



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

FRANCISCO RAIMUNDO DA CRUZ JÚNIOR

**A POLÍTICA PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA – CE: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA E-CARROCEIRO NO
ECOPOLO DA AV. LESTE-OESTE**

FORTALEZA

2021

FRANCISCO RAIMUNDO DA CRUZ JÚNIOR

A POLÍTICA PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA – CE: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA E-CARROCEIRO
NO ECOPOLO DA AV. LESTE-OESTE

Dissertação apresentada à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C962p Cruz Júnior, Francisco Raimundo da.
A política pública de resíduos sólidos do Município de Fortaleza - CE : avaliação do Programa E-Carroceiro no Ecopolo da Av. Leste-Oeste / Francisco Raimundo da Cruz Júnior. – 2021.
238 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2021.
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.
1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Resíduos Sólidos. 3. Programa E-Carroceiro. 4. Inclusão Socioeconômica. I. Título.

CDD 320.6

FRANCISCO RAIMUNDO DA CRUZ JÚNIOR

A POLÍTICA PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA – CE: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA E-CARROCEIRO
NO ECOPOLO DA AV. LESTE-OESTE

Dissertação apresentada à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovado em: 02/12/2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso (Orientador)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. Dra. Suely Salgueiro Chacon

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Fábio Fonseca Figueiredo

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

A Deus

Aos meus pais, Cruz (*in memoriam*) e
Pompéia

AGRADECIMENTOS

A Deus, minha principal fonte de força e fé, que me concede tantas graças mesmo entre as dificuldades.

Aos meus pais – Cruz (*in memoriam*) e Pompéia, por me incentivarem nessa busca pelo conhecimento desde criança.

Ao Professor Dr. Gil Célio, meu orientador, pelo aprendizado, paciência e compreensão ao longo do trabalho.

Aos professores participantes da Banca examinadora: Professora Dra. Suely Chacon e Professor Dr. Fábio Figueiredo, pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos professores e colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.

Ao Waldemberg Oliveira, Professor Albert Gradvohl, Francisco Éricles e aos carroceiros e colaboradores do Ecopolo Leste-Oeste, pelo pronto atendimento e receptividade com que participaram deste trabalho.

A todos, o meu muito obrigado!

“Isto é, uma perspectiva que se volta para compreender os sentidos da política a partir das lógicas dos sujeitos e dos contextos nos quais eles e a própria política estão inseridos” (CRUZ, 2019, p. 12).

RESUMO

De essência heterogênea, a problemática dos resíduos sólidos deixa de ser uma questão de gerenciamento técnico-formal para se inserir em um processo orgânico de gestão participativa, dentro do conceito de gestão integrada, que considera as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável. É o que está posto na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10), promulgada depois de mais de 20 anos de discussão no Congresso Nacional e que em 2020 fez 10 anos. E dentro dessa temática, situa-se a política pública ora avaliada, implantada pelo Município de Fortaleza em agosto de 2017, após a consolidação dos Ecopontos e instituído em lei em dezembro de 2019 (Lei nº 10.975/19). O objetivo geral desse estudo foi avaliar o Programa E-Carroceiro no Ecopolo da Avenida Leste-Oeste, observando como sua implementação e execução têm contribuído para a gestão integrada de resíduos sólidos do Município de Fortaleza, principalmente com relação à inclusão socioeconômica do carroceiro. Trata-se de uma pesquisa social qualitativa que se utilizou do método do estudo de caso, adotando-se como perspectiva avaliativa a avaliação em profundidade. Caracteriza-se por ser uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo em que houve a realização da observação direta e entrevistas formais e informais com os atores envolvidos nesse processo: gestores e técnicos do Município de Fortaleza responsáveis pela idealização e implementação do Programa e carroceiros participantes desde a gestão do prefeito Roberto Cláudio. A principal técnica empregada à coleta de dados foi a entrevista semiestruturada. Os depoimentos colhidos foram analisados segundo a técnica da análise de conteúdo. O estudo mostrou que gestores, técnicos e carroceiros participantes avaliaram de forma positiva o Programa e que o mesmo contribui significativamente à gestão integrada de resíduos. Entretanto, mesmo o Programa contribuindo substancialmente à redução do descarte irregular dos resíduos (um dos maiores desafios da gestão de resíduos de Fortaleza) e, logo, dos custos do Município para com a coleta pública, gerando renda aos carroceiros e fomentando a economia local e circular, no que concerne à sua inclusão socioeconômica e participação social ainda deixa a desejar. Portanto, carecendo de valorização e reconhecimento desse trabalhador.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; resíduos sólidos; programa E-Carroceiro; inclusão socioeconômica.

ABSTRACT

Considered to be from heterogeneous essence, the problem of solid waste is no longer a matter of technical-formal management, but it has become an organic process of participatory management, inserted in the concept of integrated management, that considers the political, economic, environmental, cultural and social dimensions, with social control and under the premise of sustainable development. This is what is set in the National Solid Waste Policy (Law nº 12.305/10), enacted after 20 years of discussion in the National Congress and in 2020 celebrated its 10 years anniversary. And within this theme is where this public policy that its now being evaluated lies in, also implemented by the Municipality of Fortaleza in August 2017, after the consolidation of the Ecopoints and enacted by law in December 2019 (Law nº 10.975/19). The general objective of this study is to evaluate the E-Carroceiro Program at the Ecopolo on Leste-Oeste Avenue, observing how its implementation and execution have contributed to the integrated management of solid waste in the Municipality of Fortaleza, especially regarding the socioeconomic inclusion of the carters. This is a qualitative social research that used the case study method, adopting in-depth evaluation as an evaluative perspective. It is characterized by being a bibliographical, documental, and field research in which there was a direct observation, and formal and informal interviews with the actors involved in this process: managers, technicians of the Municipality of Fortaleza responsible for the idealization and implementation of the Program, and carters all participants since the administration of Mayor Roberto Cláudio. The main technique used for data collection was the semi-structured interview. The testimonies collected were analyzed according to the technique of content analysis. The study showed that participating managers, technicians and carters positively evaluated the Program, and that the Program significantly contributed to integrated waste management. However, even though the Program contributed substantially to the reduction of irregular waste disposal (one of the biggest challenges of waste management in Fortaleza) and also to the Municipality's costs for public collection, generating income for carters and fostering the local and circular economy, but all the regards the socioeconomic inclusion and social participation still falls short. Therefore, lacking appreciation and recognition of those types of workers.

Keywords: public policy evaluation; solid waste; E-Carroceiro program (E-Carter program); socioeconomic inclusion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Mapa de localização do Ecopolo e Ecoponto Leste-Oeste	72
Figura 2 –	Fotos da Coleta Especial Urbana	92
Figura 3 –	Estimativa de composição de resíduos de “pontos de lixo”	92
Figura 4 –	Quantidade de resíduos da Coleta Especial Urbana gerada em Fortaleza	93
Figura 5 –	Secretarias Executivas Regionais	94
Figuras 6 e 7 –	Custos assumidos pela PMF para enfrentar o problema do lixo	96-97
Figura 8 –	Resultados: Ecoponto Varjota	98
Figura 9 –	Resultados: Ecoponto Conjunto Esperança	99
Figura 10 –	Área do projeto-piloto Ecopolo da Leste-Oeste	100
Figura 11 –	Carroceiro: inclusão social	101
Figura 12 –	Carroceiro (José Eranildo Lopes, “Hulk”)	102
Figura 13 –	Carroceiro	103
Figura 14 –	Apresentação coletiva de imprensa: Ações especiais para limpeza urbana e coleta seletiva	103
Figura 15 –	Prevenir: Aumento da coleta particular e redução da coleta especial	106
Figura 16 –	Mapa dos Ecopontos (2019)	106
Figura 17 –	Aumento na coleta de entulhos e volumosos por Ecoponto	107
Figura 18 –	Tabela fornecida pelo entrevistado G1 (2021)	183
Figuras 19, 20 e 21 –	Ecoponto Leste-Oeste (condições de trabalho do carroceiro)	194-195
Figuras 22 e 23 –	Ecoponto Leste-Oeste (condições de trabalho do carroceiro)	199

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRAMPA	Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente
ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ACFOR	Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental de Fortaleza
ADECE	Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará
AGEFIS	Agência de Fiscalização de Fortaleza
APRECE	Associação dos Municípios do Estado do Ceará
ARCE	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
ASMOC	Aterro Sanitário Metropolitano Oeste de Caucaia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CEGÁS	Companhia de Gás do Ceará
CEMPRE	Compromisso Empresarial para Reciclagem
CENTEC	Instituto Centro de Ensino Tecnológico do Estado do Ceará
CEU	Coleta Especial Urbana
CF	Constituição Federal de 1988
CMFor	Câmara Municipal de Fortaleza
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COFIN	Conselho Temático de Economia, Finanças e Tributação
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
CTC	Companhia de Transporte Coletivo
DOE	Diário Oficial do Estado
DOM	Diário Oficial do Município
DOU	Diário Oficial da União
EMLURB	Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização
EPI	Equipamento de Proteção Individual

ETUFOR	Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza
FECOP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FIEC	Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNLIMP	Fundo Municipal de Limpeza Urbana
GIZ	Agência de Cooperação Alemã para o Desenvolvimento
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IMPARH	Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEI	Microempreendedor Individual
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OMM	Organização Meteorológica Mundial
ONU	Organização das Nações Unidas
PAITT	Plano de Ações Imediatas de Transporte e Trânsito
PCFM	Plano de Combate à Fome e a Miséria
PERS	Política Estadual de Resíduos Sólidos
PEV	Pontos de Entrega Voluntária
PFSB	Política Federal de Saneamento Básico
PGJ	Procuradoria Geral de Justiça do Ceará
PGM	Procuradoria Geral do Município
PLAERES	Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará
PLANARES	Plano Nacional de Resíduos Sólidos
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PMGIRS	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional sobre Mudanças do Clima
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano
PPCS	Política Nacional de Produção e Consumo Sustentável
PSAU	Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos
RCC	Resíduos da construção civil
RSU	Resíduos sólidos urbanos
SCSP	Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos
SCIDADES	Secretaria das Cidades
SDA	Secretaria de Desenvolvimento Agrário
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará
SEMA/CE	Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente
SEMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano
SER	Secretaria Executiva Regional
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza
SINIR	Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SOCRELP	Sociedade Comunitária de Reciclagem de Resíduos Sólidos do Pirambu
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
URBFOR	Autarquia de Urbanismo e Paisagismo de Fortaleza
USIFORT	Usina de Reciclagem de Fortaleza
VAMO	Veículos Alternativos para Mobilidade

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Justificativa	20
1.2	Objetivos	24
1.2.1	<i>Geral</i>	24
1.2.2	<i>Específicos</i>.....	24
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1	Exclusão e inclusão social	25
2.2	Pobreza, desigualdade e políticas públicas no Brasil	32
2.3	Políticas públicas e avaliação	38
2.4	Gestão integrada de resíduos sólidos e desenvolvimento sustentável	44
2.5	A Política Nacional de Resíduos Sólidos e seus desafios	48
3	PERSPECTIVAS AVALIATIVAS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	59
3.1	Método de Abordagem	61
3.2	Técnicas	64
3.3	Etapas da pesquisa	65
3.4	Delimitação do universo amostral	69
3.5	Caracterização da área de estudo.....	70
4	AVALIÇÃO EM PROFUNDIDADE	73
4.1	Análise de conteúdo do programa.....	77
4.2	Análise de contexto de formulação da política.....	110
4.3	Trajetória institucional de um programa.....	118
5	DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	170
5.1	A gestão integrada de resíduos sólidos no Município de Fortaleza	170
5.2	Ecopolo e Programa E-Carroceiro: origem e conceito.....	172
5.3	O Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste no contexto da gestão integrada de resíduos sólidos.....	176
5.4	O Programa E-Carroceiro e a inclusão socioeconômica	182
5.5	O controle social no Programa E-Carroceiro.....	190
5.6	O contexto do carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste.....	197
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	209

REFERÊNCIAS.....	217
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES E TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO, IMPLANTAÇÃO, EXECUÇÃO, MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO DO PROJETO ECOPOLO LESTE-OESTE E DO PROGRAMA E-CARROCEIRO	232
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM CARROCEIROS CADASTRADOS E OPERANDO NO PROGRAMA E-CARROCEIRO DO PROJETO ECOPOLO LESTE-OESTE.....	234
APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (GESTORES E TÉCNICOS)	235
APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (CARROCEIROS).....	237

1 INTRODUÇÃO

Em pleno século XXI, sob o histórico e contínuo domínio do capitalismo de tantas facetas e contradições, da tão propalada vigência da Era da Revolução 4.0, em que a máquina (o robô) idealizada, fabricada, comercializada e difundida publicitariamente como algo positivo substitui o próprio ser humano que a fez (desumanizando as relações sociais), a realidade do manejo de resíduos sólidos urbanos (RSU) no Brasil ainda é preocupante e onerosa aos cofres públicos, especialmente, no que concerne à questão da disposição final. De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008¹(PNSB, 2008), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (MP; IBGE, 2010), a maioria (50,8%) dos Municípios do país utiliza lixões ou vazadouros a céu aberto² como forma de disposição final dos resíduos sólidos; outros (22,5%) utilizam aterros controlados, e o restante (27,7%) dispõe os resíduos em aterros sanitários.

Conforme o Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019, da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2019), o Brasil gerou 79 milhões de toneladas de RSU no ano de 2018. Destas toneladas, 72,7 milhões (92%) foram coletadas. Das toneladas coletadas, 43,3 milhões (59,5%) foram destinadas adequadamente em aterros sanitários. O restante das toneladas de resíduos, 29,5 milhões (40,5%) foi despejado em locais inadequados (lixões e aterros controlados). Para piorar a situação e ratificando uma das desigualdades regionais do país, a cobertura da coleta de RSU na região nordeste (NE) foi de 80,08%, índice similar ao do Estado do Ceará (CE): 80,1%. Sendo o menor índice de cobertura de coleta de RSU do Brasil nos anos de 2017 e 2018. No Nordeste, os seus 1.794 Municípios geraram, em 2018, 53.975 toneladas de resíduos e que de 10 toneladas coletadas 06 (seis) vão para os lixões ou aterros controlados. Ou seja, 64,4% dos RSU do NE são despejados de maneira inadequada (32,9% para os aterros controlados e 31,5% para os lixões).

O Panorama ainda ressalta que as unidades inadequadas de recebimento de RSU (lixões e aterros controlados) estão presentes em todas as regiões do Brasil, entretanto, a maioria está concentrada no Nordeste³ (844 dos 1.493 lixões no país, ou seja, 56%), e que todas essas

¹ Nessa mesma pesquisa, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008 (MP; IBGE, 2010), porém realizada no ano de 2000, a situação era um pouco diferente. As porcentagens eram: 72,3%, 22,3% e 17,3%, respectivamente.

² Conforme glossário da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2017, p. 124), os lixões ou vazadouros a céu aberto são locais de descarte de resíduos sem qualquer cuidado ou técnica, caracterizando-se pela falta de medidas de proteção ao meio ambiente e à saúde pública.

³ No NE também está concentrada quase a metade de toda a pobreza do país. Ou seja, a Região Nordeste possui menos de um terço da população nacional (27,3%) e concentra 47,9% de toda a pobreza estimada no país. Outra desigualdade regional do Brasil. É o que aponta recente pesquisa do IBGE (Pesquisa de Orçamentos Familiares

unidades recebem mais de 80 milhões de toneladas/dia. Esse quadro representa um elevado potencial de poluição ambiental, impactos negativos à saúde e injustiça socioambiental, dentre outros pontos relevantes que tornam o descarte irregular de resíduos sólidos um dos maiores desafios a serem enfrentados pelo Estado brasileiro, em especial, pelos Municípios.

Medidas imprescindíveis necessitam ser tomadas para transformar esse quadro que, infelizmente, é a realidade e a história de vida de uma parcela significativa do esquecido povo brasileiro que sobrevive literalmente do lixo, e que, para muitos, a lida diária é puxar uma carroça (um dos meios de transporte mais antigo do mundo, geralmente puxado por um animal quadrúpede, classificado e definido como um veículo de tração animal destinado ao transporte de carga pelo Código de Trânsito Brasileiro - CTB⁴) pelas grandes cidades do país, repleta de resíduos sólidos, de sobra social. Ou seja, os sobrantes levando as sobras para a sua sobrevivência. Há a necessidade urgente, uma verdadeira reparação histórica, de mudança de conceitos e modos de tratar o assunto para que sejam alcançados melhores resultados no manejo dos resíduos sólidos urbanos (RSU) na sua disposição final, e, especialmente, com relação à inclusão social e econômica daqueles que fazem do lixo o seu sustento. Atitudes a serem tomadas de maneira séria, humana e premente no tocante aos principais atores sociais - que também são os mais vulneráveis dos pontos de vista político, social, econômico, cultural, educacional, laboral, histórico, etc. - “tratados” como verdadeiros resíduos sociais, que são os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, ou carroceiros, enfim, independentemente da classificação que lhes são dadas. Acima de tudo, são pessoas, seres humanos, brasileiros, profissionais que merecem respeito, valor, direito, reconhecimento, e devem ser tratados como cidadãos.

Uma das dificuldades presentes no trato da questão dos resíduos sólidos está no fato de que apresentam um contratempo peculiar, pois percorrem um longo caminho - geração, descarte, coleta, transporte, tratamento e disposição final - e envolvem uma gama de atores, de forma que o tratamento estritamente técnico tem apresentado resultados pouco animadores.

Outra dificuldade são os recursos envolvidos, pois devido ao incremento considerável na produção *per capita* de resíduos, à aglomeração urbana acelerada, o adensamento populacional e todas as suas consequências que vêm se verificando em nossos

2017 – 2018, Perfil das Despesas no Brasil Indicadores Seleccionados), que também indica que, no perfil da pobreza no Brasil, estão, majoritariamente, pessoas de 25 a 49 anos (65,7%), homens (55%) e pessoas com ensino fundamental incompleto (52,3%), dentre outros. Disponível em: <https://www.O Povo.com.br/noticias/brasil/2020/11/25/regiao-nordeste-possui-quase-metade-de-toda-a-pobreza-no-brasil--segundo-ibge.html>. Acesso em: 25 de nov. de 2020.

⁴ Art. 96, I, “d” e II, “b”, 8, bem como Anexo I, Dos conceitos e definições (CARROÇA), L. nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB) (BRASIL, 1997).

Municípios, são necessários investimentos vultosos à aquisição de equipamentos, treinamento, capacitação, controle e custeio de todo o sistema de manejo de resíduos sólidos.

De essência heterogênea, o problema deixa de ser simplesmente uma questão de gerenciamento técnico-formal para se inserir em um processo orgânico de gestão participativa, democrática, humana e com controle social, dentro do conceito de gestão integrada de resíduos sólidos. A gestão que se propõe envolve a articulação com os diversos níveis de poder existentes (federal, estadual e municipal), como também o setor privado, com os representantes da sociedade civil e da população em geral nas negociações à inclusão na agenda, formulação, elaboração, planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas, programas, projetos e ações que trabalhem em conjunto com todas as dimensões (política, social, econômica, ambiental, cultural, laboral etc.), logo, desenvolvendo uma cultura e visão holística, humana e justa.

Em virtude disso, após mais de 20 anos de discussão no Congresso Nacional, foi publicada a Lei Federal nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010a), que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Tal lei dispõe sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis (art. 1º). Cabe destacar que esta norma deve ser reproduzida e aplicada, também, pelos Estados, D.F e Municípios (BRASIL, 2010a).

Um destes instrumentos de aplicação é o plano de resíduos sólidos (art. 8º, I). Nele constará, dentre outros conteúdos: o diagnóstico da situação dos resíduos; proposição de cenários; metas de redução, reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos; metas para a eliminação e redução de lixões, associadas à inclusão social e emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas. Salientando que a elaboração dos planos é condição para obtenção de recursos financeiros pelos respectivos entes federativos destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Por sua vez, o Município de Fortaleza (CE) lançou, em 2012, seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) (FORTALEZA, 2012). Nele, a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) identificou 1.800 pontos de lixo na cidade, muitos dos quais identificou-se que eram alimentados, também, por carroceiros (que por quantias irrisórias de reais prestavam esse serviço aos geradores de resíduos sólidos). É o que expõe taxativamente o Plano.

Também a PMF constatou que grande parte dos resíduos depositados nesses locais eram entulho (56%), resíduo domiciliar (28%) e resíduos de poda (16%), demonstrando a necessidade da instalação de espaços públicos para o recebimento adequado desses materiais, mas também de investimento em programas e projetos que envolvessem a educação ambiental, dentre outras ações.

Esse diagnóstico definiu a Avenida Leste-Oeste (oficialmente Avenida Presidente Castelo Branco) como uma das áreas mais críticas em relação a essa problemática na cidade de Fortaleza. Para essas áreas mais críticas e prioritárias no que concerne à gestão de resíduos sólidos, foram desenvolvidos planos de trabalhos específicos com planos de coletas definidos e sistematizados, dentre outros. (FORTALEZA, 2012).

Munido desse diagnóstico, o PMGIRS de Fortaleza estabeleceu alguns pontos determinantes a serem cumpridos pelo Município de Fortaleza, como: a necessidade urgente de erradicar os pontos de lixo, implantar espaços públicos destinados ao recebimento de resíduos sólidos e implantar a cobrança do lixo dos usuários. Então, a PMF, dentre outros projetos, criou os chamados Ecopontos, denominados inicialmente de Pontos de Entrega Voluntária (PEV), para auxiliar na destinação ambientalmente adequada de resíduos, recebendo resíduos reutilizáveis e recicláveis, pequenos volumes de resíduos da construção civil, resíduos de poda, resíduos volumosos (armários, sofás, cadeiras, eletroeletrônicos) e outros materiais. Até o ano de 2017, foram criados 38 Ecopontos espalhados por toda a cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2018)

Em agosto de 2017, com a consolidação e ampliação dos Ecopontos por todo o Município, a PMF inaugurou o Ecopolo da Avenida Leste-Oeste juntamente com o Programa E-Carroceiro, integrando, assim, os Ecopontos da área da Avenida Leste-Oeste⁵ e estimulando financeiramente, através de uma moeda social, os carroceiros da região a levarem os resíduos sólidos (entulhos e volumosos) aos Ecopontos integrantes do respectivo Ecopolo.

A escolha do local para instalação desses equipamentos depende de alguns fatores, dentre eles: a quantidade de pontos de lixo, a densidade demográfica e a disponibilidade de um terreno público para a sua instalação. Do ponto de vista financeiro, essa iniciativa do Município de Fortaleza almeja reduzir os custos com o manejo de resíduos sólidos, em especial, a coleta pública – ou seja, o valor pago às empresas que prestam serviços de limpeza urbana no

⁵⁵Total de 04 (quatro) Ecopontos na região desta Avenida. São eles: Rua Costa Matos, 5, esquina com a Rua Jacinto Matos, ao lado do Posto de Saúde Guiomar Arruda, Jacarecanga/Pirambu (Ecoponto Pirambu I); Av. Presidente Castelo Branco, 2973, anexo à Escola Municipal Hilberto Silva, Carlito Pamplona (Ecoponto Leste-Oeste); Rua Nossa Senhora das Graças, 505, esquina com a Rua Santa Rosa, Pirambu (Ecoponto Pirambu II) e Av. Presidente Castelo Branco, 3836, Cristo Redentor (Ecoponto Cristo Redentor).

Município, principalmente aquelas envolvidas com a coleta nos pontos de lixo (denominada coleta especial urbana – CEU), por ser mais onerosa que a coleta domiciliar (FORTALEZA, 2012).

O Ecopolo da Avenida Leste-Oeste, primeiro equipamento deste tipo instalado no Município de Fortaleza, situa-se em vários bairros do chamado Grande Pirambu, abrangendo os seguintes bairros: Jacarecanga, Pirambu, Carlito Pamplona, Álvaro Weyne e Cristo Redentor. É uma região onde os moradores possuem uma baixa renda, de alto adensamento populacional, com características residenciais e comerciais, com ruas e vielas de difícil acesso, localizada na zona oeste da cidade, sendo uma das principais vias de acesso da zona leste a oeste (e vice-versa) da capital alencarina, bem como ao Município de Caucaia.

Portanto, em face do exposto, da necessidade do Município atender às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos e dos importantes corolários políticos, sociais, econômicos e ambientais decorrentes de uma política pública de resíduos sólidos como esta, a questão central que permeia este estudo é: Como o Programa E-Carroceiro no Ecopolo da Avenida Leste-Oeste contribui para a gestão integrada de resíduos sólidos do Município de Fortaleza, em especial, para a inclusão socioeconômica do carroceiro?

1. 1 Justificativa

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), conhecida como “Constituição Cidadã”, explicita que o Brasil é um Estado Democrático de Direito e que tem como fundamentos: a cidadania e a dignidade da pessoa humana, dentre outros (art. 1º, II e III, respectivamente). Alguns dos seus principais objetivos são: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e, promover o bem de todos sem preconceitos e quaisquer formas de discriminação (art. 3º, I, III e IV, respectivamente). Também a Constituição Federal de 1988 estabelece que todos são iguais perante a lei (art. 5º). Ressalta ainda que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, dentre outros (Art. 23, VI, IX e X, respectivamente).

Ocorre que o Estado Democrático de Direito demorou mais de 20 (vinte) anos para instituir a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305, de 02 de agosto

de 2010 (BRASIL, 2010a). Nesse ínterim, o resíduo não deixou de ser gerado, como também descartado, o que tornou o descarte de resíduos sólidos em locais inadequados um dos maiores problemas do Estado brasileiro, um dos principais desafios dos Municípios. Como também, com este lapso temporal que não se limita apenas a estas “décadas perdidas”, já que remete à história do Brasil, esqueceu das pessoas, dos brasileiros marginalizados, dos excluídos sociais, muitos dos quais são trabalhadores que sobrevivem da sobra, do lixo, tiram seu sustento dos resíduos sólidos: os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, os carroceiros. Outro problema crônico do país.

Segundo o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES) de 2012, o Brasil possuía entre 400.000 e 600.000 catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, entretanto, é possível que essa quantidade esteja bastante defasada em virtude do tempo e dos acontecimentos históricos (de caráter político, econômico e social) que o Brasil atravessou e atravessa. Desses, apenas cerca de 10% estão em organizações coletivas (associações ou cooperativas), com condições laborais que se assemelham aos trabalhadores informais, de rua. A maioria absoluta, portanto, está na informalidade (BRASIL, 2012).

De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008 (MP; IBGE, 2010), realizada pelo IBGE, 27% dos Municípios brasileiros têm conhecimento da atuação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas unidades de destinação final de resíduos sólidos e 50% dos Municípios têm conhecimento da presença de catadores nas áreas urbanas. Cerca de 60% das organizações coletivas trabalham com um baixo nível de eficiência, o que deixa a situação desses trabalhadores similar aos colegas que labutam na informalidade. A pesquisa constata que a renda média dos catadores de resíduos não atinge a 01 (um) salário mínimo e a faixa de escolaridade é baixa (da 5ª à 8ª série), quadro situacional corroborado pelo Plano Nacional de Resíduos Sólidos – PLANARES (BRASIL, 2012), Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará – PLAERES (SEMA/CE, 2016) e Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Fortaleza – PMGIRS (FORTALEZA, 2012). O Município de Fortaleza reflete este cenário: de acordo com o PMGIRS, Fortaleza tinha entre 6.000 e 8.000 catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (sendo cerca de 10% organizados em cooperativas ou associações) e que enfrentavam os mesmos problemas dos catadores dos lixões.

São princípios da PNRS, dentre outros: o poluidor-pagador e o protetor-recebedor; a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; o desenvolvimento sustentável; a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor

social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; o direito da sociedade à informação e ao controle social; a razoabilidade e a proporcionalidade (Art. 6º, II, III, IV, VII, VIII, X e XI, L. 12.305/10) (BRASIL, 2010a).

São objetivos da PNRS: gestão integrada de resíduos sólidos; regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007; integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; dentre outros (Art.7º, VII, X e XII, L. 12.305/10) (BRASIL, 2010a).

Explicita o art. 25 da PNRS que o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância desta Política e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento. Estabelece também que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (Art. 44, I). Prevê, ainda, no decreto regulamentador da PNRS (Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010) que as políticas públicas voltadas aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis deverão observar, dentre outros, a melhoria das condições de trabalho dos catadores (Art. 44, III) (BRASIL, 2010b).

Segundo o Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos de 2018, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (BRASIL, 2018), a despesa total das prefeituras com o manejo de resíduos sólidos foi de um gasto aproximado de R\$ 22 bilhões (R\$ 130,47/habitante), e foram empregados cerca de 333.000 trabalhadores no setor. Depreende-se então que o Estado brasileiro, em especial os Municípios, gasta quantia vultosa com o manejo de resíduos sólidos e os serviços públicos de limpeza urbana como um todo. Entretanto, ainda assim, a problemática questão dos resíduos sólidos está longe de ser resolvida, como também há um enorme passivo social e econômico, dentre outros, desse Estado, via Municípios, principalmente, com relação aos trabalhadores informais (catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, carroceiros etc.) marginalizados, estigmatizados e excluídos, os quais

são utilizados, através de sua mão-de-obra barata, para prestarem serviços socioambientais por menos de 01 (um) salário mínimo por mês.

No Município de Fortaleza, a coleta de resíduos sólidos do serviço público de limpeza urbana sempre esteve dividida em duas categorias: a coleta domiciliar (realizada sob regime de concessão à iniciativa privada com veículos compactadores) e a coleta especial urbana (empresas terceirizadas que realizam a coleta com caçambas). Esta última é considerada pela PMF como um dos maiores desafios a serem enfrentados na gestão de resíduos sólidos, pois seus custos são alarmantes (a cada ano que passa só faz aumentar e bem superior à coleta domiciliar) e não soluciona a problemática do descarte irregular dos resíduos nos logradouros públicos (pontos de lixo na cidade).

Munida desse diagnóstico, a PMF elaborou uma agenda de programas, planos, projetos e ações para tentar minimizar seus gastos com o manejo de resíduos sólidos e os serviços públicos de limpeza urbana, principalmente, com a coleta especial urbana (CEU).

No ano de 2015, baseado no PMGIRS de 2012, a PMF lançou o Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos e estabeleceu algumas causas acerca da problemática do lixo, dentre elas: os grandes geradores de resíduos sólidos, principalmente, os da construção civil; os transportadores clandestinos destes resíduos; a logística pública historicamente ineficiente para coleta de resíduos de pequenos geradores de poda, entulho e volumosos; os maus hábitos da população quanto à destinação do lixo; o modelo adotado pela coleta especial urbana pautada na ação não preventiva, corretiva e custosa; a legislação e fiscalização ineficiente. Também propôs, dentre outros projetos, a instalação de Ecopontos pela cidade (FORTALEZA, 2015).

Em agosto de 2017, com a consolidação e ampliação dos Ecopontos, o Município de Fortaleza inaugurou o projeto “Ecopolos da Cidade” na Avenida Leste-Oeste juntamente com o Programa E-Carroceiro (ação de responsabilidade socioambiental que, incentiva o descarte correto de resíduos sólidos pelos carroceiros nos Ecopontos). Segundo a PMF, trata-se de um novo modelo na gestão de resíduos sólidos que integra os Ecopontos desta região da cidade e envolve ações multidisciplinares, dentre elas, a promoção da inclusão social dos carroceiros (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2017a, 2017b, 2017c).

Tendo em mente que a política pública serve como instrumento de transformação do coletivo no espaço público, ou seja, a política pública é um mecanismo de transformação social, no caso em tela, a política pública de resíduos sólidos possui também como fito a promoção da inclusão social e a emancipação econômica dos catadores (carroceiros), de certa forma mitigando a desigualdade social e a pobreza, dentre outros fatores. Junto a isso, de acordo com Cruz (2019), o pesquisador/avaliador, ao escolher a avaliação em profundidade, entende a

política pública como instrumento de promoção de cidadania, justiça social, equidade e emancipação. E em alusão aos fatos explicitados, passados mais de 04 (quatro) anos do lançamento do Programa E-Carroceiro no Ecopolo da Avenida Leste-Oeste cabe investigar *o que representa esse Programa na política pública de resíduos sólidos do Município de Fortaleza e que compreensões gestores, técnicos e carroceiros têm sobre esse Programa, utilizando o Ecopolo da Avenida Leste-Oeste como estudo de caso.*

1. 2 Objetivos

1. 2. 1 Geral

Avaliar o Programa E-Carroceiro no Ecopolo da Avenida Leste-Oeste, observando como sua implementação e execução têm contribuído para a gestão integrada de resíduos sólidos do Município de Fortaleza, principalmente com relação à inclusão socioeconômica do carroceiro;

1. 2. 2 Específicos

Descrever a trajetória institucional da Política Nacional, Estadual e Municipal de Resíduos Sólidos correlacionando-as entre si, especialmente, no que concerne aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (carroceiros);

Investigar a Política Municipal de Resíduos Sólidos de Fortaleza, enfatizando em seus planos, programas, projetos e ações a partir do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos 2012 até o ano de 2020;

Compreender o que representa o Programa E-Carroceiro a partir das percepções dos gestores e técnicos responsáveis por este Programa e dos carroceiros participantes, bem como do estudo desta política pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O consumo faz parte do nascedouro da história da humanidade, pois é por intermédio dele que se torna possível satisfazer as necessidades básicas do ser humano. Entretanto, há bastante tempo que o consumo passou a não apenas servir como meio de sobrevivência e tornou-se sinônimo de felicidade, autoestima, bem-estar, *status* social, progresso e lucro. E foi o meio ambiente que passou a sofrer gradativamente com essa alteração (BECK, 2011).

Na sociedade pós-moderna, considerada pós-industrial, e até os dias de hoje, devido, dentre outros fatores, ao crescimento populacional, e principalmente a este consumo inconsciente, há uma extrema pressão sobre os recursos naturais, uma demanda exacerbada por tais recursos para produção em escala cada vez maior, a qual vem pondo em risco não somente os ecossistemas, mas o próprio destino da humanidade. Os padrões insustentáveis de produção e consumo trazem consequências irreparáveis para o meio ambiente e todos que nele vivem e sobrevivem. Também a adoção de políticas neoliberais (as quais priorizam a proteção das escolhas individuais) e a globalização do capitalismo contribuíram demasiadamente para desencadear esses efeitos nocivos à humanidade, dentre eles a pobreza, a desigualdade social, a exclusão social e econômica (BECK, 2011).

No Brasil, com a subserviência e consolidação dos mandamentos neoliberais, a situação não é diferente. Ou seja, a relação do sistema capitalista e seus ideais de consumismo, a degradação da natureza e todo seu corolário e, sobretudo, a questão dos resíduos sólidos e o que está envolto estão presentes na respectiva pesquisa social, a qual possui neste tópico os seguintes subtópicos: “Exclusão e inclusão social”; “Pobreza, desigualdade e políticas públicas no Brasil”; “Políticas públicas e avaliação”; “A gestão integrada de resíduos sólidos”; “A Política Nacional de Resíduos Sólidos e seus desafios”.

2. 1 Exclusão e inclusão social

Este subtópico aborda uma análise sobre o conceito de exclusão e inclusão social e de como essas duas categorias estão umbilicalmente ligadas. Para Costa e Ianni (2018), a relevância da compreensão de ambas se dá ao afirmar que a inclusão social se efetiva no combate às causas da exclusão, o que quer dizer que, em princípio, é imprescindível compreender o que causou a exclusão antes de se conceber mecanismos de inclusão.

A definição de exclusão social é um tanto quanto nova na literatura, tendo origem na Europa, em meados do século XX. Lenoir (1989), em *Les Exclus*, publicado no ano de 1974, foi um marco para a compreensão do conceito ligado ao sentido de inadaptação social. A exclusão é um fenômeno inevitavelmente social e sua gênese a aproxima da compreensão de disfunção (ato de divisão, cisão, separação de membros de um grupo social) da própria sociedade. O autor destaca para o fato de que uma economia em crescimento tende à exclusão dos grupos que exteriorizam uma diferenciação física, psíquica e social (LENOIR, 1989 *apud* COSTA; IANNI, 2018).

Já para Dupas (1999, p. 123), esse efeito é oriundo também da globalização acentuada na década de 1980 e sinaliza que:

[...] a discussão sobre exclusão social apareceu na esteira do crescimento dos sem-teto e da pobreza urbana, da falta de perspectiva decorrente de desemprego de longo prazo, da falta de acesso a empregos e rendas por parte de minorias étnicas e imigrantes, da natureza crescentemente precária dos empregos disponíveis e da dificuldade que os jovens passaram a ter para ingressar no mercado de trabalho.

Em consenso com os supracitados autores, Campos *et al* (2003) afirmam que a emergência dos estudos acerca do conceito de exclusão social é corolário da piora dos processos excludentes desde os anos 70 nos países capitalistas a partir da adoção de políticas macroeconômicas neoliberais, bem como a emergência de inovações tecnológicas.

Consoante Escorel (2009), a concepção de exclusão como o processo social prospera a partir de trajetórias com rupturas de vínculos sociais frágeis. Dessarte, a autora traça um paralelo entre a exclusão e a desvinculação, esclarecendo que esse fenômeno transita por diversos âmbitos sociais (o econômico, o familiar, o biológico, o cultural, o psicológico etc.). A noção define processos sociais de discriminação, estigmatização e vulnerabilidade.

Já para Wanderley (2001), a exclusão social é um processo de privação que engloba a pobreza, a discriminação, a subalternidade, a iniquidade e várias formas de desigualdades. Em resumo, a exclusão social não inicia nem finda somente na pobreza, pois são inúmeros os fatores que corroboram para que ela ocorra.

Acompanhando essa linha de pensamento, Déchamps (1998 *apud* COSTA; IANNI, 2018, p. 77-78) apresenta a existência de três dimensões da exclusão social: a econômica, a social e a simbólica.

[...] a dimensão econômica da exclusão implica a sucessiva ausência do mundo produtivo e do consumo, a sua dimensão social compreende a perda da sociabilidade primária e secundária, e a sua dimensão simbólica é definida pelos comportamentos e valores comuns, assim como pelas representações que tendem a classificar socialmente as pessoas (*dé-chéance*, incompetência, mediocridade, identidade negativa).

Para Costa e Ianni (2018), no Brasil, o conceito de exclusão social nas ciências humanas aparece, geralmente, relacionado à desigualdade de renda e caracteriza-se como marca inquestionável do desenvolvimento capitalista no país.

Véras (2001), por sua vez, destaca que, os processos sociais excludentes estão presentes desde os tempos coloniais (população indígena e negra), todavia, tornaram-se mais acentuados durante o regime militar. Para a autora, a exclusão é fruto do desejo da burguesia de subordinar o social ao econômico, e o resultado disso é o controle dos dominados por meio da lógica de poder “dominantes-dominados”.

Ainda Campos *et al* (2003) sugerem a existência de duas formas de desigualdade no Brasil: a velha e a nova exclusão social. A velha exclusão revela-se através dos baixos níveis de escolaridade, da falta de acesso a bens e serviços básicos, do trato com as diferenças raciais e étnicas etc. Assim, considerando-se as transformações que aconteceram nos países emergentes, em especial em meados do século XX, novas formas de exclusão aparecem sem que a primeira tenha sido integralmente superada. Para os autores, no Brasil, as novas formas de exclusão, as quais convivem com as velhas, podem ser reconhecidas na quantidade de moradores em situação de rua, na precarização do trabalho, no baixo nível de renda, no surgimento da insegurança vivenciada nas diversas formas de violência etc.

Apesar de alguns indicadores sociais – como, por exemplo, o índice de analfabetismo, a renda, o acesso à saúde pública, o saneamento e a moradia –, apontarem que a velha exclusão social no Brasil tenha melhorado desde a década de 1980, ela ainda não foi superada. É necessário perceber que o processo de individualização e o consumo, dentre outros fatores, acirram o processo da nova exclusão social (COSTA; IANNI, 2018).

Nesse contexto, nos dizeres de Costa e Ianni (2018, p. 83): “(...) a inclusão é parte constitutiva da exclusão, isto é, não é uma coisa ou um estado, mas, sim, um processo que envolve o indivíduo perante a sociedade”. É um produto do funcionamento do sistema (SAWAIA, 2001), cujos mecanismos estão contidos nas estratégicas histórias de manutenção de uma ordem social perversa (*status quo*), no estabelecimento de modos de desigualdade, nos processos de concentração de riqueza etc. O excluído é parte integrante de uma sociedade, de maneira a manter uma dada ordem social.

