" in green below it. The text explains that one should separate recyclable materials like long-life packaging, paper, plastic, glass, and metal, and that these should be clean and placed in paper boxes or plastic bags for collection by cooperatives. It lists benefits of selective collection: saving natural resources, preserving the environment, and improving quality of life. A cartoon boy with brown hair and a yellow shirt is holding a wooden tray with a recycling symbol, filled with various recyclable items like a glass bottle, a milk carton, and a juice carton. The background shows a stylized cityscape with green hills in the foreground.

Pratique a Coleta Seletiva

É muito fácil!

Basta **separar o que pode ser reciclado**, como as embalagens longa vida, papel, plástico, vidro e metal.

Eles devem estar **limpos**, em **caixas de papelão** ou em **sacos plásticos**, e disponibilizados para a coleta feita por Cooperativas - que enviam para as indústrias recicladoras que geram novas matérias primas para inúmeros produtos.

A Coleta Seletiva tem uma série de **vantagens**: economiza recursos naturais, **preserva o meio ambiente** e melhora a nossa **qualidade de vida**. Também promove a inclusão social de muitas famílias que vivem da reciclagem.

Tudo começa com a sua atitude de separar o material reciclável!

Lembre-se: as embalagens longa vida são 100% recicláveis!

Fonte: Prefeitura Municipal de São Borja (2019)

Figura 15 – Verso de folder distribuído em 2019 pela Prefeitura Municipal de São Borja

O que separar para a Coleta...

Papel

- embalagens longa vida (leite, suco, achocolatados e outros);
- caixas de papel e papelão;
- jornais e revistas;
- papel embrulho em geral.

Vidro

- garrafas;
- copos;
- frascos de perfumes;
- cacos de vidro (devidamente embalados).

Metal

- latas de alumínio;
- bisnagas e tubos aerossóis;
- panelas;
- chapas de aço, cobre, ferro e zinco.

Plástico

- garrafas PET;
- copos, potes, tampas;
- sacolas plásticas;
- canos e tubos de PVC.

... e o que não pode!

Lixo comum

Restos de alimentos, papéis higiênicos e faldas usadas, papéis engordurados, espelhos quebrados, itens de porcelana ou madeira e restos de tecido.

Outros resíduos

Para pilhas, baterias, lâmpadas, outros itens eletrônicos e embalagens de agrotóxicos, entre em contato com o fabricante pois podem contaminar o solo e a água.

Anote o dia da coleta seletiva em seu bairro.

2º 3º 4º

5º 6º sábado

Manhã Tarde Noite

Para maiores informações

www.rotadareciclagem.com.br

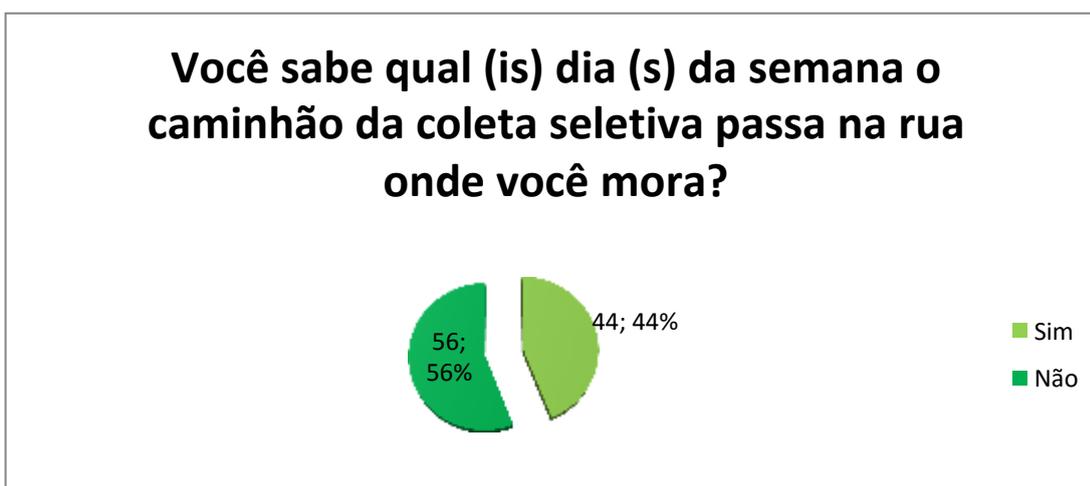
Atenção: não jogar estes resíduos no lixo comum. Reciclar com Embalagens Longa Vida do Terra Pak.

Fonte: Prefeitura Municipal de São Borja (2019)

Já nesse outro folder, observa-se que, em sua frente, há uma mensagem incentivando as pessoas a participarem da coleta seletiva, bem como lembrando as mesmas da importância e dos benefícios que esse gesto implica para o meio ambiente, além de gerar renda e a inclusão social de famílias que vivem da reciclagem, na mesma perspectiva do anterior.

Em seu verso, são trazidas dicas e informações em relação a que materiais podem ser direcionados à coleta seletiva, bem como um lembrete para marcar o dia da semana em que o serviço atende o bairro onde o indivíduo reside. Quanto a este ponto, vale referir que, embora possa parecer irrelevante em uma análise preliminar, outro fator constatado, o qual pode ser motivador do baixo volume de material reciclável que chega até o centro de triagem, é a falta de informação da população são-borjense especificamente quanto ao dia da coleta em seu bairro. Isso, pois, 56,56% dos entrevistados não souberam responder qual (is) dia (s) da semana o caminhão da coleta seletiva passava nas ruas onde eles moravam, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 4 – Percentual de são-borjenses que sabem o dia em que o caminhão de coleta seletiva passa em suas ruas



Fonte: Elaborado pela autora, com dados de enquete realizada em fevereiro de 2019

Assim, pode-se dizer que está acontecendo, sim, uma disseminação de informações relativas à coleta seletiva, tanto em relação a aspectos pontuais (quais materiais separar, qual o dia da semana em que o veículo de coleta seletiva passa nos bairros etc.), quanto ao aspecto da conscientização, na medida em que as campanhas lembram as pessoas que os materiais separados em casa podem gerar inclusão social de famílias que vivem da reciclagem, além de contribuir com o meio ambiente.

Como discorrido anteriormente, nas palavras de Fiorillo (2013), a informação é imprescindível para a efetivação de um Estado Socioambiental e condição essencial para suscitar a educação ambiental e, conseqüentemente, a consciência ecológica. Portanto, informação e educação devem ser trabalhadas conjuntamente, já que ambos estão sobrepostos: a informação ambiental encontra respaldo legal nos Arts. 6º, § 3º, e 10 da Política Nacional do Meio Ambiente e a educação ambiental no Art. 225, § 1, VI, da Constituição Federal: “alguns princípios do direito ambiental constitucional se interpenetram, de modo a estabelecer uma interdependência. [...] a educação ambiental é efetivada mediante a informação ambiental, que é expressamente abraçada pela Constituição” (FIORILLO, 2013, p. 127).

