



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS ICSA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

GREG JORDAN ALVES SILVA

**POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MACIÇO DE BATURITÉ-CE:
uma análise da sua implementação.**

Redenção- Ceará- Brasil

2015



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - ICSA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

GREG JORDAN ALVES SILVA

**POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MACIÇO DE BATURITÉ-CE:
uma análise da sua implementação.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de Administração
Pública da UNILAB, como requisito
obrigatório para a obtenção do título de
bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Professora Dra. Maria Vilma Coelho Moreira Faria

Redenção- Ceará- Brasil

2015

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira

**Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catalogação na fonte**

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

S578 Silva, Greg Jordan Alves.

Política nacional de resíduos sólidos no maciço de Baturité-CE: uma análise da sua implementação. / Greg Jordan Alves. – Redenção, 2015.

60 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Vilma Coelho Moreira Faria.
Inclui Quadros, Figuras e Referências.

1. Gestão integrada de resíduos sólidos - Brasil. 2. Política nacional de resíduos sólidos. I. Título.

CDD 628.440981

GREG JORDAN ALVES SILVA

POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MACIÇO DE BATURITÉ-CE:
uma análise da sua implementação.

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade da
Integração Internacional da Lusofonia
Afro-Brasileira, Instituto de Ciências
Sociais Aplicadas, como requisito
obrigatório para a obtenção do título de
bacharel em Administração Pública.

Aprovado em: 18 / 12 / 2015


Profa. Dra. Maria Vilma Coelho Moreira Faria - UNILAB
Orientadora


Profa. Dra. Maria Aparecida da Silva – UNILAB
Membro da Banca


Prof. Esp. Carlos Ailton Uchoa Sales Gomes – UNILAB
Membro da Banca

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, meu guia e escudo, por todas as graças alcançadas ao longo da minha vida, orientando e iluminando o meu caminho e as minhas decisões.

À minha mãe Odenizia e ao meu pai Elias, por terem sido exemplo de família e por terem estado sempre ao meu lado, me apoiando em todas as minhas escolhas.

À minha orientadora e amiga, Professora Dra. Vilma Faria, pelo grande esforço dado durante a graduação e por todos os ensinamentos repassados, e acima de tudo, por confiar em mim.

Às demais membros da “Tríplice Aliança”, Karine e Ylane, pela amizade e companheirismo, pelos trabalhos em grupo, pelas risadas, pelas brincadeiras. Sem vocês a minha passagem pela UNILAB não teria a menor graça.

Aos meus amigos de curso por sempre estarem comigo tanto em nossas conquistas como em nossas angústias.

Aos amigos da República Pacoti, por tornarem nossa casa de estudante num verdadeiro lar, uma verdadeira família.

Aos queridos professores da graduação e do campo de públicas que contribuíram com mais esse ciclo da minha vida, e, de modo especial, todos àqueles que me inspiraram a querer tornar-me profissionalmente semelhante.

À UNILAB e seus dirigentes por terem financiado a minha permanência na faculdade e por nunca terem me deixado desistir por falta de apoio.

*“Eu entendo a felicidade como uma relação de harmonia,
como uma relação estreita da pessoa com a sociedade,
com aqueles que lhe são próximos e com o meio ambiente.”*

José Saramago

RESUMO

Dentre os temas presentes no debate ambiental da atualidade, encontra-se a problemática relacionada aos resíduos sólidos. A fim de equacionar essa questão, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), criada em 2010, traz em seu corpo princípios e objetivos que se caracterizam como uma série de inovações na gestão dos resíduos sólidos. O objetivo desse trabalho é analisar a influência dos aspectos locais na implementação da PNRS na região do Maciço de Baturité-Ce. Para a culminância deste estudo de natureza qualitativa foram realizadas 18 entrevistas semiestruturadas com agentes governamentais, agentes sociais (representantes da sociedade civil) e agentes econômicos. Os resultados, construídos a partir da técnica de análise de conteúdo foram estruturados em dois capítulos, o primeiro foi organizado de acordo com as variáveis da Matriz 5Cs de Najam (1995) e no segundo analisou-se a atuação dos agentes responsáveis pela implementação e gestão da PNRS. Identificou-se que os aspectos locais influenciam, em alto nível, na implementação da PNRS na Região do Maciço de Baturité. Essas influências referem-se principalmente à baixa capacidade (posse de recursos) dos municípios de pequeno porte, a agenda de políticas públicas dos municípios (que não contemplam a questão ambiental), o descompromisso dos agentes envolvidos, o incipiente controle social e a desarticulação intermunicipal. Além disso, constatou-se que o modelo compartilhado de gestão ainda não se estabelece na região, tendo em vista a baixa cultura política da população. Dessa forma, num primeiro estágio é função do governo estimular e criar espaços públicos de discussão a cerca das políticas públicas.

PALAVRAS CHAVE: Políticas públicas; implementação; resíduos sólidos; gestão compartilhada.

ABSTRACT

Among the subjects in the environmental debate of today, solid wastes related problems can be found. In order to equate this question, the Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), created in 2010, brings in its structure and goals elements that are characterized as a series of innovation in solid waste management. The goal of this paper is to analyze the influence of the local aspects about the PNRS implementation in the Maciço de Baturité-CE region. To reach the results of this study, of the qualitative nature, were made 18 semi structured interviews with governmental, social (civil society) and economic agents. The results, built with the technic of content analysis were structured in two chapters, the first was organized accordingly with the Matrix 5Cs of Najam (1995) and in the second was analyzed the performance of the agents responsible for the PNRS implementation and management. It was identified that the local aspects influence, in high level, the PNRS implementation in the Maciço de Baturité. Those influences refer mainly to the low capacity (resources) of the small towns, the public policy agendas (that do not contemplate the environmental subject), the lack of commitment of the involved agents, the social control incipient, and the inter-municipal disarticulation. Beyond this, it can be noticed that the shared model of management still does not stablish itself in the region, since the low politic culture of the population. In this way, in a first stage, it is function of the government to stimulate and to create public spaces of discussion about public policy.

PALAVRAS CHAVE: public policy; implementation; solid wastes; shared management.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Figuras

FIGURA 1 - Interconexões da Matriz 5Cs de Najam.....	21
FIGURA 2 - Lixão do município de Baturité-CE.....	42
FIGURA 3 - Cartaz informativo sobre a coleta do lixo.....	45
FIGURA 4: Depósito irregular do lixo domiciliar.....	47
FIGURA 5: Resíduos provenientes da atividade industrial (facção).....	49
FIGURA 6: Lixeira seletiva na saída de um supermercado.....	49

Lista de Quadros

QUADRO 1 - Principais Correntes, autores e argumentos da literatura de implementação.....	18
QUADRO 2 - Atores responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos e suas atribuições.....	26
QUADRO 3 – Sujeitos e Técnicas de coleta de dados.....	29
QUADRO 4 - Elementos Analisados em cada variável da Matriz 5Cs.....	30
QUADRO 5 - Adiamentos dos prazos para os municípios se adaptarem à Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	38
QUADRO 6 - Resumo da Gestão compartilhada de Resíduos Sólidos no Maciço de Baturité.....	51

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Índices de Qualidade do Meio Ambiente – Maciço de Baturité (Rateio do ICMS exercício 2015).....	36
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

IQM – Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos

PPP – Parcerias Público Privadas

SEMA – Secretaria de Meio Ambiente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	14
1.1 Resíduos Sólidos: aspetos conceituais, gerenciais e legais.	14
1.2 Discutindo Políticas Públicas: um enfoque sobre a implementação.	17
1.2.1 Implementação de políticas públicas	18
1.2.2 Matriz 5c de Najam	20
1.3 Gestão Compartilhada na implementação de Políticas Públicas	22
CAPÍTULO 2 - METODOLOGIA DO ESTUDO	28
2.1 Local da pesquisa	28
2.2 Sujeitos da pesquisa	29
2.3 Técnicas da coleta dos dados	29
2.4 Técnica da análise dos dados	30
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA PNRS NO MACIÇO DO BATURITÉ À LUZ DA MATRIZ 5C DE NAJAM.	30
3.1 Variável Conteúdo	32
3.2 Variável Contexto	34
3.3 Variável Capacidade	35
3.4 Variável Compromisso	37
3.5. Variável Clientes e Coalizões	41
CAPÍTULO 4 - GESTÃO COMPARTILHADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MACIÇO DE BATURITÉ.	44
4.1. Atores governamentais	44
4.2 Atores sociais	47
4.3 Atores econômicos	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	55
APÊNDICES	59

INTRODUÇÃO

O crescimento desordenado das áreas urbanas e o desenvolvimento industrial insustentável, associados às mudanças no padrão de consumo da população, têm gerado consideráveis transformações ambientais, no qual se consolidaram como um dos principais desafios do planeta. Os problemas ambientais tem se tornado motivo de diversificados debates nas últimas décadas, englobando olhares dos diversos segmentos sociais, políticos e econômicos, tanto a nível nacional como internacional. Dentre os temas que circundam estes debates, encontra-se a problemática em relação ao gerenciamento dos resíduos sólidos.

As principais dificuldades inerentes ao gerenciamento dos resíduos sólidos resultam, além dos fatores supracitados da incapacidade administrativa e dos recursos financeiros afins, da ausência da participação social e da conscientização ambiental, além da visão de responsabilidade exclusiva do Estado (JACOBI e BESEN, 2011).

No âmbito legal, a preocupação com a gestão dos resíduos sólidos já vem sendo alvo de discussões no mundo inteiro, contudo consolidou-se a partir da Resolução nº 44/228, de 22 de dezembro de 1989, da Assembleia Geral da ONU (ONU, 2000), que defende a elaboração de estratégias para interromper e reverter os efeitos da degradação ambiental, nos âmbitos nacional e internacional. A partir daí, essa questão reaparece em inúmeros fóruns de debate, dos quais se destacam a ECO-92, a Rio +10 em Johannesburgo e a Rio + 20, realizada em 2012 e que propõe em um de seus temas centrais a busca do desenvolvimento sustentável com erradicação da pobreza.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos foi instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010) e é fruto de um contexto ambiental extremamente grave somado a cerca de 20 anos de pressões de setores da sociedade, envolvidos com a questão dos resíduos, que levaram à discussões de diversas comissões especiais que foram criadas no Congresso Nacional com a finalidade de debater o assunto (HEBER E SILVA, 2014). A política traz em seu corpo princípios e objetivos que se caracterizam como uma série de inovações na gestão dos resíduos sólidos,

como o compartilhamento de responsabilidades e cooperação entre os diferentes atores e o desenvolvimento sustentável.

Apesar de a PNRS estabelecer em um de seus princípios que Estado, sociedade e instituições privadas compartilhem a responsabilidade de gerir integralmente a destinação dos resíduos sólidos produzidos, o setor público é o ator envolvido com os maiores desafios, dados pela obrigatoriedade de traçar definições políticas e diretrizes que garantam uma finalidade adequada dos resíduos sólidos, além disso, por ser o maior precursor de recursos e agente de articulação com outras organizações (ALMEIDA, et al, 2013).

Nesse contexto de relação, escorada em uma complexa rede entre os atores sociais, agentes públicos e agentes privados, figurados em ambientes e realidades específicas, os estudos atuais sobre políticas públicas fogem da ideia de que o sucesso de implementação se deve exclusivamente aos formuladores, ou seja, consideram também a relevância dos envolvidos em todas as etapas do ciclo de políticas públicas.

O objetivo desse trabalho é analisar a influência dos aspectos locais na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos na região do Maciço de Baturité-Ce. Tendo em vista a grandeza do território brasileiro, a diversidade cultural da população, dentre outros aspectos, torna-se um desafio implementar de forma efetiva políticas públicas nacionais, de forma a considerar as particularidades dos agentes e dos contextos locais.

Nos termos do recorte local, o maciço do Baturité é uma região que sofre inúmeras mazelas da degradação ambiental, além de outras questões relacionadas ao baixo nível de desenvolvimento social e econômico, a precariedade da máquina pública e um nível incipiente de protagonismo social. No âmbito da pesquisa científica, a região ainda foi pouco explorada e torna-se carente dos olhares da Universidade.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 Resíduos Sólidos: aspetos conceituais, gerenciais e legais.

