

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO
MACIÇO DE BATURITÉ-CE: uma análise à luz da Matriz 5C de Najam
IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL SOLID WASTE POLICY ON THE
BATURITÉ-CE MASS: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF Najam 5C Matrix**

GREG JORDAN ALVES SILVA

UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
(UNILAB)

MARIA VILMA COELHO MOREIRA FARIA

UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
(UNILAB)

RESUMO

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, utilizando como referencial teórico de base a Matriz 5Cs de Najam (1995). Essa matriz traz as variáveis conteúdo, contexto, capacidade, compromisso e clientes e coalizões a partir de uma análise teórica da literatura sobre implementação de políticas públicas. Sendo este estudo de natureza qualitativa, utilizou-se como técnica de coleta de dados: entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. Os resultados e análises, construídos a partir da técnica de análise de conteúdo e organizados de acordo com as variáveis da Matriz 5Cs, identificaram 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, à agenda de políticas públicas dos municípios (que não contemplam a questão ambiental), ao descompromisso dos agentes envolvidos, ao incipiente controle social e à desarticulação intermunicipal. Por todo o estudo, foi possível perceber que os municípios não logram êxito ao implementar de forma isolada (ou desarticulada) as políticas públicas. Assim, é necessário um maior envolvimento das esferas federal e estadual no que concerne ao fomento, à capacitação, à gestão (desenvolvimento de ferramentas de cooperação) e ao monitoramento.

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

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the influence of the local configuration on the implementation of the National Solid Waste Policy in the Maciço (PNRS) de Baturité-CE region, using the 5Cs approach of Najam (1995) as the basic analytic framework. This approach brings the variables content, context, capacity, commitment and clients and coalitions from a theoretical analysis of the literature on the implementation of public policies. Being this qualitative study, it was used as data collection technique: semi-structured interviews and documentary research. The results and analyzes, constructed from the content analysis technique and organized according to the variables of approach 5Cs, identified that the local aspects influence, at a high level, the implementation of the PNRS in the Maciço de Baturité region. These influences refer mainly to the low capacity (possession of resources) of small municipalities, the public policy agenda of municipalities (which do not address the

environmental issue), the lack of commitment of the agents involved, the incipient social control and the intermunicipal disarticulation. Throughout the study it was possible to perceive that municipalities do not succeed in implementing public policies in an isolated (or disjointed) way, thus, a greater involvement of the federal and state spheres is required in what concerns the promotion, training and management (development of cooperation tools) and monitoring.

KEY WORDS: Public policies; Implementation; Solid waste; environmental management.

1 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, que se consolidaram como um dos principais desafios do planeta. Os problemas ambientais têm se tornado motivo de diversificados debates nas últimas décadas, englobando olhares dos diversos segmentos sociais, políticos e econômicos, tanto em nível nacional como internacional. Dentre os temas que circundam esses debates, encontra-se a problemática em relação ao gerenciamento dos resíduos sólidos.

Os problemas causados pelo mau gerenciamento dos resíduos são de diversas ordens e causam inúmeros impactos ambientais, econômicos e sociais, tais como a contaminação de solos férteis e de águas superficiais, como também da proliferação de doenças decorrentes da disposição irregular dos resíduos. Em suma, diminuem a qualidade de vida da população.

Nos termos do recorte local, o Maciço de 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, o que torna importante a emergência de estudos científicos que a coloquem como objeto de análise.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010) e é fruto de um contexto ambiental extremamente grave somado há cerca de 20 anos de pressões dos diversos setores da sociedade, envolvidos com a questão dos resíduos, que levaram a discussões em comissões especiais 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.

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. Dessa forma, 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.