Porém, o que acontece é que essa informação é exposta apenas de forma breve, sem maiores detalhes de como funciona o centro de triagem, de como que é realizado o trabalho dos selecionadores e da importância que os materiais recicláveis têm em suas vidas, uma vez que se constituem em fonte de sustento para as suas famílias. Ou seja, ainda não foi levado até a sociedade um retrato do que seja, realmente, uma coleta seletiva, como afirma o presidente da associação dos catadores. Desse modo, acredita-se que, realizada alguma ação divulgatória mais aprofundada em relação ao trabalho dos selecionadores no centro de triagem, espera-se que a solidariedade e a autonomia individual e social, princípios-chave no Estado Socioambiental de Direito, possam ser instigados na sociedade, com reflexos positivos no fomento da política ambiental Transformar.

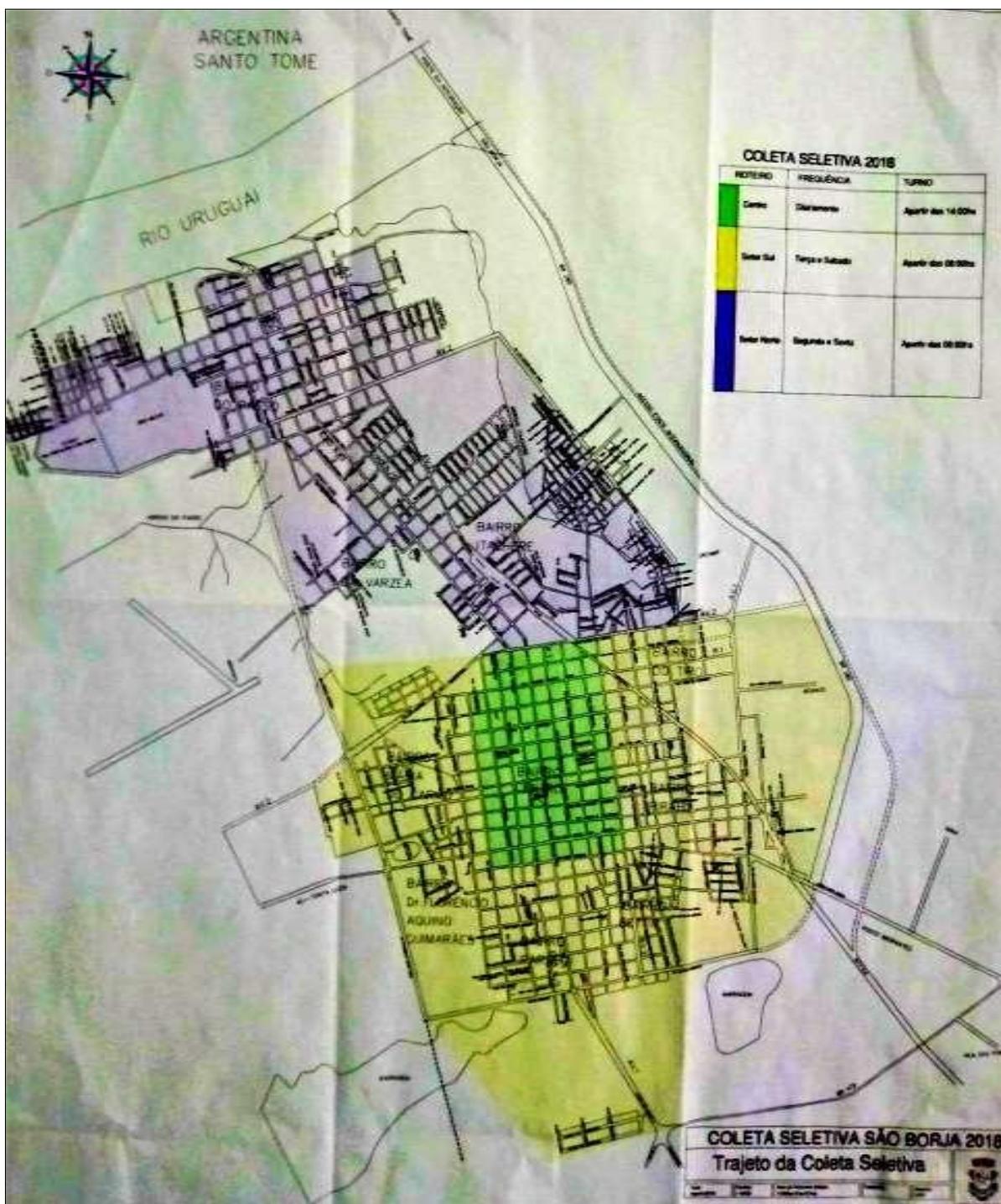
5.5.2 Falta de experiências relacionadas à coleta seletiva

Percebe-se que o fato de não ter tido um serviço de coleta seletiva anterior acaba gerando certa dificuldade no momento de implementar a política pública Transformar. Não contar com experiências positivas e negativas relacionadas à coleta seletiva constitui-se em um obstáculo para o poder público municipal, como afirma o Secretário da Agricultura e Meio Ambiente:

Nós não tínhamos nenhum histórico do passado, então nós partimos do zero, literalmente. Às vezes é bom, mas às vezes é ruim, porque tu não tem como saber, eu não pude falar com o secretário passado ou tinha aqui um material para saber quais foram os desafios pra gente tentar melhorar. Então, nós estávamos no breu. Partimos da estaca-zero, por isso da comissão, então, bom, vamos juntar cabeças pensantes que é melhor que só o secretário e a equipe dele ali pensando. Então, vamos unir esforços, porque eu não sabia também, aprendi muito, fomos ouvir outras pessoas [...] Daí começamos pegar subsídios para montar o plano de coleta seletiva do município de São Borja. E aí fomos amadurecendo, fomos conversando até dar o pontapé inicial para começar de fato (FRONZA, 2019, informação verbal).

Em função de tal circunstância, houve alterações por ocasião da implementação. Um exemplo foi a mudança na divisão da cidade para fins de atendimento do caminhão da coleta seletiva. Num primeiro o momento, o município foi dividido em três eixos, conforme mapa abaixo:

Figura 16 – Mapa da coleta seletiva estipulado na formulação do Projeto Transformar



Fonte: Prefeitura Municipal de São Borja (2018)

Em menos de um mês aplicando esse mapa, verificou-se que o mesmo não era exequível:

Teve algumas alterações, aquele mapa, o grande, foi quando nós lançamos, nós dividimos a cidade em três eixos, porque nós achamos no plano que dois caminhões atenderiam aquilo. Com duas semanas, fechou, eu segurei um mês para termos respaldo de pelo menos um mês. Chegou um mês, a gente falou: “não deu!”, dois caminhões não vai, aquele roteiro não vai (FRONZA, 2019, informação verbal).