Nessa primeira discussão sobre os resíduos sólidos, é importante se fazer um resgate sobre a sua origem e evolução. De acordo com Pinho (2011) a história do lixo está ligada ao processo civilizatório humano, a partir do momento em que o homem nômade começou a se fixar em território, passou a conviver com os resíduos gerados. A produção e o acúmulo de lixo, bem como a sua relação com problemas ambientais e sociais, está ligado ao crescimento das sociedades contemporâneas.

A incorporação de tecnologias no cotidiano das pessoas acarretou uma série de fenômenos e mudanças sociais, a formação da civilização humana moderna trouxe consigo uma multiplicidade de invenções, na qual tornou mais rápido o processo de urbanização e à expansão do consumo, que como consequência acarretou-se a produção de imensas quantidades de resíduos (JACOBI E BESEN, 2011).

A revolução industrial, marco histórico na introdução das fábricas e da produção em larga escala, quantidades cada vez maiores de novos produtos foram introduzidas no mercado, acarretando considerável aumento do volume e da diversidade de resíduos gerados nas áreas urbanas. (PINHO 2011). A revolução industrial foi o ponto fundamental para as transformações ambientais, culturais e econômicas, que culminou no constructo de sociedade moderna. Para Jacobi e Besen, (2011, p.136), a cultura do consumo atual decorre dessas mudanças, em especial dos “modelos de desenvolvimento pautados pela obsolescência programada dos produtos”.

Certos de que os resíduos sólidos eram uma fonte de degradação do meio ambiente, no final da década de 1960, passou-se a considerar a problemática do lixo como uma questão ambiental (EIGENHEER, 2009 apud PINHO, 2011). Os problemas ambientais causados pela produção desordenada e pelo mau gerenciamento dos resíduos sólidos tem se tornado motivo de diversificados debates

nas últimas décadas, englobando olhares dos diversos segmentos sociais, políticos e econômicos, tanto a nível nacional como internacional.

Esses debates ambientais originaram importantes fóruns internacionais, os quais se destacam:

- a) I Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo (1972), introduziu-se um processo de gestão planetária dos problemas ambientais — como a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente — ou de âmbito nacional ou regional, no qual os problemas ambientais passam a mobilizar não só especialistas, mas diferentes agrupamentos sociais originários de estratos de comunidades locais. (JUNQUEIRA, 2000).
- b) A Rio - 92, que culminou num Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. Esse tratado estabelece princípios e um plano de ação para educadores ambientais, estabelecendo uma relação entre as políticas públicas de educação ambiental e a sustentabilidade. (JACOBI, 2003)
- c) A agenda 21 - Foi um espaço de definição de políticas locais para o desenvolvimento local sustentável. Para tal objetivo introduziram-se parcerias entre autoridades locais e setores da sociedade civil, visando à implantação das políticas (JUNQUEIRA, 2000).

No que cerne aos aspectos técnicos dos resíduos sólidos, a Norma Brasileira de Referência nº 10004, de 1987, define como resíduos sólidos como:

aqueles resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades da comunidade de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face a melhor tecnologia disponível (ABNT, 2004, p.01).

Em relação à gestão dos resíduos sólidos, que consiste na forma à qual os responsáveis legais administram os resíduos em todas as etapas de sua existência, a literatura aponta para a existência de dois modelos que guiam o gerenciamento.

O primeiro modelo é possivelmente o mais empregado, sobretudo nos municípios de pequeno porte, constitui-se em uma visão mais tradicionalista, assim, Demajorovic (1995) considera esse modelo de gestão de resíduos sólidos como a coleta, o tratamento e a disposição adequada de todos os subprodutos e produtos finais do sistema econômico, tanto no que se refere ao lixo convencional como ao lixo tóxico.

Adentrando numa visão mais contemporânea, o segundo modelo gestão, e mais moderno, ganha um atributo, o de gestão integrada, que pode ser entendida como a maneira de conceber, implementar e administrar sistemas de manejo de resíduos sólidos urbanos, considerando uma ampla participação dos setores da sociedade e tendo como perspectiva o desenvolvimento sustentável. (MESQUISA JR, 2007 p.14). Além de tudo, esse segundo modelo contempla as recomendações da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que será discutida mais adiante.

Jacobi e Besen (2011) retratam que nos países mais ricos, apesar de gerarem maiores quantidades de resíduos e de lixo, existe uma capacidade de equacionamento da gestão, isso por conta de um somatório de fatores que incluem recursos econômicos, preocupação ambiental da população e desenvolvimento tecnológico.

No Brasil, a gestão dos resíduos sólidos é institucionalizada pela Lei nº 12.305, de 2 de Agosto de 2010, conhecida como a Política Nacional de Resíduos Sólidos. A Política surgiu a fim de disciplinar a gestão integrada de resíduos em todos os municípios, prevendo o envolvimento da sociedade no uso de instrumentos de controle social sem descontinuidade por mudança de gestão, além disso, incumbiu aos Estados e municípios o desafio de estruturar políticas públicas para gradativamente organizar o setor e melhorar a capacidade institucional e operacional. (INSTITUTO ETHOS, 2012).

A institucionalização da PNRS é resultado de quase 20 anos de debates e negociações políticas. O pontapé inicial para criação da então política foi a sanção da Lei 203/1991 que discorria sobre os resíduos do serviço de saúde. Dez anos depois, em 2001, a Câmara dos Deputados cria e implementa a Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos, que tem o intuito de tornar global a Lei 203/1991 (BRASIL, 2015). Os nove anos seguintes foram marcados pelos fóruns, conferências e audiências em vários lugares do país, estruturados como espaços de debate sobre

a temática dos resíduos. O resultado de tudo isso foi a votação e aprovação da lei pelo Congresso Nacional e a sanção pelo Presidente da República, em 2010.

A PNRS destaca a função da sociedade em agir de forma integrada a fim de se chegar às mudanças necessárias e em implantar novas referências no trato da produção e do consumo, focado na análise do ciclo de vida do produto e da responsabilidade compartilhada (INSTITUTO ETHOS, 2012). Além disso, a política traz em seu corpo princípios e objetivos que se caracterizam como uma série de inovações na gestão dos resíduos sólidos, como o compartilhamento de responsabilidades e cooperação entre os diferentes atores e o desenvolvimento sustentável.

Na linha do desenvolvimento sustentável, os debates para elaboração e a própria institucionalização da PNRS vão além da perspectiva ecológica/ambiental. Gouveia (2012), dentro de uma dimensão social e econômica da sustentabilidade, considera que as decisões que envolvem o gerenciamento de resíduos sólidos requerem, a integração entre políticas econômicas, sociais e ambientais, como o caso da inclusão social. Heber e Silva (2014) já partilhando do desenvolvimento sustentável numa ótica política e institucional, delega aos atores envolvidos regularizar o setor de forma democrática e participativa, envolvendo, especialmente, a população, que deve ser considerada como o alvo da questão.

1.2 Discutindo Políticas Públicas: um enfoque sobre a implementação.

O campo de saber das políticas públicas tem se consagrado como lócus de discussão de notória centralidade para debater grandes questões sociais, econômicas e ambientais (PENKO, 2011). As políticas públicas por sua interdisciplinaridade têm recebido olhares de diversas áreas na academia, como a administração, a sociologia, a ciência política e o direito.

Para Sousa (2006), “política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Já numa visão mais gerencial, Saravia (2006) considera as políticas públicas como “um fluxo de decisões públicas, orientado a

manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”.

Nos estudos sobre políticas públicas, diversos autores defendem a existência de um ciclo do qual as políticas se desenvolvem. Contudo, são comuns a todas as propostas as fases da formulação, da implementação e do controle (avaliação) dos impactos das políticas (Frey, 2000). Críticas também surgem em relação ao estabelecimento dessas fases em comuns, Zani e Costa (2014) afirmam que esse modelo de ciclo “supõe uma clara separação entre atividades de decisão e execução, entre tarefas de políticos e burocratas, como se as decisões políticas não levassem em conta parâmetros técnicos e as ações de administradores não tivessem nenhum sentido político”.

1.2.1 Implementação de políticas públicas

Referindo-se a uma das etapas do ciclo, a mais explorada nesta pesquisa, a implementação diz respeito à “execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas visando à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA E MELO, 2000 p. 4).

A etapa de implementação é tida como a menos estudada do ciclo de políticas públicas, já que a formulação e a avaliação têm recebido maior atenção acadêmica (SOUZA, 2007). No sentido de preencher essa lacuna existente na literatura, Secchi (2010), considera relevante o estudo da etapa de implementação por permitir à visualização, através de instrumentos analíticos mais estruturados, de obstáculos e falhas que costumam acometer essa fase do processo, e erros anteriores a tomada de decisão, que possibilitam detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados nas diversas áreas de políticas públicas.

Para Leite e Dascenzi (2013), a área de implementação de políticas públicas está fortemente relacionado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras.

No que cerne aos estudos empíricos, Lotta (2010) aponta que a lacuna das pesquisas sobre implementação se parece maior quando se observa a ausência de trabalhos que enfoquem os burocratas de nível de rua. Esses atores, os street level

bureaucracy, são agentes atrelados a implementação da política pública em seu último nível, ou seja, os que tem o contato mais próximo ao cidadão beneficiário da política. O texto de Michael Lipsky (1980) sobre a burocracia do nível da rua tornou-se marco no debate da importância das agências e dos agentes que concretizam o Estado perante o cidadão individual (OLIVEIRA, 2012).

Zani e Costa (2014) em estudos recentes sobre a implementação de políticas públicas revelam que o cerne das pesquisas orbita em torno de duas correntes de pensamento principais - *top-down* e *bottom-up* - que se diferenciam quanto à perspectiva de análise do fluxo de decisões acerca das políticas públicas. Para os mesmos autores, enquanto os estudos sob perspectiva *top-down* focam a fase de implementação da ação governamental guiada estritamente pela formulação, a abordagem *bottom-up* foca sua análise no universo de atores envolvidos na implementação da política no nível local/operacional.

Diversos autores versam sobre a etapa de implementação de políticas públicas, a maioria dos estudos ainda encontra-se no âmbito internacional, mas já vem ganhando espaço na academia brasileira. Segatto (2012), lista as principais correntes e autores da área, bem como os argumentos defendidos por tais, como mostra o quadro a seguir:

QUADRO 1: Principais Correntes, autores e argumentos da literatura de implementação.

Corrente/autor	Argumentos Principais
Sabatier & Mazmanian (1995)	Para o sucesso do processo de implementação, os objetivos devem ser precisos e claramente ranqueados, deve haver a incorporação de uma teoria causal válida, fundos adequados para a implementação, o número de pontos de veto deve ser minimizado, sanções e induções para diminuir a resistência, as decisões na implementação devem se basear nos objetivos da organização, as agências implementadores devem se orientar pela legislação e dar prioridade ao programa.
Silva & Melo (2000) Silva (1999)	Troca, barganha, dissenso, contradição quanto aos objetivos, ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação

	intergovernamental, recursos limitados, informação escassa e incerteza levam a modificação da política na implementação.
Lipsky (1980)	Os burocratas de nível de rua reformulam a política na interação com o cidadão. A entrega de benefícios e sanções estrutura e delimita a vida e as oportunidades dos cidadãos a partir da interpretação das regras e da alocação de recursos escassos.
Matland (1995)	A ambiguidade da política formulada e ao nível de conflito presente tanto na formulação quanto na implementação são os fatores que caracterizam a implementação.