Além da introdução, esse artigo traz, como base teórica, algumas discussões acerca dos resíduos sólidos e da implementação de políticas públicas; em seguida é mostrado o caminho metodológico para o estudo empírico; depois são apresentados os resultados e análises tomando como base a Matriz 5C de Najam (1995); e, por fim, são feitas as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Resíduos Sólidos: aspectos conceituais, gerenciais e legais

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 ligada 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, o que tornou mais rápido o processo de urbanização e a expansão do consumo, que como consequência acarretou a produção de grandes quantidades de resíduos (JACOBI E BESEN, 2011).

Certos de que os resíduos sólidos eram uma fonte de degradação do meio ambiente e de comprometimento dos recursos naturais, os países europeus passaram a considerar a problemática do lixo como uma questão ambiental, e, assim, desencadearam uma série de medidas que transformaram radicalmente a gestão de resíduos sólidos (EIGENHEER, 2009).

Nessa perspectiva de mudança, os problemas ambientais e o mau gerenciamento dos resíduos sólidos têm se tornado motivo de diversificados debates nas últimas décadas,

englobando olhares dos diversos segmentos sociais, políticos e econômicos, tanto em nível nacional como internacional. Esses debates ambientais originaram importantes fóruns internacionais, entre os quais se destacam: a I Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo (1972), a Rio – 92 e a agenda 21 (JUNQUEIRA, 2000; JACOBI, 2003), além da Rio+20 em 2012.

No que concerne aos aspectos técnicos dos resíduos sólidos, a Norma Brasileira de Referência nº 10004, de 2004, define resíduos sólidos como:

Aqueles resíduos nos estados sólido e semissólido, 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.1).

Em relação à gestão dos resíduos sólidos, que consiste na forma como os responsáveis legais gerenciam os resíduos em todas as suas etapas (geração, coleta, destinação e tratamento), a literatura aponta para a existência de dois modelos que guiam o gerenciamento.

O primeiro modelo, ainda presente na maioria dos municípios de pequeno porte, constitui-se numa forma tradicional de gestão. Demajorovic (1995) considera essa gestão tradicional de resíduos sólidos como a coleta, o tratamento e a disposição de todos os subprodutos e produtos finais do sistema econômico, tanto no que se refere ao lixo convencional, como ao lixo tóxico.

A partir das intervenções ocorridas nos últimos anos, na tentativa de incluir os diversos segmentos da sociedade na gestão urbana, o segundo modelo de gestão, entendido como “gestão integrada”, consiste numa 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” (MESQUITA JR, 2007 p.14).

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 PNRS 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 primeiro passo para a criação da então política foi a proposição do projeto de lei nº 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 tinha como intuito sancionar o projeto de lei nº 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, bem como 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.

Sachs (2002), que aborda com profundidade o tema da sustentabilidade, também transcende a dimensão ecológica/ambiental. Numa dimensão cultural da sustentabilidade, o autor defende que se busque um equilíbrio entre as possibilidades de inovação e o respeito às tradições, além de descrever, como critérios desta dimensão, a capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno, e a autoconfiança combinada com uma abertura para o mundo.

2.2 Discutindo Políticas Públicas: um enfoque sobre a implementação

O campo de saber das políticas públicas tem se consagrado como *locus* 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, como a administração, a sociologia, a ciência política e o direito.

No que se refere à temática sobre as políticas públicas, diversos autores defendem a existência de um ciclo do qual elas se desenvolvem. Assim, são comuns a todas as propostas as fases da formulação, da implementação e do controle e avaliação das políticas (FREY, 2000). Referindo 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 a visualização, através de instrumentos analíticos mais estruturados, de obstáculos e falhas que costumam ocorrer nessa fase do processo, e erros anteriores à tomada de decisão, que possibilitam detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados nas diversas áreas de políticas públicas.

Pressman e Wildavsky (1984) foram os precursores da literatura sobre implementação de políticas públicas. Em seus estudos, os autores analisaram uma política federal de combate ao desemprego entre minorias em Oakland (EUA). Nessa ocasião, mostraram de que forma a presença de diversos atores com perspectivas e visões distintas geram distorções e falhas na execução de uma política.