Assim, percebe-se que a falta de experiências de coleta seletiva no município de São Borja é um dos pontos que dificultam a implementação do Projeto Transformar, uma vez que a atual administração não pode contar com profissionais que já tiveram contato com atividades nesse sentido, nem com históricos de ações relacionadas a esse tipo de política pública.

Também se verifica que o fato de o mapa de coleta seletiva ter sido modificado já nos primeiros meses de execução do Projeto Transformar é um exemplo claro de que são necessárias novas decisões no curso da implementação, como prevê o modelo *Bottom-up*, não podendo considerar que a formulação acabe logo quando se coloque em ação os objetivos estipulados. Como defende Dagnino et al. (2016), sempre existe um controle imperfeito em todo o processo de elaboração de política, o que condiciona o momento da implementação. Isso porque o ciclo político é entendido como um processo interativo através do qual uma política se mantém em formulação durante um tempo considerável, relacionando-se com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação. Não obstante, ainda nessa seara, deve-se apontar que o próprio modelo de coleta seletiva implementado através do Projeto Transformar diverge daquele apresentado inicialmente no PMGIRS na medida em que esse previa uma coleta do tipo ‘porta a porta’ realizada pelos próprios catadores e, na prática, efetivou-se um modelo de coleta através de um caminhão especializado.

Além disso, como prevê o modelo *Bottom-up* e já foi discorrido anteriormente, existe, sim, uma maior liberdade de burocratas e redes de autores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas (SECCHI, 2002), como se observou nas ações do presidente da associação que administra o serviço de coleta seletiva no município, que, frente a dificuldades, tomou algumas decisões que modificaram a política pública inicialmente pensada. Algo que não está previsto em

uma estrutura *Top-Down*, a qual entende os problemas como meros desvios de rota (SILVA; MELO, 2000).

5.5.3 Escassez de recursos

Percebeu-se que a falta de recursos também pode ser vista como uma dificuldade na implementação do Projeto Transformar. O galpão cedido pela prefeitura para abrigar o centro de triagem não recebeu nenhum tipo de investimento em sua estrutura física, assim não contando com um banheiro adequado, tampouco um refeitório com condições mínimas para os selecionadores utilizarem.

Quanto a equipamentos, o município cedeu uma prensa para a confecção de fardos, porém a mesma logo se tornou pequena frente ao aumento do volume de material que foi apresentando. Dessa forma, a opção encontrada pelo presidente da associação foi solicitar o empréstimo de uma prensa maior junto à própria empresa Reciclagem Balottin que compra os seus materiais:

O que prefeitura ajudou foi só com uma prensa pequena. E essa prensa pequena ela não deu uma estrutura de nada, porque o material começou a aumentar. Então eu tive que correr de atrás, arrumar padrinho para poder trazer uma prensa pra cá, um elevador (MOLINA, 2018, informação verbal).

Pela falta de recursos, também, foi preciso arrumar emprestado, com a mesma empresa, uma máquina de cortar papel para ser possível receber montante de papéis doados por instituições do município.

Agora já vai vir, já arrumei também a máquina de cortar papel. Porque tem 11.000 quilos de papel para vir para cá e eu preciso dessa máquina para moer o papel. E essa máquina aí ela desfia o papel, esses papel de ofício. Então esse papel está lá na Receita parado, esperando a máquina. A máquina não vem para cá porque a máquina está em conserto. Então, agora, até o fim do ano, essa máquina está aqui. A máquina é emprestada, eu que arrumei, e o conserto sai do caixa da associação (MOLINA, 2018, informação verbal).

Outro fator que seria imprescindível para o fomento da coletiva, porém também depende de investimentos ou de uma nova licitação que o preveja, é a

disponibilização de containers para o depósito de resíduos recicláveis. Isso, porque, a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente identificou que, pelo fato de não haver um local específico para os recicláveis, os resíduos orgânicos acabam sendo recolhidos pelo caminhão coletor de recicláveis e vice-versa. Essa confusão acaba acontecendo, principalmente, no Bairro Centro onde a coleta de resíduos é realizada diariamente, pela parte da tarde os recicláveis e pela parte da noite os orgânicos e não há um local específico para cada um dos materiais:

Então, o que está acontecendo no Centro: como é tudo no mesmo dia, eles não estão dando atenção e entendendo que: “bom, depois do meio dia, após as 14h, passa o seletivo, então depois do almoço eu tenho que por só o seletivo em frente de casa e à noite vai passar o orgânico”. Tem algumas residências que tem as duas lixeiras separadas, facilita bastante (FRONZA, 2019, informação verbal).

Disso decorre que a coleta seletiva acaba recolhendo resíduos orgânicos, o que atrapalha a triagem pelos selecionadores, e o caminhão coletor de orgânicos acaba levando os recicláveis, os quais deixam de chegar ao centro de triagem. A expectativa do Secretário da Agricultura e Meio Ambiente, é prever containers próximo edital de licitação:

Esse ano vai ter licitação da empresa que vai ganhar a coleta de resíduos sólidos, então nós temos pensando algumas alternativas de facilitar isso no centro, uma delas é implantação de containers nas ruas. Agora esse ano vai ser contemplada a coleta seletiva na licitação, então a empresa que ganhar já vai saber e ser remunerada por esse serviço. Então vamos ter um acréscimo muito grande na qualidade. E pra resolver esse problema no centro, uma sugestão é os containers, porque a gente viu que em outros municípios funcionou muito bem (FRONZA, 2019, informação verbal).

Porém, vale frisar que a implementação da coleta seletiva, até o momento, não possui nenhum custo significativo para os cofres públicos municipais, pois os dois caminhões que realizam a coleta dos materiais recicláveis e os transportam até o galpão de triagem foram cedidos pela empresa que já vinha realizando a coleta de resíduos orgânicos. Os equipamentos de proteção individuais – EPI’s utilizados pelos selecionadores, embora se perceba que não são suficientes, assim como os materiais informativos, os folders, foram conseguidos através de uma parceria com empresas do município e de outras regiões.

5.6 Perspectivas do Projeto Transformar: proposições decorrentes da análise

Conforme o Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente¹⁵, Fábio Fronza, atualmente se estima que cerca de 3% a 4% do montante de resíduos sólidos produzidos no município esteja sendo reciclado. Como já apontado, a meta, para os próximos anos, é aproximar-se de índices alcançados por municípios vizinhos como Santiago e Santo Ângelo, que já têm uma trajetória relacionada à coleta seletiva e reciclam, respectivamente, 10 e 8% de materiais.

Uma meta estipulada pela Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente que pode impactar positivamente no Projeto Transformar é a criação de mais um centro de recebimento de material reciclável:

Nós definimos na Comissão também uma associação que já existia há muito tempo em São Borja, já tinha trabalhado a ideia de que num primeiro momento quando nós aumentarmos a coleta quem sabe nós podemos descentralizar e ter dois locais e dividir esse resíduos entre mais pessoas. Essa é a ideia! Do que depende pra isso acontecer? Da população: quanto mais resíduos reciclados eles separem, mais lugares nós vamos poder descentralizar e destinar para mais associações (FRONZA, 2019, informação oral).