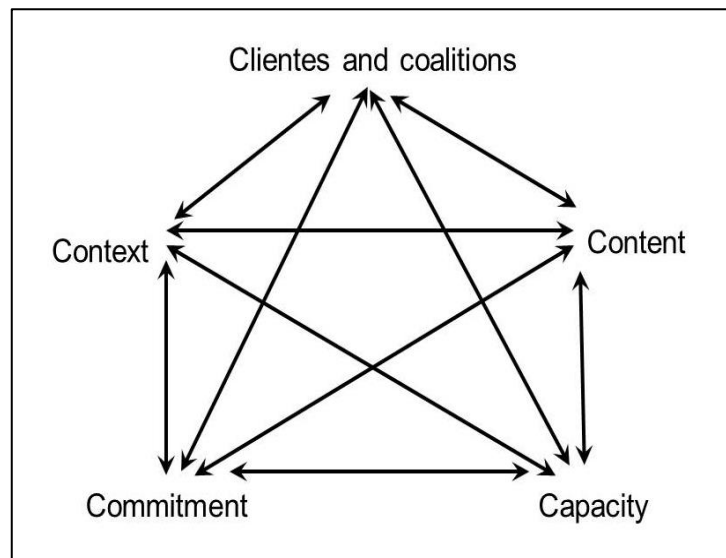
Fonte: Segatto (2012, p. 8)

O quadro elaborado por Segatto (2012), traz as contribuições de autores pertencentes tanto a vertente top down como bottom up, mostrando que apesar da divergência na abordagem de análise, as duas vertentes se completam e se mostram igualmente relevantes. Assim, cabe ao pesquisador identificar por qual ângulo se analisará o objeto de estudo.

1.2.2 Matriz 5c de Najam

A partir de uma análise da literatura internacional de implementação de políticas públicas, Najam (1995) parte da perspectiva de que a implementação não é um mero problema administrativo, é na verdade um processo político intrinsecamente complexo, que se desenvolve por meio de uma complexa rede formada por múltiplos atores que operam em vários níveis (Zani e Costa, 2014).

Baseando-se nessa análise, Najam (1995) elabora uma matriz analítica, também denominada matriz 5Cs. Tal método de análise contempla cinco variáveis interconectadas, instrumentalizando o processo de implementação e os elementos atrelados a ele. Essas variáveis são: a) conteúdo; b) contexto; c) compromisso; d) capacidade; e) clientes/coalizões. Logo abaixo estão explicadas.

FIGURA 1: Interconexões da matriz 5Cs de Najam.

Fonte: Najam, 1995 p. 5

- Conteúdo: nessa variável, Najam (1995) considera três pontos importantes ao se tratar do conteúdo da política: a) o que a política define a fazer, ou seja, seus objetivos e metas; b) como é problematizada a questão central da política, tratando-se da teoria causal embutida; e c) como se pretende resolver o problema percebido, referindo a escolha dos métodos e das estratégias de ação.
- Contexto: refere-se a natureza do contexto institucional, através dos quais a política tem de viajar, todavia as fronteiras são limitadas. Para facilitar uma compreensão significativa de aplicação, pelo menos três tarefas conexas relacionadas com o contexto institucional precisam ser executadas: a) identificar os principais intervenientes institucionais, que influenciam ou podem ser influenciados pelo processo; b) rastrear os interesses e as relações de poder entre e dentro das instituições relevantes; e c) reconhecer as características institucionais como influenciadas pela estrutura global do contexto social, econômico, político e legal em que operam.
- Capacidade: Najam (1995) considera essa variável como a capacidade administrativa dos implementadores para realizar as mudanças desejadas. Para isso, os agentes e agências (órgãos) teriam que deter uma série de

recursos administrativos. Najam recorre à Edwards (1980) para explicar quatro recursos administrativos importantes à capacidade dos gestores para implementarem as políticas, sejam eles: a) nível de qualificação do pessoal da envolvido; b) conhecimento sobre o problema (que levou a criação da política pública) e acesso a informações para o monitoramento; c) autoridade para fornecer incentivos ou aplicar sanções ao comportamento; e d) instalações físicas (ex: prédios, suprimentos, tecnologia, etc.).

- **Compromisso:** o compromisso na implementação de políticas públicas, segundo Najam, refere-se à fidelidade das pessoas encarregadas, ao qual se espera que levem a cabo o que foi formulado. Como o compromisso na implementação responsabiliza os agentes implementadores em um nível local, essa variável relaciona-se usualmente à escola *bottom-up*, no qual as decisões seriam influenciadas pelo contexto institucional e pelo comportamento dos beneficiários e coalizões (ZANI e COSTA, 2014). Contudo, a vertente *top-down* não se descarta nesse caso, pois o compromisso na implementação também depende do conteúdo da política e da provisão e repasse de recursos para implementá-la, elementos que podem ser controlados pelo topo (ZANI e COSTA, 2014).
- **Clientes/coalizões:** Najam considera importante para análise, o apoio dos clientes (beneficiários) e as coalizões, cujos interesses são reforçados ou ameaçados pela política, bem como as estratégias que implicam no fortalecimento ou desviam a implementação. É importante, para Najam, que se identifiquem não somente os clientes reconhecidos pela política, mas também os que não são reconhecidos, pois mais tarde, em virtude disso, têm um maior incentivo para interromper a implementação. Outro grupo de interesse (e de coalizão) considerado importante são as Organizações Não Governamentais (ONGs), que também podem reforçar ou ameaçar a implementação de uma política pública.

1.3 Gestão Compartilhada na implementação de Políticas Públicas

A Política Nacional de resíduos sólidos estabelece em dois de seus princípios a cooperação e a gestão compartilhada dos resíduos sólidos, o Artigo VI prevê a

cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos e o Artigo V institui a responsabilidade compartilhada pela vida dos produtos (BRASIL, 2015).

Outras iniciativas, com outras nomenclaturas instituíram-se no intuito de desenvolver na prática a gestão compartilhada. Orsi (2006 p.16), em seu estudo sobre a gestão participativa dos resíduos sólidos afirma que:

O planejamento e a gestão participativa constituem-se formas legítimas e democráticas de administrar o que é público, podendo gerar atitudes positivas e comprometidas com seu espaço, por parte da população que se sente integrante ativa dessa administração. Ao longo do tempo, essa identidade com o território que a população ajudou a criar e administrar e, ao mesmo tempo, é seu palco de desenvolvimento, pode ser determinante na evolução de um dado local. Portanto, a busca do chamado desenvolvimento sustentável deve considerar, entre outros aspectos, a participação efetiva da sociedade civil organizada no planejamento e gestão desse seu espaço.

No que cerne à gestão dos resíduos sólidos, Demajarovic, Besen, Rathsam (1995 p.7), apontam alguns benefícios trazidos pelo modelo de gestão compartilhada, para eles, incluir atores sociais envolvidos, como os catadores de lixo, almeja valorizar o trabalho, cujo promove o resgate da cidadania e a inclusão social. Outro benefício apontado pelo autor diz respeito a “garantia de maior quantidade e de melhor qualidade do material reciclável, contribuindo para aumentar as oportunidades de venda direta às indústrias por melhores preços”, que inclui os atores econômicos.

Um modelo de gestão compartilhada de políticas públicas retira do setor governamental o ônus antes exclusivo a ele, e torna todos os cidadãos responsáveis pelo desenvolvimento do seu território. Reportando-se a lei e na perspectiva metodológica desse estudo, a gestão compartilhada dos resíduos sólidos, conta, simultaneamente e cooperativamente com a participação dos atores econômicos (empresarial), dos atores sociais (sociedade civil) e dos atores governamentais (poder público). A seguir serão explicadas a atuação e a relevância de cada um desses atores.

- Atores Sociais

Não é da última década o interesse de grupos (políticos e sociais) em institucionalizar a participação da população nas decisões públicas, na gestão e no controle das políticas públicas, desde a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, que já se pensa no estabelecimento de mecanismos de participação social. No que tange a experiência do Brasil em participação social, o governo federal vem vivenciando, nas últimas décadas, forte expansão de formas de participação social, que incluem conselhos, conferências, comissões, consultas e audiências públicas (IPEA, 2009).

Para as políticas públicas de caráter preventivo, a sociedade civil exerce o papel mais importante, pois é responsável pelo meio em que vive e através de suas práticas é capaz de solucionar problemas antes destes se tornarem demandas para o Estado. Sobre isso, Orsi (2010) afirma que a participação social se constitui num importante elemento para melhoria dos serviços relacionados à gestão dos resíduos sólidos, isso porque ela pode deixar de ser agente passivo do processo de planejamento e gestão e receptora dos problemas e transforma-se em agente ativo modelador de soluções.

A atuação dos atores sociais quanto à gestão resíduos sólidos direciona-se em duas premissas, a da prevenção (caráter técnico) e do controle social (caráter político).

No sentido técnico, as atribuições para esses atores são muito claras e abrange a redução da geração de resíduos, a disposição adequada e de forma diferenciada dos resíduos sólidos gerados, e sua disponibilização para coleta convencional ou seletiva (art. 35, PNRS).

Já na premissa do controle social, “pode auxiliar na fiscalização, participar no processo de gestão, e ser agente imprescindível de pressão sobre o poder público e sobre os atores econômicos” (ORSI, 2010 p. 83). Todavia, essa responsabilidade de fiscalizar requer da população o mínimo de conhecimento sobre a política nacional, bem como sobre os planos municipais e estaduais de resíduos sólidos.

- Atores Econômicos

A Política Nacional de Resíduos Sólidos inova ao incorporar os agentes econômicos como corresponsáveis pela gestão de uma política pública. Na verdade, a associação entre o poder público e o setor privado para a execução de serviços

públicos ou obras públicas já existe desde os anos de 1990, na forma de Parcerias Público-Privadas (PPP). No caso na PNRS, não se trata institucionalmente de uma PPP, mas de uma oneração dada ao setor privado pelos resíduos por ele gerado.

Um dos princípios da PNRS, citado no artigo sexto, o princípio do “poluidor - pagador” apregoa sobre a responsabilidade dos setores produtivos, sendo estes tidos como poluidores e causadores de externalidades ambientais negativas (MOREIRA, 2011), surgindo daí a finalidade desse princípio na lei, que seria o uso de instrumentos jurídicos que levem a uma interpretação de responsabilização ambiental pós-consumo, de modo a garantir a todos o direito ao meio ambiente equilibrado (BRANDÃO E OLIVEIRA, 2012).

De acordo com Romani e Segala (2014), as atribuições inerentes ao setor empresarial referem-se de forma geral ao recolhimento dos produtos após o uso, além de priorizar “processos de fabricação, distribuição, comercialização e importação que gerem a menor quantidade possível de resíduos e que permitam utilizar matérias-primas advindas do beneficiamento dos materiais recicláveis”.

De forma mais detalhada o Artigo 31 da PNRS regulamenta que os atores econômicos devem:

I - investir no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada; e cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos; II - divulgar informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos; III - recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa; e, IV - compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, participar das ações previstas nos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos no caso de produtos, ainda não inclusos no sistema de logística reversa.”

Em estudo do Instituto Ethos, de São Paulo, sobre a PNRS, considera-se que um dos principais mecanismos da política, a logística reversa, é tida como um instrumento de desenvolvimento econômico e social, estruturado a partir de um “conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial” Assim, as empresas devem reaproveitar os resíduos em seu ciclo produtivo ou em outras cadeias, ou dar a eles destinação final ambientalmente adequada (INSTITUTO ETHOS, 2012).

- Atores Governamentais

O setor público, como o produtor por excelência de políticas públicas (SOUZA, 2006), é o órgão mais responsável pela implementação da PNRS. Este setor deve estabelecer as linhas gerais de funcionamento da política, regulando e fiscalizando a ação dos atores sociais e econômicos no processo de gestão, deve também estimular e tornar viável a participação do poder econômico e da sociedade civil em todas as iniciativas do setor (ORSI, 2010).

No que cerne aos municípios de pequeno porte, Heber e Silva (2014), partem do pressuposto de que a gestão compartilhada e à regulação de estímulo para a formação de consórcios intermunicipais é ameaçada pela pequena capacidade gerencial e o baixo volume orçamentário dos municípios, que consequentemente inviabilizam ações efetivas de limpeza urbana e destinação final dos resíduos tecnicamente e socialmente adequados.

Assim, tendo em vista que o campo de estudo desse trabalho constitui-se de municípios de pequeno porte, os agentes públicos locais de implementação (prefeitos, secretários e burocratas) emergem como protagonistas na execução da PNRS. Esses agentes são detentores de maior respaldo jurídico e de maior volume orçamentário (apesar de pouco) para a realização de ações atreladas a PNRS, comparando-se com os outros agentes.