Zani e Costa (2014) revelam que o cerne das pesquisas em implementação de políticas públicas se organiza 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. Autores da corrente *top-down* (de cima para baixo) tendem a separar a fase de implementação da fase de formulação. Desse modo, partem dos processos decisórios para em seguida identificar “desvios de rota”, além do que, orientam-se em identificar habilidades de pôr em prática as políticas públicas da forma em que foram

pensadas/formuladas (VAN METER & VAN HORN, 1975; BARDACH, 1977; SABATIER & MAZMANIAN, 1980).

Já os teóricos da perspectiva *bottom-up* (de baixo para cima), acreditam que o processo de implementação adapta ou altera a política original. Suas pesquisas partem das agências e dos atores envolvidos na implementação e examinam os seus objetivos pessoais e institucionais, suas estratégias e suas redes de contatos. Assim, defendem que o sucesso ou o fracasso de um programa/política depende das ações desses atores (LIPSKY, 1980; BARRETT & FUDGE, 1981).

Nesse contexto, vale salientar que em um balanço sobre as pesquisas empíricas, Lotta (2010) aponta que a lacuna dos estudos sobre implementação 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 à implementação da política pública em seu último nível, ou seja, os que têm o contato mais próximo ao cidadão beneficiário da política. O livro de Michael Lipsky (1980) sobre a “burocracia do nível da rua” tornou-se marco no debate sobre os atores essenciais do processo de implementação (WINTER, 2010).

Considerando o mérito de diversas abordagens, Najam (1995) elabora uma matriz de análise projetada a partir das contribuições de diversos autores da literatura de implementação de políticas públicas. Essa matriz, denominada 5Cs (ZANI E COSTA, 2014), leva em consideração cinco elementos interconectados que estão atrelados ao processo de implementação: conteúdo, contexto, compromisso, capacidade e clientes e coalizações. Em seu estudo, Najam (1995) explica cada um desses elementos:

- a) *conteúdo*: o que a política define a fazer, ou seja, seus objetivos e metas; como é problematizada a questão central da política (teoria causal); e como se pretende resolver o problema percebido (escolha dos métodos e das estratégias de ação).
- b) *contexto*: as características institucionais e a influência da estrutura global do contexto social, econômico, político e legal em que operam as instituições envolvidas.
- c) *compromisso*: refere-se à fidelidade das pessoas encarregadas, das quais se espera que executem o que foi formulado. O compromisso na implementação responsabiliza os agentes implementadores em um nível local.
- d) *capacidade*: a capacidade administrativa dos implementadores para realizar as mudanças desejadas (nível de qualificação, conhecimento sobre o problema, autoridade e instalações físicas).

e) clientes e coalizações: o apoio dos clientes (beneficiários) e as coalizões têm interesses reforçados ou ameaçados pela política. Cita também a importância das Organizações Não Governamentais (ONGs).

A escolha dessa matriz como referencial teórico de base para o estudo empírico deste trabalho se justificou pela amplitude de elementos interpostos, unindo proposições das correntes *top-down* e *bottom-up* simultaneamente, o que permite uma análise bastante completa. Além disso, a matriz 5Cs é capaz de ponderar aspectos tanto políticos como administrativos inerentes à etapa de implementação.

3 METODOLOGIA

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).

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: Aracoiaba, Barreira, Baturité, Guaramiranga, Pacoti e Redenção. O recorte foi feito tendo em vista que os municípios escolhidos conseguem representar os diferentes aspectos da região, tais como: aspectos físicos (região de caatinga e de mata úmida serrana); aspectos demográficos (municípios entre 0 e 50 mil habitantes) e aspectos econômicos (atividades de agricultura, comércio, turismo e pequenas indústrias) (IPECE, 2015).