Assim, caso haja aumento de materiais recolhidos, pretende-se criar mais um centro de triagem localizado em outro extremo da cidade, para que catadores de outros bairros também possam ter a oportunidade de participar da coleta seletiva. Aí, mais uma vez, figura o papel da sociedade no fomento da coleta seletiva no município: o hábito de separar os seus resíduos sólidos.

De igual sorte, resgata-se a informação de que uma das apostas do poder público municipal é a nova licitação para contratação de empresa para recolher os resíduos sólidos, a qual já contemplará o serviço de coleta seletiva que, até então, é uma cortesia da empresa que executa o serviço de coleta de resíduos orgânicos, e a implantação de containers para depósito de materiais recicláveis.

Identifica-se, com os dados já levantados e analisados, que a consciência ambiental, a qual se efetiva através da educação ambiental, é primordial para a permanência e otimização do Projeto Transformar. Considerando tal constatação, restam subsídios para se propor algumas sugestões para que essa política pública possa ser fomentada com os seus benefícios já mencionados ao longo desta

¹⁵ Gestão 2017-2020.

pesquisa. Assim, elenca-se algumas delas, das quais a pesquisadora escolheu uma para executar como parte de um produto técnico, a saber:

1) Atuação da Prefeitura Municipal em redes sociais: sugere-se a criação de páginas do Projeto Transformar nas principais plataformas de redes sociais, tais como Instagram e Facebook, as quais seriam alimentadas pelo Departamento de Comunicação – Decom da Prefeitura Municipal de São Borja. O objetivo é alimentá-las com dicas de separação de resíduos sólidos, curiosidades sobre a destinação dos recicláveis, mensagens de conscientização e a apresentação do perfil dos selecionadores pertencentes ao Projeto, visando, assim, difundir o Projeto Transformar e criar uma cultura de educação ambiental e de valorização do catador.

2) Aplicativo para a criação de uma rede de catadores e geradores de materiais recicláveis: um aplicativo que pode ser chamado de Aplicativo Transformar, o qual seria alimentado pela Prefeitura Municipal de São Borja, a qual teria a função de cadastrar catadores que ainda atuam nas ruas da cidade para fazer parte do aplicativo, criando, então, um localizador de catadores. Tal programa seria utilizado por pessoas que possuem materiais recicláveis em suas residências e queiram dar um destino correto para os mesmos. Desse modo, elas apenas acessariam e teriam o endereço do catador mais próximo ou o próprio catador visualizaria onde há materiais disponíveis para a coleta, criando, assim, uma rede entre geradores e catadores de materiais recicláveis. Isso contribuiria para mais catadores disporem de uma oportunidade de aumentar as suas rendas e de ter seu trabalho facilitado, aumentando o número de beneficiados com o Projeto Transformar, permitiria aos moradores que ainda não contam com o serviço de coleta seletiva dar um destino socioambiental aos seus materiais recicláveis. Um aplicativo semelhante chamado Pimp My Carroça já está em funcionamento e já teve milhares de downloads. O aplicativo seria uma forma de incluir os catadores que não fazem parte da política pública e ainda aumentar a abrangência do Projeto Transformar, pois abarcaria aqueles bairros que o caminhão de coleta seletiva não passa e, também, poderia incentivar aquelas pessoas que, muitas vezes, não têm o hábito de direcionar seus materiais recicláveis ao caminhão da coleta seletiva, a dar um destino correto aos seus recicláveis. Desse modo, não influenciando negativamente na quantia de material recebido no centro de triagem, apenas resgatando um material que talvez não teria um destino adequado

3) Programa troca-troca: consistiria em trocar alimentos por materiais recicláveis. Essa ação seria promovida em bairros com grande quantidade de moradores com baixa renda, as quais trocariam materiais gerados em casa ou recolhidos na rua por alimentos. Os materiais reciclados seriam direcionados para o Projeto Transformar. Desse modo, haveria colaboração com as pessoas com dificuldades financeiras, com aos selecionadores e suas famílias, além de promover o Projeto Transformar e a cultura da educação ambiental. Cidades como Caxias do Sul e Passo Fundo já possuem programas semelhantes com resultados positivos.

4) Uso de recursos audiovisuais: utilizar recursos audiovisuais para criar materiais de cunho educativo para serem doados a instituições públicas, tais como escolas, universidades, câmara municipal de vereadores, e também serem utilizados pela própria Prefeitura durante palestras e eventos. Tais recursos podem ser divulgados em redes sociais e outras plataformas digitais, visando suscitar a consciência ambiental. Dentre as sugestões, essa foi a ação escolhida pela pesquisadora para ser desenvolvida como um produto técnico, fruto desta dissertação de mestrado. Quanto às demais, ficam à disposição da Prefeitura Municipal de São Borja para uma futura concretização. O próximo capítulo aborda os detalhes referentes à produção técnica proposta.

6 PRODUÇÃO TÉCNICA

A partir deste estudo, constata-se que nesses primeiros passos da implementação da coleta seletiva em São Borja/RS é primordial promover a conscientização ambiental para que mais pessoas separem seus resíduos e, conseqüentemente, um maior volume chegue até o centro de triagem, fomentando, assim, a coleta seletiva. A consciência ambiental efetiva-se através da educação ambiental, a qual está prevista na Constituição Federal de 1988¹⁶ e expressa na Política Nacional de Educação Ambiental¹⁷ como sendo uma atribuição do poder público, tendo esse o dever de promover, além da educação ambiental, o engajamento da sociedade na conservação, preservação, recuperação e melhoria do meio ambiente. Mais tarde, em 2012, a implementação da educação ambiental em instituições de ensino básico e superior foi regulamentada pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental¹⁸.

Importante destacar que a conscientização que se defende como imprescindível não se enquadra na forma banalizada e acrítica atribuída ao termo em distintas situações. Consubstancia-se, outrossim, em meta proposta com base em dados e com intencionalidades claramente definidas.

Frente a isso, propõe-se um produto técnico pensado para promover a educação ambiental e a consciência ecológica e social em relação à coleta seletiva no município de São Borja/RS. Trata-se de um mini-documentário de cunho informativo e conscientizador que tem como título “Transformando hábitos. Transformando vidas”, o qual tem como objetivo evidenciar como funciona o Projeto Transformar e o dia a dia no centro de triagem, o trabalho dos selecionadores e o

¹⁶ A Constituição Federal de 1988, no inciso VI do § 1º do artigo 225 determina que o Poder Público deve promover a Educação Ambiental em todos os níveis de ensino, pois “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

¹⁷ Criada a partir da Lei n. 9.795/99, além de instituir a Política Nacional de Educação Ambiente, dispõe sobre a educação ambiental. Tal Política traz as atribuições de cada setor da sociedade em relação à promoção da educação ambiental, além de seus princípios e objetivos. Também dispõe sobre atividades e linhas de atuação que devem ser desenvolvidas na educação escolar e a diferenciação entre educação ambiental formal e não-formal (BRASIL, 1999).