A definição de exclusão social para Costa e Ianni (2018, p. 84) aproxima-se de alguns pressupostos apresentados por Escorel (2009), Wanderley (2001) e Castel (1999), ao afirmar que:

a exclusão é um estado de vulnerabilidade em níveis de maior ou menor intensidade e que percorre de diversos âmbitos sociais: o econômico, o social, o biológico e o psicológico. A exclusão social não se esgota na desigualdade social, pois são múltiplos os fatores que corroboram para que ela aconteça. Assim, a exclusão pode e deve ser compreendida como um processo pluridimensional que segrega e inferioriza um indivíduo ou um grupo perante sua comunidade e seu território. Sua base de segregação está nos valores dominantes da sociedade.

Para a definição, Costa e Ianni (2018) utilizam três dimensões que consideram ser os pilares desencadeadores do processo de exclusão social. Dois eixos são os apresentados por Castel (1999): precarização do trabalho e precarização da sociabilidade primária. O terceiro eixo é o do estigma. Portanto, partem da definição da exclusão social como processo de vulnerabilidade composto de três dimensões.

Na precarização do trabalho, citam: Bauman (2001), Beck (2011), Castel (1999) e Clavel (2012), os quais evidenciam a centralidade do trabalho como meio para a inserção social do indivíduo na modernidade. Também consideram que o trabalho é parte constitutiva da construção de uma identidade coletiva e individual, onde afirmam que a ausência do trabalho pode produzir a perda do sentimento de pertencimento a um grupo, a uma classe, a um sindicato.

Segundo Costa e Ianni (2018), é clarividente a importância da dimensão do trabalho no tocante à inclusão do indivíduo na sociedade, contudo, fazem uma reflexão sobre os impactos das transformações que a categoria trabalho tem sofrido na sociedade hodierna.

Expõem que, ao observar as alterações no mundo do trabalho ante a internacionalização do mercado decorrente da globalização na sociedade contemporânea, Castel (1999) identifica a situação de duas espécies de redução de custos em virtude dos requisitos da flexibilização: minimização do preço da força de trabalho e maximização de sua eficácia produtiva. Tais processos promovem o desemprego, a precarização e a individualização dos comportamentos no trabalho. A precarização, por sua vez, deriva do desenvolvimento tecnológico da evolução do capitalismo, já a flexibilização acarreta a individualização dos comportamentos no trabalho.

Esse novo cenário do mercado de trabalho vigente radicaliza ainda mais a desigualdade social existente, privilegiando, notoriamente, quem tem a possibilidade de qualificar-se de forma constante. É ainda mais perverso pois responsabiliza o indivíduo por sua dificuldade de inserção ao trabalho (BAUMAN, 2001; BECK, 2011).

Sobre isso, Costa e Ianni (2018) destacam dois aspectos dessa situação: do lado do trabalhador, a precarização das relações de trabalho, que gera desemprego, terceirização, subcontratação etc.; da parte do empregador, o resultado materializa-se em lucro e acumulação.

Por último, o labor hodierno configura-se principalmente por contratos não regulamentados, por jornada parcial, pelo emprego por tempo determinado, pela subcontratação, pelas denominadas economias informais que englobam o trabalho autônomo. Essa é mais uma das características do processo de individualização reproduzida no mundo do trabalho. O resultado disso é o aumento da precarização das relações de trabalho, o que não significa que na sociedade contemporânea o trabalho perca sua centralidade. Diversamente, ele continua a ser um importante vetor na organização social, nas relações sociais entre indivíduos e grupo, porém reconfigura-se conforme as características vigentes (BAUMAN, 2001; CASTEL, 1999; CASTELLS, 1999).

Segundo Costa e Ianni (2018), no lugar da proteção assegurada pelo trabalho prevalece, atualmente, o discurso liberal do empreendedorismo, o qual direciona com mais força a ideia de responsabilização do indivíduo sobre seu destino e êxito em sua vida profissional. O processo de individualização fragiliza os vínculos e suportes de proteção do trabalhador (BECK, 2011). Tais modificações laborais impactam negativamente na forma com que essa categoria contribui para a inserção social dos indivíduos na sociedade moderna.

No que concerne à precarização da sociabilidade primária, Costa e Ianni (2018) citam Castel (1999), para quem esta precarização é regida pelos vínculos estabelecidos na relação de proximidade, pertencimento e interdependência – ou seja, uma rede sem a mediação de uma instituição (Estado e políticas públicas). São os vínculos com a família, vizinhança, amigos etc. que garantem o suporte social necessário para o indivíduo sentir-se parte integrante da sociedade.

Na sociedade moderna, os laços sociais mais sólidos estavam na família e na classe social; em resumo, laços comunitários, um por sangue e outro pelo sentimento de pertencimento a um grupo, como por exemplo: burguesia ou proletariado. Esses dois pilares eram constitutivos da inserção social, na construção da identidade e na manutenção social do indivíduo no mundo moderno. Um dos corolários ao processo de desfiliação, de acordo com Castel (1999), é a perda dos suportes sociais. Como já visto, os processos de individualização e de consumo influenciaram e flexibilizaram tais pilares, de modo que transformaram substancialmente as formas de sociabilidade e a criação de laços sociais na sociedade contemporânea. Portanto, os impactos que Costa e Ianni (2018) pretendem analisar são: a fragilidade dos laços comunitários e as transformações na categoria família.

Nesse contexto, e com o advento da internet 2.0, surgem as relações virtuais, que se caracterizam pela superficialidade das relações sociais no sentido de que são interações frágeis, as quais não promovem contato físico, dificultando a intimidade. Tais relações, segundo

Bauman (2001), promovem a ilusão da criação de laços afetivos, porém podem ser destituídas com a mesma rapidez com que foram feitas.

Continua Bauman (2001) fazendo uma crítica ao mercado que se apropria de ideias e sentimentos com o intento de estimular o consumo. O autor ressalta a apropriação dos laços humanos pelo mercado, que os transforma em mercadorias a serem comercializadas em suas prateleiras, similar a um produto qualquer.

Ao transformar seres humanos e relacionamentos em produtos de consumo, os agenciadores capitalistas promovem a expansão da precarização dos laços sociais, modificando-os segundo a lógica do mercado, que impõe uma velocidade cada vez maior no uso dos objetos, bem como do seu descarte (imperativo da substituição frenética dos modelos mais novos disponíveis). Os laços humanos passam, então, a adquirir essa mesma característica, ou seja, a de objetos descartáveis (COSTA; IANNI, 2018).

Com a transformação das relações humanas em meros objetos de consumo, nessa lógica do capital, essas relações adquirem novos atributos: o da utilidade, o da descartabilidade e o da durabilidade. O relacionamento social converte-se assim, em uma espécie de troca, os sujeitos tomam atitudes a partir do que recebem ou com base no que receberão, relegando os vínculos de solidariedade e amizade, transformando os laços afetivos em uma questão de troca e interesse. Para Costa e Ianni (2018), é a busca por gratificação instantânea e felicidade individual. Os indivíduos ficam imersos nas fantasias do consumo hedonista, não se preocupando com nada mais além do prazer momentâneo.

E por último, o estigma. Para essa definição, Costa e Ianni (2018) utilizam-se das noções expressas pelo sociólogo Goffman (1978). Segundo o autor, a sociedade estabelece os meios de categorizar os indivíduos e os atributos considerados comuns, aceitáveis e naturais dentro de cada uma dessas categorias. Criam-se categorias e grupos aos quais cada um pertence e, assim, formam-se as identidades sociais.

Para Goffman (1978), o estigma é um atributo não tão desejável que torna um indivíduo diferente, de modo que os ditos normais deixam de considerá-lo criatura comum, inferiorizando-o. Assim, a palavra estigma será utilizada em referência a um atributo demasiadamente depreciativo.

O referido autor assevera que o estigma pode ocorrer devido a três situações: abominações do corpo, como, por exemplo, diversas deformidades físicas; culpa de caráter individual, como vaidade, desonestidade; e estigmas de raças, tribos, nação e religião. O sujeito estigmatizado tem sua capacidade de ação restringida pela sociedade, que diz o quanto perigoso pode representar socialmente. Goffman (1978) expõe que a intensidade de visibilização das

marcas do indivíduo estigmatizado dá o grau de dificuldades de reversão de sua imagem projetada e diferenciada pelos padrões aceitos socialmente.

Em síntese, o estigma é uma construção social que determina categorias e estereótipos considerados padrões, conforme normas sociais correntes. O estigma obsta a constituição de laços sociais e o acesso ao mercado de trabalho, acarretando isolamento (GOFFMAN, 1978; COSTA; IANNI, 2018).

Destacam Costa e Ianni (2018) que é a presença conjunta desses três eixos (precarização do trabalho, precarização da sociabilidade primária e estigma) que confirma o processo de exclusão social. A presença de um ou de dois indica graus de vulnerabilidade, não sendo menos relevante, pois a presença desses pode levar à inserção em outros eixos e, assim, provocar a exclusão. Dessarte, as autoras explicitam que existem três espécies de indivíduos em vulnerabilidade e um excluído.

O primeiro indivíduo em vulnerabilidade, denominado pelas autoras de “economicamente inativo”, está inserido na dimensão da precarização do trabalho. São pessoas que momentânea ou permanentemente estão excluídas do mercado de trabalho, sem fonte de renda (direta ou indireta). Essa dimensão impede, conseqüentemente, seu acesso ao consumo. E lembrando Bauman (2001), a inclusão na sociedade atual ocorre por intermédio do consumo, o que, na realidade, não se caracteriza por uma verdadeira inclusão, mas dá a ilusão de ser parte integrante dessa sociedade por meio da possibilidade de adquirir um objeto de consumo, construindo, assim, sua identidade social e aproximando-se dos que também possuem o mesmo objeto (COSTA; IANNI, 2018).

Na apresentação do segundo e terceiro indivíduo em vulnerabilidade, Costa e Ianni (2018, p. 99-100) citam também a relevância e a necessidade de políticas públicas:

O segundo indivíduo em vulnerabilidade, o solitário, está inserido na dimensão da precarização da sociabilidade primária. Trata-se dos que não possuem suporte social e relações que o façam sentir-se parte integrante de um grupo. Frente ao processo de individualização, essa dimensão está cada vez mais presente na sociedade contemporânea. Tal fenômeno faz com que cada vez mais sejam necessárias políticas públicas que supram essa dimensão com a assistência do Estado.

O terceiro indivíduo em vulnerabilidade é o estereotipado, que está inserido na dimensão do estigma. Trata-se dos que possuem alguma característica indesejada socialmente. São indivíduos rotulados, que sofrem preconceitos e, portanto, sofrem para serem aceitos na sociedade. Para alguns casos, há políticas de inclusão, como nos casos dos negros, índios, deficientes, sujeitos em sofrimento psíquico, dentre outros. Entretanto, mesmo com políticas públicas a eles dirigidas, sem a alteração do imaginário social, eles não conseguem, de fato, ser efetivamente aceitos.

Como já dito pelas autoras, um indivíduo pode possuir mais de uma dessas dimensões, o que acentuaria o seu grau de vulnerabilidade. Conquanto, se dispor das três, ele

se enquadraria na categoria de excluído. Alguns exemplos de excluídos: indivíduos em situação de rua, idosos abandonados nos asilos, moradores dos hospitais psiquiátricos, etc. Estes, por sua vez, estão em grau extremos de vulnerabilidade.

Concluem Costa e Ianni (2018, p. 100-101) ratificando que são múltiplas as causas que levam um indivíduo à vulnerabilidade social e, em casos mais graves, à sua exclusão social. E que a inclusão social é:

uma ação política pela qual uma instituição, que pode ser pública (Estado), organização da sociedade civil e privada, visa alterar um dado estado de exclusão social. Se ela visa alterar a exclusão – que é composta de três dimensões desencadeadoras (precarização do trabalho, precarização da sociabilidade primária e estigma) –, temos como pressuposto que essa ação deve, então, atacar essas causas para, assim, pôr fim ao estado de exclusão desse sujeito ou grupo excluído.

Ou seja, para as autoras, o ato de incluir socioeconomicamente uma pessoa ou um grupo social envolve a alteração e resolução das causas dessas três dimensões da exclusão acima elencadas.

2. 2 Pobreza, desigualdade e políticas públicas no Brasil

Este subtópico desenvolve uma análise sobre as categorias pobreza, desigualdade e exclusão social enquanto referenciais teóricos que têm orientado a formulação e a implementação de políticas públicas de corte social no Brasil. O estudo em questão leva Silva (2010) a optar pela pertinência da categoria pobreza, para se referir à realidade socioeconômica da sociedade brasileira. Isto devido à autora considerar a indeterminação e a amplitude do conceito de exclusão social para caracterizar as situações de degradação no âmbito econômico e da proteção social em países de capitalismo avançado, principalmente, identificadas e ampliadas no contexto da reestruturação capitalista, especialmente, nas décadas de 1980 e 1990.

Para Silva (2010), a pobreza assume no Brasil uma larga dimensão, demonstrando um vasto cenário para intervenção de políticas públicas de corte social, compreendendo que as políticas sociais, para serem mais eficazes, devem estar articuladas a políticas macroeconômicas que assegurem um crescimento econômico sustentado, a geração de emprego, a elevação da renda oriunda do trabalho e, mormente, a redistribuição de renda ainda demasiadamente concentrada no país.

Segundo a autora, é consenso, no âmbito acadêmico quanto entre políticos das mais variadas matizes ideológicas e partidárias, que boa parte da pobreza no Brasil se origina de um

quadro de desigualdade extrema, marcado por profunda concentração de renda. Essa situação coloca o país entre os de maiores concentração de renda do planeta.

De acordo com Silva (2010), o pleno emprego é incompatível com o processo de acumulação gerado nas formações sociais capitalistas, assim, a produção de acumulação capitalista, fundamentada na exploração, é estruturalmente excludente, citando Marx e suas análises sobre o processo de produção do capital (MARX, 1980). Também cita Sposati (1999), para quem a exclusão não é um fenômeno novo; deriva do processo de acumulação capitalista, expondo a natureza estrutural com pioras cíclicas. Logo, é inerente à sociedade capitalista incluir e excluir.

No Brasil, explicita Silva (2010), o que há é um enorme contingente populacional que desde sempre esteve à margem da sociedade e que nunca teve inserção no mercado formal de trabalho nem participou da sociabilidade ordinária. Para ela, não ser incluído é uma condição estrutural que tem marcado várias gerações. O que se tem é uma sociedade extremamente marginalizadora sob o ponto de vista econômico e social e que tem concebido massas de trabalhadores autônomos ou assalariados com rendimentos pífios, ocasionando uma vida precária e sem proteção social, tidos como potencialmente perigosos. De forma que, no Brasil, a pobreza agudizou-se em decorrência de um desenvolvimento concentrador da riqueza socialmente gerada e “dos espaços territoriais, representados pelos grandes latifúndios no meio rural, e pela especulação imobiliária no meio urbano. Tem raízes na formação sócio-histórica e econômica da sociedade brasileira.” (SILVA, 2010, p. 157).

A autora propõe a categoria pobreza para proceder à análise das políticas públicas, acrescentando que essa temática tem sido objeto de preocupação no campo teórico-conceitual e de intervenção social, observando-se explicações sobre a sua emergência, persistência e ampliação globalizada. Nesse contexto, sua mitigação ou regulação é considerada imprescindível para possibilitar a continuidade do sistema de produção do capital.

Na seara teórico-conceitual acerca da pobreza, consoante Silva (2010), identificam-se distintas concepções que guiam a construção e a implementação de alternativas de políticas públicas. Entre as concepções explicativas e inspiradoras de políticas de intervenção sobre a pobreza, têm-se as abordagens culturalistas que centralizam sua explicação nos comportamentos e valores dos indivíduos e suas famílias, e orientam-se por valores morais tradicionais que situam o pobre como diferente e portador de uma cultura inferior reprodutora da situação de pobreza dos adultos e de seus descendentes (KATZ, 1989).

Todavia, destaca Silva (2010, p. 157):

É, porém, o paradigma de inspiração liberal, nas suas diferentes variações, o mais recorrente nas explicações e nas orientações de políticas públicas na sociedade capitalista. Nesse campo, o mercado se configura como o espaço natural de satisfação das necessidades econômicas e sociais dos indivíduos, sendo as políticas públicas reduzidas a ações residuais ou marginais, compensatórias, tendo em vista o alívio de situações de pobreza extrema.

Contudo, a autora entende que as abordagens estruturais, as quais procuram explicações da pobreza nas determinações estruturais, compõem campo mais fecundo para sua explicação, e considera que categorias como “classes sociais”, “exército industrial de reserva”, “lumpemproletariado”, “exploração” e “desigualdade” são válidas para explicar a pobreza na atualidade. E compreende que:

[...] o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política. Esse entendimento permite desvelar valores e concepções inspiradoras das políticas públicas de intervenção nas situações de pobreza e as possibilidades de sua redução, superação ou apenas regulação. (*ibid.*).

Em precedentes análises acerca de políticas sociais (SILVA, 2001, 2003, 2005; SILVA *et al.*, 2007), Silva (2010) guia-se pelo pensamento de que o desenvolvimento da política social brasileira se caracteriza por um conjunto extenso e diversificado, porém descontínuo e insuficiente, de programas sociais dirigidos para parcela empobrecida da população. Essas providências intervencionistas não se configuram como estratégia de caráter global ao enfrentamento da pobreza no país, ainda que esse cenário venha se alterando desde, principalmente, os anos 2000. Sob esse ponto de vista, diz Silva (2010, p. 157-158): “a política social no Brasil tem assumido uma perspectiva marginal e assistencialista, desvinculada das questões macroeconômicas, servindo mais para regulação ou administração da pobreza num dado patamar”.

No Brasil, até a década de 80, o termo cidadania restringia-se aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, a denominada cidadania regulada (SANTOS, 1987). Essa situação começou a ser modificada com a instituição da Seguridade Social, prevista na Constituição Federal de 1988, resultante de lutas sociais pela ampliação e universalização de direitos sociais. Entretanto, com a crise fiscal do Estado neste período, bem como a adoção do neoliberalismo nos anos 1990, criou-se espaço para a ascensão de programas focalizados na população pobre (SILVA, 2010).

Entretanto, segundo Silva (2010), a universalização das atenções primárias de saúde e do ensino fundamental não alcançou um patamar desejável, o que ocasionou a expansão do ensino e de planos de saúde privados, sobretudo pela classe média, com recente ampliação entre segmentos de poderes aquisitivos muito baixos.

A autora também enfatiza que é com o advento da Constituição Federal de 1988 que começam a se desenvolver, na prática, tendências de descentralização e de municipalização, colocadas na agenda política brasileira pela luta dos movimentos sociais da década de 80. A Assistência Social (política não contributiva), juntamente com a Saúde (política que se propõe universal) e a Previdência Social (política contributiva) passam a constituir a Seguridade Social preconizada pela referida Constituição.

Na seara das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza no Brasil, conforme Silva (2010), o alargamento do benefício mínimo da Previdência Social aos trabalhadores urbanos e rurais para um salário mínimo e a ampliação da aposentadoria aos trabalhadores rurais, independentemente de contribuição passada, simboliza medidas de relevante impacto na vida de grande parcela da população brasileira. A aposentadoria social rural consiste, na realidade, na principal política de enfrentamento à pobreza no campo, amparando milhões de trabalhadores rurais e conseqüentemente suas famílias. Aliado à aposentadoria social rural, destaca-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), originado em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social, iniciando sua implementação em 1996. Refere-se a um benefício de caráter não contributivo, para pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e para pessoas com deficiência, incapacitadas ao trabalho. Ambas as pessoas, idosos e deficientes, devem viver em famílias com uma renda *per capita* familiar de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. E em relação ao trabalho, merece destaque ao seguro desemprego e o abono PIS/PASEP.

E assim, Silva (2010) vai tecendo um breve histórico da instituição das políticas públicas de corte social no Brasil. Na década de 1990, destaca o Plano de Combate à Fome e a Miséria (PCFM), instituído em 1993, pelo Presidente Itamar Franco (1993-1994), direcionado ao enfrentamento da fome, da pobreza e da indigência. Cerca de 32 milhões de indigentes (renda mensal de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo) foram diagnosticados pelo Mapa da Fome, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Este Plano foi interrompido no começo do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), sendo substituído pelo Programa Comunidade Solidária, principal estratégia ao enfrentamento da pobreza nesse governo, uma nova estratégia de combate à pobreza e à exclusão social, através da articulação de ações desenvolvidas por

diferentes Ministérios, numa perspectiva descentralizada e com a participação social (SILVA, 2010).

Entretanto, segundo Silva (2010), percebida a limitada eficácia deste Programa no combate à pobreza no Brasil, concebe-se em julho de 1999, o Programa Comunidade Ativa. A ideia era constituir uma agenda local integrada por programas indicados pela comunidade com posterior implementação dos programas agendados, com parceria dos governos federal, estadual e municipal e da comunidade. O pensamento dos idealizadores era de que, com o incentivo do desenvolvimento local, integrado e sustentável de municípios pobres, seria possível superar o assistencialismo na política de enfrentamento da pobreza.

Dando continuidade às políticas públicas de enfrentamento à pobreza, foi instituído, em junho de 2001, o Fundo de Combate à Pobreza, que passou a financiar programas de transferência de renda associados à educação e a ações de saneamento, consideradas áreas de maior impacto sobre a pobreza. Também em 2001 foi elaborado o Programa de Combate à Miséria, conhecido como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-14), direcionado, prioritariamente, aos bolsões de miséria das Regiões Norte e Nordeste, as regiões mais pobres do país, e depois estendido para outros estados com Municípios de IDH inferior a 0,500.

Assim, os programas de transferência de renda passam a compor o eixo central da proteção social no país, com ampliação de programas federais, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação (SILVA, 2010).

Para Silva (2010), foi a partir desse ano (2001) que o governo de Fernando Henrique Cardoso, que não vinha dando a devida atenção a ações de políticas sociais, por priorizar o ajustamento da economia brasileira para inclusão do país na economia globalizada, em uma cristalina predileção pelo projeto neoliberal, passou a se interessar pela organização de uma rede de proteção social integrada por 12 programas, todos inseridos no âmbito da transferência de renda para famílias ou indivíduos.

Ainda sobre o processo de construção de políticas públicas para enfrentamento da pobreza no Brasil, Silva (2010) destaca que em 2003, início de seu primeiro mandato, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), em seu discurso de posse, comprometeu-se a enfrentar a fome e a pobreza no país. Para tal consecução, anunciou como principal estratégia o programa Fome Zero⁶. Nesse sentido, enfatiza a autora, os programas de transferência de

⁶ Expõe Silva (2010) que a estratégia Fome Zero é representada por um conjunto de políticas governamentais e não governamentais cujo propósito maior é erradicar a fome e a desnutrição no país. Seus principais programas são: Bolsa Família; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Construção de Cisternas; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Restaurantes Populares e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

renda assumem cada vez mais a centralidade para o enfrentamento da pobreza, sendo criado no ano de 2003, o Bolsa Família (maior programa de transferência de renda em implementação no Brasil, com implementação descentralizada em todos os municípios).

Segundo a autora, o Bolsa Família propõe-se a proteger o grupo familiar, com atendimento de famílias extremamente pobres e pobres. As famílias possuem liberdade na aplicação do dinheiro recebido e podem permanecer no Programa, enquanto houver a manutenção dos critérios de elegibilidade e forem cumpridas as condicionalidades de manutenção de crianças e adolescentes na escola; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos aos postos de saúde e realização do pré-natal pelas mulheres gestantes. Propõe, ainda, articular a transferência monetária a ações complementares mediante articulação com outros programas de natureza estruturante, em especial, a educação, saúde e trabalho.

Vários estudos visam avaliar o impacto do Bolsa Família, demonstrando uma considerável e contínua redução da pobreza e desigualdade no país a partir de 2001. É importante registrar que, pela primeira vez no Brasil, a pobreza foi diminuída em razão, mormente, da mitigação da desigualdade, possibilitando que os índices de pobreza e de extrema pobreza decrescessem. Não obstante, o Brasil ainda permanece em uma posição internacional negativa (SILVA, 2010).

A autora ainda aponta como causas dos declínios da desigualdade e da pobreza no Brasil nos anos recentes uma combinação de diversos fatores, dentre eles: continuidade da estabilidade monetária, a maior expansão econômica e o reforço das políticas públicas, com destaque à elevação real do salário mínimo, a ampliação do crédito popular, reformulação e alargamento dos programas de transferência de renda aos extratos de menor rendimento e os benefícios da previdência social.

E toda essa situação só se tornou possível com a promulgação da Constituição Federal de 1988, pois autorizou a elevação do gasto social em relação ao PIB (de 13,3% em 1985, para 21,9% em 2005), com ênfase à elevação da participação dos Municípios (de 10,6% para 16,3%), fruto “do movimento de descentralização da política social e da participação social na formulação e gestão das políticas sociais brasileiras.” (SILVA, 2010, p. 160).

Conclui Silva (2010) o estudo do panorama social brasileiro pela evidência significativa e persistente da pobreza e da desigualdade social, com redução nesses índices, com medidas adotadas após a Constituição Federal de 1988. E, para a autora, tem-se nos derradeiros anos a oportunidade de sobrepujamento da indigência, ainda que a pobreza, mesmo que diminuindo de maneira mais considerável que a desigualdade social, aparenta estar sendo somente administrada e controlada.

Para a autora, o desafio é

a manutenção de níveis significativos e sustentáveis de crescimento econômico; o controle da inflação; o desenvolvimento de serviços de infraestrutura básica com oferta de serviços básicos de modo ampliado e democrático para toda a população brasileira. Os gastos sociais, mesmo se ampliando, precisam chegar melhor aos mais necessitados, e as políticas sociais carecem de maior articulação entre si e com a política macroeconômica de geração de emprego e de distribuição da renda socialmente produzida. (SILVA, 2010, p. 161).

Em suma, uma análise das políticas sociais no Brasil evidencia, em princípio, “a adoção de programas fragmentados, descontínuos e insuficientes para produzir impactos significativos” no cenário brasileiro. Além disso, “têm-se ciclos de crescimento econômico curtos e interrompidos.” (*ibid.*).

No entanto, um estudo mais acurado dos programas ditos de combate à pobreza, praticados no Brasil, insere esses programas no campo do que Castel (1999) designa de “políticas de inserção”, que restringem sua atuação sobre os efeitos do disfuncionamento social, sem respeitar as determinações estruturais, geradoras de pobreza. Para Silva (2010), têm sido pouco implementadas as “políticas de integração”, isto é, políticas públicas aptas a gerar grandes equilíbrios de caráter preventivo e não apenas reparador.

Temos tido a proliferação de políticas de inclusão precárias e marginais, orientadas pela focalização na população pobre ou extremamente pobre, incapazes de alcançar as determinações mais gerais e estruturais da situação de pobreza no país. São políticas e programas que têm, até, incluído pessoas nos processos econômicos de produção e de consumo. Contudo, é uma integração da pobreza e da indigência de modo marginal e precário, criando um segmento de indigentes ou de pobres “integrados”, mantidos na situação de mera reprodução. (SILVA, 2010, p. 161-162).

Por conseguinte, para a autora, há uma pobreza regulada ou controlada, mas não superada, que serve para atenuar o caráter “perigoso” que é atribuído aos pobres e permitir o funcionamento da ordem com o controle social das políticas sociais. Dessa forma, a pobreza, ao ser considerada tão somente carência de renda, vem sendo reduzida, mantendo-se, porém, inalterada a grande concentração de propriedade que sempre marcou a sociedade brasileira.

2. 3 Políticas públicas e avaliação

As últimas décadas registraram o ressurgimento da relevância do campo de conhecimento denominado “Políticas Públicas”, como também das instituições, regras e modelos que norteiam sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Esse reaparecimento se deve, sobretudo, às limitações financeiras e políticas que têm sido impostas aos governos, acarretando demandas pela elaboração de políticas públicas eficientes e efetivas.

Inúmeros fatores favoreceram ao recrudescimento da importância da seara da política pública, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento (SOUZA, 2006).

Para Souza (2006), o primeiro fator foi a adoção de políticas restritivas de gastos, que passaram a controlar a agenda da maioria dos países, principalmente aqueles em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas quanto as sociais, ganharam maior relevo.

O segundo fator é que novos olhares acerca do papel dos governos ganharam predominância, e políticas keynesianas, que regeram a política pública do pós-guerra, foram sucedidas pela ênfase no ajuste fiscal. Desta forma, sob a ótica da política pública, o ajuste fiscal resultou na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e em restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Essa agenda, ainda segundo a autora, passou a dominar corações e mentes a partir da década de 1980, mormente, em países com longos e recorrentes históricos inflacionários, como por exemplo, os da América Latina.

Por último, Souza (2006, p. 20) traz o terceiro fator, mais diretamente relacionado com países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém democratizados:

[...] é que a maioria desses países, em especial, os da América Latina, ainda não conseguiram equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a esse desafio não são fáceis, nem claras ou consensuais.

Nesse sentido, corroboram Chacon e Nascimento (2020, p. 78)

As políticas públicas, por sua vez, não tem sido instrumentos suficientemente capazes de garantir uma adequada qualidade de vida às pessoas, em diferentes territórios, muito menos proteger a natureza. Em todo o planeta a exclusão social se amplia a cada nova crise do capitalismo, assim como a degradação ambiental.

Dessa forma, para avaliar um programa, como é o caso do presente estudo, é fundamental compreender e discutir os conceitos, as formas de elaboração e implementação da sua política pública.

De acordo com Sechi (2013), a política pública possui dois elementos essenciais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Ou seja, a política pública surge quando existe a necessidade de tratamento ou resolução de um problema compreendido como coletivamente importante.

Segundo Almeida (2020), não é consenso no meio acadêmico no que concerne ao protagonismo da personalidade jurídica da política pública, havendo duas abordagens mais citadas por diversos autores: a abordagem estatista e a abordagem multicêntrica.

A abordagem estatista defende que uma política pública deve ser elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito de sua competência e é coletivamente vinculante, isto significa, deve ser emanada por ator estatal. É o que explicita Sechi (2013, p. 4):

A exclusividade estatal no fazer *policies* é derivada da superioridade objetiva do Estado em fazer leis, e fazer com que a sociedade cumpra as leis. Argumenta também de forma normativa, pois é salutar que o Estado tenha superioridade hierárquica para corrigir desvirtuamentos que dificilmente mercado e comunidade conseguem corrigir sozinhos e por fim, a vinculação de política pública com a tradição intervencionista do Estado, em específico no caso do Brasil, em que o intervencionismo permeia a história do pensamento político nacional.

Por seu turno, a abordagem multicêntrica, no ponto de vista do mesmo autor, considera organizações privadas, não governamentais, multilaterais como redes de políticas públicas, junto aos atores estatais, protagonistas nos estabelecimentos das políticas públicas. Neste tipo de abordagem, o adjetivo “pública” é imputado a uma política quando o problema a ser enfrentado é público.

Alguns estudiosos compreendem as políticas públicas como macrodiretrizes estratégicas ou conjunto de programas (COMPARATO, 1997). Nesse sentido, a política pública é algo estruturante, e os programas, planos e projetos são somente seus elementos operativos, não podendo ser considerados políticas públicas individualmente.

Já para Sechi (2013), as políticas públicas são tanto estruturantes quanto intermediárias e operacionais, visto que boa parte da formação teórica do *policy studies* ocorre sobre a análise de programas, planos e políticas locais ou regionais.

Saraiva e Ferrarezi (2006) conceituam política pública como um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.

Para Perico (2009), as políticas públicas se classificam em relação à matéria (educação, saneamento, saúde, habitação etc.) e à cobertura (público a ser beneficiado, critérios de inclusão, localidades de sua execução).

Conforme prega Thoenig (1985), cada política transcorre por várias etapas e em cada uma, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são distintas. As etapas geralmente consideradas são as seguintes: formulação, implementação e avaliação. Complementarmente, Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 14) diferem como estágios de um processo de uma política pública.

1. Inclusão na agenda, nesta etapa ocorre o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-o em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia;

2. **Elaboração:** consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades;
3. **Formulação:** inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro;
4. **Implementação:** trata do planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. É a preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la;
5. **Execução:** conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política, é a prática efetiva, a sua realização;
6. **Acompanhamento ou monitoramento:** processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos;
7. **Avaliação:** mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

Sechi (2013) assegura que, para ser considerado público, o problema deve ter consequências para uma quantidade ou qualidade razoável de pessoas, quando se tem a compreensão que é imprescindível transformar o *status quo* de uma realidade pública.

Salienta Silva (2008) que o mapeamento das demandas territoriais para o planejamento de políticas públicas contribui na compreensão dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais sob os quais acontecerá a intervenção almejada, de modo a possibilitar meios mais eficientes à definição e alcance de metas, de parcerias indispensáveis e instrumentos de implementação.

Por sua vez, Oliveira (2018) adverte que o planejamento para a implementação de políticas públicas, sob um prisma territorial, envolve desafios como, por exemplo, ações que asseguram uma representação democrática e diversificada da sociedade, com o intuito de que os distintos grupos de sujeitos possam participar mais ativamente das tomadas de decisão e ter mais acesso à informação (controle social).

Nessa linha de pensamento, segue Chacon e Nascimento (2020, p. 78):

A definição de políticas públicas em um dado território é o reflexo das relações de poder que prevalecem em um dado período. Daí se depreende que são fruto de escolhas determinadas por valores e intencionalidades. A participação social no processo de discussão dos problemas públicos, e no planejamento de como resolvê-los, contribui para que se definam políticas públicas mais adequadas aos seus anseios.

Ademais, esse processo, segundo as autoras, possibilita melhor fidedignidade à sociedade no que diz respeito às escolhas das prioridades e estratégias, as propostas de políticas, programas e projetos, definição dos beneficiários, objetivos, metas, indicadores (qualitativos e quantitativos), custos e benefícios. Ressaltam ainda que essas premissas se harmonizam

perfeitamente com as agasalhadas pelas agendas que buscam a promoção do desenvolvimento sustentável.

Teodoro (2015) expõe a obrigação de idealizar a implementação de políticas públicas com base nas especificidades de cada região ou território, devendo-se considerar a necessidade de mudança paradigmática quanto ao planejamento e a execução das políticas.

Oliveira (2018) ressalta a existência de uma tendência que tanto as políticas públicas quanto as estruturas institucionais formadas por elas sejam organizadas ao redor de questões setoriais tradicionais, enquanto, em termos de sustentabilidade, seria necessário estabelecer diálogos, dinâmicas, sinergias e compromissos compartilhados entre aqueles sujeitos/atores.

Enfim, é possível perceber que há certa concordância entre os autores no que concerne às etapas que uma política pública deve percorrer, iniciando por um diagnóstico preliminar do problema público, seguindo por um planejamento que abrange a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação. No entanto, a imensa maioria das políticas públicas ainda persiste em generalizar o problema, desprezando as particularidades de cada local, o que resulta, muitas vezes, na não obtenção de êxito na implementação da política por conta de não responder às carências de determinada comunidade, fracassando na resolução do pleito ou somente mitigando alguns dos seus efeitos. É o que frisam Chacon e Nascimento (2020, p. 73) na pegada da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável.

A agenda da sustentabilidade, definida globalmente, por sua vez, aponta uma série de problemas públicos que afetam de maneiras diferentes as populações em seus territórios. De modo que, as indicações dos ODS, por exemplo, requerem ações públicas diferenciadas para cada país, que devem ser planejadas em conjunto por toda sociedade, e não desenhadas exclusivamente pelos governos de plantão. De resto, isto é válido para todas as políticas públicas.

Em suma, compreendem as autoras que políticas públicas consistem naquilo que se concretiza no campo do espaço público com o objetivo de resolver um problema público, definido como tal a partir de uma agenda política pré-estabelecida. E que a “avaliação deve ser instrumento de transformação social, assumindo sua função política, capaz de efetivamente promover o bem-estar social.” (CHACON; NASCIMENTO, 2020, p. 77).

No tocante à avaliação de políticas públicas, de acordo com Silva (2008), as primeiras formas de avaliação de políticas e programas sociais se expandiram a partir da década de 1960 nos Estados Unidos, em especial no campo dos programas de enfrentamento à pobreza. Ainda segundo a autora, naquele período houve um aumento dos financiamentos federais para avaliação de programas sociais, cuja preocupação central era a construção de modelos que

possibilitassem dimensionar o grau de sucesso ou fracasso das instituições estatais na área social. Em outros termos, era uma avaliação com caráter quantitavista e neutralista voltada para a eficiência e a eficácia. Nos anos 1990, as avaliações passaram a apresentar uma abordagem mais compreensiva, articulando o lado quantitativo com o qualitativo, trazendo a dimensão política da avaliação em conjunto com a dimensão técnica.

Aguilar e Ander-Egg (1994) entendem por avaliação como uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida, destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e importantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução).

Arretche (2003) lembra que avaliação e análise de políticas públicas são coisas diferentes: enquanto a avaliação examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação política, a análise é o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas.

Uchimura e Bosi (2002) ratificam que o objetivo da avaliação de um programa é produzir efeitos e resultados concretos que possam servir de fundamento às decisões dos gestores, executores e sociedade civil em geral, contribuindo para a melhoria do programa ou serviço a partir do conhecimento de suas qualidades e fraquezas, verificando sua eficiência e eficácia de acordo com os objetivos aos quais se propõe.

Já para Jannuzzi (2014), os processos avaliativos e analíticos possibilitam conhecer melhor a configuração, os objetivos explícitos e implícitos, o arranjo operacional e a complexidade da implementação dos programas em contexto federativo, sendo requisito fundamental para que a informação e o conhecimento produzidos tenham maior aplicabilidade para o aperfeiçoamento da política e do programa público.

Consoante Resende (2013), cada programa ou política pública demanda um sistema de indicadores específicos à sua gestão e as etapas do programa, o que dificulta a criação de modelos padronizados e aplicáveis a qualquer situação.

Desse modo, autores como Jannuzzi (2014) e Carvalho (2003) reiteram que não há uma metodologia padrão para se avaliar. A avaliação deve ser construída de forma a propiciar resultados analíticos baseados em uma interpretação integrada ao comportamento dos agentes, das instâncias de implementação e da interação com os beneficiários.

Para Silva *et al* (1999), o primeiro passo para realizar uma avaliação é responder à seguinte pergunta – “por que fazer a avaliação desse programa?” –, posto que é necessário

justificar, de modo preciso e objetivo, os motivos pelos quais determinado programa foi escolhido para ser objeto de avaliação. É relevante ainda pontuar que não é necessário que um programa apresente problemas para que mereça uma avaliação; contrariamente, qualquer programa deve ser avaliado de forma a melhorar seu desempenho e otimizar a utilização de recursos públicos.

Ademais, segundo Souza (2006), há várias formas de abordar a questão da avaliação de políticas públicas, inclusive quanto às suas variantes metodológicas. Todavia, geralmente a avaliação se concentra nos desdobramentos da política pública, ou seja, legislação/planos/programas/projetos que dela resultam, embora a formulação inicial da política pública deva guiar a avaliação dos seus desdobramentos. E, nesse sentido, o presente trabalho se propõe a realizar uma perspectiva avaliativa inspirada na avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008, 2011), a qual opta por uma abordagem que rompe com a neutralidade e avalia a política focalizando tanto o contexto (social, econômico e político) no qual a política se situa como os sentidos e significados conferidos pelos sujeitos a partir de suas lógicas culturais próprias (CRUZ, 2019). Essa perspectiva avaliativa será melhor discutida posteriormente.

2. 4 Gestão integrada de resíduos sólidos e desenvolvimento sustentável

O contexto do manejo de resíduos sólidos no Brasil é alarmante, principalmente no que diz respeito à questão da disposição final. Providências urgentes têm que ser tomadas para reverter essa situação, e a necessidade de mudança de concepções e formas de cuidar do assunto é premente afim de que sejam obtidos resultados mais animadores no manejo dos RSU, principalmente na disposição final, segmento em que os dados são mais aflitivos.

Conforme Mesquita Júnior (2007), uma das dificuldades existentes no cuidado do problema está no fato de que os resíduos sólidos apresentam um problema típico, pois percorrem várias etapas – desde a geração, passando pelo descarte, coleta, tratamento e, por último, disposição final –, e abrangem inúmeros atores, de forma que o tratamento meramente técnico tem apresentado resultados insatisfatórios. Outra dificuldade são os recursos envolvidos, visto que, em virtude do aumento considerável na geração *per capita* de resíduos e a aglomeração urbana acelerada que vem se percebendo nos Municípios brasileiros, são necessários grandes investimentos para aquisição de equipamentos, treinamento, capacitação, controle e custeio de todo o sistema de manejo de resíduos sólidos.