Talvez o maior desafio incumbido aos atores governamentais com a instituição da PNRS, seja a necessidade de se implementar políticas públicas de sustentabilidade, para Jacobi (1999) a noção de sustentabilidade sugere uma relação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a necessidade de desenvolvimento com capacidade de suporte. Esse mesmo autor salienta que a discussão acerca dos resíduos sólidos é provavelmente o que melhor exemplifica as possibilidades de formulação de políticas públicas minimizadoras ou preventivas.

O artigo 36 da PNRS define as imputações do poder público perante a gestão compartilhada e integrada dos resíduos sólidos:

I – adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; II – estabelecer sistema de coleta seletiva; III – articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; IV – realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial; V – implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do

composto produzido; VI – dar disposição final ambientalmente adequada aos rejeitos oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

QUADRO 2- Atores responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos e suas atribuições .

Atores	Atribuições específicas	Atribuições comuns
Governamentais	Organizar o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e fiscalizar a sua prestação.	Assegurar o cumprimento da PNRS e de seu decreto regulamentador
Econômicos	Realizar a logística reversa no limite da proporção dos produtos colocados no mercado interno.	
Sociais	Segregar, acondicionar e disponibilizar os resíduos para coleta e exercer o controle social	

Fonte: Romani e Segalla (2014)

O quadro 2 e os demais comentários desta subseção serão o embasamento para a análise da atuação dos atores responsáveis pela implementação da PNRS no Maciço de Baturité, presente no capítulo 4.

CAPÍTULO 2

METODOLOGIA DO ESTUDO

Apesar do crescente uso da abordagem quantitativa em estudos sobre políticas públicas, a análise do processo de implementação depende substancialmente da interpretação de aspectos subjetivos, exigindo-se assim o uso de uma abordagem qualitativa, sobretudo no estudo em questão. A pesquisa qualitativa é orientada para a análise de casos concretos, levando em conta a sua peculiaridade temporal e local e partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais (FLICK, 2004).

Quanto aos objetivos desse estudo, essa pesquisa classifica-se como exploratória e descritiva. Na identificação de práticas de gestão compartilhada de resíduos sólidos foi necessário embutir no instrumento de coleta de dados elementos que, após coletados, pudessem chegar a essa identificação, caracterizando uma exploração. O caráter descritivo, atrela-se ao intuito de analisar a implementação da PNRS e trazer para este trabalho a descrição dessas análises. De acordo com Rodrigues (2006), na pesquisa descritiva, o pesquisador constata e avalia as relações entre as variáveis na medida em que elas se manifestam espontaneamente.

Para o delineamento desta pesquisa utilizou-se o Estudo de Caso. Essa técnica, que possui grande aplicabilidade nas ciências sociais aplicadas, trata-se de uma investigação empírica que se propõe a “analisar um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real” (YIN, 2015 p. 17).

2.1 Local da pesquisa

O Maciço do Baturité é uma região localizada no interior do estado do Ceará, composta pelos seguintes municípios: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção. Todos os municípios se classificam como de pequeno porte, com população entre quatro e 35 mil habitantes (IBGE, 2010). Para o desenvolvimento dessa pesquisa foram escolhidos seis municípios: Aracoiaba, Barreira, Baturité, Guaramiranga, Pacoti e Redenção. Esse corte foi feito tendo em vista a semelhança entre os municípios em diferentes aspectos.

A atividade econômica da região é predominantemente advinda do setor primário, com destaque para a agricultura e uma crescente extração mineral nos últimos anos (IPECE, 2015). Atualmente, com a intensidade das secas tem crescido também as atividades industrial e comercial.

2.2 Sujeitos da pesquisa

Os sujeitos dessa pesquisa foram divididos em três grupos, em consonância com o que a PNRS estabelece como os responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos no Art. XX da lei, a saber:

- a) Agentes Governamentais: secretários de infraestrutura e urbanismo ou secretários de meio ambiente e técnicos operacionais.
- b) Agentes Econômicos: empresários locais, responsáveis pela maior produção de resíduos sólidos e pela execução da política de logística reversa. Nesse grupo enquadraram-se comerciantes e industriais.
- c) Agentes Sociais: Líderes/representantes de associações comunitárias e pessoas envolvidas com as políticas municipais.

Os sujeitos de pesquisa possuíam idade média de 38 anos, maioria do sexo masculino. Quanto à formação, os agentes governamentais eram predominantemente dotados do ensino médio ou superior, contudo, nenhum possuía a qualificação nas áreas relacionada à sua atuação.

2.3 Técnicas da coleta dos dados

Para análises do nível central de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) na esfera do processo decisório e do estabelecimento de normas, foi utilizada como técnica de coleta, a pesquisa documental, cujo, na etapa de levantamento bibliográfico, foram feitas buscas por documentos (manuais, legislação, relatórios), referentes à PNRS. Segundo Creswell (2010) a pesquisa documental além de possibilitar ao entrevistador obter a linguagem e as palavras dos participantes, também permite que sejam acessados em momento conveniente para o pesquisador, sendo uma fonte de informação pertinente.

No que tanger os aspectos locais da implementação, a partir de uma perspectiva *bottom up* (de baixo para cima) de análise de políticas públicas, foram realizadas 18 entrevistas semiestruturadas a fim de identificar como está sendo o processo de implementação. As entrevistas semiestruturadas, segundo Silvestre e Araújo (2012) possibilitam maior liberdade ao entrevistador, isto é, ele poderá realizar alterações no guião ao decorrer da entrevista. Os participantes dessas entrevistas foram anteriormente informados sobre o conteúdo da pesquisa.

QUADRO 3 – Sujeitos e Técnicas de coleta

Categoria do sujeito	Agentes	Técnica de coleta
Agentes Governamentais	Secretários de Infraestrutura ou Meio ambiente ou gerentes operacionais	Entrevista Semiestruturada
Agentes Econômicos	Empresários locais ou responsáveis por serviços operacionais	Entrevista Semiestruturada
Agentes Sociais	Responsáveis por associações, População	Entrevista Semiestruturada

Fonte: Elaborado pelo autor

2.4 Técnica da análise dos dados

Os dados foram tratados a partir de análise de conteúdo, método desenvolvido dentro das ciências sociais empíricas (BAUER, 2011). Essa técnica apresenta-se como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, a qual emprega procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, e intenciona a obtenção de indicadores que infiram nos conhecimentos relativos as condições de produção (BARDIN, 1977) .

O tratamento se deu através das seguintes etapas: 1) Pré análise, quando se fez uma organização inicial dos dados; leitura superficial do material, 2) Exploração e análise do material 3) Interpretação, ou seja, uma reflexão que buscou identificar relações, possíveis contradições e sentidos com as categorias analíticas pré-estabelecidas, ou seja, busca interpretar os achados sob a luz do objeto (BARDIN, 1977)

CAPÍTULO 3

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA PNRS NO MACIÇO DO BATURITÉ À LUZ DA MATRIZ 5C DE NAJAM.

Neste capítulo, os resultados da análise da implementação no contexto local do Maciço de Baturité foram organizados em consonância com as variáveis do modelo analítico de Najam (1995).

Para ilustrar alguns argumentos foram colocados relatos dos agentes participantes da pesquisa, e ao lado especifica-se a categoria do sujeito (com base no quadro 2.1). O quadro abaixo mostra os elementos analisados dentro de cada variável.

QUADRO 4- Elementos Analisados em cada variável da Matriz 5Cs

Conteúdo	• Cumprimento dos Objetivos e Metas da PNRS • Normatização local • Existência de planos municipais de resíduos sólidos. • Estabelecimento de responsabilidades pela PNRS. • Instrumentos da PNRS
Contexto	• Burocracia (foco no cumprimento de processos) • Preocupações sociais latentes e estabelecimento de prioridades. • Cultura e educação ambiental incipiente • Lógica das “políticas visíveis e arrecadoras de votos”.
Capacidade	• Qualificação de Pessoal • Conhecimento dos agentes quanto à política • Recursos financeiros disponíveis • Estrutura dos setores envolvidos
Compromisso	• Articulação entre Formuladores e Implementadores quanto ao contingenciamento de recursos • Atuação dos gestores locais • Atuação dos atores sociais e econômicos
Clientes/Coalizões	• Debates locais sobre o aterro sanitário • Reinvidicações dos catadores de lixo • Atuação dos movimentos sociais

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Zani e Costa (2014)

3.1 Variável Conteúdo

A Política Nacional de Resíduos Sólidos nasceu e se consolidou paralelamente com os eventos recentes da área ambiental e do desenvolvimento sustentável. Para não ficar alheia a isso, a PNRS incorpora objetivos macros que vão desde a proteção da qualidade ambiental até o incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental tanto no setor público quanto no setor privado.

Para a efetivação desses objetos, estabelecem-se no Artigo 8º os instrumentos da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, que são entre outros:

- a) Os planos de resíduos sólidos;
- b) A coleta seletiva, a logística reversa e outras ferramentas de gestão compartilhada;
- c) O incentivo à criação de cooperativas ou outros tipos de associação de catadores;
- d) O monitoramento e a fiscalização ambiental;
- e) A educação ambiental;
- f) Os incentivos financeiros;
- g) O incentivo a adoção de consórcios e outras formas de cooperação.

A implementação da PNRS no contexto local se dá através da execução desses instrumentos de política pública. Percebe que, pelo fato de haver uma responsabilidade compartilhada na gestão dos resíduos sólidos, a política não aponta quem deve executar esses instrumentos, porém, os atores envolvidos (governamentais, sociais e econômicos) possuem suas responsabilidades individuais bem estabelecidas.

No que cerne aos planos municipais, a região em questão possui apenas um município com Plano Municipal de Resíduos Sólidos de forma institucionalizada, os demais municípios possuem apenas Código Municipal de Obras e Posturas que regula os resíduos da construção civil ou possuem legislações específicas sobre os resíduos, como o estabelecimento de horários para o depósito do lixo doméstico ou comercial nas calçadas, e aplicação de multas para destinação incorreta.

“ (...) Por que você sabe que resíduo sólido não é só lixo, resíduo sólido é tudo...aí nós temos essa lei sobre uso e ocupação do solo. ”(ator governamental)

A coleta seletiva, apesar de existir a algum tempo, é algo que ainda não faz parte da cultura local. A existência de pontos de coleta seletiva limita-se apenas a poucas instituições de ensino, repartições públicas e alguns poucos comércios de grande porte, e apesar de haver tais pontos, alguns relatos indicam que a falta de responsabilidade impossibilita a execução desse instrumento.

“(...) inclusive nessa lei era pra tá incluído a coleta seletiva, mas nos municípios como Baturité e os demais municípios, devido aos recursos que são poucos não tem uma estrutura, era pra ter uma empresa pra tomar conta do lixo na cidade, era pra ter uma própria pra resíduos sólidos, era pra ter uma equipe para resíduos sólidos, da coleta seletiva, pra separar o plástico, a lata, o metal, todas as coisas, o material orgânico, mas infelizmente, de acordo com a estrutura que nós temos no município hoje é meio complicado” (ator social).

Como praticamente inexistem planos municipais de resíduos sólidos na Região do Maciço de Baturité, as formas instrumentalizadas de monitoramento e fiscalização ambiental são dispersas. Atualmente, alguns dos municípios pesquisados possuem fiscais responsáveis por monitorar a destinação correta do lixo doméstico e comercial e a aplicação de multas. Um elemento que dificulta a fiscalização em relação aos resíduos sólidos consiste no pensamento de que infrações ambientais relacionam-se apenas com desmatamento e queimadas, o que torna a fiscalização algo restrito.

A educação ambiental tem sido um instrumento que demonstrou certa precariedade nos municípios pesquisados. Nenhuma organização pública visitada possuía práticas de educação ambiental tampouco de distribuição de informações sobre os danos ambientais causados pelo mau gerenciamento dos resíduos. O meio ambiente sempre fez parte do conteúdo programático do ensino básico nos municípios e de fato é visto nas escolas, contudo, a educação ambiental deve estar além disso.