¹⁸ A Resolução Nº 2, de 15 de junho de 2012, estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental a serem observadas pelos sistemas de ensino e suas instituições de Educação Básica e de Educação Superior, orientando a implementação do determinado pela Constituição Federal e pela Lei nº 9.795, de 1999, a qual dispõe sobre a Educação Ambiental (EA) e institui a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) (BRASIL, 2012).

que os recicláveis representam em suas vidas, visando demonstrar para a sociedade o quanto uma simples ação de separar os resíduos é determinante na vida dessas pessoas. Isto é, será demonstrada a coleta seletiva e seus benefícios tendo como protagonistas os próprios catadores, para que a sociedade conheça, de fato, o que é uma coleta seletiva e todo o universo que ela engloba.

A confecção deste produto técnico foi uma demanda espontânea da pesquisadora, a qual escolheu a produção de um documentário pelo fato de que, embora já tenha se verificado ações informativas e educacionais em relação à coleta seletiva, nenhuma, até o momento, havia trazido os catadores e o seu trabalho à tona através de recursos audiovisuais.

Espera-se que este produto técnico contribua para incitar a consciência socioambiental da sociedade são-borjense em relação à coleta seletiva e ao papel de seus trabalhadores. De igual sorte, o intuito é fazer com que essa ação educacional se reflita em aumento do volume de materiais recicláveis recebidos no centro de triagem, colaborando com o fomento da coleta seletiva no município de São Borja e, ao lado disso, auxilie com a redução de gastos pela Prefeitura Municipal de São Borja, permitindo que a mesma possa investir em outros setores essenciais para a população.

6.1 Aplicação do produto técnico

O principal público-alvo desse documentário são professores e educadores do município de São Borja, os quais figuram como os principais disseminadores de conhecimento, pois, como se constatou ao longo deste estudo, a conscientização ambiental é um fator preponderante para o fomento da coleta seletiva no município e a mesma se concretiza através de educação ambiental. Para tanto, o produto técnico “Transformando Hábitos. Transformando Vidas” será fornecido à Prefeitura Municipal de São Borja para que seja utilizado em palestras e eventos e para que a mesma direcione o material à 35ª Coordenadoria de Regional de Educação, sediada no município, a qual pode utilizar em capacitações, seminários e eventos promovidos pelo órgão. Além disso, será fornecido a outras instituições públicas que tiverem interesse no material.

A Universidade Federal do Pampa também poderá fazer uso do material, tanto em salas de aula quanto em projetos de ensino, pesquisa e extensão. Neste

particular, considera-se que o Campus São Borja possui sete cursos de graduação presenciais e um de Ensino à Distância (EAD), sendo que destes, dois ocupam-se da formação de professores, quais sejam, Ciências Humanas e Geografia. A utilização não se pretende restrita a tais graduações, por certo, posto que a educação ambiental se trata de tema cujo enfrentamento é obrigatório a todos, de modo transversal.

Sendo assim, a abrangência prevista para o produto técnico é a nível local, enfocando a comunidade educacional do município de São Borja. Porém, o mesmo será disponibilizado, também, na plataforma *YouTube*, adquirindo visibilidade local, nacional e internacional.

Link do documentário Transformando hábitos. Transformando vidas.

<https://www.youtube.com/watch?v=vCPvIlyo18U>

7 CONCLUSÃO

Ao longo dessa dissertação de mestrado foi desenvolvida uma análise dos primeiros passos da implementação da coleta seletiva no município de São Borja/RS, a qual foi materializada pelo Projeto Transformar. A pretensão foi conhecer o funcionamento da política pública, os atores diretamente envolvidos, identificar as principais dificuldades enfrentadas nessa etapa inicial de implementação para, então, sugerir alternativas para fomentar a coleta seletiva. E, desse modo, contribuir para que mais famílias de catadores pudessem ser beneficiadas, para que a população pudesse contar com uma cidade mais limpa e sustentável e que o município pudesse economizar recursos públicos para serem investidos em outros setores.

Para tanto, foi adotado como passo metodológico inicial a imersão da pesquisadora no objeto de exame e a interação com os atores diretamente envolvidos com a política pública analisada. Sobre essa experiência empírica, é imprescindível trazer à tona o quanto ela foi fundamental para a condução e execução deste estudo e para o crescimento acadêmico da pesquisadora. Isso porque permitiu a ela um contato mais próximo com o seu objeto de pesquisa, proporcionando uma compreensão empírica acerca da política pública Transformar que talvez não fosse possível através de outros instrumentos metodológicos.

Também foi essencial para derrubar alguns pré-julgamentos criados antes da imersão realizada, tais como a concepção que o investimento financeiro fosse a questão primordial nesses passos iniciais da coleta seletiva. Embora, seja, sim, importante e necessário, não é a principal necessidade em um primeiro momento. Além disso, ouvir uma catadora que não está participando da política pública em análise permitiu constatar que eles, de forma indireta, também obtiveram reflexos positivos em suas atividades de catação. Indo, também, contra a uma concepção inicial que eles teriam sido prejudicados pela implementação da coleta seletiva.

Em relação à análise em si da implementação da coleta seletiva em São Borja, embora recente, percebeu-se que o poder público municipal não dispôs de muitos investimentos iniciais para implementar as ações do Projeto Transformar. Para dar início à política pública, o poder público municipal cedeu os seguintes recursos a Associação Ecos do Pampa, responsável pela administração do serviço no município: um galpão, serviço de coleta e transporte dos resíduos

recicláveis, uma prensa de recicláveis e o custeio de água e luz do local. Nesse sentido, verificou-se que a estrutura física onde funciona o centro de triagem não recebeu nenhum tipo de reforma ou adaptação, desse modo não dispendo de banheiros adequados, tampouco um refeitório.

Quanto ao material de trabalho, detectou-se que ainda faltam muitos equipamentos para facilitar o trabalho dos selecionadores, tais como: esteira, uma prensa maior e máquina de cortar papel. Os selecionadores recebem de R\$30,00 a R\$35,00 a cada dia de trabalho, remuneração essa que provém da venda mensal dos materiais selecionados, sem nenhum complemento financeiro por parte do poder público municipal e, além disso, não possuem nenhum direito trabalhista.

Entretanto, embora ainda não haja uma estrutura adequada para trabalho, a partir da implementação da coleta seletiva os selecionadores passaram a dispor de um ambiente fechado e protegido contra o tempo para trabalhar, visto que grande parte deles selecionavam materiais no lixão da cidade ou pelas ruas da cidade. Além disso, dispõe de Equipamentos de Proteção Individual (EPI's) para executarem as suas funções, dessa forma proporcionando condições um pouco mais dignas de trabalho aos selecionadores. Assim, mesmo que objetivo da PNRS de incluir os catadores na coleta seletiva, garantindo a sua inclusão social e emancipação econômica não tenha atingida totalmente até o momento, já que apenas 14 de um universo de 400 catadores estejam participando do mesmo, não se pode ignorar que os participantes do Projeto Transformar tiveram, sim, melhorias em suas condições de trabalho. E, quanto aos catadores que ainda catam nas ruas, obtiveram reflexos positivos na sua atuação com a implementação da coleta seletiva, já que aumentou o volume de material disponível e ainda facilitou a sua tarefa de catação, uma vez que os resíduos já estão separados em frente às residências.