Este estudo de natureza descritiva e exploratória utilizou como estratégia de pesquisa o Estudo de Caso. Para análise do nível central de implementação da PNRS, na esfera do processo decisório e do estabelecimento de normas, foi utilizada como técnica de coleta, a pesquisa documental, em que foram feitas buscas por documentos específicos como manuais, legislações locais, atas e relatórios.

No que tange à análise local da implementação, foram realizadas 20 entrevistas semiestruturadas, a fim de identificar através de depoimentos como está sendo implementada a política. A escolha dos sujeitos foi feita com base no que a PNRS estabelece como corresponsáveis pela gestão dos resíduos sólidos no Art. XX da lei:

- a) Atores Governamentais: representantes do setor público (secretários de infraestrutura e urbanismo ou secretários de meio ambiente), apesar do papel político, possuem também, no nível local, atuação de burocratas.
- b) Atores Econômicos: empresários locais (comerciantes e industriais), responsáveis pela maior produção de resíduos sólidos e pela execução da política de logística reversa.
- c) Atores Sociais: Líderes ou representantes de associações comunitárias e os catadores de material reciclável.

Em cada município, foram realizadas três entrevistas, uma para cada categoria de sujeito, com exceção dos agentes sociais, que além das seis entrevistas com os representantes da sociedade civil, foram feitas outras duas entrevistas com catadores de material reciclável do maior lixão do Maciço de Baturité, que recebe resíduos de quatro municípios da região.

Os dados foram tratados a partir de análise de conteúdo. 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 interfiram nos conhecimentos relativos às condições de produção (BARDIN, 1977). Assim como mencionado na seção anterior, o presente estudo utiliza um modelo de análise pré-estabelecido, a Matriz 5C de Najam, que fornece um quadro analítico pertinente ao estudo em tela. Dessa forma, a análise de conteúdo utilizada aqui permitiu serem feitas as aproximações empírico-teóricas.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

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), quais sejam: conteúdo, contexto, compromisso, capacidade e clientes e coalizões. Para ilustrar alguns argumentos foram colocados relatos dos agentes participantes da pesquisa, e, ao lado, especifica-se a categoria do sujeito.

4.1 Variável Conteúdo

A Política Nacional de Resíduos Sólidos nasceu e se consolidou paralelamente aos 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 monitoramento e a fiscalização ambiental;
- d) A educação ambiental;

No que concerne aos planos municipais, apenas um dos municípios pesquisados tem um 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 legislação específicas sobre os resíduos, dispondo sobre 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 há algum tempo, é algo que ainda não faz parte da cultura da região. A existência de pontos de coleta seletiva limita-se apenas a poucas instituições de ensino, repartições públicas e a poucos comércios de grande porte. E, apesar de haver tais pontos, alguns relatos indicam que a falta de responsabilidade impossibilita a execução desse instrumento.

(...)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 (...). (ator social).

Como praticamente inexistem os 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 na ocasião das entrevistas possuía qualquer ferramenta material para educação ambiental, distribuição de informações sobre gerenciamento de resíduos ou articulação com instituições de ensino.

O meio ambiente é parte do conteúdo programático do ensino básico nos municípios pesquisados, institucionalizado por meio das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (RESOLUÇÃO CNE/CO Nº 2, DE 15 DE JUNHO DE 2012). Contudo, a conscientização ambiental transcende as formalidades institucionais, ela se efetiva no significado do espaço escolar como meio de propagação da cidadania e do convívio do ser humano com o meio ambiente.

4.2 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 das disfunções do modelo organizacional burocrático presente em todos os municípios pesquisados. A predominância das disfunções em detrimento das vantagens desse modelo limita os órgãos relacionados à gestão dos resíduos sólidos a 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 têm em implementar políticas de natureza mais particular (que traz benefícios particulares) e visíveis do que políticas universalistas. 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, porque 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 depende substancialmente de programas inovadores de educação ambiental, e também de sistemas parcialmente 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 garí, pra você ter uma ideia de como é a cultura das pessoas, elas acham que elas têm que sujar (ator governamental).