Alguns outros instrumentos como a logística reversa, os incentivos financeiros, os incentivos à criação de cooperativas de catadores e o incentivo a adoção de consórcios serão relatados com maior profundidade nas variáveis a seguir ou no capítulo seguinte.

3.2 Variável Contexto

O processo de implementação depende substancialmente de uma estreita relação com os fatores locais. Assim, o contexto local cuja política está sendo implementada pode ocasionar diversos dilemas, dificuldades e até vantagens nesse processo.

Um primeiro dilema se origina a partir do modelo de gestão burocrática presente em todos os municípios pesquisados. A predominância desse modelo limita os órgãos relacionados à gestão dos resíduos sólidos focarem suas ações nos processos, no cumprimento de legislações ou em atividades rotineiras, reservando pouco espaço para a efetiva implementação das políticas públicas. Esse é um fator que marca o contexto institucional dos municípios pesquisados.

Outro dilema do contexto local que assola os municípios pesquisados diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas descentralizadas num ponto de vista eleitoral. Utilizando como base a dicotomia entre clientelismo e universalismo trazida por Borges (2010), é possível perceber nos discursos, sobretudo dos agentes sociais, a tendência que os gestores tem em implementar políticas de natureza mais particular (que traz benefícios particulares¹) e visíveis do que políticas universalistas. Borges (2010), explica que os políticos tem essa preferência pelo fato de bens privados maximizarem os votos durante as eleições.

Essa dinâmica acarreta enorme impacto quanto à implementação da PNRS, que causa benefícios mais universais e em longo prazo do que individuais, não sendo (em tese) maximizador de votos.

“O governo federal vive prorrogando o prazo por que não interessa, querem lá saber, o governo federal olha o maciço do Baturité no mapa? Sabe nem se existe, nós somos apenas voto, tá na época do voto aí lembra, mas as políticas nacionais nada” (ator governamental).

Uma grande dificuldade para a implementação da PNRS no Maciço de Baturité é fazer com que as pessoas criem uma cultura de conscientização e preservação do meio ambiente. Esse aspecto do contexto local que influencia na efetividade das políticas é um dos principais fatores que levam a ineficiência das iniciativas ambientais. Incentivar as pessoas a respeitarem o meio ambiente

¹ Borges (2010) faz uma diferenciação entre bem público e privado para explicar essa dicotomia.

depende substancialmente de programas inovadores de educação ambiental, e também de rígidos sistemas punitivos.

“A gente pede pra as pessoas não jogarem lixo nas ruas, mas sabe o que elas dizem? Se a gente não jogar não vai tá dando emprego para o gari, pra você ter uma ideia de como é a cultura das pessoas, elas acham que elas têm que sujar... A própria natureza se responsabiliza de tá sujando, pelas folhas, pelo vento que traz outras coisas, os matos, então de qualquer forma a gente vai precisar dos garis, mas a população acha que não, sempre tá jogando um papel, uma embalagem de bombom, uma latinha de refrigerante, uma sacola ou garrafa pet” (ator governamental).

A atividade industrial no Maciço de Baturité é constituída em sua maioria de fábricas de pequeno e médio porte, e em apenas parte da região. Essa realidade, de certa forma facilita a implementação da PNRS, já que é gerada uma quantidade menor de lixo. Contudo, a atividade industrial é potencialmente impulsionadora do desenvolvimento econômico da região, ou seja, faz-se necessário que esse possível desenvolvimento industrial seja acompanhado de políticas internas de responsabilidade ambiental e de logística reversa.

O último dilema identificado nessa análise refere-se às demandas sociais latentes que os governos locais enfrentam. Os municípios pesquisados possuem uma realidade repleta de problemas como a pobreza, o desemprego, a escassez de água e a precariedade na saúde e na educação. Diante disso, o olhar das políticas públicas é forçado a deixar de lado as questões ambientais, ou seja, há um dilema em solucionar problemas urgentes em detrimento de se pensar num desenvolvimento sustentável de longo prazo.

“A gente se ocupa muito com outros debates, e esquece este que é tão importante e que tem causado tantos prejuízos para o planeta” (ator social).

3.3 Variável Capacidade

Conforme Najam (1995), para que as políticas possam ser implementadas de forma satisfatória são necessários uma série de recursos administrativos. A grande maioria dos municípios entrevistados possui problemas em relação à disponibilidade desses recursos, o que afeta diretamente na capacidade institucional dos órgãos para implementar a PNRS.

O primeiro recurso a entrar nessa discussão são os recursos humanos. Os agentes institucionais envolvidos com a PNRS no Maciço de Baturité possuem uma formação mediana para o cargo em que atuam e apesar da maioria dos gestores e burocratas possuir nível superior, nenhum deles apresenta formação específica na área, demonstram apenas experiência prática da atuação. Outra problemática em relação a isso é a quantidade de funcionários e a ausência de profissionais específicos nas equipes envolvidas com a gestão dos resíduos sólidos, ou seja, não existem engenheiros, analistas ou técnicos compondo o quadro de recursos humanos.

A capacidade para a implementação também pode estar relacionada com a estrutura administrativa dos órgãos implementadores. No caso do Maciço de Baturité, esses órgãos têm como base um setor administrativo e um setor técnico (ainda que desprovido de profissionais), geralmente essas secretarias municipais respondem pela infraestrutura no geral (obras, limpeza urbana, trânsito, etc) e também pela gestão ambiental, todavia não existe uma divisão de setores (organograma permanente).

Os recursos financeiros escassos são os mais citados como influenciadores da baixa capacidade de implementação à nível local. Os municípios pesquisados não possuem um fundo específico para a gestão do meio ambiente, tampouco para a gestão dos resíduos sólidos, e isso impacta, segundo eles, na obtenção de outros recursos, como físicos e humanos. Também foi relatado que para manter uma gestão de qualidade são necessários custos que vão muito além da realidade orçamentária.

“(...) o dinheiro que vem para o município é o dinheiro do FPM que é o fundo de participação dos Municípios, e esse dinheiro ele tem que ser rateado, pra ajeitar um calçamento, pra pagar os garis, as caçambas... mas se existissem especificamente para os aterros sanitários, aí sim haveria essa participação maior” (ator governamental).

“Eu até pensei em separar o lixo, colocar dois sacos um de uma cor e outro de outra cor, esse aqui é o orgânico e esse o inorgânico, mas ninguém tem condições não, é muito caro... aí teria que dobrar a coleta, botar um carro só pra isso” (ator governamental).

Ainda sobre os recursos financeiros, o repasse do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) no estado do Ceará para os municípios é baseado através de alguns critérios, um deles é conhecido como IQM (Índice de

Qualidade do Meio Ambiente ²⁾, para que os municípios recebam integralmente o repasse é necessário que atendam a critérios estabelecidos para a gestão e gerenciamento dos resíduos no município (SEMA, 2015).

De acordo com a lei, o IQM é igual a 1 se existe no município um Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos aprovado pelo conselho estadual, e igual a zero quando não existe.

Tabela 1: Índices de Qualidade do Meio Ambiente – Maciço de Baturité (Rateio do ICMS exercício 2015).

Município	IQM	Município	IQM
Acarape	0,000000	Itapiúna	0,000000
Aracoiaba	0,000000	Mulungu	0,000000
Aratuba	0,000000	Ocara	0,002421
Barreira	0,033898	Pacoti	0,002421
Baturité	0,000000	Palmácia	0,000000
Capistrano	0,004842	Redenção	0,000000
Guaramiranga	0,000000		

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará

Na prática, o IQM é um indicador da capacidade institucional, pois para a geração do índice são levadas em consideração algumas variáveis disponíveis para a gestão dos resíduos sólidos, tais como: quantidade de equipamentos (veículos, máquinas, etc), equipe técnica, existência de plano de gestão de resíduos sólidos, dentre outros. Essas variáveis revelam a disponibilidade de recursos administrativos que os municípios possuem e que influenciam no repasse do governo do Estado.

Outro recurso que pode ser considerado fundamental para melhorar a capacidade dos municípios refere-se às articulações desenvolvidas no âmbito da cooperação intergovernamental. Segundo relatos, quase inexistente envolvimento das prefeituras do Maciço de Baturité em prol de causas ambientais (cooperação horizontal), e nem entre prefeituras e esferas estatais superiores (cooperação vertical).

3.4 Variável Compromisso

Essa variável possui uma estreita relação com a etapa da formulação de políticas públicas, pois é necessário que haja dos agentes implementadores do nível

² Decreto n.º 29.306, de 5 de junho de 2008

central (Ministério do Meio Ambiente), um grau razoável de comprometimento para capacitar, fomentar e acompanhar a implementação num nível local. Todavia são os agentes locais – governamentais, econômicos e sociais – que merecem destaque na análise dessa variável.

Quanto ao comprometimento do poder público local, cabe numa primeira reflexão, retornar ao que já foi comentado sobre a dinâmica eleitoral. A política partidária nos municípios de pequeno porte é algo que cria um comprometimento dos gestores no período eleitoral e deturpa esse comprometimento numa situação da prática governamental, contudo, isso não é regra. No relato abaixo é possível perceber que as negociações políticas desfazem o compromisso que deve ser dado à política pública formulada.

“Você aplica a multa aí o cara fala com o prefeito, o prefeito tira a multa por que é do partido tal... o cara tá fazendo um desastre ao meio ambiente, você vai lá embarga a obra, ele vai fala com o deputado em Fortaleza, o cara vai e libera” (ator governamental).

Uma realidade também presente nos municípios que compromete o compromisso dos gestores em relação às políticas públicas diz respeito à descontinuidade das ações dos gestores dada pelas mudanças de mandato. De acordo com os relatos, os gestores que iniciam um novo mandato, sobretudo os opositores aos seus antecessores, iniciam projetos e programas do zero, sem ter o cuidado ou a primazia de melhorar ou continuar os já existentes.

“Se muda um gestor, muda toda uma equipe de gestão e vai começar tudo do zero de novo e assim demora tempos e tempos pra se reorganizar, então se você mexe muito... se ela muda muito, hoje eu estou aqui e amanhã não, aí vêm outras ideias, já querem começar tudo de novo, não vão dar continuidade ao que eu estou fazendo, por isso é que termina atrapalhando o trabalho” (ator governamental).

Os agentes implementadores do nível central (topo), também apresentam um baixo comprometimento na implementação da PNRS. Segundo os relatos, o governo federal institucionaliza a política e estipula prazos, mas não dá capacitação aos municípios, não destina verbas e nem acompanha a execução da política no geral. É certo que caiba aos agentes locais uma participação de natureza mais operacional da gestão, mas também é necessário que haja a articulação entre os entes federativos para que a PNRS caminhe.

“se existissem especificamente para os aterros sanitários, aí sim haveria essa participação maior, mas como não há, não há interesse do governo federal” (ator governamental).

“Com certeza ninguém vai conseguir fazer o que eles querem, ninguém tem dinheiro” (ator governamental).

Também com relação ao compromisso entre nível central e burocratas do nível de rua, foi identificado um agravante na maioria das falas que diz respeito ao adiamento do prazo estabelecido para a criação dos aterros sanitários e fechamento dos lixões. De um lado, essa postergação é vista como a falta de compromisso dos municípios em cumprirem as determinações estabelecidas pela lei, por outro lado, a protelação significa o Governo Federal reconhecendo que não deu as condições necessárias para que os municípios cumprissem, e daí estipula novos prazos.

“No que depender dos municípios só vão deixar pra última hora, só vão fazer isso aí quando disserem: se tu fizer hoje, amanhã nós vamos te dar o dinheiro, ae quando tiver o dinheiro é que vão fazer” (ator governamental).

“por que o governo ele sempre vem protelando, protelando pra não ter uma solução concreta, pra que não tenha soluções pra beneficiar os municípios, por que o município com o lixão daquele jeito, ele perde muitos recursos, a SEINFRA perde muitos recursos” (ator governamental).