Portanto, de natureza complexa, o problema deixa de ser simplesmente uma questão de gerenciamento técnico para se subsumir em um processo orgânico de gestão participativa,

incorporado no conceito de gestão integrada de resíduos sólidos. A gestão que se propõe envolve a articulação com os diversos níveis de poder existentes e com os representantes da sociedade civil nas negociações para a formulação e implementação de políticas públicas, programas e projetos.

Explicando melhor, o conceito de gestão integrada de resíduos sólidos é o da integração dos diversos atores, de modo a instituir e aperfeiçoar a gestão dos resíduos sólidos, englobando todas as condicionantes implicadas nesse processo e proporcionando um desenvolvimento uniforme e harmônico entre todos os interessados, de maneira a atingir os objetivos propostos, adequados às necessidades e características de cada comunidade. Ou seja, contempla os aspectos institucionais, administrativos, financeiros, ambientais, sociais e técnico-operacionais. Significa, conseqüentemente, mais do que o gerenciamento técnico-operacional do serviço de limpeza, e ultrapassa os limites da administração pública, considerando o aspecto social como parte integrante do processo e tendo como ponto forte a participação não apenas do setor público, como também do setor privado e das organizações não-governamentais, dentre outros, que se envolvem desde a fase dedicada a pensar o modelo de planejamento e a estabelecer a estratégia de atuação, passando pela forma de execução e de implementação dos controles (MESQUITA JÚNIOR, 2007).

O conceito de gestão integrada lida com a própria origem do processo, abrangendo-o como um todo. Não é apenas um projeto, porém um processo, o qual deve ser compreendido e conduzido de maneira integrada, tendo como pano de fundo e razão dos trabalhos os resíduos sólidos e suas diversas imbricações. Carece definir estratégias, ações e procedimentos que busquem o consumo responsável, a minimização da geração de resíduos e a promoção do trabalho dentro de princípios que orientem para um gerenciamento adequado e sustentável, com a participação dos diversos segmentos da sociedade, de forma articulada.

Para Mesquita Júnior (2007, p.14), a gestão integrada de resíduos sólidos 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”. Esse sistema deve considerar a ampla participação e cooperação de todos os representantes da sociedade – poder público (em todas as suas esferas), setor privado, organizações não-governamentais, representantes da sociedade civil, setor informal, todos os geradores de resíduos sólidos, catadores (carroceiros), população em geral etc. –, e essa gestão deve ser baseada em princípios que possibilitem sua elaboração e implantação, garantindo um desenvolvimento sustentável ao sistema. Ou seja, que “satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem suas

próprias necessidades” (definição concebida pela ONU e publicada no Relatório Brundtland em 1987, também inspirou a PNRS, através da definição de “padrões sustentáveis de produção e consumo” contido no art. 3º, XII da Lei nº 12.305/2010).

Tal conceito só foi efetivamente disseminado no planeta a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, ocorrida no Rio de Janeiro, e incluído nos discursos oficiais não só dos organismos multilaterais (como a ONU), como também dos governos locais de praticamente todos os países do ocidente, passando a influenciar diretamente na construção das Agendas Políticas e das Políticas Públicas (CHACON; NASCIMENTO, 2020).

Contudo, passado cerca de meio século desde os movimentos da década de 1970, constata-se que a humanidade caminhou lentamente no sentido de incluir realmente na sua prática as preocupações com o meio ambiente e com o fim de todo tipo de desigualdade. Outra constatação é que, embora ocorram ataques ao tamanho do Estado, são as políticas públicas indicadas como o meio para pavimentar quaisquer mudanças sociais, tecnológicas ou produtivas.

Para Chacon e Nascimento (2020), essa dificuldade institucional de mudanças estruturais nas relações sociais vem desacreditando as propostas essenciais trazidas pelo conceito de desenvolvimento sustentável (sustentabilidade), assim como desvirtuando o papel das políticas públicas, posto que esse conceito se enraizou nos discursos institucionais, não necessariamente sendo compreendido por quem o defende. Nesse sentido, a sua incorporação no processo de construção de políticas públicas parece fictícia ou pouca efetiva.

Logo, é preciso aprofundar o conhecimento sobre os postulados fundantes do desenvolvimento sustentável, e sobre as questões e desafios que ele propõe, indo além do discurso e dos (pré)conceitos construídos ao seu redor. Para, a partir daí, incorporar efetivamente suas dimensões (social, econômica e ambiental) no processo de construção e de avaliação de políticas públicas.

De acordo com Lima (2001, p. 15), o modelo de gestão integrada de resíduos sólidos pode ser compreendido como “um conjunto de referências político-estratégicas, institucionais, legais, financeiras, sociais e ambientais capaz de orientar a organização do setor”. São partes imprescindíveis na formação de um modelo de gestão, dentre outros: o reconhecimento dos diversos atores sociais envolvidos, identificando os papéis por eles desempenhados e viabilizando sua articulação; a integração dos fatores técnicos, ambientais, sociais, institucionais e políticos para garantir a sustentabilidade; a consolidação do arcabouço jurídico necessário e dos instrumentos que viabilizem a implementação dessas normas; os

meios de financiamento à autossustentabilidade das estruturas de gestão e gerenciamento; a informação à sociedade, empreendida tanto pelo poder público quanto pelos setores produtivos envolvidos, afim de que haja controle social; o sistema de planejamento integrado, orientando a implementação das políticas públicas para o setor.

Como a formulação e a implementação de um sistema de gestão integrada fazem parte de um processo relativamente inovador e duradouro, é de fundamental importância que sejam internalizadas por seus integrantes. Tendo como fase principiante a elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), o mesmo deve privilegiar a gestão participativa com os mais variados setores da administração pública e da sociedade como um todo para assegurar que o plano considere as características, os costumes, os hábitos e a cultura de seus respectivos moradores. A participação de todas as classes sociais faz com que o plano tenha legitimidade, seja de todos e propicie a implantação e manutenção de um sistema verdadeiramente sustentável que atenda de fato às demandas da comunidade.

A sustentabilidade desse processo tem sua fundação no atendimento às seguintes dimensões: ecológica, ambiental, cultural, demográfica, social, institucional, política, econômica, legal e ética. É o que afirma e exemplifica Mesquita Júnior (2007), bem como ratifica, *a posteriori*, a PNRS (Lei nº 12.305/10):

ECOLÓGICA: é a base física do processo de crescimento e tem como objetivo conservar e usar racionalmente os recursos naturais. **AMBIENTAL:** considera a capacidade de suporte dos ecossistemas de absorver ou se recuperar da degradação causada pela ação antrópica [...]. É necessária uma preocupação constante com o aperfeiçoamento das matrizes de produção e de consumo. [...]. Na matriz de consumo, os usuários podem fazer uma grande diferença, tratando e se relacionando com seus resíduos de forma responsável. [...]. **CULTURAL: engloba a diversidade de culturas e valores, fazendo referência às minorias e grupos culturalmente vulneráveis, cuidando da sua preservação e inserção no mercado de trabalho.** O processo participativo, solicitando, incentivando e garantindo a participação dos setores da sociedade organizada na discussão dos problemas, no estabelecimento de diretrizes, no posicionamento a respeito dos assuntos envolvidos e na elaboração e execução dos projetos de interesse geral, movimenta e resgata valores da cultura local. Isso facilita o entendimento e a integração entre os diversos componentes, tornando mais consistente a participação popular no processo como um todo. **DEMOGRÁFICA: geração de condições básicas para que os projetos atendam satisfatoriamente ao crescimento demográfico e à evolução da geração de resíduos sólidos. A taxa de crescimento da população da região, o incremento da urbanização e os hábitos dos habitantes devem ser considerados no planejamento dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos,** visando ao aumento da qualidade e da produtividade dos serviços prestados, para atender às demandas atuais e futuras da população. **SOCIAL: implantação de políticas de distribuição de riquezas e rendas e contribuição para a redução e eliminação dos níveis de exclusão e de desigualdade social,** mediante a elaboração de atividades voltadas para a sensibilização e informação da sociedade civil. A disponibilização de informações, técnicas e instrumentos adequados para estimular e operacionalizar os sistemas **nos quais se inserem os catadores** contribui para fomentar, de forma ambientalmente saudável, a reciclagem dos resíduos, e **pode ajudar a reverter os níveis de exclusão e de desigualdade social nesse segmento.** **INSTITUCIONAL: promoção de**

mudança da cultura institucional vigente, que normalmente é voltada apenas para os aspectos técnicos, de forma a que esta englobe em seu planejamento e execução as variáveis sociais, ambientais e econômicas. POLÍTICA: estabelecimento de uma ampla participação social, com ênfase na necessidade da responsabilidade compartilhada e adoção de instrumentos para o fortalecimento dos mecanismos democráticos, de modo a que os diversos setores da sociedade envolvidos tenham conhecimento, sejam ouvidos e participem do processo. ECONÔMICA: valoração econômica dos recursos naturais que são utilizados como insumos na produção, ênfase na substituição de matérias primas por outras que sejam mais adequadas à preservação do meio ambiente e na eficiência energética dos processos e do (re)aproveitamento dos resíduos, adaptando os padrões de produção e de consumo às necessidades ambientais, sociais e econômicas. A forma de entendimento e condução da questão econômico-ambiental passa por um acentuado processo de mudança. No começo da atuação dos órgãos de controle ambiental, vivia-se o paradigma do comando-e-controle, entendido como 'regulações governamentais que definem normas de desempenho para as tecnologias e produtos e estabelecem normas e padrões para efluentes e emissões', configurando uma atuação e ação bipolares. Hoje o conceito é da tripolaridade, que envolve a participação do primeiro, segundo e terceiro setores (governo, iniciativa privada e sociedade civil, respectivamente) nas discussões e ações relacionadas à questão ambiental. ÉTICA: reconhecimento de que no almejado equilíbrio ecológico está em jogo algo mais do que um padrão duradouro de organização da sociedade, ou seja, a vida dos demais seres e da própria espécie humana (gerações futuras). O que se espera de uma organização, seja ela empresa privada, não governamental ou instituição pública, é que contribua para a construção de uma sociedade mais justa e ambientalmente sustentável. Nesse campo, executivos municipais, legisladores, gerentes técnicos, empreendedores e empresários têm o poder de iniciar e assegurar grandes mudanças em nossa sociedade por meio da busca de oportunidades rentáveis aliadas à criatividade, persistência e sinergia com outros empreendedores. LEGAL: o atendimento aos dispositivos legais existentes é fundamental, bem como o estabelecimento de uma regulação adequada do setor. O Ministério Público, instituição que vem se notabilizando pelo trabalho interessado no equacionamento dos problemas relacionados ao manejo inadequado dos resíduos, principalmente no que diz respeito à erradicação dos lixões, à retirada de crianças e adolescentes do trabalho em lixões e à luta pela implantação de uma disposição final adequada, é um aliado valioso e deve ser considerado na implantação de um sistema de gestão integrada de resíduos. (MESQUITA JÚNIOR, 2007, p. 16-21, grifo nosso).

Dentre as ações práticas propostas por Mesquita Júnior (2007) na implementação do plano para a garantia da sustentabilidade, destacam-se: a criação e implementação de uma taxa de coleta de resíduos sólidos (dimensão econômica) e a elaboração e implementação de legislação para a inclusão social dos catadores (dimensão legal). Dois pontos importantes para o sucesso de uma gestão integrada de resíduos sólidos.

2. 5 A Política Nacional de Resíduos Sólidos e seus desafios

A discussão acerca da gestão de resíduos sólidos no Brasil obteve notoriedade a partir da década de 1980 (SILVA, 2017), com o seu debate se mantendo focado nos fatores ambientais, econômicos e sociais da problemática ocasionada em virtude da ineficiência na prestação dos serviços de limpeza, coleta, transporte, destinação e tratamento final concedido aos resíduos, dentre outros.

Até aquele momento, cada ente federativo municipal elaborava seu plano de gestão de resíduos e com verbas próprias o executava. Não existiam faculdades de obtenção de financiamento governamental ao segmento. Ademais, essa gestão era do tipo convencional, isto é, o lixo coletado na cidade era descartado nos lixões ou vazadouros a céu aberto situados nas regiões periféricas dos Municípios. Nesses locais de descarte irregular, quer sejam oficiais ou clandestinos, ocorria toda espécie de contaminação ambiental no solo, na atmosfera e no lençol freático, tornando-se também grandes criadouros de vetores ofensivos à saúde humana, pois proliferavam doenças, como dengue, febre amarela e difteria (FIGUEIREDO; BASTOS; MENESES, 2020).

Sem embargo, depois da repercussão promovida pelos meios de comunicação sobre as irregularidades perpetradas em território brasileiro, no que tange ao tratamento inadequado dos resíduos sólidos urbanos, associado à temática ambiental ter sido inserida na agenda pública brasileira, diversas atitudes ao enfrentamento deste problema foram realizadas, tendo o Congresso Nacional aprovado e a Presidência da República sancionado a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, intitulada Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com trâmite aproximado de 20 anos.

A Lei Federal nº 12.305/10 (BRASIL, 2010a) foi publicada com o propósito de dar um norte à política e à gestão das prefeituras quanto aos resíduos gerados nas cidades. Além do mais, prevê aspectos gerais atinentes à responsabilidade compartilhada na geração e gestão dos resíduos, versa sobre temáticas típicas relacionadas à erradicação dos lixões no país, como também à necessidade de inclusão social e econômica de catadores de materiais recicláveis e reaproveitáveis (FIGUEIREDO; SILVEIRA; SILVA, 2020).

E no que se refere à inclusão socioeconômica dos catadores, explicita Silveira (2015, p. 88):

A intenção do legislador ao buscar a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis é sanar uma questão social marcada pela pobreza e desigualdade, gerando renda para essa categoria de trabalhadores, ao mesmo tempo em que objetiva solucionar o problema ambiental do descarte desregrado de materiais na natureza.

Através dos estudos de Bastos e Figueiredo (2018), foi possível demonstrar que a PNRS nasceu para regulamentar as atuações do segmento de resíduos no país e, à consecução de tal fim, preconizar o princípio da corresponsabilização das ações entre: os atores sociais do setor, a gestão pública em suas três esferas (federal, estadual e municipal), o setor produtivo da economia (em especial, a indústria da reciclagem), a sociedade civil em geral e os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. E, segundo doutrina essa política, esses sujeitos têm que se

articular de maneira que os objetivos e as diretrizes da PNRS sejam efetivados em sua integralidade.

A PNRS instituiu como princípio uma visão sistêmica e sustentável na gestão dos resíduos sólidos que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública e o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (art. 6º, III e VIII, da Lei nº 12.305/10). Para isso, estabeleceu como condicionante a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, do setor empresarial e demais segmentos da sociedade na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Como dito anteriormente, a constituição da gestão adequada dos resíduos sólidos foi discutida com o fito de ser incluída na agenda do governo brasileiro a partir da década de 80. Todavia, foi na década seguinte (anos 1990), devido à temática ambiental ter conquistado lugar de relevo na pauta pública, onde o debate sobre a poluição ambiental provocada pelos lixões a céu aberto, bem como suas implicações, inclusive sob a ótica social, tornou-se motivo de aflição, não somente, mas uma obrigação de ordem jurídica, no intento de eliminar esse modo indigno, desumano e insalubre de cuidar, quer seja das pessoas que necessitavam daqueles resíduos, quer seja do tratamento e destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos (FIGUEIREDO; BASTOS; MENESES, 2020).

Entretanto, mesmo a competência da gestão dos resíduos sólidos sendo da alçada dos Municípios, percebeu-se que, desde a década de 1990, progressivamente, o ente federado municipal teve o auxílio do setor privado na execução dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos. Por conseguinte, notou-se uma melhoria na eficiência da prestação dos serviços de limpeza pública, visto que essas concessões, em virtude do aporte financeiro e da maneira célere de trabalhar das empresas responsáveis pela prestação desses serviços, tornaram mais eficiente o modo de tratar e destinar os resíduos (FIGUEIREDO; BASTOS; MENESES, 2020).

Esclarecem os respectivos autores que, para o cumprimento dos mandamentos contidos na PNRS, não era suficiente apenas o tratamento adequado dos resíduos, já que aliado a esse quadro degradante e poluído dos lixões, no meio de animais como ratos e urubus, existiam seres humanos que segregavam dos resíduos ali descartados algo que poderia ser comercializado com os denominados “sucateiros” e, depois, com a indústria da reciclagem. Esses trabalhadores invisíveis, como os chama Magera (2012), deixaram de sobreviver diretamente da coleta do lixo através do consumo imediato dos resíduos, para se ocupar da comercialização dos materiais reutilizáveis e recicláveis, daqueles resíduos que, porventura,

poderiam ter sua reintrodução no processo produtivo, mais uma vez sendo absorvido pela indústria da reciclagem.

De acordo com Bastos (2014), esses indivíduos que habitavam os lixões a céu aberto e percorriam as ruas das cidades do país desde o fim do século XIX eram chamados de “catadores”, denominação oriunda de suas vivências no mundo do campo, local onde nasceram. Portanto, eram pessoas que migraram da zona rural à cidade e, por não possuir condições mínimas de sobrevivência digna no meio social urbano, povoaram os lixões em busca da sobrevivência. A partir de 2002, entraram no rol de categoria profissional do Ministério do Trabalho, mais especificamente no quadro de Ocupação Brasileira Código 5192-05 (Catadores de Materiais Recicláveis).

Um dos objetivos dessa política é a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis às ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. Para tanto, a lei recomenda o incentivo à formação de associações e cooperativas de catadores como forma de buscar melhorias nas condições de trabalho e renda para essa categoria, e preceitua a integração dos catadores na gestão integrada de resíduos em seus programas oficiais de coleta seletiva. Pois, além de dizer que “a atividade da catação é desempenhada por indivíduos provenientes de múltiplos processos de exclusão, sendo a precariedade uma característica marcante do trabalho desses indivíduos” e que esta atividade “guarda estreita relação com o aprofundamento da miséria e segregação sócio espacial nas grandes cidades”, afirmam também Figueiredo, Silveira e Silva (2020, p. 248)

Os catadores representam um dos segmentos socioeconômicos mais vulneráveis, visto que a sua atividade laboral – o manejo direto com os resíduos sólidos – constitui-se como uma ocupação insalubre e, por vezes, única e última estratégia de sobrevivência desses trabalhadores informais.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos também determinou a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a coleta seletiva e a logística reversa e declarou a relevância dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis como “sujeitos sociais dos sistemas de gestão integrada de resíduos sólidos.” (FIGUEIREDO; BASTOS; MENESES, 2020, p. 34). Porém, após dez anos da instituição da Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010a), ainda que esses atores sociais tenham sido reconhecidos pela PNRS, e, portanto, de certa forma, pelo Estado brasileiro, expressam os autores: “[...] apesar de representar um profundo avanço em matéria de definição de política pública, o que se verifica nessa década é que houve uma baixa implantação dessa política pública na maioria dos municípios brasileiros.” (FIGUEIREDO; BASTOS; MENESES, 2020, p. 34).

No que diz respeito à logística reversa, aspecto essencial aos três autores para obediência do princípio da responsabilidade compartilhada, assegurando o engajamento dos vários setores do país no processo, inclusive das cooperativas e associações de catadores, como dispõe a referida lei em seu art. 33., declaram os mesmos que, foram celebrados acordos setoriais, decretos, termos de compromissos, resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), dentre outros, não foram cumpridos. Situação essa, afirmam os autores, ratificada pelos dados contidos no Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) de 2019, o que os faz concluir ser imperioso percorrer um longo caminho no rumo da efetivação e cumprimento de diferentes dispositivos da PNRS, considerando que:

[...] o envolvimento tanto do setor empresarial como da sociedade, do setor público e mesmo da instrumentalização das cooperativas ainda são incipientes, inclusive na formação de uma cultura da gestão integrada de resíduos onde todos os partícipes tenham plenas condições para executar sua tarefa prevista para cada Acordo (FIGUEIREDO; BASTOS; MENESES, 2020, p. 35).

Em vista disso, importa dizer que o não cumprimento das medidas anunciadas ao alcance das metas acordadas, dentre outras, implica não apenas no desrespeito do princípio do poluidor-pagador, dando a entender que o objetivo da redução não seja estimulado, bem como no não pagamento de prestação de serviços realizados pelas cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, embaraçando a noção de reuso e reciclagem dos resíduos sólidos.

Para ilustrar esse quadro, Figueiredo, Bastos e Meneses (2020, p. 35) apontam algumas vulnerabilidades em nível nacional que malogram o planejamento, a implantação, a avaliação, o monitoramento e a fiscalização da política nos Municípios brasileiros, como também o cumprimento dos mandamentos da PNRS. São elas:

a) a baixa execução orçamentária e financeira das ações destinadas à implantação da PNRS; b) a descontinuidade do aporte de recursos aos entes federados; c) a baixa efetividade nas capacitações realizadas pelo Ministério do Meio Ambiente; d) a atuação insuficiente do Comitê Interministerial da PNRS no apoio e na estruturação da política; e) as falhas no Sistema Nacional de Resíduos Sólidos e f) a não publicação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos que é o principal instrumento da PNRS, inclusive se encontra até o mês de setembro de 2020 em status de consulta pública, quando na verdade já deveria ter sido implementado em todo país.

Lembram ainda que, absolutamente, tais vulnerabilidades de ordem nacional eximem a competência municipal na execução da política; segundo seus objetivos e diretrizes, entretanto, ajudam a expor que a gestão apenas acontecerá de maneira compartilhada no

momento em que todos os atores sociais participantes do processo de gestão se responsabilizarem de fato por suas obrigações.

No que tange à baixa efetividade da PNRS, somam-se a isso outros motivos como, por exemplo, as características oriundas da descentralização no Brasil, dentre elas: sua imensa complexidade entre os entes federados, o minguado histórico de provimento de serviços no âmbito local, o baixo nível de profissionalização da burocracia pública municipal e o acanhado cumprimento do controle público em Estados e Municípios.

A PNRS definiu como instrumentos (art. 8º, Lei nº 12.305/10) de execução os planos de resíduos sólidos, a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outros mecanismos alusivos à implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Assim sendo, trazem à luz e enfatizam com veemência Figueiredo, Bastos e Meneses (2020, p. 36) essa política como sendo

uma política de resíduos que não problematiza o modelo de desenvolvimento insustentável, tampouco as precárias condições de trabalho, os riscos ambientais desproporcionais e os processos de riscos e vulnerabilidades aos quais os catadores e catadoras, em sua grande maioria despossuídos de poder político e econômico, e com menos potencial de se fazer ouvir na esfera pública se fazem representar, apesar de legalmente estarem incluídos na política pública brasileira como efetivos parceiros na gestão integrada de resíduos.

Continuam os autores a desvendar as minúcias e intenções dessa política, expressando que a mesma possui, no mínimo, dois desafios centrais para o Brasil, realçando que não são os únicos. Elevado como primeiro desafio, indicam a premência em obedecer ao que dispõe o art. 54, ou seja, a eliminação da disposição final inadequada dos resíduos nos lixões públicos e clandestinos. Para eles, essa problemática é demasiadamente pior nas regiões Nordeste e Norte do país, as quais estão presentes as maiores parcelas dos Municípios, majoritariamente os de pequeno porte. E estes, por sua vez, são os que destinam seus resíduos em locais desprovidos de qualquer tratamento de proteção ambiental e sanitária, os conhecidos lixões ou vazadouros a céu aberto e que ainda possuem seres humanos “no garimpo dos resíduos potencialmente recicláveis de forma insalubre, penosa e perigosa.” (*ibid.*, p. 36).

Destacam que, consoante a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2019), o Brasil ainda possui aproximadamente 3000 lixões, mesmo tendo a Lei nº 12.305/10 (PNRS) imposto sua eliminação total em um prazo máximo de 04 (quatro) anos após sua publicação. Porém, na realidade, esse fato se agravou com a atualização do marco legal do saneamento básico, que redimensiona o prazo para a erradicação dos lixões no país e, de acordo com os respectivos autores, necessita de uma modificação na

Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010a), pois é o que estabelece a Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020a).

O segundo desafio exposto pelos estudiosos concerne à redução, ao reaproveitamento e à reciclagem dos resíduos sólidos (objetivos, diretrizes e metas da PNRS), integrando também a adoção da coleta seletiva prescrita pela PNRS, sendo primordiais ao alcance da meta de dispor exclusivamente os rejeitos nos aterros sanitários, e que atualmente, devido à crise pandêmica da Covid-19, padeceu de novo retrocesso, porque o aumento de resíduos recicláveis sem reaproveitamento foi na faixa de 30%, segundo dados do Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE, 2020).

Desse modo, para Figueiredo, Bastos e Meneses (2020), uma das vantagens ambientais imediatas oriundas da implantação da coleta seletiva e reciclagem no âmbito municipal seria a diminuição do lixo encaminhado aos aterros sanitários. Haveria também benefícios de ordem econômica e social atinentes à geração de emprego e renda aos catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, sendo a coleta seletiva, neste caso, importante para promover melhorias nas condições laborais desse grupo social. Entretanto, sobre a coleta seletiva, hodiernamente, devido ao quadro pandêmico do novo coronavírus, nota-se um baixo índice de sua realização em todo o Brasil. É o que divulgam instituições como o CEMPRE (2020) e a ABRELPE (2019), segundo os autores.

Outro fator positivo e de suma importância acarretado pela adesão da coleta seletiva pelos Municípios brasileiros, além da questão socioeconômica dos catadores, bem como preconiza a PNRS, seria a significativa redução orçamentária das administrações públicas municipais, aliviando seus altos e históricos déficits orçamentários. Pois, com a prática da separação de materiais reutilizáveis e recicláveis há a diminuição dos custos de tratamento dos resíduos sólidos, o que corresponde entre 4% e 15% dos orçamentos das prefeituras no Brasil – isto apenas com a gestão dos resíduos sólidos e que, em geral, gastam mal em virtude de sua gestão ser ainda considerada ineficiente (FIGUEIREDO; BASTOS; MENESES, 2020).

Com relação aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, a importância e as condições de seu trabalho, a questão da inclusão socioeconômica, apoio governamental e políticas públicas, afirmam Figueiredo, Bastos e Meneses (2020, p. 38):

Experiências brasileiras já no âmbito da PNRS têm demonstrado que a formalização do trabalho dos catadores e catadoras de materiais recicláveis na política pública de coleta seletiva de materiais potencialmente recicláveis, em sua maioria não resulta na inclusão socioprodutiva. Portanto, nem sempre a substituição de trabalho informal e insalubre realizada para um trabalho formal no âmbito do apoio institucional público que supõe formalização, organização, salubridade, segurança, dentre outros

benefícios, se traduz em reconhecimento social da atividade, assim como na garantia de direitos sociais de qualquer trabalhador.

Ressaltam ainda que, no Brasil, há cerca de um milhão de pessoas sobrevivendo dessa prática, e, desses trabalhadores, menos de 50 mil (menos de 5%) atuam sob o conhecimento dos Municípios. E sintetizam a complexa problemática:

Ou seja, temos uma massa cinzenta de trabalhadores desconhecidos que perambulam pelos lixões públicos e clandestinos e nas ruas das cidades brasileiras e que são responsáveis por abastecer a indústria da reciclagem em aproximadamente 90% de todo o material coletado. (*ibid.*, p. 38).

Dessa maneira, os parques e mal elaborados programas oficiais de coleta seletiva formulados pelas gestões municipais, aliados aos tacanhos índices de reciclagem, demonstram o real significado da atividade de reciclagem no país: “a precária dimensão socioeconômica da atividade, alimentada por uma economia subterrânea dos materiais recicláveis que se reproduz às custas do trabalho precário dos catadores.” (*ibid.*, p. 38). E concluem os autores dizendo que “a reciclagem se utiliza de uma lógica discursiva da sustentabilidade, ou o mito da reciclagem onipresente para usar um termo empregado por Waldman (2010), para se reproduzir através da uma vil acumulação de capital”. (*ibid.*, p. 38).

Sendo assim, no que tange a essa tentativa de inclusão socioproductiva dos catadores pela via legal, deve-se ressaltar que diversas dificuldades ainda se fazem presentes no cotidiano desses sujeitos. E embora contribuam para o mercado da reciclagem e para o meio ambiente, muitos catadores ainda trabalham em precárias condições, com baixa renda, alto grau de periculosidade, elevados riscos de acidentes de trabalho ou adoecimento, sem direitos trabalhistas e reconhecimento efetivo da sociedade e do poder público. Ademais, o estigma também continua sendo uma condição apontada e marcante na vida desses indivíduos (FIGUEIREDO; SILVEIRA; SILVA, 2020).

Expõem Figueiredo, Bastos e Meneses (2020) que tanto a maneira tradicional de manejo e tratamento dada aos resíduos anteriormente à Lei 12.305/10 (PNRS), pautada na simples coleta dos resíduos na cidade e posterior descarte nos lixões das periferias, quanto o modelo fundamentado na gestão técnica estabelecido pela PNRS (próximo ao controle integrado de resíduos e tratamento final por meio de aterros sanitários) não podem ser considerados como eficientes. Pois, para os mesmos, fatores como ausência de estratégias de redução de resíduos na origem, precarização no modo de fazer a política pública de coleta seletiva, o não sucesso de iniciativas como a da separação de materiais recicláveis, como também o financiamento ao tratamento eficiente dos resíduos nos aterros sanitários, limitam a gestão integrada de resíduos sólidos recomendada pela política nacional. Os autores salientam

ser necessário dar efetividade à Política Nacional de Resíduos Sólidos, aliado aos aspectos socioambientais e à gestão integrada.

A institucionalização das políticas ambientais, como a PNRS, ainda não apresentou uma implementação efetiva nas cidades. Portanto, passados dez anos dessa política, há, todavia, uma distância considerável entre o discurso formal contido nas agendas, documentos e a realidade socioambiental dessas cidades. E, dessa forma, torna-se necessário a construção de políticas públicas integradas que atuem conjuntamente nas diversas causas dos problemas socioambientais urbanos (SILVA E TRAVASSOS, 2008). Tal fato ocorre porque a consciência socioambiental nos dias atuais ainda não faz parte da agenda pública, portanto, não contribui para reverter o atual quadro de desordem [...]. (FIGUEIREDO; BASTOS; MENESES, 2020, p. 38).

Portanto, para esses estudiosos, uma gestão moderna de resíduos sólidos não se inicia no descarte dos resíduos; ela deve considerar todo o processo que engloba desde a produção industrial, passando pelo consumo, bem como a gestão desses resíduos no pós-consumo – em suma, trata-se de uma gestão integral dos resíduos sólidos –, e alertam para o fato de ser um erro reproduzir modelos de gestão de resíduos dos países mais ricos devido aos seus altos custos.

Assim sendo, compreendem que a implementação da PNRS nos Municípios brasileiros deveria ser guiada pelo prisma socioambiental, o que importa em um modo de gestão com tomada de decisões mais plurais, coletivas e com a participação dos sujeitos sociais envolvidos no segmento dos resíduos sólidos.

Após a análise e balanço dos dez anos da publicação da Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010a), concluem os autores que, com relação à logística reversa, à responsabilidade compartilhada e ao princípio poluidor-pagador, evidenciam que nem todas as áreas apontadas para o cumprimento do sistema foram efetivadas, o que resulta na imprescindibilidade do desenvolvimento de ações com o fito de promover boas práticas que resultem na mitigação do impacto socioambiental no contexto da sociedade em geral.

Outro ponto abordado é a escassa execução pelo setor empresarial no tocante ao pagamento para os Municípios que realizam o serviço, assim como na parceria com as associações e cooperativas de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis por intermédio de contratos de prestação de serviços, porque é irrisório o conhecimento de boas práticas nesta área.

E no que concerne à inclusão dos catadores e catadoras organizados em associações ou cooperativas como sujeitos no processo de gestão integrada de resíduos sólidos nos Municípios brasileiros, constatam-se ainda muitos desafios a serem enfrentados. Pois, conforme os mesmos, o acompanhamento e a execução de projetos para o efetivo processo de organização

dos catadores de materiais recicláveis não se concretizaram e estão bem distante do planejado, posto que são ínfimos os casos que os incluíram e logram êxitos.

Opinião corroborada por Figueiredo, Silveira e Silva (2020, p. 249), para quem, apesar desses fatos, a Lei Federal nº 12.305/10 (BRASIL, 2010a) representa importante avanço com relação “à gestão dos resíduos sólidos brasileiros e, em especial, à participação dos catadores na gestão municipal para os resíduos a partir da chancela das Prefeituras”. Pois, antes da publicação desta lei, não havia norma específica, o que ocasionava insegurança jurídica aos catadores que, na absoluta informalidade, realizavam suas atividades nas ruas e lixões dos Municípios brasileiros. E com a instituição normativa desta política, há o incentivo à criação de associações e cooperativas de catadores com o intuito de fortalecer a categoria através dessa organização, em detrimento ao trabalho realizado pelos catadores autônomos, caracterizado por ser desorganizado, insalubre e precário.

Nessa direção, Bastos (2008) exprime que os catadores brasileiros carecem da junção de esforços tanto do setor público quanto do privado a fim não apenas da obtenção de recursos financeiros, mas de apoio conjunto em busca de todos os modos para tirar o catador do estado de descrença e desânimo, alçando-os à condição de trabalhadores organizados e que seu labor seja valorizado e reconhecido pela sociedade.

Declaram Figueiredo, Silveira e Silva (2020, p. 255) que mesmo as políticas públicas possuindo instrumentos de inclusão social dos catadores, tais mecanismos não são suficientes para assegurar a integralidade dos direitos dessa categoria, pois estudos publicados após o advento da Lei nº 12.305/10 apontam que embora tenha havido certo avanço na legislação, resultados práticos andam a curtos passos, indicando também que a presente política se mostra insuficiente para amparar esses trabalhadores, necessitando que haja “um viés social atrelado às políticas de gestão dos resíduos”.

Conforme os autores, o incremento da geração de resíduos sólidos permanece ascendente e se diversificando de forma acelerada, e um dos atores-chaves à reciclagem, os catadores, continuam enfrentando a marginalização, a insalubridade em suas atividades e a ausência de políticas públicas adequadas ao alcance da inclusão social. Ou seja, com seus estudos constataram que na teoria há progressos, todavia, a inclusão na prática ainda carece ser concretizada.

Enfim, a PNRS ampliou as possibilidades de inclusão dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, e chamou a atenção da academia e dos gestores públicos sobre a categoria. No entanto, a lei por si só não basta, pois sozinha não é capaz de realizar políticas públicas efetivas, como também atenuar a marginalidade que envolve essa atividade. É

necessária maior participação na gestão dos resíduos sólidos e nesse ponto os Municípios têm um papel primordial: integrar os múltiplos sujeitos sociais a fim de que “a gestão dos resíduos seja a mais próxima possível das demandas socioambientais urbana”. (FIGUEIREDO; SILVEIRA; SILVA, 2020, p. 256).

E os autores finalizam destacando a preocupação com o diagnóstico da situação de trabalho dos catadores, o que demonstra urgência na efetivação desta política. Para eles, é visível a precária situação vivida pelos catadores, o que impõe uma necessidade premente de melhora nas condições de trabalho e de vida desses sujeitos, assim como relembram a ineficiência das administrações municipais em formular um plano de gestão integrada de resíduos sólidos que possua as entidades de catadores como participantes e protagonistas da gestão, como preconiza a PNRS.

3. PERSPECTIVAS AVALIATIVAS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Avaliação de políticas e programas sociais é um campo de estudo da pesquisa social em desenvolvimento, sendo verificada sua expansão a partir da década de 1960 nos Estados Unidos, na seara dos programas de combate à pobreza. Esse período foi marcado uma ampliação dos financiamentos federais para avaliação de programas sociais, cuja preocupação fulcral era a construção de modelos que possibilitassem dimensionar o grau de sucesso ou fracasso das instituições estatais na área social. Em suma, uma avaliação com caráter quantitativista e neutralista, voltada para a eficiência e eficácia das políticas, sem considerar as variáveis contextuais que podem obstaculizar ou facilitar o processo de intervenção social (SILVA, 2008).

Já na década de 90, a pesquisa avaliativa passou a apresentar uma abordagem compreensiva, articulando a abordagem quantitativa com a qualitativa, dando ênfase às variáveis contextuais desconsideradas pelos modelos neutralista, quantitativista, dominantes em períodos anteriores, trazendo a dimensão política da avaliação em conjunto com a dimensão técnica (a segunda subordinada à primeira). Nesse sentido, haveria uma integração entre o contexto e os objetivos da avaliação, sem haver, no entanto, uma prática ideal de avaliação, pois os programas são afetados politicamente e caracterizados por diversidades epistemológicas e metodológicas.

Desse modo, Silva (2008, p. 4), conceitua avaliação como

[...] parte do processo das políticas públicas, sendo apontada sua dimensão política, na medida em que a prática da avaliação depende de interesses dos diferentes sujeitos que entram e saem nos diferentes momentos do processo das políticas públicas, expresso por sua concepção, formulação e implementação em contextos geográficos locais, estaduais e federais, influenciados ainda por diferentes realidades políticas e administrativas.

A expansão das avaliações de políticas e programas sociais é notada no Brasil desde a década de 80, período em que os movimentos sociais passaram a demandar políticas sociais universalizadas enquanto um direito de cidadania. Também nessa época, aprofundou-se a crítica ao modelo de políticas sociais desenvolvidas na América Latina, mormente, no Brasil. Essas críticas têm forte relação com o mau emprego do dinheiro público e a desfocalização dos programas sociais no que concerne à população mais carente. Essa expansão deve-se ainda aos mandamentos dos organismos internacionais, como por exemplo, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os quais exigiam reforma dos programas sociais, regrada pela focalização, descentralização e privatização. Nessa seara, as instituições financiadoras inserem a avaliação das políticas sociais como condição para seu financiamento,

passando a impor maior racionalidade do gasto público e do rendimento dos recursos aplicados. Dessarte, passa-se a desenvolver uma avaliação com foco na eficiência e na eficácia.

Nesse sentido, explicita Silva (2008, p. 108):

Portanto, pode-se considerar que, no Brasil, a avaliação de políticas e programas sociais não se constituiu numa tradição sistemática. Foi muito mais motivada, primordialmente, pelo caráter fiscalizatório e policialesco, formal e burocrático. Todavia, verifica-se sua expansão a partir dos anos de 1980, impulsionada pela redemocratização da sociedade brasileira, expressando a demanda de grupos sociais organizados para ampliação da cidadania; demanda para universalização das políticas sociais; demanda por melhoria das condições de vida; e busca por práticas participativas descentralizadas nos processos das políticas sociais, transparência, controle social democrático e instrumentalização das lutas sociais.

A disseminação da avaliação persiste durante a década de 90, dessa vez no contexto da reforma do Estado, acompanhando a tendência internacional para adaptação do país e reconfiguração do Estado ao novo modelo de capitalismo mundial. Essa dinâmica está inserida no cenário da reestruturação produtiva estabelecida pela crise fiscal do Estado e por influência do Neoliberalismo, assumido tardiamente pelo Brasil a partir dos anos 90, o qual impõe questões como a liberalização e a desregulamentação da economia.

Conforme Silva (2008, p. 110), as determinações decorrentes da reforma do Estado e, portanto, das exigências dos organismos internacionais geram três consequências no que se refere à prática de avaliação de políticas e programas sociais:

criação de um mercado de instituições e profissionais concorrendo pelo fundo público, com grande incremento da avaliação desenvolvida por profissionais externos aos programas; conversão da avaliação em mera medição de resultados dos programas sociais, com conseqüente despolitização destes e prevalência ou redução da avaliação a sua dimensão técnica.

Nesse ambiente, no Brasil, a avaliação de políticas e programas sociais passa também a se conceber em um amplo campo interdisciplinar. Ainda que a hegemonia avaliativa continue a possuir enfoques econométricos, de caráter mais quantitativo, passam a surgir abordagens alternativas (contra-hegemônicas) que consideram variáveis contextuais e processuais no processo avaliativo. Uma delas é a avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008; 2011).

Segundo a autora, a avaliação em profundidade é uma

proposta motivada pela constatação da insuficiência dos modelos clássicos de análise e da necessidade cada vez mais premente de se realizarem pesquisas que considerem o contexto social, econômico, político e cultural, bem como a importância da análise institucional, das relações de poder, dos interesses e valores que permeiam os processos de formulação e implementação dessas políticas. (RODRIGUES, 2008, p. 7).

Esta avaliação adota uma abordagem processual multidimensional e interdisciplinar e que possui “quatro dimensões analíticas: análise de conteúdo, de contexto e da trajetória institucional de programas e políticas, bem como do espectro temporal e territorial”. (*ibid.*, p. 7).

Rodrigues (2008, p. 11) considera “a proposta da avaliação em profundidade [...] extensa, detalhada, densa e ampla.” “Trata-se de matriz teórico-metodológica em permanente construção”, com foco hermenêutico e interpretativista e com inspiração etnográfica. Ou seja, “uma perspectiva que se volta para compreender os sentidos da política a partir das lógicas dos sujeitos e dos contextos nos quais eles e a própria política estão inseridos”. (CRUZ, 2019, p. 169).