Quanto à rede de atores envolvidos na implementação da coleta seletiva no município, identificou-se três principais, os quais interagem constantemente e são os responsáveis por manter a política pública em funcionamento: a Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, a Associação Ecos do Pampa e a empresa Eco Verde. Nessa rede de atores, percebeu-se certa relação de dependência do poder público municipal, representado pela secretaria, e a empresa responsável pela coleta de resíduos orgânicos pelo fato desta ter cedido dois caminhões, sem custo, para que fosse possível dar início ao serviço de coleta seletiva no município, o que está dificultando a cobrança de efetividade em relação ao trabalho prestado pela

Eco Verde. Entender essa relação entre os principais atores foi de suma importância para entender os primeiros passos da implementação da coleta seletiva no município de São Borja, pois através dela é possível entender alguns aspectos relacionados às principais dificuldades dessa fase da política pública Transformar, tais como a não cobertura total da coleta de recicláveis que se verificou neste estudo.

Em relação aos desafios enfrentados nesses primeiros meses de implementação da coleta seletiva, elencou-se três principais. O primeiro deles é o pouco material recebido no centro de triagem, pois embora se tenha percebido que o material recebido no galpão venha aumentando, mesmo que timidamente, o volume de material reciclável recebido ainda é ínfimo, considerando a média diária de resíduos sólidos que é produzido no município. E, do reduzido material que é recebido, uma grande quantidade não é reciclável e outra parte é de lixo orgânico misturado. Frente a isso, buscou-se conhecer algumas das causas para esse baixo volume de materiais recebidos, sendo identificadas duas: a ausência de cobertura total do serviço de coleta seletiva e a falta de conscientização da sociedade.

Em relação à primeira causa, não cobertura integral do serviço de coleta seletiva, embora no planejamento do serviço de coleta seletiva esteja prevista a cobertura de toda a zona urbana, na prática isso não está acontecendo. Isso porque o serviço de coleta seletiva foi iniciado sem que o mesmo estivesse contido no contrato com a empresa que executa o recolhimento dos resíduos orgânicos, portanto a coleta de materiais recicláveis é uma cortesia da referida empresa, o que dificulta a cobrança de efetividade de tal. Essa ausência de cobertura total de recolhimento acaba interferindo na quantidade de resíduos recicláveis que é recebida no centro de triagem.

Já quanto a segunda causa levantada, falta de conscientização da sociedade, constatou-se que ainda falta conscientização da sociedade são-borjense em relação à importância em separar os resíduos sólidos em suas residências, pois a maioria (86%) tem conhecimento da existência de um serviço de coleta seletiva no município, e desse público 97% sabe como realizar a triagem dos resíduos sólidos, porém pouco mais da metade, 62%, separam seus resíduos. Motivo que pode ser determinante pela quantidade insuficiente de matérias recicláveis que chegam até à coleta seletiva. E, nesse sentido, verificou-se que essa falta de conscientização não decorre da falta de informação (condição essencial para que haja a educação ambiental), uma vez que se identificaram diversas ações contemplando diversos

aspectos pontuais em relação à coleta seletiva. Outrossim, constatou-se que ainda não houve uma ação mais aprofundada em relação à coleta seletiva, seu funcionamento e das famílias que sobrevivem dos materiais recicláveis.

Outra dificuldade verificada foi a falta de investimentos da prefeitura municipal, tanto em estrutura física e equipamentos para o centro de triagem e outros investimentos para facilitar a coleta seletiva, tais como a disponibilização de containers para depósito de recicláveis. Assim, percebeu-se que esse fator acaba gerando dificuldades para a execução do trabalho dos selecionadores e também para o desenvolvimento da coleta seletiva no município.

Não obstante, a falta de experiências relacionadas à coleta seletiva apresentou-se como outra dificuldade, demandando novas decisões e, conseqüentemente, novas ações. Confirmando, também, que a implementação é uma fase de aprendizagem e um momento que ainda demanda de decisões, constituindo-se em uma continuação da formulação, não havendo um limite temporal para decidir e para executar. Pois, como entende o modelo *bottom-up*, a formulação não é perfeita e a implementação é um momento de aprendizagem. Dessa forma, quando se verifica problemas pode, sim, haver mudanças de rota, como aconteceu no Projeto Transformar, ao contrário do que a visão *top-down* prevê, que os problemas são vistos como desvios de rota, portanto, normais.

Frente a essas dificuldades elencadas, fica visível que o maior desafio nesses passos iniciais da implementação do Projeto Transformar não é a escassez de recursos do poder público municipal investidos na política pública, mas, sim, o baixo engajamento da sociedade, já que o que interfere diretamente no fomento da coleta seletiva é o volume de materiais que chega até o centro de triagem.

Portanto, restam subsídios para afirmar que, nesses primeiros meses de implementação, o determinante no fomento à coleta seletiva é a conscientização da sociedade. Como se trouxe nas palavras de Leite (2010), concretizar um Estado ambiental só será possível a partir de uma consciência global da crise ambiental e de uma cidadania moderna, informada e pró-ativa. Entretanto, a conscientização advém da educação ambiental, essa que se dá a partir da disponibilização de uma informação completa, de qualidade e acessível a todos.

Notou-se que a execução de um Estado Socioambiental de Direito, de fato, é um grande desafio, pois ainda que essa construção teórica defenda que um meio ambiente sadio e equilibrado deva fazer parte dos mínimos existenciais e, portanto,

integrante do princípio da dignidade humana, os dados e fatos demonstram que ainda falta um longo caminho a ser trilhado. Embora a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS e seus respectivos desdobramentos demonstrem boas intenções, a execução de tais políticas públicas cabem aos municípios, os quais, em sua maioria, enfrentam problemas financeiros. Além disso, verifica-se que falta uma contrapartida maior da sociedade nas causas ambientais, como se percebeu em relação à implementação da coleta seletiva em São Borja.

Investir em um trabalho contínuo de acesso à informação e educação ambiental parece ser uma alternativa urgente para otimizar os resultados do projeto Transformar. Divulgar e fazer com que as pessoas conheçam a política pública e as famílias que dependem dela para o seu sustento pode ser uma ação muito eficaz nesse sentido. Além disso, poderia contribuir para incitar a solidariedade, palavra-chave do conceito de Estado de Direito Ambiental, que parece estar esquecida, ao passo de que algumas empresas, grandes produtoras de materiais recicláveis, acabam vendendo seus materiais ao invés de direcionar à coleta seletiva.