QUADRO 5: Adiamentos dos prazos para os municípios se adaptarem à Política Nacional de Resíduos Sólidos

	Data da aprovação do prazo/adiamento	Prazo estabelecido
1º Prazo	Estipulado junto com a sanção da PNRS em Agosto de 2010.	Até agosto de 2014 (4 anos)
2º Prazo	Agosto de 2014	Até agosto de 2015 (1 ano)
3º Prazo	Julho de 2015	• Capitais e municípios de região metropolitana: até julho de 2018 • Municípios de mais de 100 mil habitantes: até julho de 2019 • Municípios entre 50 e 100 mil habitantes: até julho de 2020 • Municípios com menos de 50 mil habitantes: até julho de 2021.

Elaborado pelo autor com base na Lei 12.305, de 2010 e no Projeto de Lei do Senado (PLS) 425, de 2014.

Os entrevistados (tanto agentes sociais como governamentais) apontam sobre a existência de um consórcio público do lixão na região, mas que se encontra

em situações precárias, segundo eles, os municípios participantes não estão cumprindo com a sua parte na manutenção do lixão e na gestão do consórcio.

“É pra existir um consorcio aqui no Maciço, já veio inclusive uma verba para a prefeitura de Baturité, só que lá tá abandonado, os municípios não pagam esse consorcio, é triste a situação” (ator governamental).

As discussões sobre o aterro sanitário na região são frutos de diversos embates políticos, portanto serão também analisadas pela variável “Clientes e Coalizões”.

Nessa análise não se pode deixar de lado os agentes sociais e econômicos ligados à gestão dos resíduos sólidos, pois também é necessário que haja compromisso desses agentes, tendo em vista que possuem responsabilidade na implementação da PNRS. Pelos relatos dos agentes sociais e governamentais é possível perceber que há muito pouco comprometimento com a causa, a visão da responsabilidade exclusiva do Estado perante as políticas públicas inibe as pessoas de pensarem num modelo compartilhado.

No caso dos atores econômicos, as entrevistas mostram um baixo envolvimento com a questão ambiental. Por mais que esteja na moda temas como responsabilidade social, responsabilidade ambiental, empresa sustentável, etc., as empresas da região ainda não possuem essa visão de forma consolidada. As entrevistas também revelaram um baixo compromisso e articulação entre poder público, empresas e sociedade civil.

“A gente proibiu deles (agentes econômicos) colocar o lixo durante o dia, tem que colocar de manhã cedo, para o carro pegar, ninguém obedecia, aí nós começamos a multar, e já tá amenizando agora quando mexe no bolso” (ator governamental).

Contudo foram percebidas algumas práticas como coleta seletiva e adoção de sacolas biodegradáveis. A participação desses agentes na gestão compartilhada de resíduos sólidos será mais explorada no próximo capítulo.

3.5. Variável Clientes e Coalizões

Os clientes, ou beneficiários da PNRS são tidos como a população em geral - tendo em vista o caráter universalista da política – os catadores de lixo e numa visão teleológica, as futuras gerações.

No que cerne a população, a lei estimula a criação de órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos (Art. 8º, XIV). Nas entrevistas não foi relatado à existência de nenhum órgão colegiado para o exercício do controle social, contudo verificou-se nos discursos dos agentes sociais que o controle acontece, porém de forma não institucionalizada, figurada na cobrança dos cidadãos pela prestação efetiva dos serviços de gestão de resíduos sólidos.

Foi identificada na região estudada uma baixa atuação de Organizações Não Governamentais (ONGs) envolvidas com questões ambientais. As poucas que sobrevivem, defendem predominantemente causas ambientais no sentido do combate ao desmatamento e a preservação da fauna e da flora da região. Contudo, nos últimos anos vem crescendo as iniciativas populares na luta contra a poluição dos rios, lagos e lagoas, que possui estreita relação com a gestão sustentável dos resíduos sólidos. Um exemplo sobre essa tendência é a ONG Pingo D'água no município de Pacoti, que trabalha com a retirada de resíduos das margens e do curso do Rio Pacoti, que passa em grande parte do Maciço de Baturité.

Outro modelo de coalização entre os clientes/beneficiários da PNRS são as associações comunitárias ou de moradores. Essas poucas instituições existentes, funcionam como espaços de deliberação e representação política no âmbito comunitário. Na gestão dos resíduos sólidos, as associações exercitam o controle social e levam reivindicações e reclamações dos cidadãos aos órgãos municipais.

Apesar da existência de algumas organizações do terceiro setor na região, a atuação delas ainda tem muito que caminhar, tem vários problemas a superar (o baixo nível de participação política e cultura ambiental da população, o baixo nível de articulação intersetorial e a escassez de recursos) a fim de que se consiga causar impactos ambientais positivos, sobretudo na temática dos resíduos sólidos.

Um dos instrumentos da PNRS diz respeito ao estímulo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (Art. 8º, IV). No principal lixão da região, a

atividade dos catadores de lixo acontece de forma desarticulada e desestruturada. O material recolhido pelos catadores é vendido a um atravessador que revende à indústria de reciclagem. Existe uma resistência dos catadores em organizar a cooperativa, pois, de acordo com relato, muitos catadores já possuem carteira assinada como agricultor e as mudanças na carteira acarretariam danos previdenciários (perda de tempo de serviço).

De acordo com os relatos, os catadores passam atualmente por dois problemas na execução de seu trabalho. Primeiramente quando indagados sobre a queima do lixo, eles revelaram que isso é causado por usuários de drogas da localidade próxima, que jogam pontas de cigarros e causam incêndios em áreas do lixão, o que diminui o material a ser coletado. O outro problema consiste na falta de articulação entre os catadores e o poder público local, que não dá (segundo entrevistada) assistência e apoio técnico ao trabalho desenvolvido por eles.

“Quando a gente pede a máquina pra empurrar o lixo é uma peleja pra prefeitura mandar, vai uma pessoa lá pra pedir e demora é dias pra poder vir” (ator social).

Em apenas um município há atividade bem estruturada dos catadores de lixo, com organização em forma de associação e apoio permanente da prefeitura municipal.

Como já mencionado anteriormente a região sofre há algum tempo com um conflito referente à construção do aterro sanitário, que demonstra problemas nas coalizões. Segundo relatos, o consórcio do aterro sanitário da região é um projeto que existe há muitos anos e que devido a alianças má sucedidas encontra-se estagnado.

“Barreira faz parte de um consórcio que foi criado no Maciço de Baturité há mais de 10 anos, é um consórcio que não anda, pra esse consórcio a FUNASA mandou mais de um milhão de reais pra prefeitura de Baturité pra iniciar a construção do aterro e ninguém sabe pra onde foi esse dinheiro, não foram feitas as obras e a verdade é que nós não temos aterro sanitário e não há previsão de quando haverá aqui na região” (ator governamental).

Sobre o convênio firmado entre o Maciço de Baturité e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), o informativo “Diário do Nordeste”, publicou em novembro de 2008 que de acordo com chefe da Divisão de Engenharia de Saúde Pública em exercício no período, o valor de 1,6 milhões não era suficiente, e que o principal

empecilho para o início das obras era a falta de licença ambiental autorizando o recebimento do lixo de todos os municípios contemplados, pois o documento permitia a alocação de resíduos apenas do município de Baturité. Tanto a notícia quanto os relatos revelam problemas de acordo intergovernamental e intersetorial, diretamente entre as prefeituras, órgãos de controle ambiental e órgãos de fomento, e indiretamente entre órgãos de fiscalização e sociedade civil.

FIGURA 2: Lixão do município de Baturité-CE



Fonte: Acervo do autor (Outubro de 2015)

Analisando sob a perspectiva teórica da variável “clientes e coalizões” trazida por Najam (1995), é possível constatar que a falta de coalizões entre esses agentes sociais (catadores, população, associações e ONGs), entre os agentes governamentais, ou entre os dois grupos, enfraquece e desvia o curso da implementação, pois de acordo com ele, são os interesses e estratégias dessas relações que influenciam na eficácia da implementação final (NAJAM, 1995, p.52).

CAPÍTULO 4

GESTÃO COMPARTILHADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MACIÇO DE BATURITÉ.

Neste capítulo será descrita e analisada a atuação dos agentes responsáveis pela implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, bem como pela sua gestão no âmbito local.

O artigo 25 da PNRS apregoa que o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar o cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas.

4.1. Atores governamentais

Para que o poder público possa de fato assumir sua responsabilidade no que cerne à gestão dos resíduos sólidos, faz-se necessário que os seus representantes tenham noção da problemática local e tenham, sobretudo, conhecimentos acerca da política em questão.

Os entrevistados possuem um conhecimento básico sobre a problemática do lixo, mas têm consciência dos impactos negativos acarretados pela sua destinação incorreta. Essa noção possuída pode ser avaliada na maioria dos discursos como senso comum, ou seja, poucos agentes conseguiram dar informações ou definições técnicas acerca do problema em questão.

Esse fato pode estar relacionado com a formação dos agentes entrevistados, que são inadequadas ao exercício do cargo em que atuam. Apesar da maioria dos gestores e burocratas possuir nível superior, nenhum deles apresenta formação específica na área, demonstram apenas experiência prática da atuação.

A falta de uma formação específica na área influencia inclusive no conhecimento dos gestores a cerca da própria política, maioria dos gestores possui pouco ou nenhum conhecimento em relação à PNRS. Como nos relatos: “Não

conheço, mas gostaria muito de conhecer” (ator governamental); “Já ouvi falar, mas nunca me atentei pra me aprofundar não, sabe” (ator governamental).

Como mencionado no capítulo anterior, apenas um município possui plano municipal de gestão de resíduos sólidos, e esse fato compromete em alto nível o cumprimento das atribuições incumbidas ao poder local quanto o gerenciamento dos resíduos. Na falta de um plano municipal de resíduos sólidos, os agentes e instituições públicas caminham sem um norte, ou seja, não há nada que estabeleça o planejamento e/ou cronograma de ações, tampouco nada que regule as atividades e programas correlatos, como o da coleta seletiva e de educação ambiental.

A responsabilidade desses atores mais enfatizada pela lei se refere à oferta de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Nessa atividade, todos os municípios pesquisados possuem semelhança quanto a operacionalização. Os agentes municipais responsáveis pelos serviços executam a coleta do lixo domiciliar e comercial e a varrição das ruas, juntam e os destinam num lixão.

Esse modelo tradicional demonstra eficácia apenas no que se refere à limpeza urbana, e em apenas alguns municípios, isso por que nem todos os municípios possuem coleta diária, nem cronograma semanal de coleta, o que acarreta problemas do depósito do lixo domiciliar, que por vezes passam dois dias ou mais nas calçadas, vulneráveis a diversas manifestações negativas. Em um dos municípios, foi observada durante a entrevista a existência de cartazes (Figura 3) sobre os horários de coleta de lixo, contudo esses cartazes se encontravam dentro da repartição pública e não há relato de nenhum agente social que afirmasse já ter visto esses informativos.

“Nós temos a coleta, não seletiva, mas ela recolhe o que ela vê na frente. Tem a caçamba do lixo, que pega todo tipo de lixo, não específico, seja o plástico, seja o vidro, o resto de alimento. Entulho já é pego com uma máquina, com uma caçamba específica.” (ator governamental).

“Aqui nós fazemos a coleta sistemática e a coleta seletiva”

As organizações públicas investigadas demonstram no geral, baixa capacidade para executar políticas públicas sustentáveis minimizadoras ou preventivas, ou seja, ainda não está incorporada nos planos de governo ou nas pautas de planejamento, estratégias de desenvolvimento sustentável. Juntamente a isso, as ações relacionam-se mais com a remediação de danos causados pela ação humana do que no sentido de prevenir ou minimizar tais danos.

FIGURA 3: Cartaz informativo sobre a coleta do lixo

Fonte: Acervo do autor (Setembro de 2015)

Na identificação dos agentes centrais destacam-se a atuação dos dirigentes estratégicos (secretários) e dos burocratas de médio escalão (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014). No caso dos dirigentes estratégicos, a função percebida perante aos resíduos sólidos está em estabelecer uma agenda de ações prioritárias. Foi percebido nos discursos que existem metas ou estratégias desses agentes, além de liderança para levá-las a cabo, contudo, essa “vontade” acontece de forma não institucionalizada e informalizada, o exemplo disso é a ausência dos planos municipais de resíduos sólidos.