Em suma, a avaliação em profundidade se atenta aos significados dados à política pelos sujeitos e documentos oficiais ou não, com apreensão da rede de atores locais e dos conflitos e interesses em jogo. É sob a perspectiva da avaliação em profundidade que o presente trabalho se guia, pois, com o respectivo estudo, o pesquisador, um sujeito crítico e reflexivo, pretende a busca do significado, do que representa, como o Programa E-Carroceiro no Ecopolo da Avenida Leste-Oeste contribui para a gestão integrada de resíduos sólidos do Município de Fortaleza-CE, em especial, para a inclusão socioeconômica dos carroceiros. O Programa E-Carroceiro foi criado junto com o Ecopolo e ambos implementados na Leste-Oeste desde agosto de 2017, ou seja, faz mais de 4 (quatro) anos desde sua implantação. O pesquisador deste trabalho procura apreender e compreender que política pública é esta, através de uma abordagem crítica, reflexiva e compreensiva dos atores envolvidos nesse processo e contextos, articulando para tanto, o paradigma interpretativo hermenêutico com o crítico e orientado pela perspectiva do materialismo histórico (CRUZ, 2019).

3. 1 Método de Abordagem

Quanto à natureza, uma pesquisa científica pode ser classificada como básica (pura ou fundamental) ou aplicada. Esta pesquisa se classifica como básica.

A pesquisa básica é um tipo de pesquisa voltada para o desenvolvimento ou a ampliação de determinado assunto sem ter por obrigação a sua aplicabilidade. Visa a compreensão de fatos e fenômenos observáveis e tem como foco principal produzir e fomentar novos conhecimentos, não almejando objetivo financeiro. Objetiva ainda a compreensão e descoberta de novos eventos e a produção científica, assim como contribui a realização de pesquisas aplicadas por meio de suas descobertas (GIL, 2008).

Quanto à abordagem, as pesquisas podem ser qualitativas ou quantitativas. A presente pesquisa se utiliza de uma abordagem, predominantemente, de natureza qualitativa, visto que este tipo de abordagem permite ao pesquisador o estudo dos fenômenos em seu espaço-tempo correspondente, visando compreendê-los e interpretá-los em termo de significados que as pessoas a eles conferem (DEMO, 1995). Entretanto, utiliza-se de aportes quantitativos também, com vistas a fortalecer sua compreensão, pois ambos se complementam.

A pesquisa qualitativa tem como foco a preocupação com os significados sociais, seu principal objetivo é compreender e interpretar o evento, o acontecimento, alvo de sua observação. Apresenta como características a observação, a descrição, a compreensão e o significado. Nesse tipo de pesquisa, não há hipóteses pré-concebidas; elas surgem depois do processo de observação, enfatizando a indução (GIL, 2008).

Gil (2008) assegura que, ao optar por esse tipo de pesquisa, os pesquisadores tentam esclarecer as causas para vários eventos, explicando o que deve ser feito, mas sem quantificar as informações e dados e sem submeter à confirmação, uma vez que as informações não são métricas e estão sujeitas, muitas vezes, à interação, sofrendo com as mais díspares abordagens.

Nesse tipo de abordagem, o pesquisador atua duplamente: ora como sujeito, ora como objeto. O resultado e o desenvolvimento desse tipo de pesquisa são imprevisíveis, pois estão sujeitos a muitas variáveis e interferências.

Quanto aos objetivos, as pesquisas são classificadas como exploratória, descritiva ou explicativa. A presente pesquisa classifica-se como exploratória, contudo, há aspectos descritivos também. Para Rodrigues (2007), o objetivo da pesquisa exploratória é a caracterização inicial do problema, sua classificação e sua definição, sendo este considerado o primeiro estágio de toda pesquisa científica.

As pesquisas exploratórias são, junto com as descritivas, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. Seu planejamento é bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. Na maioria dos casos, as pesquisas exploratórias envolvem: levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão (SELLTIZ *et al*, 1967). Pensamento ratificado por Gil (2008), para quem essas pesquisas podem ser classificadas como: pesquisa bibliográfica e estudo de caso.

Quanto ao método, esta pesquisa utilizou o estudo de caso, segundo o qual Yin (2001, p. 32) afirma ser “[...] uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, sendo que os limites entre o fenômeno e o contexto não

estão claramente definidos”. Enfatiza, ainda, ser a estratégia mais escolhida quando é preciso responder a questões do tipo “como” e “por quê” e quando o pesquisador possui pouco controle sobre os eventos pesquisados.

Configura-se como um tipo de estudo que analisa com profundidade o objeto que se quer investigar. É um dos mais aplicados e relevantes, usados, majoritariamente, nas pesquisas exploratórias, consistindo no profundo e exaustivo estudo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 2008).

Consoante Triviños (1987, p. 133), “é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente” e que determina duas circunstâncias: a natureza e a abrangência da unidade, que pode ser um sujeito ou um grupo.

Segundo Gil (2009), o estudo de caso possui as seguintes características, dentre outras: é um delineamento de pesquisa (e pluralista, não se opõe a outros delineamentos, mas os complementa); preserva o caráter unitário do fenômeno pesquisado; investiga um fenômeno contemporâneo; não separa o fenômeno do seu contexto; é um estudo em profundidade; é flexível; favorece o entendimento do processo; pode ser aplicado sob diferentes enfoques teóricos e metodológicos; requer utilização de múltiplos procedimentos de coleta de dados (entrevistas, observações e análise de documentos). E o que fica mais evidente é sua natureza holística, ou seja, a proposta de investigar o estudo de caso como um todo considerando a relação entre as partes que o compõem.

Desse modo, pode-se dizer que a presente pesquisa se trata de um estudo de caso do Programa E-Carroceiro no Ecopolo da Avenida Leste-Oeste, localizado no Grande Pirambu, tendo como critérios de escolha: antiguidade do equipamento (o primeiro Ecopolo do Município de Fortaleza) e do Programa (a implantação inicial do Programa E-Carroceiro foi no Ecopolo da Leste-Oeste, como projeto-piloto, por ser uma das áreas da cidade mais críticas com relação à problemática do lixo), possuir o único Ecoponto da cidade (Ecoponto Leste-Oeste) que funciona todos os dias da semana (domingo a domingo) e com horário estendido (segunda a sábado: das 07:00 às 19:00 e domingo: das 07:00 às 15:00h), possuir os Ecopontos que mais recebem entulhos e volumosos (Leste-Oeste e Cristo Redentor)⁷, bem como região da cidade em que o pesquisador atua profissionalmente, exercendo seu *mister* de fiscal de atividades urbanas e vigilância sanitária (servidor público efetivo do Município de Fortaleza-CE)

⁷ Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-recebe-mais-de-270-mil-toneladas-de-reciclaveis-nos-ecopontos-em-cinco-anos-de-atividades>. Acesso em: 14 dez. 2020.

fiscalizando, dentre outras infrações: o descarte irregular dos resíduos sólidos nos logradouros públicos⁸ e o transporte de resíduos com veículo de tração animal.

3.2 Técnicas

Quanto às técnicas, esta pesquisa caracteriza-se por ser uma pesquisa bibliográfica e documental. A primeira serve de base para o desenvolvimento de qualquer pesquisa a respeito de qualquer tema; a segunda, de maneira semelhante, faz uso de dados e informações sem tratamento, análise e, muitas vezes, sem publicação, como, por exemplo, tabelas e gráficos estatísticos, relatórios de empresas, documentos de instituições públicas e privadas, correspondência pessoal ou comercial e ainda fotos, vídeos e registros originais de qualquer natureza etc.

O início do processo de investigação se dá pela pesquisa bibliográfica, considerada o primeiro passo de toda a pesquisa científica. Segundo Amaral (2007), a pesquisa bibliográfica tem como objetivos: fazer um histórico sobre o tema; atualizar-se sobre o tema escolhido; encontrar respostas aos problemas formulados; levantar contradições sobre o tema e ainda evitar a repetição de trabalhos já realizados.

Para Marconi e Lakatos (2007), a pesquisa bibliográfica é o levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. A sua finalidade é fazer com que o pesquisador entre em contato direto com todo o material escrito sobre um determinado assunto, auxiliando o cientista na análise de suas pesquisas ou na manipulação de suas informações.

Conforme Fonseca (2002), a pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão etc.

Quanto ao local de realização, esta pesquisa classifica-se como pesquisa de campo. Pesquisa de campo é a observação dos fatos tal como ocorrem, não permitindo isolar e controlar as variáveis, porém, perceber e estudar as relações estabelecidas (RODRIGUES, 2007).

⁸ Outros objetos da fiscalização urbana municipal, além dos resíduos sólidos e seus desdobramentos, são: maus-tratos e abandono de animais, e tração animal. Os quais foram incluídos, de maneira explícita, na Lei Complementar nº 0190, de dezembro de 2014 (lei que dispôs sobre a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS e deu outras providências) pela Lei Complementar nº 0283, de 27 de dezembro de 2019 (Diário Oficial do Município nº 16.659, de 30 de dezembro de 2019). Precisamente, 07 (sete) dias após a publicação da lei que instituiu os Programas Sociais E-Carroceiro e E-Catador (Lei nº 10.975/19).

Também denominada *in situ*, pois, realiza-se no próprio local onde o problema ocorre, estando sujeita às suas variáveis. Por sua vez, o pesquisador não altera o local nem as condições e composição; somente, relata as condições que vê e verifica os efeitos que se revelam em relação ao problema estudado (SOUZA, 2013).

Tradicionalmente, a pesquisa de campo enfoca uma comunidade (grupo social) que, não, obrigatoriamente, é geográfica – pode ser uma comunidade relacionada ao trabalho, ao estudo ou qualquer outra atividade social. Precipualemente, essa pesquisa é desdobrada através da observação direta das atividades do grupo a ser estudado, como também de entrevistas com os interlocutores com o fito de absorver suas percepções, interpretações e significados daquele contexto vivido e experienciado cotidianamente. Estes procedimentos são comumente articulados com outros, como, por exemplo, a análise de documentos, registro fotográfico e fílmico.

3. 3 Etapas da pesquisa

A princípio, realizou-se um levantamento de dados por intermédio de uma pesquisa bibliográfica e documental nos arquivos públicos federal, estadual e municipal através de suas Leis, Decretos Regulamentadores, Portarias, Projetos de Lei, Mensagens, seus Planos de Resíduos Sólidos e afins, publicizados em sites oficiais e documentos institucionais, bem como documentos obtidos por meio de contato com os responsáveis pela implantação e gestão do Programa E-Carroceiro no Município de Fortaleza-CE.

Por seu turno, estes documentos correspondem ao diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no Brasil, no Nordeste, no Estado do Ceará e, principalmente, em Fortaleza, antes e durante a implementação e execução do supracitado Programa, do projeto Ecopontos e Ecopolo, além de revelar outros detalhes do que vem sendo feito e alcançado no tocante a este programa, projetos e ações desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), em especial, pela Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP), a qual compete coordenar a política pública de resíduos sólidos.

Também houve pesquisa em sites de notícias institucionais (como, por exemplo: da PMF) e fontes de dados estatísticos que demonstram cenários do quadro situacional dos resíduos sólidos em âmbito nacional, regional, estadual e local, tais como: Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais (ABRELPE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE), dentre outros.

Como também foi de fundamental importância e de uso reiterado a pesquisa realizada em jornais de grande circulação nacional, regional e, maiormente, local, como: O Povo, Diário do Nordeste e Tribuna do Ceará.

Segundo Gil (2009, p. 55) o estudo de caso pode ser considerado um delineamento (pluralista e interparadigmático) em que é utilizado diversos métodos ou técnicas de coleta de dados, como, por exemplo, a observação, a entrevista e a análise de documentos. “Isto é importante para garantir a profundidade necessária ao estudo e a inserção do caso em seu contexto, como conferir maior credibilidade aos resultados”.

Para o autor, “a observação nada mais é que o uso dos sentidos para adquirir os conhecimentos necessários para viver o dia-a-dia” (*ibid.*, p. 71). Representa uma das mais relevantes estratégias à obtenção de dados na investigação social, tendo “como principal vantagem em relação a outras técnicas a de que os fatos são percebidos diretamente pelo pesquisador, sem qualquer intermediação”. E enquanto método de pesquisa pode adotar modalidades diversas e identifica três modalidades: observação espontânea, observação sistemática e observação participante.

Neste estudo, utilizou-se da observação espontânea (direta), pois o pesquisador permaneceu alheio ao grupo social pesquisado (os carroceiros do Programa E-Carroceiro no Ecopolo da Avenida Leste-Oeste), observando de maneira espontânea os fatos que daí decorreu (a interação dos carroceiros com os Ecopontos, seus funcionários e servidores da PMF que compõe o respectivo Ecopolo, etc.), sendo mais um espectador do que ator. O pesquisador observou os carroceiros do Programa que utilizam esse equipamento, identificando, dentre outros, a forma como o utilizam, sua motivação de uso, conhecimento sobre o tema e do equipamento e sua experiência de vida. “É útil para promover a aproximação do pesquisador com o fenômeno pesquisado. Com base nessas informações, ele poderá obter uma compreensão mais precisa do problema [...]” (*ibid.*, p. 72).

Outra técnica utilizada neste estudo foi a entrevista. Uma das técnicas mais importantes dentre as empregadas no âmbito das ciências sociais, e a mais utilizada nos estudos de caso. Entretanto, seus dados só têm valor quando puderem ser contrastados com os decorrentes da observação e análise documental, por exemplo, a triangulação de dados (*ibid.*).

Seu largo uso é totalmente justificado, porque ela é adequada para captar informações sobre o que os sujeitos sabem, creem, esperam, percebem, sentem, desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca dos motivos ou razões do que aconteceu (SELLTIZ *et al*, 1965).

Ainda segundo Gil (2009), a entrevista é uma técnica eficiente para obtenção de dados em profundidade sobre os mais variados aspectos da vida em sociedade, sendo, também, a mais flexível de todas as técnicas de coleta de dados de que dispõe a ciências sociais. E as entrevistas classificam-se, de acordo com seu grau de estruturação em entrevistas: estruturadas, com perguntas abertas, guiadas, por pautas e informais.

Optou-se nesta pesquisa social pela adoção de entrevistas em profundidade, isto é, entrevistas semiestruturadas obtidas por meio de entrevistas formais (perguntas estruturadas, formuladas intencionalmente, ou seja, com definição prévia das perguntas, elaboradas em formulário próprio e realizadas nos dias marcados com os envolvidos no processo) e informais (as que surgem naturalmente, espontaneamente durante o período de observação, como também durante a realização das entrevistas formais). As entrevistas informais são menos estruturadas, distinguindo-se da simples conversação, somente, pelo propósito do pesquisador, que é o de coletar dados. “São as mais recomendadas nas pesquisas fenomenológicas e etnográficas⁹ e, conseqüentemente, nos estudos de caso orientados por estas perspectivas. Também são recomendadas em estudos de caso exploratório.” (*ibid.*, p. 65). Sua principal vantagem é o favorecimento à livre expressão dos entrevistados, pois, como normalmente são realizadas de forma amigável, tende a fornecer ricos e profundos dados.

A referida técnica foi utilizada na coleta de dados realizada com gestores e técnicos municipais responsáveis pela criação, implementação e gestão da política municipal de resíduos sólidos, em especial, do Programa E-Carroceiro e Ecopolo do Município de Fortaleza-CE. Também foram realizadas entrevistas com os carroceiros participantes do Programa E-Carroceiro no Ecopolo da Avenida Leste-Oeste, haja vista a necessidade fundante de compreender os significados desta política pública para todos os atores/sujeitos envolvidos nesse processo.

A técnica de amostragem empregada foi a da intencionalidade da escolha dos gestores municipais (os responsáveis pela idealização, execução e acompanhamento dos projetos) e da saturação aos carroceiros participantes. Afirmam Fontanella, Ricasm e Turato (2008) que o fechamento amostral por saturação teórica é operacionalmente definido como a suspensão de inserção de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, uma certa redundância ou repetição, não sendo mais considerado

⁹ É de bom alvitre mencionar que Cruz (2019), dentre outros autores, enfatiza que a proposta da avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008, 2011), a qual se utiliza de entrevista em profundidade, possui inspiração etnográfica (não obrigatoriamente de caráter etnográfico).

necessário continuar na coleta de dados, já que as informações oferecidas pouco agregariam ao material obtido.

Dentro da abordagem qualitativa, utilizou-se a técnica da análise de conteúdo, um dos métodos clássicos para analisar os materiais textuais, seja fruto de entrevistas transcritas, análise de textos legais, transcrições de audiências públicas, além de relatos coletados através de diário de campo, dentre outros (FLICK, 2009).

Para Bardin (1979, p. 38), “a análise de conteúdo aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens”. Esclarece que a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção, que recorre a indicadores quantitativos ou qualitativos, e se “constitui um bom instrumento de indução para se investigarem as causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência ou indicadores; referências no texto) [...]” (*ibid.*, p. 137).

Ainda segundo a autora, quando há o emprego da análise de conteúdo como método, torna-se essencial o uso de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Para tanto, sugere a organização “em torno de três pólos cronológicos: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação” (*ibid.*, p. 95). Frisa também a relevância dos processos de codificação e categorização, os quais favorecem as inferências e interpretações posteriores.

Sendo assim, estabelecida a perspectiva teórico-metodológica da avaliação em profundidade, que se articula ao paradigma interpretativo hermenêutico com o crítico (orientado pela perspectiva do materialismo histórico) (CRUZ, 2019) utilizado na pesquisa social, onde foram empregados métodos, procedimentos e dados qualitativos e quantitativos, utilizou-se como instrumentos e técnicas: pesquisa (análise) documental, entrevistas (em profundidade) e observação (direta, espontânea). É o que anuncia Gussi (2019, p. 177), em outras palavras:

A avaliação em profundidade, segundo Rodrigues (2008), privilegia a abordagem interpretativa, em especial pelo esforço de tratar de diferentes tipos dados, levantados no contexto onde a política em avaliação foi implementada, como, por exemplo: entrevistas em profundidade, aliadas à observação, análise de conteúdo de material institucional e apreensão e compreensão dos sentidos e significados atribuídos no decorrer do processo descrito pela política ou programa.

Enfim, considera-se que a proposta, a perspectiva, os paradigmas, o delineamento, as abordagens, os métodos, as técnicas e os procedimentos – ou seja, todo arcabouço teórico-epistemológico-metodológico da avaliação em profundidade acima elencado – é suficiente para

alcançar os objetivos propostos nessa pesquisa, identificando, contextualizando, apreendendo e compreendendo os sentidos e significados da política, da problemática na visão dos sujeitos (atores-chaves), grupos de interesse, quais sejam carroceiros (participantes do Programa E-Carroceiro), gestores e técnicos da PMF.

3. 4 Delimitação do universo amostral

Na presente pesquisa, fez-se o uso de dois universos que foram estudados a partir das entrevistas em profundidade. De acordo com Marconi e Lakatos (2010), a delimitação do universo consiste em explicitar que pessoas ou coisas, fenômenos, serão pesquisados, enumerando suas características comuns.

Um universo foi formado por gestores e técnicos da administração pública municipal que estiveram diretamente envolvidos na elaboração e implementação da Política Municipal de Resíduos Sólidos, da execução do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Fortaleza e seus desdobramentos (planos, projetos, ações, programas etc.), em especial, na formulação e implementação do Programa E-Carroceiro, do Ecopolo da Leste-Oeste e seus respectivos Ecopontos na gestão do prefeito Roberto Cláudio.

A priori, eram cerca de 10 (dez) servidores públicos e, dentre estes, foram entrevistados gestores e técnicos da Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP) e da Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental de Fortaleza (ACFOR). Ao todo foram três: o coordenador especial de limpeza urbana e resíduos sólidos da SCSP no período da gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013-2020) e atual diretor especial de resíduos sólidos da ACFOR (2021); o articulador da Coordenadoria Especial de Limpeza Urbana e Resíduos Sólidos da SCSP (2013-2019), diretor especial de resíduos sólidos da ACFOR (2019-2021) e atual assistente técnico da superintendência da ACFOR (2021), e, por último, o ciclomonitor da ACFOR (desde a gestão Roberto Cláudio).

Os dois primeiros foram escolhidos intencionalmente devido à história e relevância do cargo que ocupavam (na gestão Roberto Cláudio) e que ainda ocupam (na gestão Sarto Nogueira, sucessor e aliado do ex-prefeito). Já o terceiro, técnico da ACFOR que monitora a região do Ecopolo Leste-Oeste e trabalha diretamente com os carroceiros, voluntariou-se a conceder entrevista no período em que o pesquisador sucedia as observações *in situ* (dia 20 a 26 de julho de 2021).

Outro universo estudado diz respeito aos carroceiros participantes do Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste, localizado na região (zona oeste da cidade) da Avenida Leste-Oeste, no Grande Pirambu (o qual abrange vários bairros como: Jacarecanga, Pirambu, Carlito Pamplona, Álvaro Weyne e Cristo Redentor). Ao todo, até o ano de 2020, eram cerca de 1.600 carroceiros cadastrados no Programa em Fortaleza. Contudo, apenas aproximadamente 605 carroceiros efetivamente participavam (operavam e movimentavam o sistema); destes, por volta de 130 carroceiros participavam realmente do Programa no Ecopolo Leste-Oeste. E no período da pesquisa de campo (dia 20 a 26 de julho de 2021), 25 carroceiros interagiram no Ecoponto Leste-Oeste, e deste número, 14 concederam entrevista (formal).

Portanto, a técnica de amostragem usada foi a da intencionalidade, voluntariedade e da saturação, e, como já explicitado, o fechamento amostral por saturação é empregado para determinar ou fechar o tamanho final de uma amostra em estudo, suspendendo a captação de novos componentes, devido aos dados obtidos passarem a apresentar, na avaliação do pesquisador, certa repetição, não trazendo novas e relevantes informações à pesquisa.

Consoante ainda os autores, em termos operacionais, o aspecto que guia a amostragem não probabilística se coaduna à homogeneidade fundamental, que deveria estar presente na amostra – ou seja, aos atributos definidos como essenciais presentes na intersecção do conjunto de características gerais dos componentes amostrais. Ocorrida essa definição, a escolha dos elementos amostrais advirá de um caminho mais prático, na dependência direta dos objetivos da investigação, pois a um mesmo objeto podem corresponder diferentes objetivos de pesquisa. No caso em tela, os atributos imprescindíveis para constituir a amostra deste universo é ser o idealizador, implementador e executor (responsável legal: gestor e técnico), e, no outro polo, ser carroceiro participante do Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste.

3.5 Caracterização da área de estudo

O local de realização desta pesquisa foi o Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará. O Município está localizado na latitude 03°43'02" sul e longitude 38°32'35" oeste. Possui uma área territorial aproximada de 315 km², onde habitam mais de 2,5 milhões de pessoas, com estimativa para 2020, segundo o IBGE¹⁰, de 2.686.612 habitantes. Corresponde a 0,23% do território estadual e concentra cerca de 30% da população total e 40% da população urbana do Estado do Ceará (FORTALEZA, 2012), tendo sua atividade econômica

¹⁰ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/fortaleza.html>. Acesso em: 16 nov. 2020.

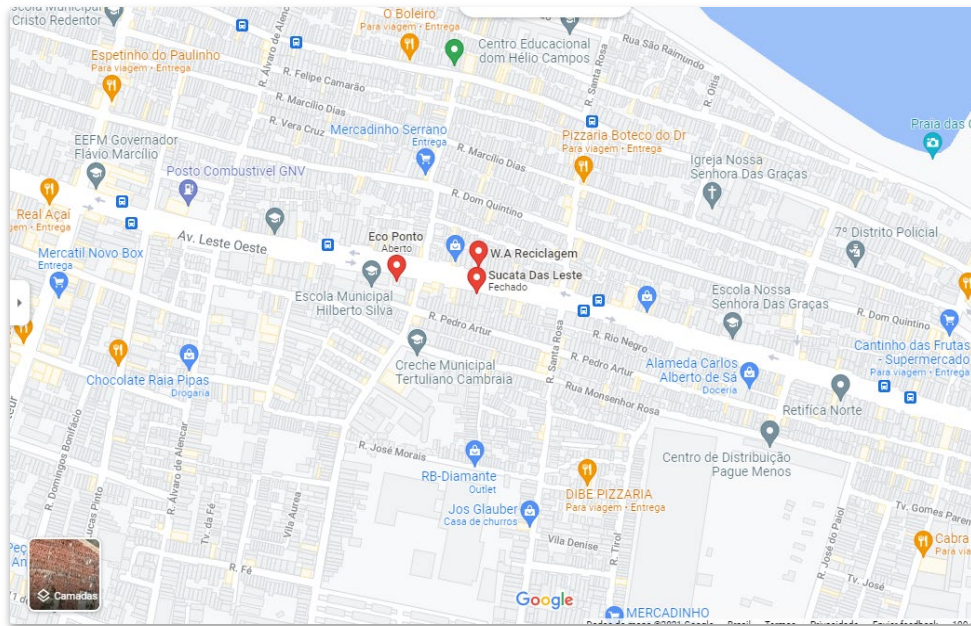
correspondendo 43%¹¹ do PIB estadual. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - 2010 (IDHM 2010) é de 0,754. Este índice situa o Município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799).

Fortaleza está dividida administrativamente em 7 (sete) Secretarias Executivas Regionais (SER's), que vão de I a VI, mais a Regional do Centro (SERCEFOP). Essas Regionais abrangem, atualmente, 121 bairros (Decreto nº 14.498, de 18 de setembro de 2019, DOM nº 16.590 do dia 18 de setembro de 2019). Entretanto, mesmo o Município apresentando um IDHM considerado alto, cada área circunscrita de cada Secretaria Executiva Regional (SER) possui suas peculiaridades (número de bairros e de habitantes, condições sociais, econômicas, sanitárias, ambientais etc.) denotando que, Fortaleza é uma cidade desigual.

O Ecopolo da Leste-Oeste situa-se na área administrativa pertencente à Secretaria Executiva Regional I (SER I), localizada no extremo oeste do Município de Fortaleza, às margens da praia, possuindo área total de 25,38 km², composta por cerca de 15 (quinze) bairros e possui aproximadamente 380 mil habitantes. Possui um IDH básico de 0,34, considerado muito baixo e a renda média da população é classificada como baixa (NASCIMENTO, 2019).

¹¹ Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/pib-municipal-saiba-quais-sao-as-10-cidades-mais-ricas-do-ceara-1.3023191>. Acesso em: 17 dez. 2020.

Figura 1 – Mapa de localização do Ecopolo e Ecoponto Leste-Oeste.



Fonte: Google Maps (2021).

A SER I, com sua alta densidade populacional, possui vias de difícil acesso, principalmente, nos bairros onde se localiza o Ecopolo Leste-Oeste, o denominado Grande Pirambu, o qual abarca, dentre outros bairros: Jacarecanga, Pirambu, Carlito Pamplona, Álvaro Weyne e Cristo Redentor. Região da cidade que se caracteriza como local em que a coleta convencional (porta a porta com carro compactador) é dificultada devido às ruas serem muito estreitas (vuelas), como também o adensamento populacional bastante elevado, o que contribui para a ocorrência de inúmeros problemas, dentre eles, o descarte irregular de resíduos sólidos nos logradouros públicos.

4. AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

A avaliação em profundidade de políticas públicas de caráter social – juntamente com o modelo experiencial de Raul Lejano (2012) – consiste em uma proposta inovadora e, de certa forma, polêmica à área de avaliação em políticas públicas. Inovadora porque oferece novos referenciais teóricos-metodológicos capazes de integrar as perspectivas quantitativas e qualitativas de avaliação, de forma a atingir um grau mais profundo de compreensão de questões não resolvidas pelos métodos tradicionais. Polêmica porque coloca em questão os modelos positivistas de avaliação que há bastante tempo vem guiando os estudos na área de políticas públicas, afirmando e mostrando o quanto são limitados em seu poder explicativo (RODRIGUES, 2008b, 2011).

Essa reação contra os modelos positivistas (modelos utilitaristas que se pautam nas relações custo-benefício) resultaram, portanto, na emergência dos paradigmas denominados “pós-positivistas”, que apresentam novas ferramentas teóricas e conceituais que procuram superar as lacunas detectadas nos modelos vigentes de análise e avaliação, sobretudo a separação entre texto e contexto.

O argumento central contra os modelos clássicos é que, apesar de partirem de uma lógica linear calcada em testes de hipóteses e na mensuração do objeto de estudo, constroem a aprendizagem e o entendimento, na medida em que predeterminam seu modo de análise e avaliação, e isto impede a compreensão da política da forma como ela realmente acontece, vivida e experienciada pela multiplicidade de sujeitos em seu entorno (RODRIGUES, 2008b).

Para superar os limites dos modelos vigentes de avaliação de políticas públicas, Rodrigues (2008a, 2008b, 2011) propõe a necessidade de considerar as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando sempre à complexidade dos fenômenos, seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível. Assim, para compreender como e porquê políticas e instituições funcionam ou falham, carece penetrar no que essas entidades realmente são, não se limitando a perceber como elas são constituídas formalmente. Essa proposta pós-positivista possibilita a formulação de modelos interpretativos fundamentados na hermenêutica.

Para a consecução desta avaliação interpretativa de políticas públicas considera-se que pode ser aplicada toda uma série de artefatos diversos de investigação, considerando como material de pesquisa “os dados de publicações oficiais das instituições, os regulamentos, as brochuras; mas também os *websites*, as mensagens de correio eletrônico, o próprio espaço institucional, as conversações, os rituais e outros”. (RODRIGUES, 2008b, p. 118).

Enfim, diferente da proposta positivista (avaliação como medida), a avaliação em profundidade (avaliação como compreensão) é não linear, trata-se de um processo circular entre a situação empírica e a reflexão conjunta entre pesquisador e grupo pesquisado, nas quais a teoria emerge da prática e os dados provem de fontes diversificadas de informação: entrevistas, *surveys*, observações de campo, recursos audiovisuais, dentre outros. Segundo ainda a autora, ao invés dos critérios de confiança e replicabilidade utilizam-se os critérios de profundidade e complexidade; enquanto na proposta positivista de avaliação os resultados restringem-se à confirmação ou não das hipóteses e quanto aos objetivos são aferição de resultados pontuais (medir e comprovar), nesta constituem-se na fusão de diferentes linhas de informação e visam, essencialmente, possibilitar a ação: conhecer e compreender.

Dessa maneira, o modelo positivista que é hegemônico (no Brasil e no mundo) e que, por sinal, é o aplicado por agências multilaterais (como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID) bastante atuantes na América Latina e no país, principalmente a partir de 1990, no contexto da reforma do Estado e direcionada a uma agenda neoliberal, adotam esta abordagem gerencialista técnico-formal, uma concepção instrumentalista de avaliação com predomínio dos referenciais economicistas que limitam a avaliação à eficácia, eficiência e efetividade. E isso faz com que haja “pouco espaço para a crítica à própria política desde sua formulação e menos ainda aos princípios nos quais ela se alicerça”. (RODRIGUES, 2008a, p. 9).

Esta visão é questionada devido a seu caráter instrumental e sua baixa capacidade de fornecer resultados de avaliação abrangentes e aprofundadas. O método interpretativo busca a integração das diferentes dimensões contempladas, permitindo uma melhor apreensão do programa como um todo. A natureza múltipla do modelo pós-positivista da avaliação em profundidade expõe elementos de integração e de articulação com a ação; e um modo possível de integração dos dados é a triangulação, de modo que estes possam ser sobrepostos e evidenciados pontos comuns sobre o fenômeno. Isso fornece possibilidades de ação, pois propicia reflexões e modificações contínuas e uma compreensão mais ampla da dinâmica da política em processo (*ibid.*).

Conforme a autora, a proposta avaliativa da avaliação em profundidade apresenta uma perspectiva de cautela e mesmo ceticismo quanto aos modelos de análise que buscam avaliar políticas públicas tomando como questões centrais, que orientam os instrumentos de coleta de dados, aquelas que dizem respeito única e exclusivamente ao que foi o fio condutor da formulação dessas políticas. “É ainda mais cética em relação aos modelos universais, quando

aplicados a contextos particulares, com total desconsideração das especificidades atinentes a cada situação e aos locais sobre os quais incidem políticas públicas [...]” (*ibid.*, p. 10).

Contudo, essa proposta considera que as ciências sociais têm uma importância especial à área de estudos das políticas públicas, quer seja à visão crítica sobre a formulação e implementação das políticas, quer seja ao fornecimento de instrumentais teórico-metodológicos para a realização de estudos avaliativos dessas políticas. A autora conclui que o esforço para desenvolver uma avaliação em profundidade deve ser empreendido a partir do tratamento de diferentes tipos de dados e informações levantados no contexto onde a política em avaliação foi implementada, como, por exemplo: questionários novos e variados formatos; entrevistas em profundidade aliadas às observações de campo; análise de conteúdo do material institucional com atenção ao suporte conceitual e às formas discursivas neles expressas; abordagem cultural, com compreensão dos sentidos formulados em diferentes contextos sobre um mesmo programa e significados atribuídos no decorrer do processo descrito pela política ou programa (RODRIGUES, 2008a; GUSSI, 2019).

A proposta avaliativa desenvolvida por Rodrigues (2008, 2011) privilegia a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas, nos discursos institucionais e nos depoimentos dos beneficiários das políticas; as noções de tempo (percursos, trajetórias) e espaço (territorialidade), sendo uma proposta de caráter eminentemente qualitativo, mas que não descarta a utilização de dados quantitativos. Para sua efetivação, é essencial considerar quatro eixos analíticos: análise de conteúdo do programa; análise de contexto da formulação da política; trajetória institucional de um programa e espectro temporal e territorial.

Na análise de conteúdo do programa deve-se dar atenção a três aspectos: formulação, bases conceituais e coerência interna. Esses três aspectos dizem respeito à análise do material institucional sob formas de leis, portarias, documentos, dados estatísticos etc. Na análise de contexto da formulação da política: levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas em que foi formulada a política em estudo, com atenção para a articulação entre as instâncias local, regional, nacional, internacional e transnacional; apreensão do modelo político, econômico e social que sustentou a política à época de sua formulação, e o levantamento de outras políticas e programas correlacionados à política em foco.

Na trajetória institucional de um programa pretende-se perceber o grau de coerência/dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais. O pesquisador deve perceber as mudanças nos sentidos dados aos objetivos do programa e à sua

dinâmica conforme vai adentrando nos espaços diferenciados e, ao mesmo tempo, descendo nas hierarquias institucionais até chegar à base (contato direto entre agentes institucionais e sujeitos receptores da política). No espectro temporal e territorial: procura-se apreender a configuração temporal e territorial do percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade. Esta etapa da pesquisa corresponde a um momento mais avançado de sistematização dos dados coletados e está aberta à manipulação de uma série de instrumentos metodológicos-analíticos que possibilitem atingir um maior nível de abstração, síntese e criatividade (RODRIGUES, 2008a).

Entretanto, adverte Rodrigues (2008a, p. 11) que para o alcance de tal fim é “imprescindível que os trabalhos estejam a cargo de uma equipe multidisciplinar de pesquisa”, pois se trata de “uma tarefa hercúlea” (RODRIGUES, 2011, p. 65). Explicita também que:

[...] tal tarefa demanda tempo, recursos e pessoas capacitadas a realizarem um levantamento de dados quantitativos e qualitativos a contento, bem como tratamento consistente desses dados. Ou seja, dificilmente um estudante/pesquisador de mestrado ou doutorado conseguirá sozinho realizar tal tarefa. (RODRIGUES, 2011, p. 59).

Por conseguinte, em virtude dos fatos ora narrados – da manifestação emanada pela própria autora da respectiva avaliação, advertindo “tratar-se de tarefa de grande envergadura” (*ibid.*, p. 58) e que “uma pesquisa em profundidade necessita ser feita em equipe e em um largo período” (*ibid.*, p. 67), o que torna praticamente impossível a conclusão da dissertação dentro do prazo institucional de 24 meses de um mestrado, confirmando, portanto, a autora, “a dificuldade para se realizar individualmente uma análise em profundidade de políticas públicas, dando conta de todos os princípios estabelecidos” (*ibid.*, p. 65) –, realizou-se na presente pesquisa uma avaliação da política pública em comento inspirada na proposta da avaliação em profundidade da professora Léa Rodrigues (2008, 2011) analisando-se três dos seus quatro eixos analíticos: análise de conteúdo do programa, análise de contexto da formulação da política e a trajetória institucional de um programa.

Ademais, o quadro da crise sanitária da Covid-19 instalada no mundo e agravada no Brasil tornou essa tarefa ainda mais arduosa e de difícil consecução, porém, a certeza do esforço empreendido na realização diária desse trabalho de pesquisa aliada à compreensão dos sujeitos envolvidos findará na obtenção do êxito. É o que se espera.

4.1 ANÁLISE DE CONTEÚDO DO PROGRAMA

No ápice do ordenamento jurídico pátrio, ou seja, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), há expressa previsão da competência de todos os entes federados, inclusive dos Municípios, de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como promover a melhoria das condições de saneamento básico. Isto está em seu art. 23.

Complementa a CF/88, em seu art. 225, explicitando o direito de todos de ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Estado (Poder Público, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e à coletividade (todas as pessoas físicas ou jurídicas) o dever para com o desenvolvimento sustentável, a sustentabilidade.

Dentro desse contexto, tendo a CF/88 como norte e carecendo de sua regulamentação para a concretização das políticas públicas, surgiu, em 2 de agosto de 2010, a Lei nº 12.305, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Esta lei dispôs sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada de resíduos sólidos, às responsabilidades dos geradores e do poder público, dentre outros. Também ratificou o preceito constitucional quanto à obediência desta lei pelas pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada de resíduos sólidos. E realçou tudo isso com vistas a essa gestão.

Para efeitos desta lei e compreensão da respectiva pesquisa, destacam-se alguns bases conceituais relevantes elencados em seu art. 3º:

VI - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos;

[...]

XI - gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável;

[...]

XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei;

[...] (BRASIL, 2010a).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) integra a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/81 e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), regulada pela Lei nº 9.795/99, com a Política Federal de Saneamento Básico e suas diretrizes nacionais, regulada pela Lei nº 11.445/07 (atualizada pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020), e com a Lei nº 11.107/05 (Normas Gerais de Contratação de Consórcios Públicos). É o que diz o art. 5º da Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010a).

A Lei nº 11.445/07 (Política Federal de Saneamento Básico e suas diretrizes nacionais) menciona que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; dentre outros (redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020).

Para o entendimento do presente trabalho, também é importante destacar alguns dos princípios e objetivos da Lei nº 12.305/10 (PNRS). O primeiro diz respeito aos princípios: da visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, e do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (Art. 6º, III, VII e VIII). O segundo seriam os objetivos da: gestão integrada de resíduos sólidos e integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (Art. 7º, VII, XII); dentre outros.

No que tange aos instrumentos da Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010a), há os planos de resíduos sólidos, que têm como conteúdo mínimo, dentre outros: o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos; as metas de redução, reutilização, reciclagem com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; as metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; bem como programas, projetos e ações para o atendimento dessas metas. Aí se incluem: o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, os planos estaduais de resíduos sólidos e os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos etc. Lembrando que é assegurada ampla publicidade ao conteúdo

dos planos, bem como o controle social em sua formulação, implementação e operacionalização, e que os preceitos estabelecidos pela PNRS são reaplicáveis aos demais entes federados.

Como desdobramento da PNRS, surgiu, em 23 de dezembro de 2010, o Decreto nº 7.404 (BRASIL, 2010b), o qual regulamentou a Lei nº 12.305/10 (PNRS), estabelecendo normas para execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Este decreto criou também o Comitê Interministerial¹² da PNRS, com finalidade de apoiar a estruturação e implementação da PNRS por meio da articulação dos órgãos e entidades governamentais, de modo a possibilitar o cumprimento das determinações e metas previstas nesta política e neste decreto, com representantes de 12 ministérios. Criou também o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa.

O Decreto nº 7.404/10 reiterou que os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos definirão programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial as cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (BRASIL, 2010b).

Em seu Art. 43, diz que a União deverá criar, por meio de regulamento específico, programa com a finalidade de melhorar as condições de trabalho e as oportunidades de inclusão social e econômica dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Com relação às políticas públicas voltadas aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, o decreto expôs que deverão observar a possibilidade de dispensa de licitação para a contratação de cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; o estímulo à capacitação, à incubação e ao fortalecimento institucional de cooperativas, bem como à pesquisa voltada para sua integração nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e a melhoria das condições de trabalho dos catadores.