Portanto, é necessário um trabalho a longo prazo de acesso à informação e educação ambiental, visando a conscientização tanto da sociedade, quanto do Estado. Reiterando Freitas (2010), cabe ao Estado, no caso a Prefeitura Municipal de São Borja, atuar no “fortalecimento da consciência ecológica do povo” através da sua ação adequada e responsável. Nesse sentido, verificou-se que existe, sim, uma disseminação de informações por parte do poder público municipal visando instigar a consciência ecológica da sociedade em relação à coleta seletiva no município. Porém, essa se apresentou ainda de forma insuficiente, visto que não deu conta de levar até a população o que realmente é uma coleta seletiva, como ela funciona e da importância que ela tem para as famílias de catadores que tiram o seu sustento da mesma.

Entretanto, deve-se ressaltar que é lento o processo de evolução nessa seara e isso pode ser confirmado quando se observa índices de reciclagem de municípios vizinhos que já possuem o serviço de coleta seletiva há mais tempo e atingem de 8 a 10% de materiais recicláveis. Frente a isso, a alternativa é investir incessantemente em educação ambiental para que o município de São Borja apresente, embora de forma lenta, uma constante evolução e logo consiga superar o índice de 3% de reciclagem para que, num futuro não distante, seja possível concretizar o plano de criar um novo centro de triagem.

Sendo assim, a partir da análise desenvolvida ao longo desta dissertação, restaram subsídios para a criação de um produto técnico pensado para auxiliar com o fomento da coleta seletiva no município e, conseqüentemente, contribuir para que mais famílias de catadores possam adquirir autonomia e melhores condições de trabalho. Trata-se de um documentário de cunho impactante e conscientizador, no qual se busca evidenciar trabalho dos selecionadores que atuam no Projeto Transformar, bem como o funcionamento da política pública. O objetivo principal é evidenciar como funciona o dia a dia no centro de triagem, o trabalho dos selecionadores e o que os recicláveis representam para eles, visando demonstrar o quanto uma simples ação de separar os resíduos é determinante na vida dessas pessoas. Tal material será cedido à Prefeitura Municipal de São Borja, à Universidade Federal do Pampa e à Associação Ecos do Pampa e estará à disposição de outros órgãos públicos que tiverem interesse em usá-lo em atividades de cunho educativo.

Espera-se que esse produto técnico possa colaborar com o trabalho de informação e conscientização já iniciado pelo poder público municipal, na figura da Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente e, conseqüentemente, contribuir com o fomento da coleta seletiva no município de São Borja e para que mais famílias possam ser beneficiadas com o aumento de materiais recicláveis coletados nas ruas da cidade.

REFERÊNCIAS

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos 2017**. São Paulo: Abrelpe, 2018. Disponível em: file:///C:/Users/chaianegomes/Downloads/panorama_abrelpe_2017.pdf. Acesso em: 01 fev. 2019.

BAPTISTA, Vinícius Ferreira. As políticas públicas de coleta seletiva no município do Rio de Janeiro: onde e como estão as cooperativas de catadores de materiais recicláveis. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 49, v. 1, p. 141-164, jan./fev. 2015.

BARROS, Aidil Jesus Paes de; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

BERTÉ, Rodrigo. **Gestão socioambiental no Brasil: uma análise ecocêntrica**. Curitiba: Intersaberes, 2013.

BONATI, Debora. **Metodologia da pesquisa**. 3. ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A, 2009. Disponível em: <http://www2.videolivrraria.com.br/pdfs/24046.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/constituicaoofederal1988.pdf> . Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. **Lei 9.795**, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

BRASIL. **Lei 11.445**, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11445-5-janeiro-2007-549031-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. **Lei 12.305**, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636>. Acesso em: 04 set. 2017.

BRASIL. **Resolução n. 2**, de 15 de junho de 2012. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. Brasília, 2012. Disponível em: <http://conferenciainfante.mec.gov.br/images/conteudo/iv-cnijma/diretrizes.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

CALDERONI, Sabetai. **Os bilhões perdidos no lixo**. 4. ed. São Paulo: Humanitas:FFLCH-USP, 2003.

CÂMARA, Luiz Antônio; OLIVEIRA, Cristina. Breves impressões sobre a legitimidade da tutela penal do meio ambiente. In: GALLI, Alessandra (coord.). **Direito socioambiental: homenagem a Vladimir Passos**. Curitiba: Juruá, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 7.462**, de 2017. Dá nova redação aos arts. 54 e 55 da Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecendo novos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e para a elaboração de planos estaduais de resíduos sólidos e de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2130593>. Acesso em: 12 mai. 2019.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Fundação Mário Soares, 1999.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2007.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; DA SILVA, Roberto. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Pesquisa sobre a situação financeira dos municípios em final de mandato. **Estudos técnicos CNM**, v. 5, Brasília: CNM, 2013. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20Tecnicos%20-%20Volume%205%20\(2013\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20Tecnicos%20-%20Volume%205%20(2013).pdf) Acesso em: 07 jan. 2019.

DAGNINO, Renato; THOMAS; Hernan; COSTA, Greiner; GOMES, Erasmo. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, Renato; CAVALCANTE, Paula Arcoverde; COSTA, Greiner (org.). **Gestão Pública estratégica**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FIALHO, Marco Antonio. **Para onde vai o que sobra: o destino final dos resíduos sólidos na Grande São Paulo**. Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 1998.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

FRONZA, Fábio. A implementação da coleta seletiva em São Borja/RS. [Entrevista cedida a]. Chaiane Ferrazza Gomes, abri. 2019. Disponível em anexo a esta pesquisa.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Perfil socioeconômico RS. Coredes. Lista de Coredes em 2015. Fronteira. 2015. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/>. Acesso em: 12 jan. 2019.

GERHARDT, Tatiana Angel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2007.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. 2 ed. Tradução Renato Amorim e Renato Dagnino. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio Grande do Sul. São Borja. **População**. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-borja/panorama> Acesso em: 2 fev. 2019.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACEDO, Alex dos Santos et. al. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cad. EBAPE.BR**, v.14, edição especial, art. 10, Rio de Janeiro, jul. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/viewFile/17188/61348>. Acesso em: 4 set. 2019.

MAIELLO, Antonella; BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva; VALLE, Tatiana Freitas. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 52, p. 51-52, jan./fev., 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-24.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.

MARCONI; Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MELO, Milena Petters. Desenvolvimento sustentável: das declarações internacionais à governança local. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, ano v, n. 15, set./dez. 2016. Caxias do Sul, RS: Plenum, 2016.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos.** São Paulo: Atlas, 2005.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Classificação Brasileira de Ocupações – CBO. **Trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável.** Ministério do Trabalho, 2002. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf> Acesso em: 23 jan. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Secretaria de avaliação e gestão da informação. **Relatório sobre bolsa família e Cadastro único: grupos populacionais tradicionais e específicos.** Brasil, 2018. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=43&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=450 Acesso em: 30 jan. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Sinir. **Levantamentos anteriores.** 2018. Disponível em: <http://sinir.gov.br/levantamento-de-informacoes-das-unidades-da-federacao/levantamentos-anteriores>. Acesso em: 16 dez. 2018.