“O nosso secretário ele trabalha muito assim não querendo danificar o meio ambiente, ele gosta muito de andar pela cidade, já tá arborizando a cidade, quer trabalhar nessa dinâmica” (ator governamental).

Já para os burocratas de médio escalão, a atuação se divide em gerenciar as ações (numa dimensão operacional) e supervisionar ou fiscalizar essas ações. Esses agentes possuem cargos técnicos, embora em alguns casos, não sejam funcionários de carreira. Dentro da conjuntura administrativa de nível local, os burocratas de médio escalão assumem também o papel de burocratas de nível de

rua, tendo em vista que apresentam um contato mais direto com os beneficiários do serviço prestado.

*“Nós temos o técnico que fica fazendo a rota, aí temos o subsecretário, tem o fiscal pra observar se está tudo de acordo com o que secretário exige.”
(ator governamental).*

O sucesso na implementação da PNRS depende substancialmente desses atores, que na prática são pontes de articulação. Os dirigentes são o elo entre a política e a instituição e os burocratas se mostram como ponte entre a política e os beneficiários.

4.2 Atores sociais

Numa das pontas do tripé da responsabilidade da gestão integrada dos resíduos sólidos, os entes da sociedade civil possuem atribuição eminentemente colaborativa e controladora. Colaborativa no que diz respeito ao consumo responsável, às práticas de reutilização ou separação do lixo domiciliar, e controladora no que cerne à fiscalização do poder público na execução dos planos municipais de resíduos sólidos, ou seja, na própria gestão dos resíduos sólidos.

Os atores sociais, assim como os governamentais possuem noção sobre a problemática do lixo existente em seus municípios, na maioria dos relatos essa problemática está atrelada às ineficiências nos serviços de coleta e a precarização dos locais de destinação, os lixões. Poucos entrevistados possuem conhecimento do quem vem a serem os resíduos sólidos.

Hoje nós temos problemas com água, problemas até com o próprio solo mesmo, a comunidade onde o lixão está instalado, as famílias reclamam muito por conta dos insetos produzidos pelo lixo, muita mosca...ou seja, um vez eu tive na comunidade de lagoa do meio que fica ao lado do lixão, na hora do almoço as pessoas não sabiam se abanava o prato ou se comia de tanta mosca em cima (ator social).

Alguns representantes dessa categoria de sujeito revelam ter responsabilidade quanto às questões ligadas a limpeza urbana, como não jogar lixo nas ruas ou nos rios, colocar o lixo na calçada no horário devido, dentre outros. Contudo, reconhecem e revelam serem omissos quanto essas práticas. Em relação às práticas sustentáveis, como reciclagem, reutilização, etc., os atores sociais

afirmam que utilizam de forma incipiente, mas que conseguem ver uma destinação melhor para os resíduos por eles gerados.

“Era pra ser a população, se a população colaborasse com esse trabalho, se tivesse uma compreensão maior do trabalho de separar essas coisas, de fazer a coleta seletiva, separando(...)” (ator social).

“Eu enquanto cidadão do município, inclusive eu acho que contribuo muito pouco, eu tenho uma responsabilidade social enquanto a isso, enquanto pessoa, enquanto família, e enquanto organização também por que a gente tem uma liderança, sobre outros e outras” (ator social).

FIGURA 4: Depósito irregular do lixo domiciliar



Fonte: Acervo do autor (Setembro de 2015)

No que se refere ao protagonismo social, poucos entrevistados afirmam participar de orçamentos, fóruns municipais ou audiências e também desconhecem pessoas que participem. Um fato a ser destacado nesse ponto, é que todos os entrevistados dessa categoria são membros de associações de moradores, grupos religiosos, ou organizações sociais, o que demonstra uma baixa efetividade dessas instituições quanto ao exercício da democracia participativa ou representativa.

“A sociedade tem um papel nesse processo, mas ele precisa ser liderado, e ele não é liderado hoje” (ator social).

“(...) mas eu não conheço a lei, nunca participei de nenhum debate, nem municipal, nem estadual que discutisse ativamente, como implantar esse plano que tanto foi falado pela mídia” (ator social).

Apesar de não participarem de espaços permanentes de participação social, maioria dos entrevistados diz já ter procurado os serviços de infraestrutura dos municípios, a fim de fazer alguma reclamação, denuncia ou solicitação.

Na articulação entre poder local e sociedade civil na gestão de resíduos sólidos, os discursos mostram que não há uma relação próxima ou cooperada, segundo eles, não há canais de comunicação ou ouvidoria, tampouco programas de conscientização e educação ambiental, assim como ilustra os discursos abaixo.

“Quando a gente pede a máquina pra empurrar o lixo é uma peleja pra prefeitura mandar, vai uma pessoa lá pra pedir e demora é dias pra poder vir” (ator social).

“Mas falta de fato um processo de ser acompanhado por alguém, e eu na minha compreensão esse papel de liderar é do poder público, não se esquivando enquanto sociedade civil, nem quanto membro da sociedade, mas tá todo mundo esperando por todo mundo, ninguém tá tomando atitude” (ator social).

4.3 Atores econômicos

No seio da conceituação de política pública, os atores econômicos são confundidos algumas vezes como meros cumpridores de políticas reguladoras. Na verdade a participação desses agentes na execução de ações públicas ganha importância e cresce ao passo que o Estado se moderniza, com isso, essa relação se configura e toma uma dimensão de parceria.

Como já mencionado, a atividade econômica na região do Maciço de Baturité, se restringe a poucas fábricas (filiais), ao agronegócio de baixa tecnologia e aos micro empreendimentos ainda em ascensão. Contudo, o que reduz o impacto e a relevância dessas organizações privadas na gestão de políticas públicas não é a apenas a baixa amplitude dessa atividade econômica, mas sim a baixa consolidação do mercado local e falta de visão estratégica das organizações. Inclusive, quando indagados sobre os impactos de suas empresas no contexto do município, as respostas sempre se resumiam a geração de empregos.

Sobre a execução da logística reversa, importante instrumento da PNRS que é atribuída aos agentes econômicos, as entrevistas aplicadas na região pesquisada revelam um fato preocupante, nenhum dos sujeitos não sabem sequer o que se refere a logística reversa. Tal situação mostra além da baixa profissionalização das organizações privadas locais, esses agentes mostram um envolvimento tímido com

a questão ambiental. Esse ponto merece um destaque por conta da exclusividade desta prática, que é incumbida precipuamente aos agentes econômicos, que, no entanto, não a praticam.

FIGURA 5: Resíduos provenientes da atividade industrial (facção).



Fonte: Acervo do autor (Setembro de 2015)

FIGURA 6: Lixeira seletiva na saída de um supermercado



Fonte: Acervo do autor (Outubro de 2015)

Apesar de terem sido percebidas algumas poucas práticas como a coleta seletiva (Figura 6), adoção de sacolas biodegradáveis e reciclagem, essas empresas não congregam institucionalmente essa tendência corporativa, que é traduzida por diversas nomenclaturas, tais como responsabilidade social, responsabilidade ambiental ou empresa sustentável, etc.

Essas práticas de comportamento ético das empresas mostraram-se deficientes inclusive na noção da problemática do lixo e do entendimento da auto responsabilidade. As entrevistas, nesse sentido, apresentaram relatos divergentes, pois alguns empresários locais afirmaram não perceber problemas ambientais relacionados com o lixo e outros entendem que a responsabilidade quanto à gestão dos resíduos sólidos é algo exclusivo do setor público, contrariando os relatos abaixo:

“A gente tem essa responsabilidade de educar o consumidor, por isso a gente incentiva o pessoal a usar o mínimo de sacolas” (ator econômico).

“Às vezes, as pessoas comem na rua e jogam o lixo no chão, quando é depois, ave Maria, os esgotos tão cheio de lixo, fica cheio de mosquito” (ator econômico).

Algo percebido como promissor na responsabilidade dos setores produtivos, diz respeito ao apregoado no artigo 31 da PNRS, nota-se uma crescente prática das empresas em “divulgar informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos”. Apesar de tal constatação ter sido oriunda de observações, é pertinente destacar.

Outra iniciativa promissora, relatada por um entrevistado, diz respeito à criação de uma associação de empreendedores locais. Segundo ele, essa associação pretende trabalhar junto com instituições públicas com vistas ao desenvolvimento econômico e sustentável do município ao qual se encontram. A partir disso, pretendem levar inovações aos seus empreendimentos, como painéis de energia solar e pontos de coleta seletiva.

Sobre a articulação entre empresa e poder público local, as respostas se dividiram bastante, em alguns municípios os entrevistados afirmam possuir parceria, já em outros não. Mas como relatado no início dessa seção, essa relação limita-se apenas ao cumprimento de regulações ou normas, não havendo de fato uma cooperação para a execução de ações coletivas.

“Os comerciantes colaboram muito com a secretaria, no seu determinado horário, deposita o lixo deles né, eles ajudam em separar o próprio lixo deles em papelão, os resíduos. Então essa parceria é desde sempre né” (ator governamental).

“A gente proibiu deles (agentes econômicos) colocar o lixo durante o dia, tem que colocar de manhã cedo, para o carro pegar, ninguém obedecia, aí nós começamos a multar, e já tá amenizando agora quando mexe no bolso” (ator governamental).

QUADRO 6: Resumo da percepção dos atores sobre a Gestão compartilhada de Resíduos Sólidos no Maciço de Baturité- CE.

	Atores Sociais	Atores Governamentais	Atores Econômicos
Conhecimento sobre resíduos sólidos	Nenhum	Superficial	Nenhum
Conhecimento sobre a PNRS	Nenhum	Já ouviram falar	Nenhum
Reconhecimento de problemas ambientais no município	Veem como oriundos principalmente da ineficiência dos serviços públicos	Veem como oriundos principalmente da falta de cultura e educação ambiental das pessoas	Veem como oriundos principalmente da falta de educação ambiental das pessoas
Visão de auto responsabilidade	Possuem e reconhecem ser omissos em alguns casos	Possuem e reconhecem serem os atores mais envolvidos	Possuem pouco essa visão, mas reconhecem em alguns casos.
“Culpar o poder público”	Frequentemente	-	Alocam a exclusividade da gestão dos resíduos sólidos para o poder público
Práticas Sustentáveis (reciclagem, reutilização, etc)	Práticas de baixa significância	Práticas de baixa significância	Práticas de baixa significância
Execução da função precípua	Não exercem	Exercem parcialmente	Não exercem
Sugestões para melhorias na gestão local dos RS	Criação de debates e iniciativas sobre reciclagem, coleta seletiva, etc., nos bairros e/ou localidades.	Construção e funcionamento do aterro sanitário	Não apresentaram sugestões.

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir das percepções trazidas pelo quadro 6, é possível constatar-se que apesar da população e atores econômicos reconhecerem a sua responsabilidade, ainda é arraigado na sociedade a visão de responsabilidade exclusiva do poder público. No caso da PNRS, essa percepção pode deturpar o objetivo da política bem como comprometer sua implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Maciço de Baturité partiu de uma abordagem majoritariamente *bottom-up*, com algumas constatações do tipo *top-down*. Isso leva a perceber que, a priori, as duas abordagens devem ser consideradas, tendo em conta o grau de maturidade da política (indicada pelo tempo que vem sendo implementada), a quantidade de atores e instituições envolvidas e, sobretudo seu escopo.

No primeiro momento, a matriz analítica proposta por Najam (1995) permitiu observar que a execução da PNRS no âmbito local resiste e convive a diversas intempéries que são responsáveis por seu próprio entrave. Dessa forma, vale ressaltar o objetivo desse estudo e constatar que os aspectos locais influenciam, em alto nível, na implementação da PNRS na região pesquisada. Essas influências referem-se principalmente à baixa capacidade (posse de recursos) dos municípios de pequeno porte, a agenda de políticas públicas dos municípios (que não contemplam a questão ambiental), o descompromisso dos agentes envolvidos, o incipiente controle social e a desarticulação intermunicipal.

Tal constatação corrobora com o que foi colocado por Jacobi e Bessen (2011), quando alegam que as “questões técnicas, econômicas e institucionais dificultam aos municípios brasileiros realizar uma gestão integrada e sustentável dos resíduos de sua competência”.