Este regulamento específico previsto no art. 43 do Decreto nº 7.404/10 veio com o advento de outro decreto, o Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010 – portanto, ambos no mesmo dia e ano. Este, por sua vez, instituiu o Programa Pró-Catador, denominou o Comitê Interministerial para a Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispôs sobre sua organização e funcionamento, e deu outras providências (BRASIL, 2010c).

¹² Este Comitê foi revogado pelo Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019, ou seja, revogou os artigos 3º e 4º do Decreto nº 7.404/10 (BRASIL, 2010b), sem mencionar criação de outro comitê para substituí-lo.

Logo, ficou instituído o Programa Pró-Catador, com a finalidade de integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento (Art. 1º, Decreto nº 7.405/10). Importante salientar o que diz o parágrafo único do respectivo artigo:

Para os fins deste Decreto, consideram-se catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis as pessoas físicas de baixa renda que se dedicam às atividades de coleta, triagem, beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais reutilizáveis e recicláveis. (BRASIL, 2010c).

No entanto, houve a revogação do Decreto nº 7.405/10 e, portanto, do Programa Pró-Catador e do Comitê Interministerial para a Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, pelo Decreto nº 10.473, de 24 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020b), sem menção de criação de outro programa nem comitê para substituí-los.

Em procura na rede mundial de computadores, encontrou-se um Plano Nacional de Resíduos Sólidos datado de agosto de 2012, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). O Plano Nacional de Resíduos Sólidos constitui-se como um dos instrumentos mais importantes desta Política, na medida em que identifica os problemas dos diversos tipos de resíduos gerados, as alternativas de gestão e gerenciamento passíveis de implementação, indicando planos de metas, programas e ações para mudanças sobre o referido quadro situacional.

Diz o Plano Nacional de Resíduos Sólidos de 2012 (PLANARES, 2012) que o mesmo mantém estreita relação com outros planos nacionais tais como o de Mudanças do Clima (PNMC), de Recursos Hídricos (PNRH), de Produção e Consumo Sustentável (PPCS) e também se harmoniza com a Política Nacional de Educação Ambiental e com a proposta do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), evidenciando, desse modo, a abrangência e complexidade do tema em questão.

No tocante aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e sua inclusão socioeconômica, o Plano apresentou o contexto em que ocorria a atividade de catação de recicláveis no Brasil, apontando caminhos para a inclusão social dos catadores, sustentabilidade econômica de sua atividade e desenho de uma política pública eficaz voltada a esta categoria.

O documento apresentou o diagnóstico de 400.000 a 600.000 catadores no país, porém apenas 10% participavam de alguma organização coletiva e a maioria destas organizações (60%) estava nos níveis mais baixos de eficiência. A renda média dos catadores

não atingia 01 (um) salário mínimo e sua faixa de instrução ia da 5ª à 8ª série. E metade dos Municípios brasileiros declararam ao IBGE ter conhecimento da atuação de catadores em suas áreas urbanas.

Também sistematizou 7 (sete) normas pertinentes aos catadores (dentre elas estava o Programa Pró-Catador) e elencou políticas públicas voltadas a este segmento, como, por exemplo: destinação de mais de R\$ 280 milhões para ações voltadas aos catadores de materiais recicláveis entre 2003 e 2010; constituição do Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis em 2003, e a formação de sua secretaria executiva em 2007; proposta de uma política de Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos (PSAU), com a previsão de remuneração dos catadores pelos serviços ambientais resultantes de sua atividade, e a instituição do Programa Pró-Catador.

Apontou diretrizes gerais, metas e estratégias para a inserção da questão dos catadores. Dentre as diretrizes estavam: promover o fortalecimento, a criação, a regularização, a articulação das cooperativas e associações de catadores, buscando elevá-las ao nível mais alto de eficiência, reforçando os vínculos de trabalho, incluindo socialmente e formalizando os catadores que atuavam de forma isolada; criar mecanismos de identificação e certificação de cooperativas, para que não haja falsas cooperativas de catadores beneficiadas com recursos públicos e fortalecer iniciativas de integração e articulação de políticas e ações federais direcionadas para o catador, tais como o programa pró-catador e a proposta de pagamentos por serviços ambientais urbanos.

Estipulou as seguintes metas: inclusão social dos catadores e garantia de que as políticas públicas fornecessem alternativas de emprego e renda aos catadores que não pudessem exercer sua atividade após a extinção dos lixões, prevista para 2014; garantia de emprego digno para até 600 mil catadores, até o ano de 2014; estabelecimento de piso de um salário mínimo para a remuneração do catador; participação de catadores nas ações de educação ambiental e sensibilização porta-a-porta para a separação de resíduos na fonte geradora, mediante a sua adequada capacitação e remuneração; demandar aos Municípios atualização de sistemas de informação sobre a situação dos resíduos municipais e gestão compartilhada dos resíduos; estabelecer metas e critérios para que os Municípios incluíssem os catadores na gestão municipal de resíduos sólidos, garantindo o acesso dos catadores aos resíduos sólidos urbanos coletados seletivamente e promover a integração dos catadores de materiais recicláveis aos sistemas de logística reversa.

E dentre as estratégias estavam: desenvolver e valorizar tecnologias sociais e inclusão produtiva para o avanço e fortalecimento das associações e cooperativas dos catadores

no ciclo dos materiais recicláveis, por meio do pagamento dos serviços ambientais; implantar os sistemas de logística reversa pós-consumo a partir de 2012 por meio de Acordos Setoriais, termos de compromisso adicionais e/ou decretos, promovendo em todas as etapas do processo a participação e inclusão de associações e cooperativas de catadores, com o devido pagamento aos catadores pelos serviços prestados; realizar estudos visando a criação de fundos para apoio e inclusão de catadores, para serem geridos por um colegiado paritário e deliberativo, com representação obrigatória dos catadores etc.

Na internet, também foi possível encontrar uma proposta de outro Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES) na íntegra, o qual se encontrava em fase de elaboração (pela Secretaria de Qualidade Ambiental do MMA com cooperação da Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE) e, de acordo com site institucional do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do dia 31 de julho de 2020 ao dia 16 de novembro de 2020 houve a realização de consulta pública sobre tal documento. O Plano, segundo constava, adequava-se ao novo marco legal do saneamento básico (Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020)

O Plano também introduziu que a temática da gestão integrada de resíduos sólidos contava com um importante arcabouço legal no país, citando a Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010a) e seu Decreto regulamentador nº 7.404/10 (BRASIL, 2010b), salientando que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) estabeleceu o norte aos diferentes participantes da implementação da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, sendo um dos grandes desafios à gestão ambiental urbana nos Municípios brasileiros na atualidade. Destacou que este tema possuía grande complexidade porque apresentava interconectividade com diversas outras áreas, tais como processos de produção e consumo, comportamentos e hábitos da sociedade e se inseria no amplo contexto do saneamento básico.

Enfatizou que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES) não se confundia com a Lei, visto que representava a estratégia de longo prazo em âmbito nacional para operacionalizar as disposições legais, princípios, objetivos e diretrizes da Política. O Plano iniciava-se com o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no país, seguido de uma proposição de cenários, na qual eram contempladas tendências nacionais, internacionais e macroeconômicas, bem como eram propostas metas, diretrizes, projetos, programas e ações voltadas à consecução dos objetivos da Lei para um horizonte de 20 anos.

O Plano destacava o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, como um dos pilares da PNRS, e que trazia uma perspectiva importante para a gestão integrada

dos resíduos sólidos por meio de ações coordenadas que viabilizassem a inclusão socioeconômica e produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, na condição de agentes ativos na consecução dos objetivos da Política. Tal inclusão articulava-se a outras políticas sociais e de desenvolvimento sustentável estabelecidas no Brasil, considerando a forma de trabalho e de organização desse segmento social e sua posição estratégica na cadeia econômica da reciclagem.

Também estabeleceu que dimensionar o universo deste grupo de trabalhadores e compreender as formas de sua atuação no âmbito da gestão dos resíduos sólidos no país, por meio das distintas relações de trabalho e formas de organização econômica e produtiva, era fundamental para a definição e o aprimoramento de políticas públicas capazes de contemplar a complexidade e o aspecto multidimensional imbricado nessa realidade.

Entretanto, para o Plano, o dimensionamento do universo de catadores e a definição de seu perfil socioeconômico enfrentavam uma série de dificuldades e limitações, face ao alto grau de informalidade do trabalho, sendo que a maior parte desse contingente de pessoas atuava de maneira autônoma e não organizada, dificultando a abordagem e a contagem. Outro fator imprescindível para compreender a realidade dessa categoria de trabalhadores referia-se à situação de vulnerabilidade social, estando parte dessa população em situação de rua, em situação de pobreza e de extrema pobreza. Para isso, foi citado o Censo Demográfico de 2010 do IBGE, que identificou 398.348 pessoas que se autodeclararam catadores no Brasil (sem discriminar as diferenças entre autônomos e organizados e incluindo os trabalhadores classificados como varredores e afins), e tendo em mente que tal censo possuía abordagem estritamente domiciliar, não captando os catadores que não possuíssem domicílio fixo. Quanto à situação de organização dos catadores, havia os que atuavam de forma autônoma, dispersa e os que atuavam de forma organizada, por meio de associações e cooperativas.

À vista disso, o Plano identificou a necessidade de implementação de políticas públicas que permitissem a emancipação desta categoria, para que fizessem de fato parte da cadeia produtiva dos materiais reutilizáveis e recicláveis, a partir da estruturação e do fortalecimento de suas organizações e da contratação destas organizações, com sua integração formalizada no sistema de gestão integrada de resíduos sólidos.

Esse Plano evocava que, com a aprovação do novo marco legal para o saneamento básico, havia uma maior segurança jurídica aos serviços, com prioridade dos modelos concessionados e medidas para assegurar a recuperação dos custos com os serviços, mediante remuneração pelos usuários (externalizou que a cobrança do serviço individualizado de coleta de resíduos ainda era incipiente no Brasil). E isso seria um fator fundamental para atrair os

recursos e tecnologias para os avanços iniciais do setor, de forma a viabilizar o atendimento abrangente dos princípios e diretrizes da PNRS.

Como diretrizes para a promoção da inclusão social, emancipação econômica e geração de renda colocou: qualificar, fortalecer e formalizar a prestação de serviços por associações e cooperativas de catadores e aumentar a participação dessas organizações no manejo de resíduos sólidos urbanos. Como estratégias, propôs: incentivar os Municípios a manterem cadastro atualizado no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis organizados em cooperativas e associações; realizar ações voltadas à emancipação econômica e geração de renda para catadores; incentivar a capacitação para a formalização de associações e cooperativas de catadores com vistas à sua emancipação econômica; estimular a articulação em rede dessas cooperativas e associações; incentivar modelos de contratação dessas organizações; incentivar sua formalização; fomentar a realização de projetos, instalação e operação de unidades de triagem com participação de associações e cooperativas de catadores; incentivar a celebração de contrato entre Municípios e associações e cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Nesse sentido, finalizou o Plano ressaltando que os Municípios, como titulares dos serviços de limpeza urbana, eram os responsáveis pela efetiva implantação das diretrizes expostas, e que o não cumprimento do estabelecido em lei podia levar ao gestor municipal a aplicação de penalidades administrativas, civis e, inclusive, penais.

No que concerne ao Estado do Ceará, este publicou no Diário Oficial do Estado (DOE) no dia 05 de fevereiro de 2001 a Lei nº 13.103, de 24 de janeiro de 2001, a qual dispôs sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), marco regulatório inaugural desta política pública no Estado do Ceará, antecipando-se, portanto, à União, ao Governo Federal, à Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10).

Essa Lei (Lei nº 13.103/01) instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) e definiu suas diretrizes e normas de prevenção e controle da poluição para a proteção e recuperação da qualidade do meio ambiente e a proteção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado do Ceará, dando um enfoque maior ao meio ambiente (CEARÁ, 2001).

Um ano depois, mais precisamente no dia 16 de maio de 2002, surgiu o Decreto nº 26.604, publicado no dia 17 de maio do mesmo ano no Diário Oficial do Estado (DOE), o qual regulamentava a Lei nº 13.103/01 (Lei da Política Estadual de Resíduos Sólidos), e considerava, para efeitos desta regulamentação, o agente reciclador sendo aquele catador, o carroceiro ou simplesmente coletador de resíduos sólidos encontrados no meio ambiente (Art. 2º) – utilização

de uma nomenclatura mais hodierna antes, portanto, do decreto da União de 2003, o qual explicitava a denominação “catador de lixo” (CEARÁ, 2002).

Entretanto, em 20 de junho de 2016, houve a publicação (republicação por incorreção) no DOE no dia 29 de junho do referido ano, da Lei nº 16.032 (CEARÁ, 2016), que revogou a Lei nº 13.103/01 (CEARÁ, 2001) e instituiu a nova Política Estadual de Resíduos Sólidos, nos moldes e obedecendo as diretrizes da PNRS (Lei nº 12.305/10). Estabeleceu no art. 7º, rol dos objetivos da PERS, especificamente, nos incisos XIV e XXIV: a promoção da integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; estimular a organização, por meio de incentivos financeiros, dos catadores e catadoras em cooperativas e associações, de modo a contribuir para o seu desenvolvimento econômico e inclusão social, dentre outros dispositivos atinentes à inclusão socioeconômica dos catadores.

Vale destacar o § 2º do art. 17, que diz: “Além do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, o Estado do Ceará poderá elaborar planos regionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas”. Aproveitando o ensejo, em 2018, o Estado do Ceará, através da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), finalizou a elaboração dos Planos Regionais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PRGIRS) de 11(onze) regiões do Ceará (Metropolitana de Fortaleza – A, Metropolitana de Fortaleza – B, Litoral Oeste, Litoral Norte, Litoral Leste, Sertão Centro Sul, Sertão Central, Sertão Norte, Maciço de Baturité, Médio Jaguaribe e Cariri). O Município de Fortaleza está contido na Metropolitana de Fortaleza – A¹³.

O referido Plano Regional, além de harmonizar-se com o Plano Estadual, foi uma maneira de o governo estadual ajudar os Municípios cearenses estimulando-os a obedecer à PNRS, em especial, fazendo com que optassem por operações consorciadas. Pois conforme o Decreto nº 7.404/10, em seu art. 52, os Municípios que optassem por soluções consorciadas intermunicipais para gestão dos resíduos sólidos estavam dispensados da elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (BRASIL, 2010b).

De acordo com a Lei nº 16.032/16 (a nova PERS), no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (no caso, o Município), observado, se houver, o plano

¹³Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/planos-regionais-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos/> e <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2018/12/PLANO-RMF-A.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2019.

municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS), estabelecer sistema de coleta seletiva, priorizando a inclusão de catadores, inclusive, responsabilizando-se pela implantação de Centros de Triagem (Art. 36, II).

Segundo o art. 65, Lei nº 16.032/16, ficou instituído o Programa “Bolsa Catador”, consistindo em incentivos financeiros periódicos prestados pelo Estado às cooperativas e associações de catadores com o objetivo de incentivar as atividades de reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos (redução do descarte de resíduos sólidos no meio ambiente), bem como promover a inclusão social da categoria. No que concerne à periodicidade e ao valor do benefício, aos critérios para repasse, à dotação orçamentária, as demais regulamentações do Programa foram definidas no Decreto nº 33.361, de 14 de novembro de 2019 (alterado pelo Decreto nº 33.407, de 18 de dezembro de 2019).

A dotação orçamentária do Programa deve ser realizada com recursos advindos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) e o valor mensal do benefício ao catador organizado (associado ou cooperado) e que comprovar situação de pobreza corresponde a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (Art. 5º do Decreto nº 33.361/19).

Vale salientar que esta política pública estadual se refere apenas aos catadores cooperados ou associados e não aos catadores, carroceiros autônomos que são a maioria dos que coletam materiais reutilizáveis e recicláveis (resíduos sólidos que são considerados como um bem econômico, de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, independentemente de o trabalhador ser organizado ou não), objeto de estudo do presente trabalho (Programa E-Carroceiro).

Já no dia 31 de julho de 2020, durante o período de calamidade pública ocasionado pela Covid-19, houve a publicação da Lei nº 17.256, que instituiu o Programa Estadual de Reforço à Renda decorrente da prestação de serviços ambientais no Estado do Ceará, objetivando a implementação coordenada de ações sociais e ambientais no intuito de proporcionar aos catadores cearenses apoio governamental (distribuição de equipamentos de proteção individual e assessoria técnica), inclusive financeiro, a fim de enfrentar as adversidades sociais advindas com a pandemia, buscando-se, em contrapartida a esse apoio, o incremento de atividades relativas à reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, todas de inquestionável impacto na proteção do meio ambiente, bem de elevado valor para a coletividade, segundo a lei.

Durante o período de calamidade decorrente da Covid-19, executou-se, por meio da Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará (SEMA/CE), o pagamento do auxílio financeiro mensal no valor de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo (R\$ 261,25) a catadores

residentes no Estado, envolvidos na prestação de serviços ambientais e devidamente associados ou cooperados. A priori, seriam 06 (seis) parcelas até o dia 31 de dezembro de 2020. Conforme o §6º do art. 1º, os catadores pertencentes às associações e cooperativas selecionadas no Edital de Chamamento Público nº 03/2019, da SEMA (referente ao Programa Bolsa Catador) foram automaticamente beneficiados com o auxílio.

No dia 30 de dezembro de 2020, houve a publicação da Lei nº 17.377, que tornou permanente a política pública social instituída por meio da Lei nº 17.256, de 31 de julho de 2020, que dispôs sobre o auxílio financeiro aos catadores do Estado do Ceará em decorrência da prestação dos serviços ambientais e passou a ter a seguinte denominação: Programa Auxílio Catador¹⁴. Com a entrada em vigor da Lei nº 17.377/20, ficou revogado o art. 65 da Lei nº 16.032, de 20 de junho de 2016, ou seja, o Programa Bolsa Catador.

Com relação ao Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará, o mesmo foi finalizado e lançado em junho de 2016 (SEMA/CE, 2016) – portanto, a Lei da Política Estadual de Resíduos Sólidos e o Plano foram publicados quase que simultaneamente – porém, a Lei nº 16.032/16 (Política Estadual de Resíduos Sólidos) ainda não foi regulamentada.

Elaborado pela SEMA/CE, o Plano é uma importante ferramenta na implementação de uma Política de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que se traduz em melhorias ambientais, sociais e econômicas para a população cearense, constituindo-se como um instrumento de planejamento para implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos, seguindo as diretrizes da Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010a).

Os objetivos principais do Plano são: desativar e recuperar as áreas degradadas pelos lixões; implantar a coleta seletiva em todas as regiões de gestão integrada de resíduos sólidos; implantar a logística reversa; incluir os catadores de materiais recicláveis na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e realizar a capacitação continuada para gestão de resíduos sólidos etc.; ressaltando que o período das ações para alcance das metas é de 20 anos, com marcos de periodicidade de até quatro anos, curto prazo.

Compondo parte da cadeia da reciclagem, os catadores são os principais personagens que viabilizam o processo de aproveitamento de resíduos que, em sua maioria, trabalham de forma individual, desorganizada e alguns poucos estão agrupados em associações e cooperativas. É o que expressa o Plano (SEMA/CE, 2016) informando, ainda, que o Estado

¹⁴No dia 25 de março de 2021, a Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará (SEMA/CE) divulgou os resultados dos recursos e resultado final do auxílio catador permanente. Ao todo, foram 2.486 catadores habilitados no Programa Auxílio Catador, pertencentes a 73 associações e residentes em 68 Municípios do Ceará. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/2021/03/25/secretaria-do-meio-ambiente-divulga-os-resultados-dos-recursos-e-resultado-final-do-auxilio-catador-permanente/> Acesso em: 26 mar. 2021.

do Ceará possuía cerca de 19.000 catadores (com base nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2012), Fortaleza, 5.367 (com base nos dados do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Fortaleza – FORTALEZA, 2012) e que era comum a presença de catadores de materiais recicláveis em locais destinados à disposição final dos RSU (aterros ou lixões), onde, dos 184 Municípios do Ceará, 123 contavam com a presença de catadores nesses locais.

Apresenta uma pesquisa realizada em 2006 pelo Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos (IMPARH), da Prefeitura Municipal de Fortaleza - “Diagnóstico da situação socioeconômica e cultural do (a) Catador (a) de materiais recicláveis de Fortaleza-CE” -, onde, em resumo, a situação deste segmento na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) era a seguinte: a maioria dos catadores era do sexo masculino (75,6%), todavia, as organizações (cooperativas e associações) eram majoritariamente administradas por mulheres; a principal faixa etária estava entre 18 e 40 anos (65,5%), com forte presença de jovens entre 18 e 25 anos (27,9%); 90,9% informaram não estudar, sendo que, destes, 68% estavam “parados” pela necessidade de trabalhar; 74,4% dos catadores entrevistados possuíam filhos e 26,4% dos entrevistados informaram que seus filhos não estavam matriculados na escola; 82,8% informaram ser o desemprego o principal motivador da atividade laboral de catador de resíduos recicláveis e 14% alegaram ser a complementação de renda; 66,5% responderam que trabalhavam de 5 a 7 dias por semana. No tocante à quantidade de peso transportado, 47% dos entrevistados afirmaram transportar até 90Kg, 22,8% entre 91 a 150Kg e 15,1% acima de 150Kg e 15,1% declararam não saber a quantidade transportada; 65,6% informaram que o carrinho de coleta não era próprio. A renda média não atingia 01 (um) salário mínimo.

Para o plano estadual, esta situação reflete tantos os catadores individuais como os organizados no Estado do Ceará e aponta a capacitação como caminho para a melhoria da qualidade de vida desses trabalhadores, contribuindo para a construção do trabalho associativo, como associações e cooperativas, gerando a melhoria da qualidade do trabalho desenvolvido. Ressalta, ainda, a importância da coleta seletiva, tarefa que integra as ações de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, cujo funcionamento é de competência das prefeituras municipais, visto que a promoção de projetos de coleta seletiva com a inclusão dos catadores por parte das prefeituras visa à promoção de um sistema de economia e sustentabilidade da gestão de resíduos e, também, como uma forma de reconhecimento de profissionalismo a esta classe por desempenhar um papel relevante nessa cadeia.

Entretanto, de acordo com a SEMA/CE, apenas 21 Municípios realizavam ações de coleta seletiva, e, desses, somente 3 (Crato, Cruz e Crateús) eram apresentados em destaque, por possuírem uma estrutura de desenvolvimento no aspecto de gestão correta de resíduos sólidos do que os outros. Cita também Fortaleza, Sobral, Eusébio e Maracanaú, que estavam um passo à frente dos demais no quesito de gerenciamento adequado de resíduos sólidos.

Enumera os benefícios sociais e econômicos com a implantação deste tipo de coleta. Os materiais coletados são reutilizados ou reciclados, possibilitando a preservação de recursos naturais, o aumento da vida útil dos aterros sanitários e inúmeros outros ganhos econômicos advindos da reciclagem que se difundem em todos os níveis desse processo, do catador até a empresa transformadora. A indústria da reciclagem tem seus ganhos elevados através de menores gastos com matéria prima e energia, redução do uso de aterros sanitários com seus custos de disposição crescentes, poluição e prejuízos à saúde pública, geração de emprego e renda e redução dos custos de produção.

O documento expõe que o segmento da reciclagem no Estado tem papel destacado na área industrial, embora os catadores de materiais recicláveis, apesar de serem os protagonistas na captação da matéria prima essencial à indústria da reciclagem, não dispõem de infraestrutura operacional e condições sociais capazes de favorecer um desempenho de qualidade comparável à importância do setor industrial da reciclagem para o meio ambiente.

Na construção de cenários, enaltece as seguintes ameaças: inexistência de planos e programas públicos de coleta seletiva de materiais recicláveis, com inclusão de catadores e inexistência de ações de inclusão social dos catadores, a nível municipal, previamente ao processo de desativação dos lixões, dentre outras. Apresenta como diretrizes, estratégias e ações a serem adotadas pelos municípios: promover a inclusão de catadores em programas de coleta seletiva; criar programas de trabalho e renda promovendo inclusão social dos catadores de forma integrada ao processo de desativação dos lixões; fomentar e favorecer a formalização de organizações de catadores etc. Como metas, programas e projetos para a gestão dos resíduos sólidos, frisa: a emancipação socioeconômica dos catadores que, eventualmente estejam nos lixões (50% Municípios); a coleta seletiva pública com inclusão de catadores implantada e em operação (15% de Municípios); Ecopontos implantados nos Municípios do Estado (20% de Municípios), dentre outros, num prazo curto de 04 (quatro) anos.

Em âmbito municipal, há o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Fortaleza (PMGIRS), finalizado em novembro de 2012 pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), através da Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR). Possui como objetivo geral atender ao disposto

na Lei nº 12.305/10 e Decreto nº 7.404/10, e sua integração ao Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de acordo com a Lei nº 11.445/07 (Lei da Política Federal de Saneamento Básico e suas diretrizes nacionais). Tem como objetivos específicos: a gestão integrada de resíduos sólidos; a regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445/07; a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida de produtos etc. (FORTALEZA, 2012).

Além da integração ao Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) constituir-se em ferramenta de planejamento e gestão do sistema de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos de Fortaleza, em seu diagnóstico, apresentou os seguintes problemas relacionados a esse sistema e manejo: crescimento das populações urbanas, da geração de resíduos produzidos diariamente pelos habitantes, da cultura dos descartáveis; distanciamento cada vez maior dos centros urbanos aos locais de tratamento e/ou disposição final; aumento dos custos operacionais dos equipamentos e mão de obra para a coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final dos resíduos; baixa participação da população na coleta seletiva; falta de recursos financeiros provenientes de taxas e tarifas tendo em vista a sustentabilidade dos sistemas de limpeza urbana; a cultura que a responsabilidade de “pagar a conta do lixo” é da Prefeitura; falta de programa efetivo e bem detalhado de educação ambiental voltado para os resíduos sólidos etc.

Segundo o PMGIRS (2012), a gestão dos resíduos sólidos urbanos do Município de Fortaleza caracterizava-se por um modelo de gestão descentralizada, em que vários órgãos e empresas eram responsáveis por essa gestão, como, por exemplo: Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental de Fortaleza (ACFOR); Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), que executava a política municipal de meio ambiente e controle urbano, inclusive resíduos sólidos; Secretarias Executivas Regionais (SER) que fiscalizavam a execução dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos nos territórios sob suas responsabilidades; Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB); Ecofor Ambiental S.A, etc..

Esta empresa (Ecofor Ambiental) detém por 20 anos a concessão com exclusividade dos serviços públicos de limpeza urbana, através da concorrência pública 001/2002, publicada

em Diário Oficial de 30/01/2003 e Contrato firmado em 06/05/2003, para coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos domiciliares, no valor de R\$ 1,718 bilhão. A previsão inicial era que a remuneração da concessão se daria pela receita da cobrança de tarifas dos serviços públicos de limpeza urbana paga pelos usuários, em busca do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (o que até hoje não existe em Fortaleza). O mesmo contrato permite a subcontratação com terceiros de atividades inerentes, acessórias ou complementares dos serviços concedidos, bem como a implementação de projetos associados; operação de pontos de entregas voluntárias (PEV's); desenvolvimento de programa de educação ambiental; coleta de pontos de lixo (cerca de 1.800), dentre outros.

Enfatiza o PMGIRS (2012), que o Município de Fortaleza é um dos que mais gera resíduos no país, e que os serviços de coleta, transporte e disposição final dos RSU prestados aos domicílios e pequenos comércios e prestadores de serviços são subvencionados com recursos orçamentários municipais, uma vez que não são lançadas taxas e/ou tarifas para ressarcimento desses serviços. Os grandes geradores comerciais, prestadores de serviços e indústrias, pagam pela execução dos serviços executados mediante taxas especiais. A gratuidade dos serviços gera na população a falta de cooperação, parceria e cidadania em relação aos serviços de limpeza urbana, haja vista os vários “pontos de lixo” espalhados pela cidade. Outro fator importante é a falta de um programa bem definido e estruturado para a coleta seletiva dos materiais potencialmente recicláveis.

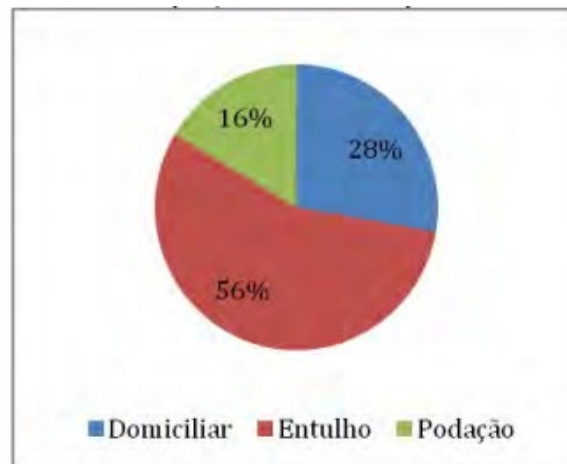
O documento caracteriza como um dos maiores desafios da gestão de resíduos de Fortaleza a coleta especial urbana (CEU), denominação da coleta de resíduos considerados “indivisíveis”, que são colocados em locais impróprios pela população, geralmente em vias públicas, calçadas e canteiros centrais. Esses locais são chamados de “pontos de lixo”, e acumulam grande diversidade de materiais, como resíduos de construção civil, podas de árvores, resíduos volumosos e resíduos domiciliares/comerciais. Desses, a maioria é composta por resíduos considerados como entulhos (resíduos de construção e demolição e resíduos volumosos), com 56%, seguidos por resíduos domiciliares (28%) e poda (16%). Em 2011, no levantamento realizado pela Ecofor, estimou-se também que em Fortaleza existiam cerca de 1.800 “pontos de lixo” e identificou-se áreas críticas em relação à coleta especial urbana, dentre elas, a Av. Leste-Oeste. Para esses locais, foram desenvolvidos planos de trabalhos específicos, com a descrição das características pontuais e a forma como seria feita a coleta e transporte.

Figura 2 - Fotos da Coleta Especial Urbana



Fonte: CEU (FORTALEZA, 2012, fig. 32, p. 68).

Figura 3 - Estimativa de composição de resíduos de “pontos de lixo”



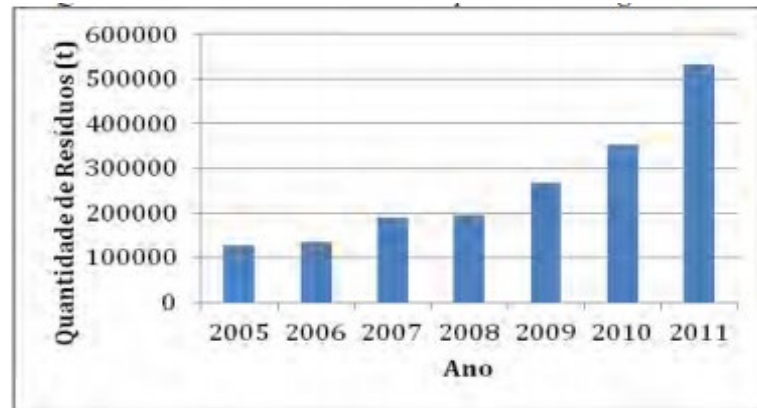
Fonte: PMGIRS (FORTALEZA, 2012, p. 143).

Para o PMGIRS, a consolidação dos “pontos de lixo” é atribuída a diversos fatores, entre os principais estão: os grandes geradores (restaurantes, bares, e outros estabelecimentos) que não aceitam pagar pela coleta e acabam jogando os resíduos em locais inadequados; falta de locais para destinação de resíduos volumosos (eletrodomésticos, móveis, entre outros); falta de locais para destinação de resíduos de construção civil (principalmente de pequenas obras e/ou reformas), e, “vício” de locais já consolidados como “ponto de lixo” que a empresa realiza a coleta periodicamente. Outros fatores como a falta de educação ambiental da população, a fiscalização ineficiente e a ação dos catadores e carroceiros agravam a situação.

Acontece que os resíduos coletados pela CEU sofreram um aumento significativo entre 2005 a 2011, representando 420% de crescimento. O crescimento populacional e o aumento do consumo pela população brasileira nos últimos anos justificam que haja incrementos na taxa de geração de resíduos. Entretanto, no caso de Fortaleza, há uma diferença

muito relevante entre a geração de resíduos domiciliares/comercial (8% de 2010 para 2011), e a da coleta especial urbana (50,46% no mesmo período).

Figura 4 – Quantidade de resíduos da Coleta Especial Urbana gerada em Fortaleza



Fonte: PMGIRS (FORTALEZA, 2012, p. 48).

De acordo com o Plano, para minimizar os problemas com a geração e disposição inadequada de resíduos de construção civil e demolições em Fortaleza, em 2006, foi elaborado um Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil. O diagnóstico para a implantação do plano apresentou algumas proposições, dentre as principais: implantação de Ecopontos (conjunto de pontos de entrega para pequenos volumes no total de 40) e implantação de 02 (duas) Unidades de Triagem e Reciclagem de Resíduos da Construção e Demolição, que deveriam ser implantadas e operadas pela iniciativa privada/poder público.

Até a data do PMGIRS (2012), existia em Fortaleza uma Unidade de Reciclagem de Entulhos da Construção Civil, de propriedade da USIFORT (Usina de Reciclagem de Fortaleza), que recebia em média 5% dos resíduos da construção civil gerados no Município. Dos 40 Ecopontos previstos, apenas um estava em funcionamento na Secretaria Executiva Regional II.

O Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil de Fortaleza previu também o gerenciamento desses resíduos volumosos (sofás, móveis, fogões, geladeiras etc.). Segundo o PMGIRS, este tipo de disposição é muito comum e oneroso para o poder público. Por estas razões foi criado um programa de educação ambiental chamado Programa de Educação Ambiental Ecocidadão, que escolheu locais (região da Av. Leste-Oeste inclusa) com maior incidência de pontos de lixo na cidade, ocupação em área de dunas, alta densidade demográfica, expressiva exclusão social e ausência de infraestrutura e saneamento. Inseridos neste programa estava a operação Tira-Treco, que consistia na disponibilização de 07 caminhões equipados cada um com 01 motorista e 03 ajudantes, com o objetivo de remover

sofás, colchões e móveis inservíveis das áreas das Secretarias Executivas Regionais. Outro projeto inserido neste programa era o dos PEV's (Pontos de Entrega Voluntária), entretanto, não houve a devida atenção e estruturação desse programa, vindo o mesmo a acabar. Evidencia o Plano que existiam em Fortaleza vários programas de educação ambiental, porém poucos demonstraram ser eficazes.

Figura 5 – Secretarias Executivas Regionais



Fonte: Mapa das SERS (FORTALEZA, 2012, p. 81).

No tocante ao diagnóstico da situação dos catadores (dentro do tópico DIAGNÓSTICO - “ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS” do PMGIRS, 2012), apresenta que o Município de Fortaleza contava com cerca de 6 mil a 8 mil catadores de materiais recicláveis e que existiam catadores nas ruas, avenidas, mercados, feiras, na Estação de Transbordo do Jangurussu (já extinta), e organizados em associações/cooperativas. Estes catadores enfrentam praticamente os mesmos problemas dos que trabalham nos lixões, pois coletam em pontos de lixo, nas sacolas e bombonas (tambores plásticos) depositadas em frente às residências/comércios, vivendo em condições insalubres. Também o documento informa que a coleta seletiva deverá ser desenvolvida como instrumento capaz de melhorar as condições de limpeza da cidade, desenvolver a preservação e a educação ambiental, gerar emprego e renda aos trabalhadores da coleta, pré-beneficiamento, comercialização e industrialização dos

materiais recicláveis feita em parceria com a sociedade civil organizada e a iniciativa privada, em busca da inclusão social dos mesmos.

Para o atendimento das demandas do setor limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, bem como para os outros setores definidos pela Política Nacional de Saneamento Básico, o diagnóstico da análise institucional do Plano sugere duas medidas institucionais a serem discutidas e debatidas internamente pela administração pública municipal: a subdivisão das áreas das Secretarias Executivas Regionais V e VI (por serem as maiores em população e área e também apresentam necessidade de maior atendimento por parte das administrações regionais) e a criação da Secretaria Municipal de Saneamento Básico (assumindo a definição das políticas municipais de saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza pública e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas).

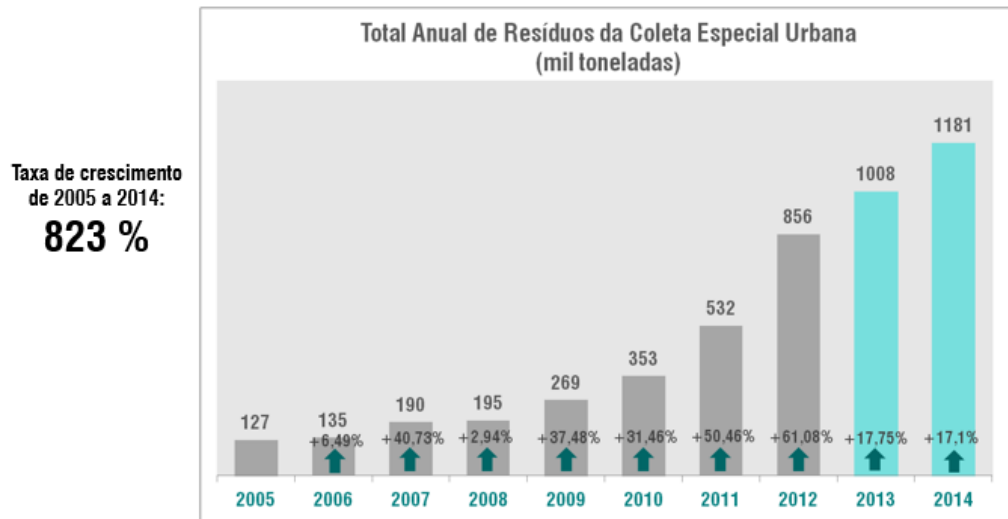
Enfim, pelo diagnóstico realizado e apresentado, o PMGIRS elencou alguns pontos determinantes tendo em vista a gestão integrada dos resíduos sólidos de Fortaleza, os quais se destacam: a necessidade urgente de erradicação dos vários “pontos de lixo” existentes, comprometendo a eficácia e a eficiência do sistema como um todo, bem como a definição de um programa bem estruturado para resolver essa situação; reativação do programa Ecocidadão com a operação Tira-Treco; definição da integração dos diferentes programas de educação ambiental (Ecofor, EMLURB, SEMAM etc.); revisão da Lei nº 8.408/99 (Lei dos grandes geradores de resíduos sólidos); definição de um modelo de gestão integrada, reunindo as capacitações presentes das SER's, EMLURB, SEMAM e ACFOR, tendo em vista uma fiscalização eficiente de todo o sistema; implantação do estabelecido no Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil de 2006 (Ecopontos, áreas de triagem e transbordo, usinas para beneficiamento dos resíduos); elaboração e implantação do Plano de Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos para a Reciclagem, cadastrando catadores, carrinheiros, associações, cooperativas etc., estabelecendo modelos de equipamentos e formas bem definidas para operação do sistema; criação de novas associações/cooperativas e de um sistema de controle, auxílio técnico-administrativo para as já existentes; estabelecer e implantar regras para cobrança da coleta do lixo etc.

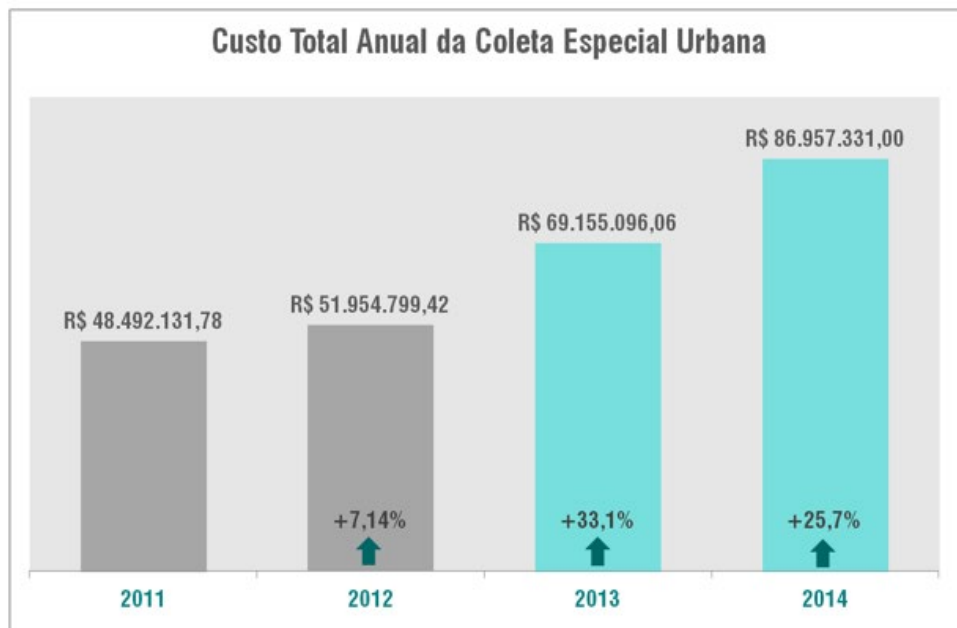
No ano de 2015, o Município de Fortaleza, através da Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP), secretaria criada em janeiro de 2013, fruto do advento da primeira reforma administrativa promovida pela gestão municipal que ganhou o pleito eleitoral de 2012, lançou o Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos, fundamentado, em boa parte, nos estudos e materiais coletados e expostos no PMGIRS (FORTALEZA, 2012; MUNICÍPIO DE FORTALEZA, 2018a).