MOLINA, José Carlos Vargas. Conhecendo o Projeto Transformar. [Entrevista cedida a]. Chaiane Ferrazza Gomes, dez. 2018. Disponível em anexo a esta pesquisa.

MURO JR., Aldo. Aspectos legais da poluição do ar. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, ano v, n. 15, set./dez. 2016. Caxias do Sul, RS: Plenum, 2016.

NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. O Estado ambiental de Direito. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 589, 17 fev. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6340>. Acesso em: 9 ago. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa.** São Paulo: Paz e Terra, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.** Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), 13 out. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf> Acesso em: 25 jun. 2019.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. Direitos humanos e meio ambiente. In: GALLI, Alessandra (coord.). **Direito socioambiental: homenagem a Vladimir Passos**. Curitiba: Juruá, 2011.

PUREZA, José Manuel; FRADE, Catarina. **Direito do ambiente**. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1998.

RIO GRANDE DO SUL. **PERS-RS**: Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul 2015-2034. Dez. 2014. Disponível em: <http://www.pers.rs.gov.br/noticias/arq/ENGB-SEMA-PERS-RS-40-Final-rev01.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2018.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/o/1635738>. Acesso em: 12 set. 2017.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias**. v. 1. Curso on-line. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, IGEP, 2003. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Acesso em: 17 jul. 2018.

RUA, Maria da Graça. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n. 425**, de 2014. Prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54, da Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010. Brasília, 2014. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4009854&ts=1559242856223&disposition=inline>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SACCOL, Ana Paula. A concepção de Estado no pensamento de Durkheim: Lições de sociologia. **Revista Eletrônica dos Pós Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 8, n. 1, jan./ jul., 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/1806-5023.2012v9n1p96/23490>. Acesso em: 9 ago. 2018.

SÃO BORJA. **Decreto n. 16.122**, de outubro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de São Borja – PMGIRS e dá outras providências. São Borja, 2015.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas: coletâneas**. Brasília: ENAP, 2006.

SCHIERA, Pierangelo. Estado Moderno. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. v. 1. 11. ed. Brasília, DF: UnB, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

SARLET, Ingo, FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Trabalho apresentado na reunião do CLADE, 2000, Painel “Estado democrático e governança no século XXI: reformando a reforma, República Dominicana, out. 2000.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE SANEAMENTO. Diagnóstico anual de resíduos sólidos. **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos - 2017**. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-residuos-solidos/diagnostico-rs-2017>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SOARES; Bernardo Elias Correa; NAVARRO, Marli Albuquerque; FERREIRA, Aldo Pacheco. Desenvolvimento sustentado e consciência ambiental: natureza, sociedade e racionalidade. **Ciências & Cognição**, v. 2, p. 42-49, 22 jul. 2004. Disponível em: http://www.cienciasecognicao.org/pdf/v02/cec_vol_2_m33411.pdf. Acesso em: 12 jul. 2019.

TEODÓSIO, Armindo S. S.; DIAS, Sylmara F. L. G.; SANTOS, Maria Cecília Loschiavo dos. Procrastinação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: catadores, governos, e empresas na governança urbana. **Ciência e Cultura**, v. 68, n.4, São Paulo, out./dez., 2016. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000400011. Acesso em: 14 mar. 2019.

TEREZA. Conhecendo o dia a dia de uma catadora. [Entrevista cedida a]. Chaiane Ferrazza Gomes, São Borja, dez. 2018.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

WALDMAN, Mauricio. **Lixo**: cenários e desafios: abordagens básicas para entender os resíduos sólidos. São Paulo: Cortez, 2010.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 1. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WINTER, Soren C. Implementation perspectives: status and reconsideration. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Handbook of Public Administration**. Sage Publications, 2002.

APÊNDICE A – Perguntas realizadas para o presidente da Associação dos Catadores Ecos do Pampa

- 1 Qual é o funcionamento da associação?
- 2 Teria capacidade para contratar mais selecionadores?
- 3 Quais critérios são usados para contratar os selecionadores?
- 4 Atualmente, qual é a contrapartida que a prefeitura está dando para a associação?
- 5 Eles pagam vocês pelo serviço de coleta?
- 6 Quais os planos? O que está previsto por parte da prefeitura?
- 7 Quantos catadores há no lixão?
- 8 Qual é a capacidade máxima de selecionadores que o galpão comportaria?
- 9 Quanto à infraestrutura, o que seria necessário para melhorar? Que recursos são necessários ainda?
- 10 Por quais valores são vendidos o plástico e o alumínio?
- 11 De onde é a empresa que compra o material da associação?
- 12 Quais as principais dificuldades da associação?
- 13 E em relação a equipamentos?
- 14 Uma esteira facilitaria o trabalho para vocês?
- 15 Para papelão, o que precisaria então?
- 16 Qual é a expectativa?
- 17 Como é o canal de comunicação com a prefeitura?
- 18 Que quantia de lixo chega, mais ou menos, aqui no centro de triagem por dia?

APÊNDICE B – Questionário aplicado ao Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente

- 1 Existe alguma lei ou decreto criando o projeto Transformar?
- 2 Como o projeto foi pensado inicialmente?
- 3 Quais as principais dificuldades encontradas na implementação?
- 4 Em relação à implementação, tem como prever todos os desdobramentos na formulação?
- 5 A cobertura do serviço de coleta seletiva está abrangendo todo o município?
- 6 Isso corrobora com a premissa de que a formulação não é perfeita?
- 7 Esse esquema de dividir a cidade em cinco eixos, melhorou a cobertura da coleta seletiva?
- 8 Nesses 6 meses de implementação, houve aumento, estagnação ou redução de material reciclável?
- 9 Em entrevista com alguns catadores, eles afirmaram que a implementação da coleta seletiva acabou refletindo de forma positiva nos seus trabalhos, pois as pessoas passaram a separar o lixo e dispor em frente a suas casas para que o caminhão o levasse. Isso acabou facilitando a separação e também aumentando o volume de materiais recolhidos por eles. Diante disso, pergunta-se: Como você enxerga isso? Isso já tinha sido previsto? Pode ser visto como uma disfunção?

APÊNDICE C – Enquete aplicada para populares

26/03/2019

Enquete - Coleta Seletiva em São Borja

Enquete - Coleta Seletiva em São Borja

Esta enquete faz parte da construção de minha dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - PPGPP.

1. Você tem conhecimento da Coleta Seletiva?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

2. Você sabe qual dia da semana o caminhão passa na rua onde você mora?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

3. Você sabe como separar o lixo?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

4. Você costuma separar o lixo em sua residência?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Eventualmente

Outro: _____

Powered by
 Google Forms