Por todo o estudo foi possível perceber que os municípios não conseguem andar sozinhos, dessa forma é necessário um maior envolvimento das esferas federal e estadual no que cerne ao fomento, a capacitação, à gestão (desenvolvimento de ferramentas de cooperação) e ao monitoramento. O Brasil possui diversas outras políticas que obtiveram sucesso em sua implementação a nível local, que foram marcadas exatamente pela gestão descentralizada, porém articulada.

No que cerne ao compartilhamento da gestão, é inicialmente necessário que ambos agentes saibam que a lei estabelece isso como um princípio e tenham conhecimento sobre as suas atribuições. Ter noção sobre as leis e políticas do país, apesar de ser um dever de todo cidadão é algo que não faz parte da cultura política da sociedade brasileira, dessa forma, num primeiro estágio é função do governo estimular e criar espaços públicos de discussão a cerca das políticas públicas.

Cabe aqui uma sugestão para a avaliação e monitoramento da política, que seria um índice para a gestão compartilhada, mimetizado pelas diretrizes do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), proposto pela gestão do Programa Bolsa Família. Esse índice poderia ser inclusive o critério para repasse de verbas destinadas a gestão ambiental dos municípios.

No contexto das relações intergovernamentais, a descentralização de políticas públicas e o modelo federalista brasileiro foram instituídos com intuito de dar mais autonomia aos municípios, já que em tese, eram detentores de maior conhecimento em relação às demandas locais. Porém, devido a essa falta de compromisso e cooperação entre os entes federativos e os municípios, tanto financeiramente como politicamente, a implementação da PNRS no Maciço de Baturité, caminha para o insucesso.

Quanto aos conflitos sobre o aterro sanitário da região, percebe-se necessária uma imediata intervenção do governo federal e/ou estadual, de forma densa e austera, tendo em vista, as considerações antes mencionadas sobre a baixa capacidade de implementação dos municípios. Um aterro sanitário só conseguirá ser construído e só terá pleno funcionamento se os governos locais tiverem iniciativas concretas e articuladas, mas considerando indubitavelmente a participação das demais esferas de governo.

Em relação aos clientes, especificamente os catadores, o cenário também é de desarticulação, e nesse ponto, os governos municipais poderiam estimular inicialmente a criação de associações de catadores, que seria a estrutura inicial de organização, para que depois culminasse num modelo de cooperativa.

Como em toda pesquisa social, este estudo sofreu também algumas limitações, sobretudo na etapa da coleta de dados. Houve resistência dos agentes econômicos e de alguns agentes governamentais em disponibilizarem tempo para a realização das entrevistas. Em alguns casos, essa pressa acarretou numa baixa coleta de informações.

Por fim, é necessário que haja análises mais aprofundadas da academia sobre essa temática, tanto do ponto de vista político, econômico como social. A PNRS está longe de limitar-se apenas a simples coleta do lixo, vários instrumentos de desenvolvimento sustentável, socioeconômico, político e institucional estão atrelados a ela, o déficit refere-se apenas à iniciativa dos atores envolvidos.

REFERÊNCIAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. ABNT NBR 10004. Resíduos Sólidos – Classificação, 2004.

ALMEIDA, Y. A.; SILVA, G. J. A.; JULIÃO, K. S.; FARIA, M. V. C. M. Governo e Sociedade na gestão de resíduos sólidos em Acarape – CE: uma análise sob a ótica das dimensões da sustentabilidade. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 8., 2014. Cachoeira-BA, **Anais**. Juazeiro do Norte: UFCA, 2014.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. 225 p.

BAUER, M. W. Análise de Conteúdo Classica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Org.) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 64-89.

BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**, Porto Alegre, vol.12, n.24, pp. 120-157. 2010.

BRANDÃO, E.J; OLIVEIRA, J.G. A Logística Reversa como instrumento da gestão compartilhada na atual Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista do Curso de Direito da UNIABEU**. Rio de Janeiro, v. 2 n. 2, pp. 19-36, 2012.

BRASIL, Lei nº 12.305, de 2 de Agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. Brasília: Palácio do Planalto, 2015.

CEARÁ, Secretaria do Meio Ambiente, Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM. SEMA, 2015. Disponível em: <http://www.conpam.ce.gov.br/index.php/gestao-integrada-de-residuos/43522> Acesso em Outubro de 2015.

CRESWELL, J.W. Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto- 3ª Ed. – Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEMAJOROVIC, J. ; BESEN, G. R. ; RATHSAM, A. A. . Gestão compartilhada de resíduos sólidos face à lógica de mercado. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2004, Indaiatuba. I, 2004, **Anais**.Indaiatuba: ANPPAS, 2004.

DEMAJOROVIC, J. Da política tradicional de tratamento do lixo à política de gestão de resíduos sólidos: as novas prioridades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo., v. 35, n.3, p. 88-93, set. 1995.

FLICK, U. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2 pp. 20-31 . 2004.

GOUVEIA, N. Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17 n.6 pp. 1503-1510, 2012.

HEBER, F. ; SILVA, E. M. da. Institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos: dilemas e constrangimentos na Região Metropolitana de Aracaju (SE). **Revista de Administração Pública** , Rio de Janeiro, vol.48, n.4, pp. 913-937. 2014.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo Demográfico 2010 – Características Gerais da População. Resultados da Amostra. IBGE, 2010. Disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2000/populacao/UFs/. Acesso em Setembro de 2015.

INSTITUTO ETHOS. Política Nacional de Resíduos Sólidos: Desafios e Oportunidades para as Empresas. São Paulo, 2012.

IPEA, **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2012.

IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Perfil Básico Municipal 2015. IPEA, 2015. Disponível em :http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/index_perfil_basico.htm Acesso em Setembro de 2015.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R.. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados – USP**, São Paulo, vol.25, n.71, pp. 135-158, 2011.

JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n.118, pp. 189-206, 2003.

JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e sociedade**. São Paulo, vol.8, n.1, pp. 31-48. 1999.

JUNQUEIRA, R. Agendas sociais: desafio da intersectorialidade na construção do desenvolvimento local sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 117-130, 2000.

LIMA, L. L. and D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, vol.21, n.48, pp. 101-110, 2013.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage, 1980.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo. São Paulo: 2010.

LOTTA, G.S; PIRES, R.R.C; OLIVEIRA, V.E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65 n. 4, pp. 463-492, 2014.

MESQUITA JR, J. M. de. **Gestão integrada de resíduos sólidos**. Coletânea: Mecanismo de desenvolvimento limpo aplicado a resíduos sólidos. Rio de Janeiro: IBAM, 2007. 40 p.

MOREIRA, D. A. **Responsabilidade ambiental pós-consumo: prevenção e reparação de danos à luz do princípio do poluidor-pagador**. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

NAJAM, A. **Learning from the literature on policy implementation: a synthesis perspective**. Luxemburgo: International Institute for Applied Systems Analysis, 1995.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol.46, n.6, pp. 1551-1573, 2012.

ONU; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 1992. Drafts – Agenda 21 – Rio Declaration – Forest Principles. Rio de Janeiro: ONU.

ORSI, R. A. **Gestão participativa dos resíduos sólidos urbanos**. 2006. 136 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Estadual Paulista. Rio Claro: 2006.

PENKO, C. Para compreender as políticas públicas: uma leitura introdutória **Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política**, São Paulo, v. 3 n. 2, pp. 161-166, 2011.

PINHO, P. M. O. **Avaliação dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos na Amazônia brasileira**. 2011 . 249 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RODRIGUES, A. J. **Metodologia Científica**. São Paulo: Agercamp, 2006 322p.

ROMANI, A. P. de; SEGALA, K. **Planos de resíduos sólidos: desafios e oportunidades no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2014.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. Brasília: Enap, 2006. 2 v.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise**, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SEGATTO, C. I. . Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses. **Temas de Administração Pública (UNESP. Araraquara)**, v. 4, p. 1-16, 2012.

SILVA, P.L.B.; MELO, M.A.B. **O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos**. Campinas: NEPP (Núcleo de Estudos em Políticas Públicas), n. 48. 2000.

SILVESTRE, H.M.C.; ARAÚJO, J.F. **Metodologia para a investigação social**. Lisboa: Escolar Editora, 2012.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, , n.16, pp. 20-45, 2006.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 4ª ed. – São Paulo: Atlas. 2010.

YIN, R.K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 5ª Ed - Porto Alegre: Bookman, 2015

ZANI, F.B.; COSTA, F. L. da. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - novas perspectivas de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol.48, n.4, pp. 889-912, 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Categoria: Agentes Econômicos

- 1- O que o senhor (a) entende por resíduos sólidos?
- 2- Como é feita a gestão dos resíduos sólidos na sua empresa?
- 3- O senhor (a) conhece a PNRS?
- 4- A sua empresa adota alguma política de redução, reutilização ou reciclagem?
Se sim, como acontece?
- 5- O senhor (a) acha que seu município sofre algum problema em relação ao lixo? Comente sobre.
- 6- Qual o papel da sua empresa em relação a isso?
- 7- Quais os impactos positivos e negativos que o senhor (a) considera que a sua empresa traz para o município?
- 8- O senhor (a) conhece a logística reversa? Sua empresa a utiliza?
- 9- Como é o relacionamento (articulação) entre a prefeitura e a sua empresa?
- 10- Como é o relacionamento (articulação) entre a sociedade civil e a sua empresa?
- 11- Já aconteceu alguma fiscalização ambiental na sua empresa? Como foi?
- 12- Como o senhor (a) acha que sua empresa pode crescer de forma sustentável, sem degradar o meio ambiente?

APÊNDICE B– ROTEIRO DE ENTREVISTA

Categoria: Agentes Governamentais

- 1- O que o senhor (a) entende por resíduos sólidos?
- 2- O senhor (a) conhece a PNRS?
- 3- Aqui no município existe algum plano municipal de resíduos sólidos? Ou alguma lei que inclui?
- 4- Como ocorre o gerenciamento dos resíduos sólidos no município?
- 5- Quais os principais agentes na gestão dos resíduos sólidos?
- 6- Existe algum fundo para manter as políticas relacionadas a GRS?
- 7- O senhor (a) acha que seu município sofre algum problema em relação ao lixo? Comente sobre.
- 8- O município adota alguma política de redução, reutilização ou reciclagem, se sim, quais?
- 9- Qual a importância que vem sendo dada a essa questão dos resíduos sólidos no município?
- 10- Existe alguma articulação entre a prefeitura e os agentes econômicos em relação aos resíduos sólidos?
- 11- Existe alguma articulação entre a prefeitura e os agentes sociais (como ONGs, sindicatos ou associações) em relação aos resíduos sólidos?
- 12- O senhor (a) acha que as mudanças no poder executivo ou questões políticas influenciam na gestão dos resíduos sólidos?
- 13- Existe alguma articulação entre a prefeitura desse município e de outros em relação aos resíduos sólidos? (como destinação, aterro, etc?).

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Categoria: Agentes Sociais

- 1- O que o senhor entende por resíduos sólidos?
- 2- O senhor (a) conhece a PNRS?
- 3- O senhor (a) acha que seu município sofre algum problema em relação ao lixo? Por quê?
- 4- Como o senhor (a) considera a gestão dos resíduos sólidos em seu município? Por quê?
- 5- O que o senhor (a) acha que precisaria melhorar na GRS?
- 6- O senhor (a) acha que possui alguma responsabilidade na gestão dos resíduos sólidos? E a sua organização?
- 7- Como o senhor (a) acha que a sua comunidade/bairro pode contribuir com a GRS?
- 8- O senhor (a) utiliza ou conhece alguém que utiliza práticas de reutilização ou reciclagem de lixo? O que o senhor (a) acha disso?
- 9- O senhor (a) participa ou conhece alguém que participa de fóruns, audiência etc. na prefeitura ou com o poder público? O que o senhor (a) acha disso?
- 10- Existe alguma articulação entre a sua organização e as empresas em relação aos resíduos sólidos?
- 11- Existe alguma articulação entre a sua organização e o poder público em relação aos resíduos sólidos?