Expôs que Fortaleza era a cidade que mais gerava resíduos no Brasil, igualando-se à cidade de Nova Iorque, e que diversas eram as causas que originavam e mantinham o problema do lixo urbano em Fortaleza, como, por exemplo: geradores de resíduos da construção civil e grandes geradores de resíduos comerciais que descartavam os seus resíduos em locais inadequados ou que contratavam transportadores clandestinos ou carroceiros para isso; logística da coleta pública de pequenos geradores de poda, entulho e volumoso historicamente ineficiente (Ecopontos, Tira-Treco e serviço tarifado da EMLURB não atendiam a demanda); maus hábitos da população; existência de áreas públicas e privadas abandonadas e degradadas; modelo da CEU pautado na gestão corretiva, custosa e não preventiva; legislação e fiscalização municipal inadequada e ineficiente, e inexistência de áreas de recebimento, triagem e reciclagem de resíduos da construção civil.

Advertia que os custos assumidos pela Prefeitura para enfrentar o problema do lixo eram significativos e crescentes. A taxa de crescimento de 2005 a 2014 foi de 823% com a coleta especial urbana (CEU).

Figuras 6 e 7 – Custos assumidos pela PMF para enfrentar o problema do lixo





Fonte: Slides nº 19 e 20 do Programa de Ações Gestão de Resíduos Sólidos – Versão CAMARA2 (2012).

Definiu e caracterizou o programa como: programa de ações de curto (6 meses), médio (12 meses) e longo (24 meses) prazo para a melhoria das condições de limpeza urbana da cidade. Implantação de ações de forma progressiva e em diversos bairros da cidade. Essas ações eram em diversas áreas (revisão da legislação, fiscalização, coleta seletiva e educação etc.), executadas por diversos órgãos da PMF (SCSP, ACFOR, EMLURB, Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA, SER's) e planejado para envolver a participação de toda a sociedade. Dos 13 projetos específicos (ações) destacaram-se o projeto Ecopontos da Cidade e, para melhor compreensão da pesquisa social, o projeto “Alô Cidade Limpa”, ambos programados para longo prazo.

O projeto Ecopontos da Cidade é a disponibilização de um conjunto de áreas/equipamentos à população para a entrega voluntária de materiais volumosos ou inservíveis e pequenas quantidades de poda e entulho, estimulando a disposição correta de resíduos sólidos visando à eliminação dos “pontos de lixo”, tendo prazo inicial proposto no segundo semestre de 2015 e um total de 42 Ecopontos. Já o projeto “Alô Cidade Limpa” seria a disponibilização pela Prefeitura de um serviço gratuito de coleta sob demanda de pequenas quantidades de resíduos da construção civil, poda e volumosos, evitando também a proliferação dos “pontos de lixo”, tendo prazo inicial no primeiro semestre de 2016.

Em 2017, a Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos, dando continuidade ao Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos, apresentou o balanço da Gestão de Resíduos Sólidos 2014/2015/2016 e as Ações para 2017. Portanto, baseada na gestão

de resíduos sólidos dos respectivos anos, a PMF planejou, através da SCSP, ações para 2017. (MUNICÍPIO DE FORTALEZA, 2018b).

Dentre as ações implementadas e os resultados, estavam: alteração da Lei nº 8.408/99 pela Lei nº 10.340/15 (Lei do grande gerador), dentre outras, dando maior efetividade ao cumprimento da legislação acerca dos resíduos e sua responsabilização (credenciamento de 13 novas empresas transportadoras); implantação de um sistema eletrônico de controle da geração, transporte e destinação final dos resíduos sólidos da construção civil (georreferenciamento em tempo real dos contêineres); apreensão de contêineres irregulares; implantação de sistema oficial de coleta seletiva municipal através do Recicla Fortaleza; Fiscal Cidadão (disponibilização de canal à população para denúncias de práticas relacionadas à disposição irregular de resíduos sólidos); ciclomonitoramento etc.

No que concerne ao projeto Ecopontos da Cidade, de janeiro de 2016 a abril de 2017: 25 Ecopontos foram implantados, requalificando as áreas do seu entorno e eliminando os “pontos de lixo”. Houve o seu fortalecimento e ampliação. Projetando para 2017, dentre outras ações, a implantação de mais 23 Ecopontos e o projeto Ecopolos da Cidade, que seria um conjunto de ações multidisciplinares, caracterizadas pelo acompanhamento contínuo, aplicadas a microrregiões com características socioambientais específicas, com o objetivo de melhoria dos aspectos de limpeza urbana.

Figura 8 – Resultados: Ecoponto Varjota



Fonte: CMF/ COLIMP/ SCSP (20 de março de 2017).

Figura 9 – Resultados: Ecoponto Conjunto Esperança

Fonte: CMF/ COLIMP/ SCSP (20 de março de 2017).

A área piloto escolhida para iniciar este projeto foi a Av. Presidente Castelo Branco, conhecida popularmente como Av. Leste-Oeste (inicialmente, no trecho compreendido entre a Rua Jacinto Matos até a Av. Pasteur, abarcando vários bairros da capital alencarina, dentre eles: Jacarecanga, Pirambu, Carlito Pamplona, abrangendo, portanto, parte do Grande Pirambu). Conforme a PMF/SCSP, o plano para o Ecopolo Leste-Oeste contemplaria ações integradas em quatro áreas: requalificação urbana (redução do canteiro central e implantação de ciclofaixa; implantação/requalificação das faixas de pedestres, de sinalização viária e de gradis no canteiro central, e requalificação de locais considerados “pontos de lixo”); logística de coleta (implantação do projeto agente de sustentabilidade e “alô cidade limpa”, kits de lixeiras subterrâneas, 03 Ecopontos¹⁵, etc.); mobilização social e educação ambiental, e monitoramento e fiscalização (ciclomonitoramento, fiscalização de grandes geradores etc.). Este projeto é coordenado pela SCSP em parceria com a ACFOR, Ecofor, SER I, Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) e SEUMA.

¹⁵Localização dos 03 Ecopontos: Rua Costa Matos, 5, Jacarecanga/Pirambu, esquina c/ Rua Jacinto Matos, ao lado do posto de saúde Guiomar Arruda – Areninha Pirambu/antigo kartódromo (inaugurado dia 05.05.17: Ecoponto Pirambu I); Av. Leste-Oeste, 2973, anexo a Escola Municipal Hilberto Silva, Carlito Pamplona/Pirambu (inaugurado dia 26.08.17: Ecoponto Leste-Oeste) e Rua Nossa Senhora das Graças, 505, Pirambu, esquina c/ Rua Santa Rosa (inaugurado dia 26.08.17: Ecoponto Pirambu II).

Figura 10 – Área do projeto-piloto Ecopolo da Leste-Oeste



Fonte: Nascimento (2019).

No que diz respeito à mobilização social e à educação ambiental, houve a previsão, dentre outras iniciativas, do “Projeto Carroceiro Cidadão”, que seria uma ação de responsabilidade socioambiental incentivadora do descarte correto de resíduos pelos carroceiros nos Ecopontos da região, sob a responsabilidade (de cadastrar os carroceiros participantes deste projeto) da Secretaria Executiva Regional I (já que a região citada pertence à área administrativa municipal da SER I). Este projeto teve também a denominação de “Projeto de Conscientização dos Carroceiros”, “Carroceiro Legal” e finalmente passou a se chamar “Programa E-Carroceiro”, sendo inaugurado juntamente com o Ecopolo da Av. Leste-Oeste no dia 26 em agosto de 2017.

No dia 6 de setembro de 2017, o então prefeito de Fortaleza, Roberto Cláudio, juntamente com os secretários titular e executivo da SCSP e os superintendentes da ACFOR e AGEFIS, apresentaram, em entrevista coletiva no Paço Municipal, novos projetos que integravam o Plano de Ações de Resíduos Sólidos de Fortaleza de 2015. A apresentação dos projetos tinha o seguinte título: Ações Especiais para Limpeza Urbana e Coleta Seletiva, de elaboração da Coordenadoria Especial de Limpeza Urbana e Resíduos Sólidos, da SCSP. Dentre as ações, estava o Programa E-Carroceiro, que marcava o início de um projeto-piloto, e o cronograma de implantação de Ecopolos em Fortaleza.

A apresentação iniciou-se reforçando que a problemática dos resíduos sólidos era um grande desafio para as grandes cidades com um custo financeiro considerável ao Município e que houve muitos avanços nos últimos 04 (quatro) anos. Citou que havia 33 Ecopontos e que o aumento do recebimento de resíduos da construção civil (entulhos) e volumosos eram significativos, e a meta era a expansão dos Ecopontos (atingindo a meta de 50 até dezembro de 2017 e 119 até dezembro de 2020).

No que tocava ao Ecopolo, um novo modelo na gestão dos resíduos sólidos, dizia que o conceito se baseava em um novo paradigma: indução da mudança de comportamento e atitude da população; requalificação das áreas urbanas; logística de coleta de resíduos; incentivo à coleta seletiva e à reciclagem; ações educativas e engajamento da sociedade; inclusão social; fiscalização intensiva; foco em microrregiões com características específicas; gestão e monitoramento por indicadores. Sobre o Ecopolo da Leste-Oeste, citava a promoção da inclusão social do carroceiro, contribuição dos carroceiros na correta destinação dos resíduos, novos equipamentos de destinação adequada (lixeiros subterrâneos), fiscalização intensificada, conscientização social, desenho urbano de forma a inibir o descarte irregular; tendo como resultados: redução de pontos de lixo (de 1.800 para 1.300), aumento de 90% da coleta particular etc.; projetando expansão para outros bairros.

Figura 11 – Carroceiro: inclusão social



PROMOÇÃO DE INCLUSÃO SOCIAL

Fonte: Coletiva de imprensa da Prefeitura Municipal de Fortaleza (6 de setembro de 2017).

Figura 12 – Carroceiro (José Eranildo Lopes, “Hulk”)



CARROCEIRO EM OPERAÇÃO

Fonte: Coletiva de imprensa da Prefeitura Municipal de Fortaleza (6 de setembro de 2017).

Já na explanação sobre o Programa E-Carroceiro, iniciava dizendo que o carroceiro era um dos atores-chave para superar o problema do lixo e que era necessário criar uma política pública de incentivo aos carroceiros de descarte de lixo nos Ecopontos. A lógica era remunerar o descarte adequado do carroceiro e o Banco Palmas (reconhecido por sua expertise em microcrédito social) seria o agente de microcrédito. A operação seria baseada na moeda alternativa, o e-dinheiro. A Ecofor subsidiaria este microcrédito e, juntamente da SCSP, definiria a logística e a remuneração. Finalizou dizendo que o programa E-Carroceiro seria expandido para todos os outros Ecopolos.

Figura 13 - Carroceiro

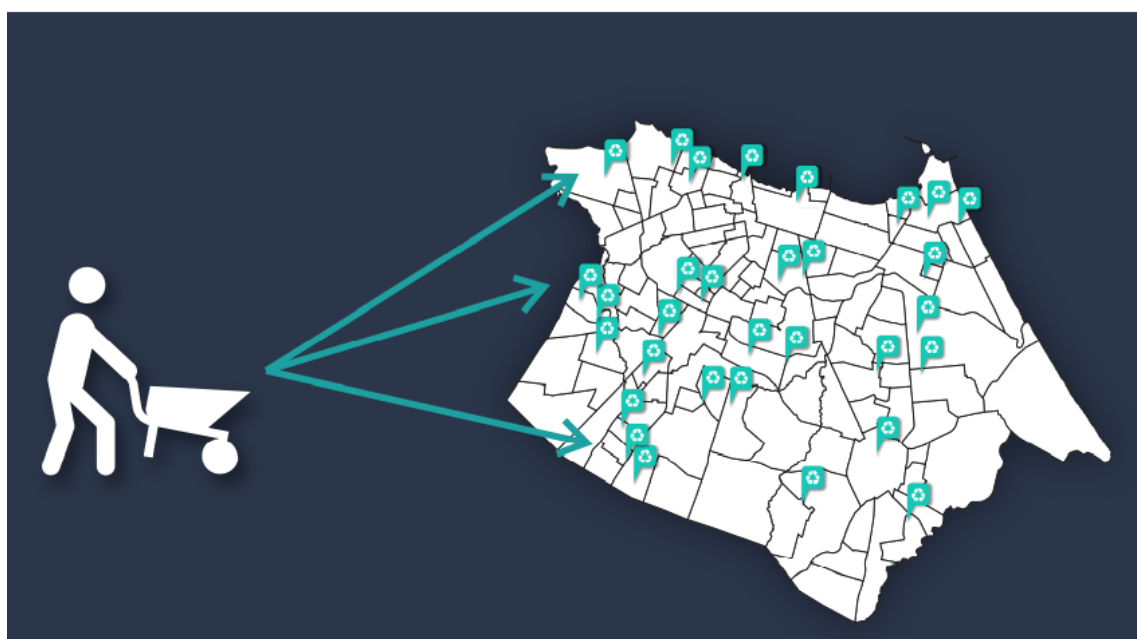
O CARROCEIRO É UM DOS ATORES-CHAVE PARA SUPERAR O PROBLEMA DO LIXO



Fonte: Coletiva de imprensa da Prefeitura Municipal de Fortaleza (6 de setembro de 2017).

Figura 14 – Apresentação coletiva de imprensa: Ações especiais para limpeza urbana e coleta seletiva

É NECESSÁRIO CRIAR UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO AOS CARROCEIROS DE DESCARTE DE LIXO NOS ECOPONTOS



Fonte: Coletiva de imprensa da Prefeitura Municipal de Fortaleza (6 de setembro de 2017).

Em 5 de março de 2018, o prefeito de Fortaleza, novamente com os secretários da SCSP e os superintendentes da ACFOR e AGEFIS, dentre outros, apresentaram a ampliação de plano de gestão integrada de resíduos sólidos, chamado: Programa de Gestão de Resíduos Sólidos Planejamento 2018-2020, continuando, assim com sua política pública de resíduos sólidos.

Explicitou inicialmente que o manejo inadequado de resíduos sólidos tinha consequências ambientais, sociais e econômicas insustentáveis. Em 2017, a PMF coletou só de resíduos especiais (os coletados pela CEU) 545.296 toneladas a um custo de R\$ 48.915.972,17. Considerava, ainda, expressivos os números, entretanto, houve melhoras significativas, pois em 2014 a coleta foi de 1.180.986 toneladas. Citou outras melhorias, como: 23 novas empresas transportadoras de resíduos credenciadas; controle por meio de sistema eletrônico dos resíduos da construção civil e da coleta pública; aumento da coleta particular; 41 Ecopontos (até março de 2018); aumento considerável do recebimento de resíduos (entulhos, volumosos e recicláveis) nos Ecopontos e diminuição a cada ano da coleta especial urbana gerando economia ao Município. Exemplificou que, no ano de 2017, com 38 Ecopontos houve economia de R\$ 680.569,00 ao cofre municipal e redução dos “pontos de lixo” de 1.300 em 2016 para 967 em 2017.

Com relação ao Ecopolo da Leste-Oeste, o então prefeito realçou que apresentou resultados além do esperado, pois os Ecopontos integrantes deste Ecopolo, os quais possuíam o programa E-Carroceiro, eram ainda mais eficientes que os demais Ecopontos – a média de coleta nos Ecopontos deste Ecopolo (e que possuía tal programa) era bem superior aos outros Ecopontos espalhados pela cidade. Ou seja, a coleta de resíduos da construção civil (entulho) representava 10,4 vezes a mais que os Ecopontos que não tinham o programa E-Carroceiro e a coleta de volumosos representava quase 04 vezes a mais. Já no que se referia aos resíduos recicláveis (programa Recicla Fortaleza) não havia superioridade, pelo contrário, era inferior aos demais.

Explicitou que menos “pontos de lixo” significava menos custo com saúde, mais melhoria urbana, mais geração de renda, mais inclusão social resultava em sustentabilidade social, econômica e ambiental. Salientando que, ainda havia muito o que ser feito.

Para o planejamento de 2018 a 2020, a PMF/SCSP focou em 5 (cinco) pontos: revisão da legislação (cobrança pela prestação da coleta às atividades econômicas, exceto aos microempreendedores individuais), controle e monitoramento (controle dos resíduos dos serviços de saúde e atividades econômicas dos grandes geradores), Ecopontos, Recicla Fortaleza e Ecopolos. Merecem destaque especial 3 (três) destes pontos: Ecopontos, Recicla

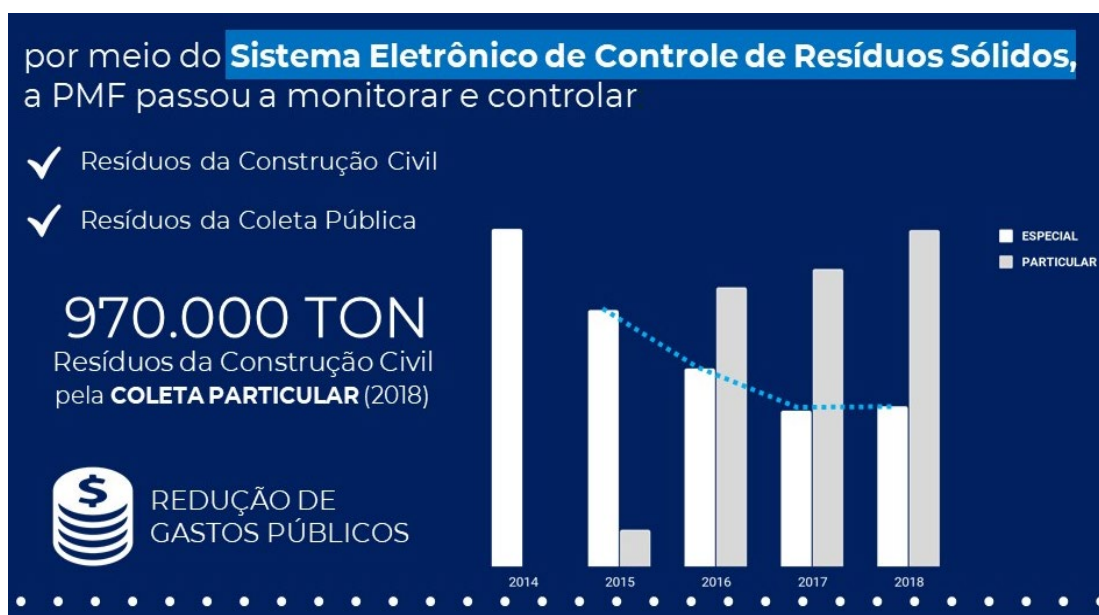
Fortaleza e Ecopolos. A meta da gestão era que, até 2020, houvesse 120 Ecopontos espalhados pela cidade com o programa “E-Carroceiro”, e também que se ampliasse o programa Recicla Fortaleza para estimular ainda mais o “cidadão” a reciclar, sendo estudada a possibilidade de a bonificação ser em dinheiro em espécie. A bonificação nos Ecopontos visava, segundo a PMF, estimular a realização da coleta seletiva. Previa ainda um projeto-piloto que seria uma coleta seletiva de porta-a-porta sobre demanda (inédito no Brasil, conforme a PMF) em 19 Ecopontos da cidade, sendo o Ecopolo da Leste-Oeste um dos contemplados.

Por último, a ampliação da quantidade de Ecopolos pela cidade, totalizando 7 (sete), um em cada Regional (área da SER), todos com o Programa “E-Carroceiro”. Finalizando a exposição do Programa de Gestão de Resíduos Sólidos Planejamento 2018-2020, a PMF ressaltou a seguinte frase: “Continuamos com a missão de fazer uma Fortaleza mais limpa e sustentável.”

No dia 3 de dezembro de 2019, no Paço Municipal, o então prefeito de Fortaleza, os secretários da SCSP e o superintendente da ACFOR, na presença de outros gestores e técnicos da PMF e de jornalistas, apresentaram o novo Programa de Ações de Coleta Seletiva e Limpeza Urbana a ser implantado ao longo de 2020 em Fortaleza, sendo anunciada a ampliação no número de Ecopontos, além da implantação de novas ferramentas que, segundo a Prefeitura, garantiriam a participação da população no processo de coleta e reciclagem de lixo, com metas de curto e longo prazo.

Começaram a apresentação lembrando que a PMF tinha iniciado em 2014 o Programa de Gestão de Resíduos Sólidos com ações que visavam disciplinar, prevenir e incentivar. Disciplinar: mudança no marco regulatório que responsabilizou com mais ênfase os grandes geradores pelo custeio dos serviços de coleta e destinação dos resíduos, resultando em um monitoramento da ACFOR, mais de 20.000 planos de gerenciamento de resíduos sólidos aprovados (2015-2019) e 39 empresas transportadoras credenciadas. Prevenir: por meio do sistema eletrônico de controle de resíduos sólidos, a PMF passou a monitorar os resíduos da construção civil e da coleta pública, resultando no aumento da coleta particular e redução na coleta especial urbana, reduzindo os gastos públicos. Incentivar: os Ecopontos foram implantados com o objetivo de eliminar os “pontos de lixo” da área de entorno, incentivar a coleta seletiva, reduzir os custos de limpeza urbana, minimizar as doenças relacionadas ao lixo.

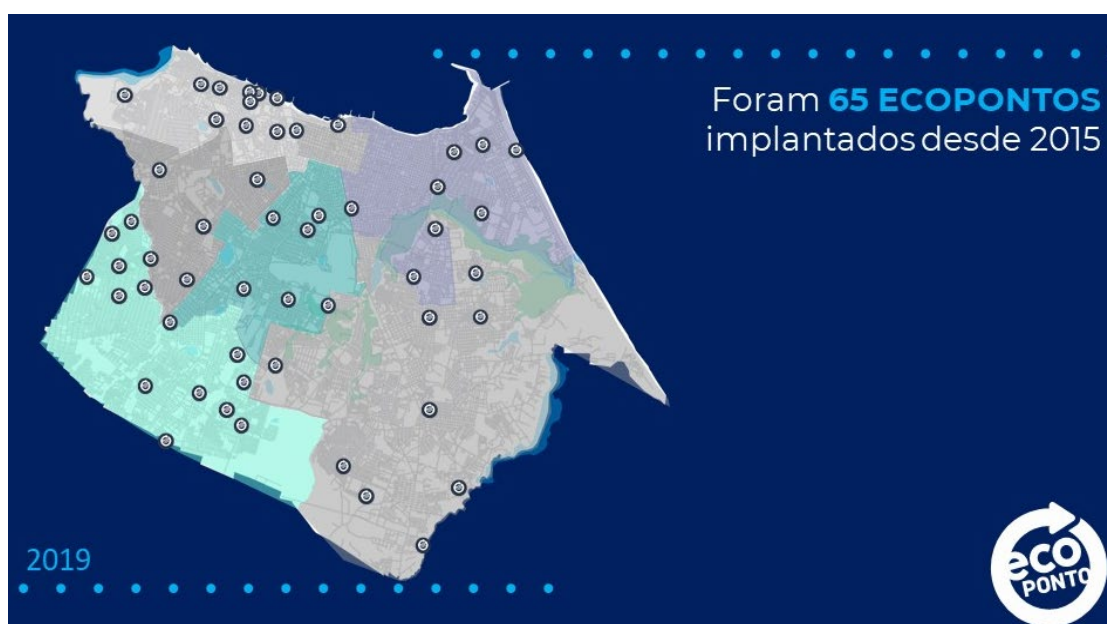
Figura 15 – Prevenir: Aumento da coleta particular e redução da coleta especial



Fonte: Coletiva de imprensa COLIMP (3 de dezembro de 2019).

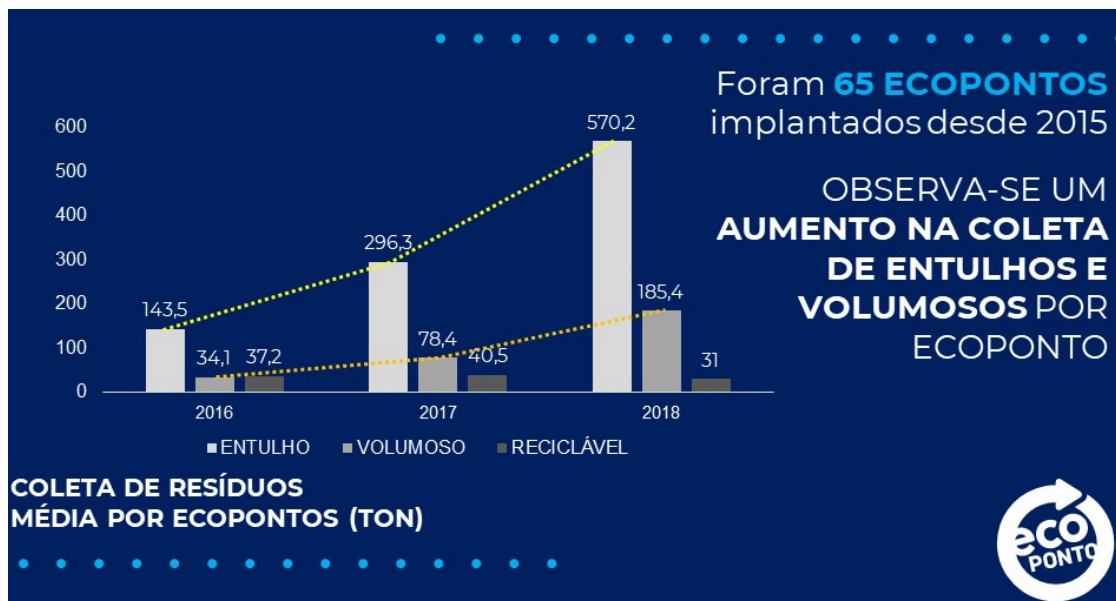
Foram 65 Ecopontos implantados desde 2015, e, desde então, observou-se um aumento na coleta de entulhos e volumosos por Ecoponto, que não só requalificaram ambientes degradados, mas também extinguiram os “pontos de lixo” do entorno (em 2016: raio de 138m; 2017: raio de 299m; 2018: raio de 371m) e estimularam a reciclagem (Recicla Fortaleza: 26.507 usuários e bônus de R\$ 613.706,37, tornando Fortaleza uma das cidades brasileiras que mais reciclavam com índice de reciclagem de 9,19%).

Figura 16 – Mapa dos Ecopontos (2019)



Fonte: Coletiva de imprensa COLIMP (3 de dezembro de 2019).

Figura 17 – Aumento na coleta de entulhos e volumosos por Ecoponto



Fonte: Coletiva de imprensa COLIMP (3 de dezembro de 2019).

Ainda no “incentivar” e Ecoponto, divulgaram o programa E-Carroceiro, que incluiu os carroceiros no ciclo produtivo de coleta de entulhos e volumosos. No ano de 2017, o programa E-Carroceiro foi responsável por 12,3% dos resíduos coletados nos Ecopontos, passando para 39,3% em 2019 (média de 2.300 ton./mês). Salientou a Prefeitura que o desafio ainda era grande e lidar com a questão do lixo requeria engajamento de todos, e programou para o ano de 2020 a ampliação da infraestrutura e dos projetos sociais.

Na ampliação da infraestrutura, mais 50 Ecopontos (40 com recursos municipais e 10 com recursos do Programa Fortaleza Cidade Sustentável do Banco Mundial) com prazo até agosto de 2020, agora com opção em e-dinheiro, além do desconto na conta de energia. Fora os Ecopontos, havia a implantação de 100 Ilhas Ecológicas, projeto-piloto que complementaria a infraestrutura dos Ecopontos. Seriam pontos de coleta seletiva espontânea à população, distribuídos em locais estratégicos na cidade, oferecendo mais alternativas para população reciclar.

Na ampliação dos programas sociais havia dois programas: o E-Carroceiro e o projeto-piloto Re-ciclo. Sobre o E-Carroceiro, a Prefeitura informou que o programa foi iniciado no ano de 2017, como projeto-piloto no Ecopolo da Leste-Oeste com 30 carroceiros. Desde então, o programa estava em expansão para toda a cidade, beneficiando 780 carroceiros, que também receberiam novos carrinhos padronizados, com prazo de início em dezembro de 2019 até fevereiro de 2020.

Sobre o Re-ciclo, ressaltou que os catadores eram agentes ambientais que contribuíam significativamente para a reciclagem no Brasil e muitas vezes trabalhavam sem condições adequadas. Este projeto-piloto era uma parceria da PMF com as associações de catadores, CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina) e GIZ (Agência de Cooperação Alemã para o Desenvolvimento) para aumentar a coleta seletiva da cidade utilizando triciclos (mecânicos e elétricos) com acesso às ilhas ecológicas.

Terminou a apresentação dizendo: “Ações como esta são fundamentais para mitigar os impactos no meio ambiente. Juntos, poder público e sociedade, podemos contribuir para uma Fortaleza mais limpa”.

Sete dias depois, em 10 de dezembro de 2019, a Câmara Municipal de Fortaleza (CMF) aprovou em Redação Final o projeto de Lei Ordinária nº 409/2019, de autoria da Prefeitura de Fortaleza (Executivo), que instituiu os programas sociais E-Carroceiro e E-Catador. Na ocasião, o plenário também aprovou uma proposta de emenda ao texto, de autoria do vereador Guilherme Sampaio (PT), a emenda 001. A emenda versava sobre a implementação dos programas, sendo preferencialmente desenvolvido junto aos carroceiros e catadores devidamente organizados em associações ou cooperativas, como preveem as Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos.

Este projeto de Lei Ordinária nº 409/2019 era oriundo da Mensagem nº 0060, de 1º de novembro de 2019, do chefe do Poder Executivo Municipal ao chefe do Poder Legislativo Municipal, encaminhada e recebida neste mesmo dia. A Mensagem, que incluía tal Projeto de Lei, dizia que era de relevante interesse público e que instituía os Programas Sociais E-Carroceiro e E-Catador no âmbito do Município de Fortaleza.

O conteúdo da Mensagem afirmava que os carroceiros e catadores eram trabalhadores informais que faziam parte do ciclo de coleta de resíduos sólidos nas cidades brasileiras e viviam em condições de vulnerabilidade social, muitas vezes expostos aos riscos de contaminação e transmissão de doenças. Os carroceiros coletavam majoritariamente entulhos, volumosos e insumos da poda de árvores, enquanto catadores coletavam resíduos recicláveis, como papelão, plásticos, alumínio, vidro etc. Também afirmava que a PMF vinha desenvolvendo, nos últimos anos, diversas políticas públicas orientadas para a coleta seletiva e a reciclagem que vinha impactando de maneira positiva na vida desses trabalhadores.

Dizia que o Programa E-Carroceiro vinha sendo testado de forma experimental na Secretaria Regional I, especificamente no Ecoponto Vila Velha, o que já tinha como resultado a promoção do vínculo entre carroceiros e Ecopontos. Também já tinham sido realizados encontros educativos com os carroceiros, visando à melhoria da qualidade de vida dos

participantes, a eliminação de “pontos de lixo” na região e a mudança de comportamento, por meio da promoção da cidadania, inclusão social, valorização da autoestima e da educação socioambiental. Buscando incentivar que os carroceiros dessem a correta destinação dos resíduos sólidos que transportavam, especialmente, entulhos e podas; o carroceiro participante era bonificado pela pesagem dos materiais entregues nos Ecopontos, e os bônus eram creditados na conta popular. A partir de então, o carroceiro passava a poder realizar compras no comércio local cadastrado no Programa E-Carroceiro, além de poder realizar transações bancárias e saques em locais autorizados.

Ainda em conformidade com a Mensagem, identificando-se a melhoria na qualidade de vida, autoestima e na inclusão social dos carroceiros com a experiência piloto do Programa E-Carroceiro, o Programa Social E-Catador, a ser implementado por meio legal, agiria junto aos catadores de Fortaleza, melhorando as condições de trabalho para a coleta de resíduos recicláveis.

O Projeto de Lei previa a ampliação do Programa Social E-Carroceiro para todas as Secretarias Regionais do Município, impactando especialmente a diminuição do descarte irregular de resíduos na cidade e a consequente diminuição dos “pontos de lixo”.

Segundo a Mensagem, eram vários e de fácil percepção os benefícios advindos da implantação dos Programas Sociais E-Carroceiro e E-Catador, e enumerou alguns: destinação adequada dos resíduos sólidos; limpeza urbana; inclusão social; desobstrução de passeios e outros espaços destinados à mobilidade; geração de renda para os carroceiros e catadores; fomento à economia-circular; melhoria urbana e ambiental.

Ratificou a Mensagem que esses Programas Sociais, além de contribuírem com a eliminação de “pontos de lixo” e o aumento da reciclagem em Fortaleza, poderiam contribuir com a renda, inclusão social e valorização da autoestima das famílias beneficiadas. Dessa forma, a legislação ora proposta tinha o condão de melhorar a limpeza urbana do Município, refletindo positivamente na qualidade de vida e no bem estar dos Fortalezenses e dos turistas que visitavam a capital cearense.

Finalizou expressando convicção que a Câmara Municipal de Fortaleza (CMF) conferiria apoio a tal propositura, dado o relevante interesse público.

A CMF aprovou a respectiva legislação e, no dia 20 de dezembro de 2019, o prefeito de Fortaleza (Roberto Cláudio) sancionou a Lei nº 10.975, publicada no Diário Oficial do Município (DOM) nº 16.656, de 23 de dezembro de 2019, instituindo assim os supracitados Programas Sociais.

De acordo com a lei municipal, os programas sociais seriam realizados por meio de ação intersecretarial, e com a colaboração da sociedade civil organizada, sob a coordenação da SCSP, possuindo os seguintes objetivos: desenvolver ações que visem a estimular a destinação adequada de resíduos sólidos; melhorar as condições sanitárias dos carroceiros e catadores; facilitar o acesso aos mesmos a equipamentos adequados para a realização do serviço; proporcionar aos carroceiros e catadores de baixa renda equipamentos para facilitar o transporte do material; propor meios que os possibilitem a geração de renda, e colaborar para uma melhor qualidade de vida para carroceiros e catadores. Não manifestava, portanto, de maneira expressa a inclusão social desses trabalhadores.

O Poder Executivo Municipal ficou autorizado a doar tais equipamentos aos carroceiros e catadores de baixa renda, e as atividades desses programas poderiam ser desenvolvidas em conjunto com as atividades de outros programas sociais do Município, sendo as despesas decorrentes desta lei por conta de dotações orçamentárias próprias.

No seu penúltimo artigo (art. 7º), explicitou que o Poder Executivo Municipal regulamentará a presente lei por meio de normas complementares, no que couber, e quando for necessária à sua efetiva aplicação. Por enquanto, não houve nenhuma referente ao E-Carroceiro. Mas há a Portaria nº 0028/2019, da SCSP, publicada no DOM nº 16.657, de 26 de dezembro de 2019, que dispôs sobre o credenciamento de associações e cooperativas de catadores de resíduos recicláveis da cidade de Fortaleza-CE no Programa Social E-Catador e deu outras providências.

4. 2 ANÁLISE DE CONTEXTO DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA

A dinâmica expositiva desta análise parte de uma introdução que aborda os fatores que alimentaram o processo econômico inclusivo no Brasil entre os anos de 2003 e 2014 (crescimento com inclusão) para, em seguida, discutir a paulatina desconstrução dessas políticas de inclusão social que alimentaram a expansão do emprego e da renda e a redução da pobreza no Brasil no período de 2015 a 2020. Seguindo a lógica neoliberal, a forma como o Estado foi conduzindo suas reformas, o governo tirou completamente o protagonismo do Estado na formulação de políticas públicas, cujas reformas foram no sentido de fragilizar o mercado interno, tornando esse mercado cada vez mais excludente, acentuando as desigualdades, aumentando a pobreza, agudizando as mazelas sociais.

Portanto, debatem-se dois períodos, de 2003 a 2014 (crescimento com inclusão) e a fase seguinte onde se teve uma afirmação do Estado Liberal (Neoliberalismo), processo que acabou levando a uma desconstrução das políticas de inclusão social, o que foi decisivo para o

contexto atual (de crise econômica, social, ambiental e política) e para os impactos negativos da crise sanitária no Brasil.

O ciclo de expansão da economia brasileira de crescimento com inclusão (2003 a 2014) aconteceu num contexto de forte subordinação do Brasil à lógica financeira do capitalismo contemporâneo, de predominância da acumulação rentista. Os ganhos financeiros foram predominantes, o que de certa forma inviabilizou a capacidade de investimento e a capacidade de intervenção do Estado na economia, pois o Estado teve que garantir, a todo momento, esse processo de acumulação financeira. Ainda assim, mesmo nessa situação, existindo esse constrangimento, houve nesse período um processo de forte ampliação do mercado interno nacional com a inclusão de uma parcela significativa da população no mercado formal de trabalho e na sociedade de consumo. Esse período favoreceu os extremos, ou seja, a elite financeira deste país, mas também os segmentos mais vulneráveis dessa sociedade, as classes com menor poder aquisitivo.

O que possibilitou esse crescimento/expansão do mercado interno? Em primeiro lugar, a ampliação do gasto social. Os gastos direcionados para a dimensão social cresceram substancialmente, muito em decorrência do aumento da arrecadação (em virtude do crescimento econômico), incremento da receita fiscal, melhorando as contas públicas. Apesar da ampliação, do aumento dos gastos sociais, as contas públicas estiveram, de certo modo, equilibradas. Houve um ajuste considerável.

Um segundo fator que possibilitou esse crescimento do mercado interno foi a recuperação do mercado de trabalho, a forte geração de empregos formais, a redução da taxa de desocupação¹⁶, a elevação da renda média do trabalho (tanto pelo aumento dos empregos formais como pela política de valorização do salário mínimo, introduzida também nesse período).

Um terceiro elemento teve a ver com a potencialização dos efeitos redistributivos da seguridade social instituída pela CF/88, como a nova geração de políticas sociais, onde se enquadraram várias iniciativas, inclusive no campo educacional (política de assistência estudantil, FIES, elementos importantes de construção do mercado interno mais democrático). Em relação à CF/88, houve, simbolicamente, dentre outros, o Benefício de Prestação Continuada (BCP) relevante na constituição desse mercado interno. E, finalmente, o combate à extrema pobreza e à pobreza, ou seja, as políticas, os mecanismos de transferência de renda: o

¹⁶A taxa de desemprego em 2013 ficou em 5,4% e em 2014 4,8%. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/desemprego-fica-em-43-em-dezembro-de-2014-diz-ibge.html>. Acesso em 13 abr. 2021.

Bolsa Família, em particular, que o governo Bolsonaro quer transformar e chamar de “Auxílio Brasil”.

Então, teve-se aí um padrão de crescimento econômico que culminou em um mercado interno dinâmico com expansão das exportações de produtos básicos (*commodities*). Forte expansão das chamadas *commodities* metálicas e agrícolas, surfando no dinamismo asiático, especialmente, no crescimento chinês, que foi fundamental para garantir o crescimento dessas exportações. Foi um cenário que possibilitou um maior crescimento dos recursos fiscais e, conseqüentemente, uma possibilidade real de financiar investimentos públicos em infraestrutura física e social sem pressionar as contas públicas. Um dado importante nesse período entre 2003 e 2014 é que o governo só não obteve superávit primário em 2014¹⁷ - ou seja, contas públicas equilibradas nesse período, apesar dos crescimentos dos gastos sociais.

Esse modelo de crescimento econômico com relativa inclusão social entrou em crise a partir de 2014, ainda nos governos petistas¹⁸, na gestão de Dilma Rousseff. Em 2015, essa crise se agravou e, efetivamente, teve essa dinâmica interrompida no período de 2015 a 2019 com afirmação de um contexto recessivo de baixo crescimento. De 2015 a 2019, o Brasil alternou situações de baixo crescimento com situações de recessão, devido, provavelmente, ao esgotamento do modelo de crescimento baseado nas exportações e na expansão do mercado interno. Primeiro, por conta da desaceleração do crescimento chinês e da queda dos preços das matérias-primas – fatores que minaram as bases do modelo de crescimento brasileiro – e com fatores relacionados ao recuo das receitas fiscais em função das desonerações fiscais utilizadas amplamente no governo Dilma (PT).