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, a agenda de políticas públicas é forçada a deixar de lado as questões ambientais, ou seja, há um dilema em solucionar problemas urgentes em detrimento de se pensar num desenvolvimento sustentável em longo prazo.

4.3 Variável Capacidade

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

O primeiro recurso a entrar nessa discussão são os humanos. Os agentes institucionais envolvidos com a PNRS no Maciço de Baturité possuem uma formação mediana para o cargo em que atuam e apesar de a maioria dos gestores e burocratas ter nível superior, nenhum deles apresenta formação específica na área, isto é, 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. Os entrevistados revelaram que não existem engenheiros ou analistas técnicos compondo o quadro de recursos humanos.

A falta de uma formação específica na área influencia inclusive no conhecimento dos gestores acerca da própria política. A maioria dos gestores tem pouco ou nenhum conhecimento em relação à PNRS.

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 as secretarias municipais responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos respondem pela infraestrutura de forma 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 nos municípios. 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).

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). Para que os municípios recebam integralmente o repasse é necessário que atendam a critérios estabelecidos para a gestão e gerenciamento dos resíduos no município (CEARÁ, 2013).

De acordo com o Decreto nº 29.306/2008 (CEARÁ, 2008), 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, esse índice é indicador da capacidade institucional, pois para a geração do índice são levadas em consideração algumas variáveis, tais como: quantidade de equipamentos (veículos, máquinas etc.), equipe técnica, 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), nem entre prefeituras e esferas estatais superiores (cooperação vertical).

4.4 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 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 pode criar um comprometimento dos gestores no período eleitoral e deturpar 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 porque 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 afeta 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 a seus antecessores, iniciam projetos e programas do zero, sem ter o cuidado ou a primazia de melhorar ou continuar os já existentes. Tal situação faz parte das regras do jogo político, o que leva tais relatos a se enquadrarem no

senso comum. Assim, o descompromisso político na implementação de políticas públicas, parece ser característica intrínseca à administração pública.

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 nem acompanha a execução da política em 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 seja executada com êxito.

(...) 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).

Ainda com relação ao compromisso entre o nível central e a burocracia local, foi identificado um agravante no 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, aí quando tiver o dinheiro é que vão fazer. (ator governamental).

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

QUADRO 5: Adiantamentos 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	<ul style="list-style-type: none"> • Capitais e municípios de região metropolitana: até julho de 2018 • Municípios de mais de 100 mil habitantes: até

		<p>julho de 2019</p> <ul style="list-style-type: none"> • Municípios entre 50 e 100 mil habitantes: até julho de 2020 • Municípios com menos de 50 mil habitantes: até julho de 2021.
--	--	---

Fonte: elaborado pelos autores 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 consórcio aqui no Maciço, já veio inclusive uma verba para a prefeitura de Baturité, só que lá tá abandonado, os municípios não pagam esse consórcio, é triste a situação (ator social).

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, visto que a visão da responsabilidade exclusiva do Estado perante as políticas públicas inibe as pessoas de pensarem num modelo compartilhado: “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).”.

No caso dos atores econômicos, as entrevistas mostram um baixo envolvimento com a questão ambiental. Por mais que temas como “responsabilidade social”, “responsabilidade ambiental” e “empresa sustentável” estejam sendo difundidos no mundo corporativo, as empresas da região ainda não possuem essa influência. As entrevistas também revelaram um baixo compromisso e articulação entre poder público, empresas e sociedade civil.

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 concerne à 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 relatada a existência de nenhum órgão colegiado para esse o exercício desse 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 à preservação da fauna e da flora da região. Outro modelo de coalizção entre os clientes/beneficiários da PNRS são as associações comunitárias ou de moradores. Essas instituições 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. Há 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 pelega 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. Segundo relatos, o consórcio do aterro sanitário da região é um projeto que existe há muitos anos e que devido à incapacidade dos atores em articularem alianças 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 a chefia 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 (JOATHAN, 2008). 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.