Importante frisar que essas desonerações foram cruciais no primeiro período pós-crise 2008, mas que logo em seguida acabaram gerando certo desequilíbrio fiscal, pois, com a desaceleração, a receita caiu e a política de desoneração acabou de certa maneira gerando desequilíbrio do ponto de vista fiscal.

Isso inviabilizou a expansão do mercado interno, gerando impactos negativos, principalmente, sobre os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Esse era o primeiro ponto. O segundo ponto era a própria reorientação da política econômica: primeiro, o governo Dilma,

¹⁷Disponível em:<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/contas-do-setor-publico-tem-primeiro-deficit-da-historia-em-2014.html> <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>. Acesso em 13 abr. 2021.

¹⁸Os governos petistas, na esfera federal, se deram de 1º janeiro de 2003 a 30 de agosto 2016 (impeachment de Dilma Rousseff). Governo Lula foi de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2010. E o governo Dilma foi de 1º de janeiro de 2011 a 30 de agosto de 2016.

seguiu com o governo Temer¹⁹ (MDB) e agora com o governo Bolsonaro²⁰ (eleito pelo PSL e atualmente sem partido).

Com a reorientação da política econômica a partir do governo Temer, houve a retirada do protagonismo do Estado na formulação das políticas públicas. A nova orientação priorizou, principalmente, uma lógica recessiva de ajuste fiscal: ataques frontais aos direitos dos trabalhadores e o desmonte de políticas públicas, desconstruindo os pilares da seguridade social. Isso no período de 2015 a 2020, em que foram implementadas reformas neoliberais, reformas mais (des)estruturantes, que tiveram como foco, mais uma vez, a afirmação dessa lógica de ajuste fiscal – vide a reforma da Emenda Constitucional nº 95/2016, do teto dos gastos, que criou por um período de 20 anos um teto para o crescimento das despesas primárias, restringindo o crescimento das despesas ao gasto realizado no ano anterior e corrigido pela inflação, ocorrida no governo Temer (MDB).

Esse novo regime fiscal afetou, evidentemente, os gastos sociais, essencialmente no campo da educação e saúde, assim como a expansão e o crescimento dos programas de transferência de renda. Uma reforma que minou os fatores que possibilitaram o crescimento do mercado interno. A segunda reforma, também no governo Temer (MDB), foi a reforma trabalhista, em 2017, que comprometeu significativamente a trajetória virtuosa de geração de empregos formais e desemprego observada entre 2003 e 2014. Entre outras medidas, a reforma reduziu a proteção do Estado aos trabalhadores e aumentou o poder de barganha das empresas nas relações de trabalho, aquela ideia da prevalência do “negociado sobre o legislado”. Tal reforma localizou-se num contexto de recessão que foi extremamente desfavorável aos trabalhadores.

O impacto de tudo isso foi um desajuste fiscal, a princípio, e um aumento substancial da informalidade no período de 2016 a 2020, acentuando um quadro de deterioração que se observava desde 2015, em função da conjuntura recessiva. As reformas foram adotadas a partir de 2016, mas já vinham numa conjuntura de baixo crescimento.

Revertendo um quadro anterior de forte crescimento dos empregos formais, houve um crescimento da informalidade, ou seja, houve um processo de precarização do mercado de trabalho o que ocorreu sem mudanças favoráveis na taxa de desocupação. O desemprego chegou entre 11 e 12% apesar da reforma trabalhista, já que ela vinha para reduzir o desemprego, mas isso não ocorreu. Pelo contrário, piorou: elevou-se ainda mais, atingindo no último trimestre de 2020 a marca de 13,9% da taxa de desemprego e de 28,7% a taxa de

¹⁹ O governo Temer foi do dia 31 de agosto de 2016 a 31 de dezembro de 2018.

²⁰ O mandato presidencial de Jair Messias Bolsonaro é de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2022.

subutilização, o que correspondeu a 13,9 milhões de brasileiros desempregados e 5,8 milhões de desalentados, conforme dados oficiais do IBGE²¹, cenário agravado no ano de 2021.

Com todo esse cenário, foram potencializados os efeitos da pandemia da COVID-19, um generalizado contexto da crise sanitária. A situação já era complicada, a economia já vinha numa situação de baixo crescimento e com a retirada de direitos, aumento da desigualdade e exclusão social e da pobreza, não se podendo atribuir à crise sanitária a situação de crise econômica. Desde 2015, o Brasil enfrentava uma situação de extrema fragilidade econômica, dessa forma, a pandemia só acentuou uma situação já existente.

Esse contexto intensificou a crise econômica em andamento, pois a consolidação do Estado Neoliberal fragilizou completamente os gastos sociais, as políticas públicas, e conseqüentemente, no caso da pandemia, o sistema público de saúde. As políticas de austeridade fiscal e econômica voltadas aos cortes drásticos das políticas de proteção social privilegiaram os interesses do mercado em detrimento de uma forte intervenção do Estado no campo social, econômico, político, ambiental e da saúde. O desmonte significativo do aparato social estatal nesse período, com redução dos investimentos, dentre outros, estava associado a essa reorientação da intervenção do Estado na economia.

Relevante registrar que na fase de crescimento com inclusão social, há uma espécie de tensão entre o Estado Neoliberal e o Estado Neodesenvolvimentista, mas, nesse momento, havia (como ainda há) uma afirmação do Estado Neoliberal, este mesmo Estado que promoveu e promove tanta desigualdade e exclusão social, mazelas e situações contraditórias de toda ordem no mundo todo. No Estado do Ceará, bem como no Município de Fortaleza, esse contexto não foi diferente.

No Ceará, mais de 40% dos cearenses estavam abaixo da linha da pobreza, ou seja, 42% da população sobreviviam com até R\$ 420 mensais, quase 4 milhões de pessoas na condição econômica de pobreza. Considerando uma renda de R\$ 145, de extrema pobreza, a porcentagem era de 12%. Já no Brasil, a marca de brasileiros abaixo da linha da pobreza era de 25,3%. Os números foram obtidos da Síntese de Indicadores Sociais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que analisou os dados entre 2014 e 2018, e divulgados em edição de 23 de março de 2021, do jornal O Povo²².

No entanto, esse quadro, que já era desalentador, piorou: de acordo com o Cadastro Único, mecanismo do governo federal de acesso a programas sociais para a população

²¹Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em 13 abr. 2021.

²²Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/economia/2019/11/07/mais-de-40--dos-cearenses-estao-abaixo-da-linha-da-pobreza.html>. Acesso em 14 abr. 2021.

vulnerável (e bastante utilizado durante a pandemia no que concerne a concessão do auxílio emergencial), que reúne um conjunto de informações sobre a condição dos indivíduos e das famílias brasileiras, no ano de 2020, o Estado do Ceará possuía 5.121.972 de pessoas vivendo em situação de pobreza e de extrema pobreza. Dessas pessoas, 3.068.443 (33% da população cearense) viviam em condições de miséria, com renda mensal de R\$ 89,00. Isso correspondia a 55,75% da população cearense ser pobre ou extremamente pobre. Com a continuação da pandemia, esses números tendiam a aumentar. O assunto foi objeto de reportagem do jornal Diário do Nordeste²³ do dia 7 de janeiro de 2021.

Uma das contradições mais evidentes promovidas pelo sistema do capital na capital do Ceará (segunda maior capital populacional do Nordeste²⁴), e pertinente à pesquisa social, foi o fato de o Município de Fortaleza, coincidentemente no período da gestão Roberto Cláudio, construir um arcabouço legal²⁵ acerca da proibição de circulação de veículo de tração animal. Ou seja, na cidade de Fortaleza, um ser humano pode puxar uma carroça carregada com centenas de quilo de entulhos e volumosos, existindo até um programa social instituído em lei, como os carroceiros integrantes do Programa E-Carroceiro diariamente fazem para sobreviver. Já os animais (quadrúpedes) não podem em virtude de proibição em várias leis. Este fato foi motivo de várias reportagens²⁶ e de debate²⁷ na Câmara Municipal de Fortaleza.

²³Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/com-51-milhoes-de-pessoas-na-pobreza-cestem-33-da-populacao-em-situacao-extrema-vivendo-com-r-89-1.3030635>. Acesso em 8 jan. 2021.

²⁴Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/12/04/fortaleza-e-a-capital-do-nordeste-com-maior-crescimento-populacional-em-2018.html>. Acesso em 9 dez. 2019.

²⁵Lei nº 10.540, de 09 de setembro de 2016 (DOM nº 15.902, de 29 de novembro de 2016) que dispôs sobre a proibição da utilização de veículos de tração animal em estabelecimentos de comercialização de material de construção e/ou similares; Lei Complementar nº 270, de 02 de agosto de 2019 (DOM nº 16.558, de 02 de agosto de 2019) Código da Cidade, que previu no art. 795, como infração gravíssima: “Realizar o transporte de resíduos com veículo de tração animal”) e a Lei nº 10.938, de 03 de outubro de 2019 (DOM nº 16.611, de 17 de outubro de 2019) que estendeu a proibição para todos os estabelecimentos comerciais. Todas as leis foram sancionadas pelo prefeito Roberto Cláudio.

²⁶Reportagens disponíveis em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/lei-que-proibe-uso-de-carrocas-com-animais-e-sancionada-mas-falta-regulamentacao-1.1668118>, do dia 12 de dezembro de 2016; <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/proibido-pelo-municipio-transporte-de-carga-em-carrocas-persiste-1.2031140>, do dia 27 de novembro de 2018, e <http://blogdoeliomar.com.br/2019/06/28/codigo-da-cidade-proibe-carrocas-a-tracao-animal-mas-puxada-por-gente-pode/>, do dia 28 de junho de 2019. Acesso em 14 abr. 2021. A reportagem do dia 27 de novembro de 2018 relatou que, um dos animais (uma burra) carregou quase 800 quilos de telhas e que a rotina de transportar cargas, das 7h às 17h, todos os dias, era extenuante e sacrificante. E em Fortaleza, uma das áreas onde a prática era mais comum era a Regional I, que concentrava bairros periféricos. Situação similar (ou até pior) a dos carroceiros que trabalham diariamente de 07h as 19h (horário de funcionamento do Ecoponto Leste-Oeste) puxando carroças, algumas vezes, com peso superior a 01 tonelada, conforme relatos dos carroceiros e colaboradores do Ecopolo Leste-Oeste, obtidos durante a pesquisa de campo.

²⁷Em 3 de setembro de 2019, dia em que a CMF aprovou projeto que proibiu veículos de tração animal em todos os estabelecimentos comerciais de Fortaleza, a vereadora que propôs a iniciativa, Larissa Gaspar (PT) comemorou tal aprovação afirmando que a cidade dava um salto civilizatório na política de proteção dos animais e que estes eram sujeitos de direitos. Por sua vez, o vereador Sargento Reginauro (sem partido) o qual também votou favorável, alertou que, a iniciativa embora ampliasse a proibição, ainda deixava uma lacuna para o uso do veículo de tração animal por pessoas comuns. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br/cmfor-aprova->

Outra contradição marcante nesta cidade foi com relação ao sistema público de carros elétricos compartilhados, projeto pioneiro no Brasil, que a PMF, através da SCSP, implantou durante a gestão Roberto Cláudio. Em evento realizado dia 20 de dezembro de 2019, na Praça Luiza Távora, localizada em bairro nobre da capital, a Prefeitura entregou novos carros elétricos do VAMO Fortaleza. Esses novos veículos eram de um modelo mais espaçoso, confortável e moderno, “alinhado ao padrão de demanda dos usuários”. O principal benefício desse sistema seria o incentivo às energias limpas e renováveis, não emitindo gases poluentes e poluição sonora, assim como já acontecia em cidades europeias, como Paris, Milão, Londres, e nos Estados Unidos, disse a Prefeitura²⁸.

Tal projeto já estava com 3 (três) anos e o desafio da Prefeitura era sua expansão, como também que o VAMO fosse movido a biometano (gás produzido a partir dos resíduos sólidos). Os Ecopontos poderiam funcionar como espaços de abastecimento para esse tipo de modal.

A SCSP tinha iniciado uma série de conversações com a Companhia de Gás do Ceará (CEGÁS) e desenhado uma ideia de piloto, estavam em uma fase de conversação técnica e já havia tecnologia para isso. Todavia, era necessário estabelecer parcerias com a iniciativa privada já que não seria utilizado dinheiro público para o desenvolvimento da tecnologia, que deveria ser iniciada em 2021.

Obviamente que tal iniciativa não era completamente ruim., pois o VAMO Fortaleza usa energia limpa, renovável e com intenção de utilizar resíduos sólidos, mitigando todos os seus efeitos deletérios ao planeta, portanto, ecologicamente correto, e harmonizando-se aos mandamentos contidos na PNRS. Ademais, não seria gasto dinheiro público.

Nesse sentido, por mais que essa intenção da PMF por um lado tivesse sua relevância, a Organização das Nações Unidas (ONU) alertou, no fim do ano de 2019²⁹, que a década de 2010-2019 deveria ser a mais quente já registrada. Dados da Organização Meteorológica Mundial (OMM) apontavam ainda que o ano de 2019 poderia terminar entre os três mais quentes da história. O relatório também indicava que a tendência de aquecimento se mantinha desde os anos 1980 e que cada década vinha sendo sempre mais quente do que a anterior. Em 2018, a concentração na atmosfera de gases de efeito estufa bateu recorde.

projeto-que-proibe-tracao-animal-em-todos-os-estabelecimentos-comerciais-de-fortaleza/. Acesso em: 13 jan. 2020.

²⁸Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-entrega-10-novos-carros-eletricos-do-vamo-fortaleza> e <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/lixo-pode-gerar-combustivel-para-carros-compartilhados-na-capital-1.2190208>. Acesso em: 24 dez. 2019.

²⁹Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/mundo/2019/12/04/decada-de-2010-2019-deve-ser-a-mais-quente-ja-registrada--alerta-onu.html>. Acesso em: 9 dez. 2019.

Contudo, não deixa de ser uma afronta, uma absurda contradição, pois o Município que possui um projeto desta envergadura, moderno igual aos países ditos de primeiro mundo, possui também um projeto que possibilita que um ser humano tire seu sustento e de sua família puxando um dos veículos mais antigo do mundo e tradicionalmente puxado por um animal, a carroça, repleta de resíduos sólidos. Esse veículo novo, moderno e confortável, efetivamente entregue, poderia certamente ocupar e disputar o mesmo espaço com uma carroça em um dos 86 Ecopontos espalhados pela capital. Um estaria para abastecer o veículo automotor, outro estaria para tentar abastecer a cozinha de casa.

Essas contradições foram robustecidas quando a ONU, também no fim do ano de 2019, publicou pesquisa pertinente ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³⁰, em que o Brasil figurava como o país que mais perdia posições no ranking mundial desse índice quando o valor era ajustado à desigualdade, ou seja, quando se levava em consideração as distorções em saúde, educação e renda. O IDH brasileiro caiu de 0,761 para 0,574, uma perda de 24,57% no valor, o que fez o Brasil cair 23 posições quando comparado ao restante do mundo.

Apontou o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD) que a fatia dos 10% dos mais ricos do Brasil concentrava 41,9% da renda nacional. O universo dos 1% mais ricos representava 28,3% da renda, sendo a segunda maior concentração do mundo nesta parcela populacional, atrás apenas do Qatar (29%).

Com relação à crise sanitária, assunto relevante e abordado propedeuticamente, foi notória a falta de condução do governo federal no enfrentamento da Covid-19. O Presidente da República desqualificou as falas das autoridades sanitárias, desrespeitou publicamente suas recomendações, acirrou tensões, não liberou recursos necessários ao enfrentamento da crise e deslegitimou seus ministros quando ousaram contrariá-lo de um posicionamento genocida (chegando a ter três ministros da saúde até o ano de 2020). Assim como criou uma falsa disjuntiva entre a defesa da saúde pública em contraposição a economia, oposição entre mercado e vida, no caso – defesa da vida ou do mercado.

O isolamento social foi fundamental para a retomada da atividade econômica, inclusive utilizando mecanismos de *lockdown*, como forma de sair para reabertura da economia de forma gradativa. Entretanto, havia outro aspecto considerável que seria o caráter excludente da economia brasileira. O vírus não foi democrático: as comunidades mais vulneráveis careciam de condições materiais e os trabalhadores que pertenciam a essas comunidades precisavam continuar trabalhando, mesmo os trabalhadores de serviços não essenciais, mesmo em serviços

³⁰Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/pais/online/no-idh-ajustado-por-desigualdade-brasil-perde-23-posicoes-1.2184972> Acesso em: 12 dez. 2019.

em processo de precarização, de trabalhos parciais, desempregados etc. Até porque a ajuda do governo foi insignificante (R\$ 600 o teto), intervenção essa que não foi suficiente para manter as pessoas em isolamento. A periferia carecia de condições materiais, e isso, evidentemente, acabou de certa forma inviabilizando o isolamento social.

Com a crise sanitária de 2020, teve-se um agravamento do mercado de trabalho. Houve uma deprimente queda do emprego formal e informal, agravada por uma forte queda da produção industrial intensificando um processo de desindustrialização em curso no país há 3 (três) décadas. Então, os empregos vinculados à indústria foram caindo de forma significativa, movimento que vem desde a década de 1990.

Então, qual a reflexão acerca desse quadro? Primeiro: a crise econômica mundial foi uma oportunidade para reflexão sobre os malefícios do capital/capitalismo financeiro improdutivo. Há algum tempo, a economia mundial é dominada pela finança (dominância do capital financeiro), o que evidentemente foi e é extremamente prejudicial para, especialmente, o setor produtivo, para geração de emprego e renda etc. À vista disso, é preciso de alguma forma recuperar a capacidade de investimento do Estado e priorizar a esfera produtiva em detrimento da especulação, do rentismo etc. – o que passa evidentemente pela redefinição do papel do Estado na economia. Essa redefinição torna-se imperativa com políticas públicas sociais incluídas que permitam o fortalecimento do sistema público de saúde como o SUS, por exemplo, e a necessidade de acrescentar a questão da renda mínima universal (crucial nesse momento), para além dos programas sociais de transferência de renda. Precisa-se de um Estado que priorize a dimensão social tornando efetiva as ações que eliminem a extrema pobreza, mitiguem a pobreza, o desemprego, o subemprego, a desigualdade e exclusão social conjuntamente, e as ameaças sanitárias, ambientais, dentre outras.

4.3 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DE UM PROGRAMA

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, alicerçada sobre o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) – Estado este que teve origem no pensamento keynesiano –, foi uma forma encontrada pelo governo de então (período pós-ditatorial, redemocrático) de promover o bem-estar social e econômico da nação, prevendo uma série de direitos à população. Alguns desses direitos têm relação com a política pública de resíduos sólidos, política em comento na presente pesquisa social e que está inserida no contexto do meio ambiente. A CF/88 representa, desse modo, um marco na legislação ambiental brasileira, pois além de ter sido a responsável por sua elevação à categoria dos bens tutelados

pelo ordenamento jurídico, sistematizou a matéria ambiental e estabeleceu o direito ao meio ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo e da coletividade.

No que tange a essa temática, a CF/88 expressou, dentre outras previsões, que é da competência de todos os entes federados, inclusive dos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como promover a melhoria das condições de saneamento básico. Contemplou ainda o direito de todos de ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Estado e à coletividade o dever para com o desenvolvimento sustentável.

Porém, indubitavelmente, a experiência brasileira demonstrou que o Estado de Bem-Estar Social se encontrava ainda carente de certa efetivação, cumprimento em seus direitos (como até hoje se encontra). Isso se deu, em grande parte, ao ingresso do neoliberalismo no fim dos anos 80 e início dos anos 90 no Brasil, bem como sua atuação cada vez mais presente e devastadora sobre os direitos sociais e ambientais. Portanto, ainda há no país um longo caminho a ser percorrido entre a declaração e a efetiva prestação dos direitos fundamentais estabelecidos na CF/88.

Uma prova disso é a política pública de resíduos sólidos que somente em 2 de agosto de 2010, 22 anos após a promulgação da “Constituição Cidadã”, o Estado brasileiro instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), através da Lei nº 12.305, que serve de base e norte para todo o arcabouço jurídico acerca da política pública de resíduos sólidos em todas as suas instâncias: federal, estadual e municipal.

Seguindo a análise da trajetória institucional, é interessante relembrar o exposto pelo art. 5º da Lei nº 12.305/10, ou seja, a PNRS integra a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), com a Política Federal de Saneamento Básico e suas diretrizes nacionais, e com a Lei de Normas Gerais de Contratação de Consórcios Públicos.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/81, datava do período do regime militar, de restrição dos direitos e de um projeto desenvolvimentista que produziu resultados bastante contraditórios, já que o país ingressou numa fase de industrialização e crescimento econômico acelerados, mas sem beneficiar grande parte da população, em particular a classe trabalhadora. Todavia, em 1981, já não havia mais essa fase “crescente”, e foi sancionada esta lei pelo então presidente/ditador João Figueiredo. Esta lei sofreu várias alterações em diferentes governos até o ano de 2015 (com a Medida Provisória nº 687). Contraditoriamente, no ano de 2015, o país que era governado pela primeira presidenta,

democraticamente eleita, Dilma Rousseff, vítima da ditadura militar, e que sofreu impeachment em 2016.

A Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), Lei nº 9.795/99, foi sancionada pelo presidente, sociólogo, ex-professor universitário, eleito e reeleito (1995-2002), Fernando Henrique Cardoso (um dos fundadores do PSDB, exilado pela ditadura militar e um dos constituintes de 1988). Aqui cabe uma observação: o neoliberalismo no Estado brasileiro começa com o governo de Fernando Collor de Mello (1990) e se consolida com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (1995) à Presidência da República, quando houve redução de investimentos públicos e privatização de empresas estatais.

A Política Federal de Saneamento Básico (PFSB) e suas diretrizes nacionais, Lei nº 11.445/07, a Lei nº 11.107/05 (Normas Gerais de Contratação de Consórcios Públicos) como também a própria Lei nº 12.305/10 e seus decretos regulamentadores foram sancionados pelo presidente, ex-metalúrgico, ex-sindicalista, eleito e reeleito (2003-2010), Luiz Inácio Lula da Silva (um dos fundadores do PT, ex-presos político e constituinte de 1988). Salienta-se que, neste período, a ex-presidenta Dilma Rousseff era ministra do governo Lula (do Ministério de Minas e Energia, até 21 de junho de 2005, e depois da Casa Civil), período este também de dominância dos ditames neoliberais, de liberalização econômica, mas com políticas públicas, com certa ampliação do Estado Democrático de Direito e enfoque no combate à fome e à pobreza, através, por exemplo, das políticas públicas sociais de transferência de renda.

Por sua vez, esta política de saneamento foi alterada pela Lei nº 14.026, de 15 de junho de 2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico, sancionada pelo presidente Jair Messias Bolsonaro, ex-militar do Exército (eleito pelo PSL e atualmente sem partido, para o mandato presidencial do dia 1º de janeiro de 2019 ao dia 31 dezembro de 2022), adepto também do neoliberalismo, liberal na economia e conservador nos costumes.

Seguindo na análise da Lei nº 12.305/10, em seu art. 15 diz que a União elaborará sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES), com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos. Entretanto, até a presente data não houve ainda publicação oficial de tal Plano. Há, como comentado, um Plano de agosto de 2012 e outro em fase de elaboração e que passou por consulta pública no ano de 2020, quando, na verdade, o Plano já deveria ter sido implementado no país. Isso é apontado como uma das vulnerabilidades em nível nacional prejudicial ao planejamento, à implantação, à avaliação, ao monitoramento e à fiscalização da política de resíduos sólidos nos Municípios brasileiros, como também o

cumprimento dos mandamentos desta política nacional (FIGUEIREDO; BASTOS; MENESES, 2020).

Regulamentando a Lei nº 12.305/10, há o Decreto nº 7.404/10, que estabeleceu normas à execução da Lei, criou o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa (BRASIL, 2010b). Ocorre que, o Comitê Interministerial foi extinto pelo Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019, que revogou os artigos 3º e 4º do Decreto nº 74.04/10, sem mencionar a criação de outro comitê para substituí-lo – tornando a Política ainda mais manca, pois tal Comitê tinha por finalidade apoiar a estruturação e implementação da PNRS, articulando órgãos e entidades governamentais a fim de possibilitar o cumprimento das determinações e das metas previstas pela Política.

Lembrando que esse Comitê era originalmente composto por 12 ministérios do governo federal, dentre eles: das Cidades; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Saúde; de Minas e Energia; da Fazenda; do Planejamento; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente. Isto à época, pois com o governo Temer (31 de agosto de 2016 a 31 de dezembro de 2018) e mais ainda com o governo Bolsonaro e suas reformas, o Estado brasileiro vem sendo reduzido.

Outra desidratação dessa Política foi a revogação pelo Decreto nº 10.473, de 24 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020b), do Decreto nº 7.405/10 (BRASIL, 2010c), que instituiu o Programa Pró-Catador e denominou Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003. O decreto revogador não mencionou a criação de outro programa para substituí-lo nem denominação do comitê. Dessa forma, ambas as revogações (extinções de direitos) foram realizadas em menos de 2 (dois) anos do mandato do presidente Jair Bolsonaro.

O Programa Pró-Catador tinha por finalidade integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento. Esse programa poderia ser realizado em cooperação com órgãos ou entidades da administração pública federal e órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele aderissem.

O Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis era responsável por coordenar a execução e realização do

monitoramento do Programa Pró-Catador e era composto por de 16 ministérios, como: da Educação; da Saúde; do Trabalho e Emprego; da Ciência e Tecnologia; do Meio Ambiente; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (junção do Ministério da Assistência Social e Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, criados durante o governo Lula); das Cidades; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Previdência Social; do Turismo; do Planejamento; de Minas e Energia; da Fazenda; da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (antiga Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República). Percebe-se, logo, desta composição, uma importante atenção pelo tema e um robusto aparato estatal de proteção social dessa política pública. Em suma, sua valorização e reconhecimento legal.

Este Comitê nasceu com o Decreto (s/n) do dia 11 de setembro de 2003, que criou o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo, com a finalidade de implementar o Projeto Interministerial Lixo e Cidadania: Combate à Fome Associado à Inclusão de Catadores e à Erradicação de Lixões, visando garantir condições dignas de vida e trabalho à população catadora de lixo e apoiar a gestão e destinação adequada de resíduos sólidos nos Municípios; articular as políticas setoriais e acompanhar a implementação dos programas voltados à população catadora de lixo, e definir mecanismos de monitoramento e avaliação da implantação das ações articuladas que deveriam atuar de forma integrada nas localidades.

Em 2003, a composição do Comitê era de 11 ministérios e 2 bancos públicos (BNDES e CEF), sendo este decreto sancionado pelo então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e 2 (dois) dos seus ministros, conhecidos por suas atuações na política de inclusão e participação social: José Graziano da Silva (tornando-se, posteriormente, integrante da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, após implantação de programas sociais no governo Lula de combate à fome e extrema pobreza) e Olívio de Oliveira Dutra (introdutor e adepto durante seus governos no Estado do RS de políticas públicas de participação social, como por exemplo: orçamento participativo).

Com o advento do Decreto nº 7.405/10 (BRASIL, 2010c), passou-se a denominar Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, adicionando, portanto, a inclusão econômica e alterando a denominação de Catadores de lixo para Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, demonstrando-se, de certa forma, uma continuação, uma construção (mesmo que lenta e tardia) e ampliação desta política pública, sua relevância e denotação também de um viés econômico à mesma.

Essa desestruturação (oriunda da revogação de tais dispositivos) só fez agravar a situação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (carroceiros) que desde muito tempo é bastante precária, sendo de conhecimento público e notório. Essa situação foi diagnosticada pelo próprio governo federal, como demonstrou o Plano Nacional de Resíduos Sólidos de 2012 e o PLANARES que ainda se encontra em fase de elaboração, também corroborada por outros documentos institucionais federais (como as disposições normativas revogadas acima elencadas) e demais documentos exarados pelo poder público a nível estadual e municipal, como anteriormente declinados (planos estaduais e municipal de resíduos sólidos etc.). Ou seja, o Brasil, segundo levantamentos oficiais, possui centenas de milhares (senão ultrapassar a cifra do milhão) de pessoas que sobrevivem, a maior parte exclusivamente, dos resíduos sólidos, e a maioria desses trabalhadores (cerca de 90%) está na informalidade, não pertencendo a nenhuma organização coletiva de catadores (associações ou cooperativas).

Ademais, mesmo que pertencessem às organizações coletivas, estas, por sua vez, estão nos níveis mais baixos de eficiência, as condições laborais são similares aos que trabalham e sobrevivem na/da rua e, em sua maioria, contam com pouco ou nenhum apoio governamental. A renda média mensal desses trabalhadores não atinge 1 (um) salário mínimo e a eles não é ofertada oportunidade de ascender socialmente devido a sua baixa escolaridade.

Os Planos (quer sejam federal, estadual ou municipal) concluem que há a necessidade dessa classe trabalhadora ser realmente reconhecida, valorizada e amparada pelo poder público (e pela sociedade) e estabelecem em seus objetivos, diretrizes, estratégias, metas, programas e ações: promover a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; estimular a organização, por meio de incentivos financeiros, dos catadores em cooperativas e associações, de modo a contribuir para o seu desenvolvimento econômico e inclusão social; promover o fortalecimento das cooperativas e associações de catadores, buscando elevá-las ao nível mais alto de eficiência; promover a criação de novas cooperativas e associações e regularização daquelas já existentes, com vistas a reforçar os vínculos de trabalho, incluir socialmente e formalizar os catadores que atuam de forma isolada, estabelecendo os Municípios a inclusão de catadores na gestão municipal de resíduos sólidos; fomentar a implantação da coleta seletiva e reciclagem nos Municípios, com inclusão social dos catadores por meio de associações ou cooperativa, dentre outras.

Isso tudo tem previsão mandamental nas respectivas políticas de resíduos sólidos (nacional, estadual e municipal), tendo em vista a promoção da inclusão social, emancipação

econômica e geração de renda desses trabalhadores. Entretanto, no rol de ameaças sempre está presente a inexistência de ações, programas, projetos de inclusão social dos catadores.

Concluem também que a participação e o controle social na implementação e avaliação dessa política devem ser uma prioridade, não somente porque asseguram uma gestão participativa dos resíduos sólidos, mas principalmente porque dão legitimidade à política, uma vez que o indivíduo (no caso, o catador, o carroceiro) passa a se reconhecer como coautor e, portanto, responsável, juntamente com os setores público e privado, pelo sucesso da mesma.

No que compete ao Estado do Ceará, como dito, este ente federado antecipou-se à União em nove anos na instituição legal de sua política estadual de resíduos sólidos (PERS) através da Lei nº 13.103, de 24 de janeiro de 2001 (CEARÁ, 2001). Esta Lei definiu suas diretrizes e normas de prevenção e controle da poluição, à proteção e recuperação da qualidade do meio ambiente e à proteção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado, dando um enfoque ao meio ambiente e sendo um tanto quanto generalista, já que não havia um modelo padronizado nacionalmente a ser seguido com uma estrutura bem definida como a presente na PNRS (Lei nº 12.305/10). Não deixa de ser um avanço.

Interessante salientar que em seu art. 15, dizia que os Municípios deveriam gerenciar seus resíduos urbanos em conformidade com os Planos de Gerenciamento de Resíduos Urbanos por eles previamente elaborados e licenciados pelo órgão ambiental estadual. Isso de fato apenas veio ocorrer em Fortaleza no ano de 2012, com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e em 2018 com os Planos Regionais de Gestão Integradas de Resíduos Sólidos das 11 (onze) Regiões do Ceará. Este último só veio se concretizar devido à ajuda do governo estadual³¹ que elaborou tais Planos.

No art. 39, já havia previsão de que os Municípios deveriam apresentar seus Planos, devidamente aprovados, quando da solicitação de financiamento a instituições oficiais que somente poderiam liberar os financiamentos após a apresentação dessa documentação. No art. 54, advertia que os Municípios deveriam apresentar seus Planos ao órgão ambiental estadual dentro de 12 (doze) meses a partir da publicação desta Lei, o que demonstra a inovação, a

³¹A Lei nº 13.103/01 já trazia em seu escopo a proposta da gestão integrada entre os Municípios, e no ano de 2012 o Estado, por meio do Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), firmou convênio com o Ministério do Meio Ambiente para desenvolver um modelo tecnológico que mais se adequasse a realidade do Ceará. O estudo constatou a fragilidade dos Municípios cearenses de implementar esta política de forma individual. Assim, iniciou-se a construção de um modelo regionalizado, que permitisse aos Municípios compartilhar os custos na gestão e reduzir os impactos ambientais, relacionados aos passivos dos aterros sanitários.203

preocupação e o interesse pela matéria por parte do Estado do Ceará, como também, paradoxalmente, seu cumprimento tardio, quer seja pelo Município de Fortaleza e pelo próprio Estado.

Em 16 de maio de 2002, surgiu o Decreto nº 26.604 (CEARÁ, 2002), publicado no DOE dia 17 de maio de 2002, o qual regulamentava a Lei nº 13.103/01 (CEARÁ, 2001). Alguns dispositivos desse decreto merecem destaque, são eles: o art. 24 em que os Municípios, independentemente do seu número de habitantes e extensão, deveriam apresentar, no prazo de 12 (doze) meses a partir da vigência desse Decreto, o Plano de Gerenciamento dos Resíduos Urbanos (PGRU), e o art. 25, em que dizia que a coleta seletiva deveria ser implantada no prazo de 02 (dois) anos a partir da aprovação do PGRU pelo órgão ambiental e que o sistema de coleta seletiva deveria prever a participação de agentes recicladores autônomos ou cooperativados no processo seletivo, como forma de fomentar a ocupação e renda no Estado. Este fato até hoje não se cumpriu integralmente.

O governo estadual de 2001 estava sob o comando do governador em exercício Beni Veras (administrador, empresário, ex-senador da República, ex-presidente do Centro Industrial do Ceará, ex-ministro do planejamento do governo de Itamar Franco), pois o governador era Tasso Ribeiro Jereissati (empresário e atual senador da República), eleito também pelo PSDB e licenciado do cargo para concorrer e ganhar, posteriormente, o mandato de senador da República em 2002. A nível federal, a presidência da República era exercida por FHC, eleito também pelo PSDB.

No ano do Decreto nº 26.604/02, o governador Beni Veras já tinha assumido definitivamente. Um adendo: o secretário da Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente do Estado do Ceará era Albert Brasil Gradvohl (economista, mestre em administração de empresas, professor da UNIFOR na área de gestão ambiental, consultor da empresa concessionária de energia do Estado do Ceará – COELCE/ ENEL), coordenador especial de limpeza urbana e resíduos sólidos da Secretaria de Conservação e Serviços Públicos (SCSP) do Município de Fortaleza nas duas gestões do prefeito Roberto Cláudio (2013-2020) e atual diretor da ACFOR.

Após 15 (quinze) anos da Lei nº 13.103/01 (PERS), o Estado do Ceará instituiu sua nova Política Estadual de Resíduos Sólidos: a Lei nº 16.032, de 20 de junho de 2016³², republicada por incorreção no DOE no dia 29 de junho de 2016, esta sendo mais semelhante e

³²Após a regulamentação da Lei nº 12.305/10, foi iniciada a revisão da Política Estadual de Resíduos Sólidos. Salientou-se na nova lei (Lei nº 16.032/16) a necessidade de se definir um modelo de gestão integrada de resíduos sólidos que contemplasse uma política regionalizada e consorciada, visando a otimização dos investimentos, a mitigação dos impactos negativos da disposição inadequada dos resíduos sólidos no meio ambiente e a promoção da inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis.

condizente com a redação da Lei nº 12.305/10 (PNRS). Publicizou, em 2016, o Plano Estadual de Resíduos Sólidos e em 2018, os Planos Regionais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no intento de auxiliar os Municípios a obedecerem aos preceitos contidos na PNRS, em especial, incentivá-los a realizarem operações consorciadas na gestão de seus resíduos. No entanto, ainda não houve a regulamentação desta Política.

A nova PERS foi elaborada e sancionada pelo governo de Camilo Santana³³, eleito em 2014 e reeleito em 2018 (PT), como também os Planos (Estadual e Regional). Engenheiro agrônomo por formação, professor do curso de Saneamento Ambiental do Instituto Centro de Ensino Tecnológico do Estado do Ceará (CENTEC) em Juazeiro do Norte, onde foi coordenador; mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente, ex-secretário das Cidades (2012) e do Desenvolvimento Agrário (2007-2010) do Estado do Ceará. É servidor público federal concursado do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), com o cargo de analista ambiental. Já o secretário estadual de Meio Ambiente (SEMA/CE), desde janeiro de 2015, é o ex-vereador de Fortaleza, ex-deputado estadual e federal pelo PT, Artur Bruno³⁴, pedagogo por formação, professor de história e geografia.

No que diz respeito à inovação oriunda da Lei nº 16.032/16, o Programa Bolsa Catador (art. 65), que consistia em incentivo financeiro periódico prestado pelo Estado às cooperativas e associações de catadores como objetivo de incentivar as atividades de reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como promover a inclusão social da categoria, só veio a ser regulamentado em 14 de novembro de 2019, através do Decreto nº 33.361. Neste decreto, houve uma pequena alteração dada pelo Decreto nº 33.407, de 18 de dezembro de 2019, acerca da transferência do incentivo financeiro ser, inicialmente, mediante a celebração de Acordo de Cooperação passou a ser Termo de Colaboração entre a SEMA e as cooperativas e/ou associações.

Interessante frisar que este programa era direcionado às cooperativas e/ou associações de catadores e não aos catadores autônomos, individuais que são majoritários. Ou seja, os ainda mais vulneráveis, os mais desfavorecidos continuam a penar, a permanecer à margem social, pois como o próprio Plano indica, no Ceará havia cerca de 19.000 catadores (IPEA, 2012) e a maioria trabalhando de forma individual, desorganizada, sendo poucos associados ou cooperados.

³³Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/deputados/nomes-e-historico/21-pt/225-camilo-santanae>
<http://www.anuarioceara.com.br/quem-e-quem-no-governo-do-estado/>. Acesso em: 29 nov. 2019.

³⁴Disponível em: <http://www.anuarioceara.com.br/perfis/secretaria-do-meio-ambiente-semae> e
<https://www.sema.ce.gov.br/quem-e-quem/Acesso> em: 29 nov. 2019.

Em discurso proferido dia 19 de dezembro de 2018³⁵, durante reunião com representantes da Rede de Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis do Ceará, encontro ocorrido na sede do movimento, no bairro João XXIII, em Fortaleza, que teve como pauta central o Programa Bolsa Catador, o titular da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA/CE), Artur Bruno, disse que a ideia era incentivar a atividade e a inclusão social da categoria, que “é uma complementação de renda”.

Trata-se de um repasse mensal destinado às associações e ou cooperativas de catadores organizados em rede para as atividades de segregação, enfardamento, beneficiamento, e comercialização justa dos materiais recicláveis. Visa também a melhoria das condições de trabalho, resgate da cidadania. (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO CEARÁ, 19 de dezembro de 2018).

No dia 31 de julho de 2020, com a crise sanitária mundial e seus reflexos, houve publicação da Lei nº 17.256, que instituiu o Programa Estadual de Reforço à Renda decorrente da prestação de serviços ambientais no Estado do Ceará, durante o período de calamidade pública ocasionado pela Covid-19, objetivando a implementação coordenada de ações sociais e ambientais no intuito de proporcionar aos catadores cearenses apoio governamental, inclusive financeiro, com o intuito de enfrentar as adversidades sociais advindas com a pandemia.

Por meio da Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará (SEMA/CE), executou-se o pagamento, durante o período de calamidade decorrente da Covid-19, do auxílio financeiro mensal, no valor de 1/4 (um quarto) do salário mínimo (R\$ 261,25), a catadores residentes no Estado, envolvidos na prestação de serviços ambientais e devidamente associados ou cooperados. A priori, seriam 6 (seis) parcelas até o dia 31 de dezembro de 2020. Os catadores pertencentes às associações e cooperativas selecionadas no Edital de Chamamento Público nº 03/2019, da SEMA/CE (referente ao Programa Bolsa Catador) foram automaticamente beneficiados com o auxílio.

Já no dia 30 de dezembro de 2020 houve a publicação da Lei nº 17.377, que tornou permanente a política pública social instituída por meio da Lei nº 17.256, de 31 de julho de 2020, que dispôs sobre o auxílio financeiro aos catadores do Estado do Ceará em decorrência da prestação dos serviços ambientais e passou a ter a seguinte denominação: Programa Auxílio Catador. Com a entrada em vigor da Lei nº 17.377/20, ficou revogado o art. 65 da Lei nº 16.032, de 20 de junho de 2016, ou seja, o Programa Bolsa Catador.