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).

5 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 em que vem sendo implementada), a quantidade de atores e instituições envolvidas e sobretudo seu escopo.

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

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

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.

A matriz analítica proposta por Najam (1995) permitiu que esse estudo pudesse fornecer considerações bem fundamentadas, capazes de dar um panorama integrado da execução da política. Apesar da sua completude, tal matriz merece aprimoramento. É importante que qualquer modelo analítico de implementação contemple outros dois elementos fundamentais: o *custeio* da política (ou financiamento), que possui uma singularidade que vai além da variável capacidade e que quase sempre pode revelar problemas nos diversos níveis de governo; e os *conflitos*, que perpassam todas as variáveis propostas por Najam (1995), mas que precisam ser enxergados com mais ênfase, dada a quantidade, a complexidade e a influência dos conflitos no momento da implementação das políticas.

Considerando o objetivo desse estudo é possível 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, à agenda de políticas públicas dos municípios (que não contemplam a questão ambiental), ao descompromisso dos agentes envolvidos, ao incipiente controle social e à desarticulação intermunicipal. Nesse sentido, reforça-se que, apesar de o setor público não ser o único responsável institucional pela implementação da PNRS, ele é o ator que possui todo o aparato técnico, político e institucional para influenciar no comportamento dos demais responsáveis e agir no sentido de dar efetividade à execução da política.

REFERÊNCIAS

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

BARDACH, E. **The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law**. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977.

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

BARRETT, S.M. & FUDGE, C. (eds). **Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy**. Londres: Methuen, 1981.

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

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. Resolução CNE/CP nº 2, de 15 de junho de 2012. Brasília, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 18 de junho de 2012, Seção 1, p. 70.

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.

BRASIL, **Projeto de lei nº 425, de 2014 (do Senado Federal)**. Prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. *Diário do Senado Federal*, Brasília, 2 de julho de 2015, pp. 282-296.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Linha do Tempo da PNRS**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo>. Acesso em outubro de 2015.

CEARÁ (Estado). **Decreto n.º 29.306, de 5 de junho de 2008**. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos municípios. Fortaleza: Palácio do Cambéba, 2015.

CEARÁ (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. **Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM)**. Fortaleza, 2013. Disponível em <<http://www.conpam.ce.gov.br/index.php/gestao-integrada-de-residuos/43522>> Acesso em 27 out. 2015.

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.

EIGENHEER, E.M. **História do Lixo: a limpeza urbana através dos tempos**. Porto Alegre: Gráfica Pallotti, 2009.

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.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Ed. Atlas, 2010.

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_2010/populacao/UFs/. Acesso em Setembro de 2015.

INSTITUTO ETHOS. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: Desafios e Oportunidades para as Empresas**. São Paulo, 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**, v. 25, n.71, pp. 135-158, 2011.

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

JOATHAN, Í. Municípios criam aterros sanitários consorciados. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 22 nov. 2008. Regional. Disponível em: <http://diarionordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/municipios-criarao-aterros-sanitarios-consorciados-1.482834> Acesso em 28 out. 2015.

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

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

LOTTA, Gabriela Spanghero, **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.

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

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

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.

PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3a ed. Berkeley: University of California, 1984.

SABATIER, P.A. & MAZMANIAN, D.A. ‘The implementation of public policy: A framework of analysis’, **Policy Studies Journal**, 8 (special issue): 538–60, 1980.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

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

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.

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.

VAN METER, D. & VAN HORN, C.E. ‘The policy implementation process: A conceptual framework’, **Administration and Society**, v. 6 n. 4, pp. 445–88, 1975.

WINTER. S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G & PIERRE, J. (orgs.) **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

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**, v. 48, n.4, pp. 889-912, 2014.