Em suma, o referido programa, uma política pública de caráter ambiental e social que foi posta em lei estadual somente no ano de 2016, 6 (seis) anos depois da PNRS (Lei nº

³⁵Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/2018/12/19/programa-bolsa-catador-sera-retomado-em-2019>. Acesso em: 5 nov. 2019.

12.305/10), 13 (treze) anos após a criação do Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo (Decreto do dia 11 de setembro de 2003), regulamentada em 2019, e que só recentemente, no fim de 2020, devido à pandemia da Covid-19 – que agravou o que já era grave em termos socioeconômicos global – foi que o poder público, no caso o estadual, tornou esta política pública de caráter permanente. E ainda pagando pela prestação dos serviços ambientais (princípio do “protetor-recebedor”) com um valor de ¼ de um salário mínimo (valor diminuto e que a cada dia a inflação corrói) para um serviço relevante a todos e que a maioria dos catadores não foi contemplada, pois é “direito” apenas dos cooperados/associados. Ou seja, apenas 2.486 catadores foram habilitados no Programa Auxílio Catador em todo o Estado do Ceará.

Nesse sentido, corrobora o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará através de um dos seus objetivos principais: incluir os catadores de materiais recicláveis na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Pois, para o Plano, o trabalho dos catadores compõe parte da cadeia da reciclagem, sendo estes os principais personagens que viabilizam o processo de aproveitamento de resíduos que, em sua maioria, trabalham de forma individual, desorganizada e alguns poucos estão agrupados em associações e cooperativas. E esta situação dos catadores individuais do Estado do Ceará não é muito diferente dos catadores organizados (SEMA/CE, 2016).

Ainda o Plano afirma que a capacitação é apontada como caminho para a melhoria da qualidade de vida dos catadores, contribuindo para a construção do trabalho associativo, como associações e cooperativas, gerando a melhoria da qualidade do trabalho desenvolvido. Todavia, ela tem que se fazer realidade, fazer cumprir ao que está estabelecido, mesmo que tardiamente, em lei, nos planos, nos programas, projetos, ou seja, pôr em ação. E enquanto essa capacitação não é efetiva e integral, tem que ser vista e trabalhada a questão dos catadores informais, autônomos, que trabalham individualmente. Não é porque estão desorganizados, não fazem parte de cooperativas/associações, que não possuem direitos, e vão ser relegados, novamente, pelo poder público e sociedade.

Tal Plano foi lançado em junho de 2016, praticamente junto com a Política Estadual de Resíduos Sólidos, tendo início sua elaboração no ano de 2013. Constitui-se como um instrumento de planejamento para implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos, seguindo as diretrizes da Lei nº 12.305/10 (PNRS). Foi elaborado pela Secretaria de Meio Ambiente (SEMA/CE), em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e apoio do Comitê Interinstitucional da Política Estadual de Resíduos Sólidos, sendo uma importante ferramenta na implementação de uma Política de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e que

se pretende traduzir em melhorias ambientais, sociais e econômicas para a população cearense. Foi o que escreveu o secretário da SEMA/CE, Artur Bruno, na apresentação do referido Plano (SEMA/CE, 2016).

Este Comitê é composto por uma multiplicidade de órgãos/entidades: Secretaria do Meio Ambiente (SEMA/CE); Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (ADECE); Associação dos Municípios do Estado do Ceará (APRECE); Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE); Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Procuradoria Geral de Justiça do Ceará (PGJ); Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA); Secretaria das Cidades; Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ); Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE); Secretaria de Estado da Saúde (SESA) e Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS).

Interessante apontar dois especialistas que colaboraram para a elaboração deste Plano e também do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Fortaleza 2012: Maria Edilene Silva Oliveira, coordenadora de políticas ambientais da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA) nas gestões do prefeito Roberto Cláudio, e Francisco Humberto de Carvalho Júnior, membro da equipe técnica da consultoria Gaia Engenharia Ambiental Ltda, empresa responsável pelo apoio na elaboração do Plano Estadual, secretário da Regional II e diretor da ACFOR no mandato da prefeita de Fortaleza, Luizianne Lins (2005-2012).

Em âmbito municipal, há o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Fortaleza (PMGIRS) finalizado em novembro de 2012 (ano eleitoral municipal) pela PMF, através da Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR). Tendo como objetivo geral, até então proposto, a sua integração ao Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de acordo com a Lei nº 11.445/07 (Lei da Política Federal de Saneamento Básico e suas diretrizes nacionais); e como objetivos específicos, dentre outros: integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida de produtos.

A empresa contratada para a elaboração do Plano foi a Sanetel Engenharia e Consultoria do Estado de Santa Catarina. Ao todo foram elaborados 4 (quatro) documentos: relatório I (diagnóstico; complementações através de entrevistas e visitas); relatório II (cenários; contribuições da I Consulta Pública); relatório III (versão preliminar do PMGIRS) e relatório IV (versão final do PMGIRS).

Além da empresa contratada para a elaboração do referido plano, houve colaboração de outras instituições, como: ACFOR; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano - SEMAM (atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA, Lei Complementar nº 137, de 08 de janeiro de 2013); Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB (atual Autarquia de Urbanismo e Paisagismo de Fortaleza - URBFOR, Lei Complementar nº 214, de 22 de dezembro de 2015); Grupo Técnico de Apoio Interinstitucional – Resíduos Sólidos (GTAI-RS); representantes de instituições públicas municipal (Secretaria de Planejamento, de Saúde, Executiva Regional II), estadual e federal; entidades e empresas que atuam no setor de resíduos (Rede de Catadores de Materiais Recicláveis, Fórum Lixo e Cidadania e Ecofor Ambiental); representantes da academia e da iniciativa privada.

Neste período, Fortaleza era governada pela segunda prefeita que a capital alencarina já teve (a primeira foi Maria Luiza Fontenele, de 1986 a 1989), Luizianne Lins³⁶ (PT). Seu mandato foi de 2005 a 2012, foi ex-vereadora (a mais votada em 1996), ex-deputada estadual, jornalista por formação, foi servidora pública da EMLURB por dez anos, professora do Curso de Comunicação Social da Universidade Federal do Ceará e atualmente é deputada federal. Não conseguiu eleger seu sucessor.

A equipe técnica responsável pela elaboração do Plano foi constituída por: engenheiro sanitaria, civil, ambiental e de alimentos, advogado, socióloga, bióloga, pedagoga, assistente social, economista etc. Dentre estes profissionais estavam (como citados anteriormente): Maria Edilene Silva Oliveira³⁷, pedagoga, especialista em Educação Ambiental (à época, técnica da SEMAM e posteriormente, coordenadora de Políticas Ambientais da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza - SEUMA, antiga SEMAM, nas gestões do prefeito Roberto Cláudio) e Francisco Humberto de Carvalho Junior³⁸, engenheiro civil, mestre em Engenharia Civil (Saneamento Ambiental), doutor em Engenharia Civil (Recursos Hídricos/Saneamento Ambiental), professor universitário e consultor nesta área, ex-secretário da Secretaria Executiva Regional II e, à época do lançamento (06 de dezembro de 2012) do PMGIRS de 2012, diretor de resíduos sólidos da ACFOR, sendo consultor da empresa responsável pela elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará de 2016 (SEMA/CE, 2016).

³⁶ Disponível em: <http://www.anuariooceara.com.br/> Acesso em: 29 nov. 2019.

³⁷ Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/cargos-ocupantes-331>. Acesso em: 25 dez. 2019.

³⁸ Disponível em: <https://www.escavador.com/sobre/6286152/francisco-humberto-de-carvalho-junior> Acesso em: 25 dez. 2019.

No tópico do diagnóstico legal de resíduos sólidos, o referido plano expressa que o Município de Fortaleza se opõe ao estabelecido na PNRS, principalmente no que concerne à sustentabilidade dos sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, visto que a cidade não possui nenhum tipo de cobrança por esses serviços prestados, ficando todos os encargos por conta do orçamento da Prefeitura Municipal (FORTALEZA, 2012).

No que tange à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos de Fortaleza, houve a identificação de vários problemas relacionados, como por exemplo: aumento dos custos operacionais dos equipamentos e mão de obra para a coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final dos resíduos; falta de recursos financeiros provenientes de taxas e tarifas; falta de programa efetivo e bem detalhado de educação ambiental voltado para os resíduos sólidos (FORTALEZA, 2012).

A empresa responsável pela coleta domiciliar do Município de Fortaleza era e ainda é a Ecofor Ambiental S.A. Essa empresa detém por 20 anos (a partir de 2003) a concessão com exclusividade dos serviços públicos de limpeza urbana (coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos domiciliares) no valor de R\$ 1,718 bilhão (possuindo 23 aditivos até o ano de 2020). A previsão inicial era que a remuneração da concessão se desse pela receita da cobrança sobre tais serviços paga pelos usuários, em busca do equilíbrio econômico financeiro do contrato e da sustentabilidade dos sistemas. O mesmo contrato permite a subcontratação com terceiros de atividades inerentes, acessórias ou complementares dos serviços concedidos, bem como a implementação de projetos associados, como, por exemplo: desenvolvimento de programa de educação ambiental, coleta de pontos de lixo, coleta de entulhos etc.

Segundo o Plano, a gratuidade dos serviços gera na população a falta de cooperação, parceria e cidadania em relação aos serviços de limpeza urbana, haja vista os vários “pontos de lixo” espalhados por toda a cidade. Outro fator importante seria a falta de um programa bem definido e estruturado para a coleta seletiva dos materiais potencialmente recicláveis.

Frisa também que a união harmônica e racional dos diversos componentes desta prestação de serviços ocorre pela gestão integrada, que ocorre quando os serviços a serem ofertados à população pelos prestadores de serviços públicos ou privados obedecem a um gerenciamento previamente determinado mediante elaboração e implantação de um plano de gestão, normalmente designado por Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS).

Indica o Plano que o Município de Fortaleza é um dos que mais gera resíduos no país e que há um aumento significativo durante os meses de janeiro e dezembro, pois há um incremento populacional de turistas nesta época do ano. Caracteriza como um dos maiores desafios da gestão de resíduos sólidos de Fortaleza a coleta especial urbana (CEU), que é a

denominação da coleta de resíduos que são colocados em locais impróprios pela população, os chamados de “pontos de lixo”, que acumulam grande diversidade de materiais, principalmente resíduos de construção civil, podas de árvores e resíduos volumosos.

Em 2011, a Ecofor Ambiental realizou um levantamento acerca dos “pontos de lixo” e chegou ao número de 1.800 espalhados pela cidade. Desse total, grande parte representava resíduos considerados como entulhos (resíduos de construção e demolição e resíduos volumosos), com 56%, e poda (16%). A partir desse levantamento, foram determinadas áreas críticas e prioritárias em relação à CEU – uma dessas áreas era a Av. Leste-Oeste, a única da área da Secretaria Executiva Regional I – e para esses locais foram estabelecidos um plano de coleta definido.

Para o PMGIRS (2012), a consolidação desses “pontos de lixo” é atribuída a diversos fatores, dentre os principais estão: os grandes geradores que não aceitam pagar pela coleta e acabam descartando seus resíduos em locais inadequados; a falta de locais para destinação desses resíduos; a falta de educação ambiental da população; a fiscalização ineficiente, e a ação dos catadores (e carroceiros) agravam a situação.

Portanto, segundo o Plano, a implementação pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, de ações efetivas visando ao fiel cumprimento da Lei nº 8.408/99 por parte dos grandes geradores, inclusive com aplicação das penalidades previstas na referida lei, acompanhada de uma fiscalização dura e eficiente por parte dos órgãos públicos envolvidos na gestão dos resíduos sólidos em Fortaleza, bem como um grande programa de educação ambiental deveriam ser concretizados. Os resíduos coletados pela coleta especial urbana (CEU) tiveram um aumento significativo entre 2005 a 2011 (420%), um crescimento considerável. Também foi constatada uma diferença relevante entre a geração de resíduos domiciliares/comerciais (8% de 2010 para 2011) e a da CEU (50,46% no mesmo período) onerando o cofre municipal.

O PMGIRS utilizou-se do diagnóstico contido em um Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil de 2006, de Fortaleza, para estabelecer algumas proposições a fim de minimizar tais problemas. Dentre as principais, estavam: implantação de 40 Ecopontos (ponto ecológico para entrega de pequenos volumes) e implantação de duas Unidades de Triagem e Reciclagem de Resíduos da Construção e Demolição, que deveriam ser implantadas e operadas pela iniciativa privada/poder público.

Todavia, em Fortaleza só existe uma dessa unidade (a Usina de Reciclagem de Fortaleza - USIFORT), que recebia, até 2012, cerca de 5% dos resíduos de construção e demolição gerados no Município. Dos 40 Ecopontos previstos, apenas um estava em

funcionamento na área administrada pela Secretaria Executiva Regional II, até a data do PMGIRS.

O Plano de 2006 previu também o gerenciamento dos resíduos volumosos (sofás, móveis, fogões, geladeiras etc.), os mesmos, como já mencionado, responsáveis também pela formação dos “pontos de lixo”. Sabendo que este tipo de disposição é muito comum e onerosa ao poder público, foi criado um programa de educação ambiental intitulado “Ecocidadão” pela Ecofor Ambiental, e dentro deste programa havia a operação “Tira-Treco”, que consistia na disponibilização de um caminhão gaiola com três ajudantes, em um ponto do bairro, aos domingos, para a população dispor seus resíduos volumosos. Esse programa tinha atuação na área da Secretaria Executiva Regional I (Barra do Ceará, região próxima à Av. Leste-Oeste), entretanto, não lhe foi dada a estrutura e importância devida, fazendo com que tanto o programa quanto a operação não atendessem à demanda, vindo praticamente a não existir/funcionar. E, ratifica o PMGIRS (2012), que, em Fortaleza, existiam vários programas de educação ambiental, porém poucos eficazes.

Consoante o Plano, existiam no Município de Fortaleza entre 6 mil a 8 mil catadores de materiais recicláveis, nas ruas e também organizados em associações/cooperativas – a maioria autônomos e informais. Os catadores sobrevivem da venda ou beneficiamento destes materiais e enfrentam praticamente os mesmos problemas dos catadores que trabalham nos lixões, aterros a céu aberto, vivendo em condições insalubres e indignas.

Desse modo, o PMGIRS (2012) concluiu em seu diagnóstico alguns pontos determinantes tendo em vista a gestão integrada dos resíduos sólidos de Fortaleza: necessidade urgente de erradicação dos vários “pontos de lixo”; definição de um modelo de gestão integrada, reunindo órgãos/entidades municipais responsáveis pela questão dos resíduos sólidos (SER’s, EMLURB, SEMAM, ACFOR etc.); implantação do estabelecido no Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil de 2006; elaboração, implantação e supervisão do Plano de Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos para a Reciclagem, cadastrando catadores, associações, cooperativas; elaboração e implantação de um programa bem estruturado de educação ambiental (pois o programa “Ecocidadão” e a operação “Tira-Treco” estavam em “marcha lenta”, quase desativados); implantação da cobrança da coleta de lixo dos usuários do sistema etc.

Para o atendimento das demandas do setor limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, bem como para os outros setores definidos pela Política Nacional de Saneamento Básico, o Plano sugeriu a criação da Secretaria Municipal de Saneamento Básico, assumindo a definição das políticas municipais de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento

sanitário, limpeza pública e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas).

No dia 10 de setembro de 2012, mês anterior ao primeiro turno da eleição municipal, a pedido do portal de notícias G1-CE, o então candidato a prefeito de Fortaleza, Roberto Cláudio (PSB) enviou ao portal 10 (dez) propostas sobre 10 (dez) temas. Uma dessas propostas e temas foi a questão do “lixo”. Ele enviou a seguinte mensagem:

A primeira atitude de nossa futura gestão é a de estabelecer uma força-tarefa para limpar a cidade em 180 dias. Fortaleza está com muito lixo acumulado e atualmente não tem capacidade de recolher o total de resíduos que produz. Portanto, vamos não só melhorar o sistema de coleta, tornando-o mais eficiente, mas também ampliar a regularidade do recolhimento. Além disso, nosso compromisso é implementar o processo de coleta seletiva, inicialmente separando o lixo seco do lixo molhado e formalizar parcerias para transformar o lixo que é recolhido nas ruas para a geração de energia, contribuindo para a preservação do meio ambiente³⁹.

Portanto, da primeira narrativa do ainda candidato a prefeito, Roberto Cláudio, observou-se que o ponto incipiente a ser enfrentado na questão dos resíduos sólidos no Município de Fortaleza era sobre o sistema de coleta, pois o mesmo demonstrava ser ineficiente.

No mês seguinte, em 28 de outubro de 2012, Roberto Cláudio⁴⁰ foi eleito prefeito de Fortaleza. Ele havia sido o segundo colocado no primeiro turno do pleito, mas reverteu a vantagem do candidato da prefeita Luizianne Lins, obtendo a maioria dos votos válidos. Já no primeiro mês de mandato, promoveu reforma administrativa.

No dia 7 de dezembro de 2012, um jornal de grande circulação no Estado do Ceará (O Povo) publicou matéria acerca do PMGIRS com a seguinte manchete: “Plano para gerir resíduos sólidos é lançado em Fortaleza. Lançado ontem, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos propõe integração entre a sociedade e os órgãos municipais para gerir o lixo produzido na cidade. Especialista critica falta de soluções no plano.”⁴¹

Explicitou que Fortaleza teria uma gestão para o seu lixo e que uma das metas era extinguir os lixões improvisados em vias públicas e terrenos baldios da cidade e promover a inserção social dos catadores. Segundo a Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos

³⁹Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/eleicoes/2012/noticia/2012/09/10-propostas-de-roberto-claudio-candidato-prefeitura-de-fortaleza.html>. Acesso em 3 jan. 2020.

⁴⁰Médico sanitário com PhD em Saúde Pública pela Universidade do Arizona (EUA), sendo já filiado ao PHS, ao PSB, ao PROS e, atualmente, pertence aos quadros do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Foi deputado estadual por dois mandatos, presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, e é filho de um ex-reitor da Universidade Federal do Ceará (Roberto Cláudio Frota Bezerra) sendo reeleito em 2016 para mandato até 2020. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional> e <https://www.anuariodoceara.com.br>. Acesso em: 2 dez. 2019.

⁴¹Disponível em: <https://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2012/12/07/noticiasjornalfortaleza,2967523/2012-0712cd1110-plano-para-gerir-residuos-solidos-e-lancado-em-forta.shtml> Acesso em 25 mar. 2021.

Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR), Fortaleza era a cidade que mais gerava lixo no Nordeste e a terceira no Brasil, atrás apenas de São Paulo e Belo Horizonte. Uma das razões para a grande quantidade de lixo gerada teria relação direta com o aumento do consumo: “O percentual de embalagens descartadas disparou na cidade, o lixo cresce mais do que a própria população”, afirmou o diretor da ACFOR, Humberto Júnior. (O POVO, 7 de dezembro de 2012).

Humberto Júnior explicou que o plano não tinha caráter definitivo. “O plano é uma fotografia do momento com uma projeção para os próximos vinte anos”, pontuou. Esse foi um dos pontos que suscitaram críticas ao plano. Albert Gradvohl, professor de gestão econômica ambiental da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), disse que o plano não apresentava soluções para os problemas que apontava. “Ele apenas aponta iniciativas de outras entidades. Além do mais, foi feito por técnicos de Santa Catarina. Deveria ter sido feito por pessoas que conhecem a realidade de Fortaleza”, criticou.

Um dos tópicos centrais do plano é a inclusão social dos catadores. Humberto Júnior disse que a criação de cooperativas, construção de galpões e a capacitação das pessoas que viviam da reciclagem seriam importantes nesse processo. Albert Gradvohl não viu planejamento para a tomada dessas ações. “O documento não apresenta propostas concretas. Faltou quantificar investimentos. O que fica mesmo de bom é o diagnóstico que ele nos traz”, finalizou.

Conforme matéria publicada no jornal O Estado⁴², do dia 16 de janeiro de 2013, a primeira reforma administrativa da gestão do prefeito recém-eleito, Roberto Cláudio (PSB) foi sancionada. O projeto de reforma foi enviado à Câmara Municipal de Fortaleza (CMF) pelo governo municipal, no dia 1º de janeiro, com o objetivo de alinhar a estrutura às diretrizes de governo e modernizar a máquina pública, visando atender às necessidades de execução de políticas definidas para os próximos anos. A reforma foi aprovada em sessão na CMF, no dia 4 de janeiro, e definiu, entre outros assuntos, a criação de algumas secretarias, dentre elas a Secretaria de Conservação e Serviços Públicos (SCSP)⁴³, inicialmente, competindo-lhe

⁴²Disponível em: <https://www.oestadoce.com.br/politica/reforma-administrativa-e-sancionada-por-roberto-claudio/>. Acesso em 16 jun. 2020.

⁴³Esta secretaria, por intermédio do Decreto nº 13.125, de 29 de abril de 2013 (DOM nº 15.024), dispôs sobre a estrutura organizacional, a distribuição e a denominação dos cargos em comissão, e deu outras providências, tendo como órgãos de execução programática a Coordenadoria Especial de Limpeza Urbana e a Coordenadoria de Resíduos Sólidos, dentre outras. Com a Lei Complementar nº 0176, de 19 de dezembro de 2014 (em republicação conforme art. 24 da Lei Complementar nº 0234, de 28 de junho de 2017), a SCSP teve suas competências gerais redefinidas, tendo como finalidade estabelecer as políticas, diretrizes e gestão da conservação e dos serviços públicos do Município, competindo-lhe: planejar, coordenar, disciplinar, executar e operacionalizar as políticas públicas de limpeza urbana, em articulação com as Secretarias Regionais; planejar, coordenar, disciplinar e orientar a execução e operação das políticas públicas de resíduos sólidos, em consonância

planejar, coordenar, disciplinar, executar e orientar as políticas públicas de limpeza urbana e regular as concessões de serviços públicos, dentre outras (art. 15).

Além das secretarias, a Lei Complementar nº 0137, de 8 de janeiro de 2013 (DOM nº 14.952, de 8 de janeiro de 2013), que dispôs sobre a organização administrativa da Prefeitura, definiu as respectivas atribuições, estruturas iniciais e cargos; alterou as denominações de outras secretarias, modificações estas que implicaram em ajustes legais para adequação de competências institucionais. A prefeitura passou a contar com sete novas secretarias e três coordenadorias. Ao todo foram 54 novos cargos, 29 secretários e 25 secretários executivos, além de 3.118 cargos comissionados. Foram feitas ainda alterações nas competências de alguns órgãos como a Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB), Companhia de Transporte Coletivo (CTC) e Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR), que ficaram vinculadas à Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos.

Com o advento da Lei Complementar nº 0145, de 4 de abril de 2013 (DOM nº 15.007, da mesma data), que alterou a Lei Complementar nº 0137/13, a Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR) pertencente à Administração Indireta ficou vinculada à Procuradoria Geral do Município (PGM). Além da EMLURB, o Fundo Municipal de Limpeza Urbana ficou vinculado à SCSP.

Com um ano de mandato do novo prefeito eleito (Roberto Cláudio), mais especificamente, em 17 de janeiro de 2014, o jornal Tribuna do Ceará⁴⁴ publicou reportagem acerca dos “pontos de lixo” em Fortaleza, pois além da quantidade exacerbada desses pontos, o Brasil tinha até agosto daquele ano para acabar com os lixões e substituí-los pelos aterros sanitários, segundo a Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010a). A reportagem informava que Fortaleza possuía 1.500 pontos irregulares de lixo e que a Prefeitura disponibilizava Ecopontos e serviços da Emlurb para destinação correta do lixo.

O problema era que grande parte da população não sabia onde depositar o lixo corretamente e acabava colocando em locais irregulares, criando novos lixões, disse a

com as diretrizes dos órgãos e entidades públicas ambientais integrantes do SISNAMA, dentre outras. Com o Decreto nº 13.625, de 10 de julho de 2015 (DOM nº 15.574, de 29 de julho de 2015) que alterou a estrutura organizacional e a distribuição dos cargos em comissão da SCSP, na Execução Programática, a Coordenadoria Especial de Limpeza Urbana unificou-se com a Coordenadoria de Resíduos Sólidos, passando a vigorar a Coordenadoria Especial de Limpeza Urbana e Resíduos Sólidos. Com o Decreto nº 13.656, de 11 de setembro de 2015 (DOM nº 11.605) houve a reestruturação da SCSP. E com o Decreto nº 13.925, de 12 de dezembro de 2016 (DOM nº 15.916, de 19 de dezembro de 2016) aprovou o regulamento da SCSP, definindo a competência da Coordenadoria Especial de Limpeza Urbana e Resíduos Sólidos acerca dessas políticas públicas.

⁴⁴Disponível em: <https://tribunadoceara.com.br/noticias/fortaleza/fortaleza-possui-1-500-pontos-irregulares-de-lixo-saiba-onde-depositar-corretamente/> Acesso em 16 jun. 2020.

reportagem. A Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB) identificou 1.500 pontos irregulares de lixo, que geralmente ficavam em calçadas, canteiros centrais e terrenos baldios. Após identificados, estes pontos entravam na programação de coleta diária. Dependendo da necessidade, alguns locais tinham o lixo recolhido até duas vezes por dia. O maior volume do lixo encontrado era entulho, mas também havia diversos tipos de resíduos (podas de árvores, móveis e lixo domiciliar). De janeiro a novembro de 2013, a Emlurb recolheu 639.718,08 toneladas de resíduos em pontos de lixo. Uma média de 58.156,19 toneladas por mês.

De acordo com a Lei Municipal de Resíduos Sólidos de Fortaleza nº 8.408/99, quem produzia mais de 100 litros ou 50 quilos de resíduos era responsável por dar destinação adequada ao material. Por isso, a Emlurb contava com o serviço tarifado, que atendia as solicitações de recolhimento de entulhos de construção. Entretanto, esse serviço não atendia a demanda, o que favorecia a proliferação dos “pontos de lixo”, e para destinar corretamente resíduos provenientes de construção, era possível contratar empresas privadas credenciadas à Emlurb.

Os Ecopontos, espaços específicos a receber resíduos de poda e de pequenas construções, já eram uma alternativa, segundo a matéria. O produtor (denominação dada pela Lei Municipal nº 8.408, de 24 de dezembro de 1999, e pela reportagem) podia levar até 100 litros ou 50 quilos de entulho ou móveis velhos por dia. Até aquela época existiam dois Ecopontos em Fortaleza: VARJOTA – Rua Meruoca, s/nº (esquina com Rua José Justa) e BARRA DO CEARÁ⁴⁵ – Av. Leste Oeste, 2949. No entanto, além de serem insuficientes em quantidade, não eram estruturados.

Ainda conforme a reportagem, para quem pretendesse se desfazer de objetos de grande porte como colchões, sofás e móveis em desuso, podia contar com a operação Tira-Treco. E para denunciar os pontos irregulares de lixo em vias públicas ou solicitar limpeza, podia ligar para a ouvidoria da Emlurb.

No fim do ano de 2014 (23 de dezembro de 2014), o jornal O Povo⁴⁶ publicou matéria sobre mais uma reforma administrativa da PMF. Segundo o jornal, a CMF concluiu a reforma do prefeito Roberto Cláudio (PROS), sendo aprovada a criação de conselhos, mudanças nas atribuições da Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB) e do Instituto

⁴⁵Na realidade o bairro referente a este endereço/Ecoponto é o Carlito Pamplona. Posteriormente, a partir do dia 26 de agosto de 2017, tornou-se o Ecoponto Leste-Oeste.

⁴⁶Disponível em:

<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/politica/2014/12/23/noticiasjornalpolitica,3367104/camara-conclui-reforma-administrativa-de-roberto-claudio.shtml>. Acesso em 16 jun. 2020.

Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos (IMPARH), dentre outras. De acordo com a matéria, boa parte do que era feito pela Emlurb migrou para a SCSP. A empresa ficou só com a parte de arborização, paisagismo e manutenção da rede de drenagem natural da cidade. Essa foi a segunda etapa da reforma administrativa que Roberto Cláudio iniciou em 2013, quando criou novas secretarias e fundiu setores em uma mesma estrutura. Na lista de novidades mais significativas desse pacote estava a criação da Agência de Fiscalização (AGEFIS)⁴⁷, que centralizou as atividades do setor.

Para o secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), Phillippe Nottingham, o pacote (com 30 mensagens) complementou a reforma emergencial apresentada pela gestão em janeiro de 2013, no início do mandato do prefeito, e teve como objetivo modernizar a estrutura da Prefeitura, com base em um estudo realizado pela Fundação Dom Cabral, a pedido da administração. “A primeira lei, pela primeira vez, especifica as estruturas e atribuições de todos os órgãos”, disse o secretário. Ou seja, uma verdadeira mudança estrutural realizada pela gestão Roberto Cláudio, precedida por um estudo técnico balizado por uma instituição de renome nacional.

Questionado pelo jornal, disse que as mudanças não impactavam nas contas do Município, tratando-se apenas de uma readequação do que já existia. O vereador Ronivaldo Maia (PT) contestou a informação, afirmando que embora os projetos aprovados não significassem forte impacto financeiro, a Prefeitura tinha aumentado o custo da máquina através, também, do aumento de cargos comissionados.

Após nova reforma (nova readequação da máquina municipal), no dia 13 de março de 2015, o prefeito apresentou o Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos na Câmara Municipal. Com a aprovação do projeto, a legislação possibilitaria maior responsabilização por parte dos “grandes produtores de resíduos sólidos”, informava a PMF em seu site oficial⁴⁸.

Segundo a Prefeitura, como alternativa para enfrentar os problemas relacionados ao lixo na capital cearense, o prefeito Roberto Cláudio apresentou neste dia o Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos aos vereadores na CMF. Ao todo, o projeto contava com 13 eixos de atuação que visavam em curto, médio e longo prazo, a melhoria de limpeza urbana da cidade, envolvendo várias ações, órgãos e a própria população como fiscalizadora.

⁴⁷Lei Complementar nº 0190, de 22 de dezembro de 2014 (DOM nº 15.430, de 22 de dezembro de 2014).

⁴⁸Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-apresenta-novo-programa-de-acoes-para-gestao-de-residuos-solidos-na>. Acesso em 28 fev. 2021.

Durante a solenidade, o Prefeito frisou a importância da implantação desse programa em prol de uma cidade mais limpa e saudável.

Nosso papel é iniciar essas mudanças, é modificar as leis, é melhorar a fiscalização, melhorar a infraestrutura, mas por outro lado, junto com a cidade, criarmos uma nova cultura de respeito e de cuidado com o lixo que produzimos. Só isso vai tornar Fortaleza uma cidade mais limpa, uma cidade que respeita mais o meio ambiente, que a população adocece menos. Esse é o objetivo de estar aqui hoje e de compartilhar com os vereadores, pedindo, obviamente, o apoio deles. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 13 de março de 2015).

Para complementar as ações físicas, uma das grandes expectativas era a revisão da legislação, que acabava não responsabilizando os grandes geradores de resíduos sólidos, como informou o Secretário da SCSP, João Pupo:

O município de Fortaleza vem coletando um lixo que, muitas vezes, é da responsabilidade dos grandes geradores da cidade. Na legislação, que não é diferente dos outros municípios brasileiros, aquele cidadão que processa, ou produz materiais perigosos, ou mais de 100 litros dia tem a obrigação de ter coleta particular. O que acontece é que há uma estimativa que 90% desses grandes geradores não têm coleta particular e com a recusa desse material na coleta domiciliar, esses geradores acabam jogando o lixo em um ponto ermo da cidade. (*ibid.*).

Sobre a ação, o vereador e líder do governo no parlamento municipal, Evaldo Lima, destacou as atividades como um ganho social para Fortaleza.

Esse momento demonstra a relação institucional respeitosa e harmoniosa do executivo com o legislativo. É um debate que interessa a toda a cidade. Na verdade, existem inúmeras distorções em relação à política de resíduos sólidos em Fortaleza. No momento em que se anuncia um processo de medidas educativas, em relação à reciclagem, a uma cidade ambientalmente responsável com o lixo que produz, que se coloca a coleta justa aos grandes geradores de lixo da cidade, em que os responsáveis pela produção desse lixo assumam também suas responsabilidades pecuniárias. É necessário que nós corrijamos as distorções e o parlamento será parceiro nessa construção e nesse debate que interessa a cidade. (*ibid.*).

A expectativa era que o projeto de lei⁴⁹ fosse votado entre os meses de março e abril na CMF, tendo, logo após aprovação, início de sua execução e prazo máximo de realização de 24 meses.

Como se percebe da análise dessa matéria, a PMF deu um relevo maior à legislação acerca da responsabilização dos grandes geradores de resíduos sólidos, dando um enfoque às sanções mais rígidas, reverberando na fiscalização e punição dos geradores. E conclamou também a necessidade de todos fazerem sua parte, inclusive a população. Foi o que corroboraram veículos de imprensa à época do fato, como também o testemunho do próprio

⁴⁹ O referido projeto tornou-se a Lei nº 10.340, de 28 de abril de 2015, publicada no DOM nº 15.517, de 08 de maio de 2015, a conhecida “Lei do lixo” ou “Lei dos grandes geradores”.

pesquisador que, como fiscal de atividades urbanas e vigilância sanitária, atuou intensamente com essa temática nesse período.

No mesmo dia, o portal de notícias G1 CE publicou matéria com a seguinte manchete: “Prefeitura de Fortaleza quer sanções mais rígidas para descarte irregular de lixo”⁵⁰. O prefeito encaminhou mensagem à CMF que previa sanções mais rígidas para pessoas e empresas que cometessem irregularidades na coleta e descarte de resíduos. Entre as medidas, estava a mudança na legislação e intensificação da fiscalização.

Segundo a PMF, os principais causadores do acúmulo de lixo nas ruas eram os grandes geradores de resíduos sólidos. Na justificativa, a Prefeitura afirmava que, entre 2011 e 2014, esses geradores passaram de 532 mil toneladas para mais de 1,18 milhão de toneladas. Em 2005, eram 127 mil toneladas, um aumento de 832%.

Muitas dessas atividades econômicas insistiam, conforme a Prefeitura, em descartar os resíduos nos coletores de lixo regulares da administração municipal ou em contratar empresas de coleta irregular. Estas, por sua vez, despejavam os resíduos em áreas clandestinas. De acordo com a administração municipal, havia 14 empresas legalizadas para esse tipo de coleta de lixo, mas outras 24 que atuavam clandestinamente foram identificadas.

Para a PMF, a legislação era ineficiente. A multa, por exemplo, girava em torno de R\$ 68 e, se não fosse paga, o devedor não era inscrito na Dívida Ativa, o que inviabilizava instrumentos de cobrança. Também não podia ser incluído no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) ou Serasa. Pela nova proposta, o valor chegava a R\$ 17 mil e podia, inclusive, fechar a atividade comercial. De acordo com a mensagem, Fortaleza era a única capital onde se gastava mais com coleta complementar que com a domiciliar. As despesas com a coleta especial equivaliam a 43 postos de saúde, 10 escolas em tempo integral ou mesmo 58 creches, de acordo com o jornal *Tribuna do Ceará*⁵¹.

Três dias depois da publicação da nova lei (Lei nº 10.340/15), no dia 11 de maio de 2015, o prefeito apresentou o Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos no II Seminário Nacional de Resíduos Sólidos na Câmara de Dirigentes Lojistas em Fortaleza (CDL)⁵². O assunto foi tema da palestra inaugural do Seminário, que reuniu sanitaristas, técnicos, empresários da área e gestores municipais cearenses.

⁵⁰Disponível em: <https://www.g1.globo.com/ceara/noticia/2015/03/prefeitura-de-fortaleza-quer-sancoes-mais-rigidias-para-descarte-irregular-de-lixo.html>. Acesso em 16 jun. 2020.

⁵¹Disponível em: <https://www.tribunadoceara.com.br/noticias/cotidiano-2/programa-preve-multa-de-ate-r-17-mil-para-quem-fizer-descarte-irregular-de-lixo-em-fortaleza/amp/> Acesso em: 16 jun. 2020.

⁵²Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-apresenta-programa-de-acoes-para-gestao-de-residuos-solidos>. Acesso em: 16 jun. 2020.

Conforme o prefeito, a coleta de resíduos sólidos era um sistema ineficiente, já que a coleta especial urbana crescia exponencialmente a cada ano, sendo diversas as causas. Disse o prefeito:

Essa não pode ser uma política da Prefeitura de Fortaleza. Ela só dará certo e a gente só dará passos mais ousados e nós só seremos mais ambientalmente saudáveis com os resíduos sólidos se essa for uma política da cidade. Essas são ações que abordam o problema com criatividade e inovação, mas só terá resultado em massa com o devido engajamento das associações, dos militantes, daqueles que trabalham na produção dos resíduos. O prejuízo do lixo é coletivo, mas o benefício também. Essa é uma luta de todos nós e com envolvimento, consciência e determinação terá resultado. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 11 de maio de 2015).

Ainda no dia 11 de maio de 2015, a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) iniciou a fiscalização educativa de resíduos sólidos nos setores que mais poluíam a cidade. O superintendente do órgão, Marcelo Pinheiro, explicou que foram capacitados 30 fiscais⁵³ que já trabalhavam na área a respeito da nova legislação e procedimentos a serem aplicados: “Eles estarão em campo com uma política pedagógica para os estabelecimentos comerciais. Dia 18 de maio começará, efetivamente, a atuação.” (PREFEITURA DE FORTALEZA, 11 de maio de 2015).

Para o prefeito,

a ideia é que se crie uma nova cultura em relação ao lixo da cidade. Não é multar por multar, isso é a última instância. Queremos criar uma nova responsabilidade coletiva da cidade, principalmente dos grandes geradores, em relação ao lixo que é produzido. (*ibid.*).

No mês seguinte, em 15 de junho de 2015, o prefeito Roberto Cláudio participou do Fórum Estadual de Gestão Pública em Resíduos Sólidos⁵⁴, em Fortaleza, proferindo a palestra magna do evento sobre o Programa Municipal de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos, iniciado há três meses na cidade. E disse:

O lixo é um problema de todas as grandes cidades do mundo. Fortaleza enfrenta esse desafio dos resíduos sólidos, gerados com cada vez mais intensidade pelo aumento da população e do consumo. Aumentar apenas a coleta enquanto a população gera mais lixo não é uma solução inteligente. É importante que a gente trate as causas, as circunstâncias do problema, e é isso que o nosso Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos está tratando. (...) A coleta complementar induz a um ciclo de deficiência que estimula o comportamento equivocado do pequeno e, principalmente, do grande gerador de resíduos. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 15 de maio de 2015).

⁵³ Um desses 30 fiscais foi o pesquisador desta dissertação.

⁵⁴ Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-participa-do-forum-estadual-de-gestao-publica> Acesso em 16 jun. 2020.

Ressaltou o aumento da coleta especial urbana (de 832% entre os anos de 2005 a 2014) e que apenas em 2014, a Prefeitura gastou cerca de R\$ 87 milhões⁵⁵ neste tipo de coleta (sendo coletadas 1.181 mil toneladas de resíduos sólidos pela CEU).

Com os discursos do prefeito, é possível observar a mudança de posicionamento no que realmente deveria ser prioritariamente enfrentado, na gênese do problema, não mais nos efeitos, nas consequências, mas nas causas, no que motivou a chegar a tal situação.

No outro mês, dia 17 de julho de 2015, o superintendente da Agência de Fiscalização do Município de Fortaleza (AGEFIS) apresentou o Programa durante reunião⁵⁶ com membros do Conselho Temático de Economia, Finanças e Tributação (COFIN) da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), considerando o diálogo com o setor produtivo essencial para melhorar as políticas públicas.

Após dois anos da apresentação do Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos na Câmara Municipal de Fortaleza, a PMF apresentou durante coletiva de imprensa com a presença do prefeito, dos secretários da SCSP, da SER I e do superintendente da ACFOR, em 24 de março de 2017, no Paço Municipal, o projeto Ecopolos⁵⁷. Idealizado como um novo paradigma na cidade, o conceito do Ecopolo pretendia iniciar (a partir de maio) uma mudança de comportamento e atitude da população com ações multidisciplinares.

A partir de estudos entre diversos órgãos da administração municipal, a Av. Presidente Castelo Branco, conhecida como Av. Leste-Oeste (Regional I) foi a escolhida para o projeto por apresentar um conjunto de problemas e de características que a tornava uma das áreas mais críticas em relação ao descarte irregular de resíduos. A intenção era que o projeto criasse um novo modelo na gestão dos resíduos sólidos.

De acordo com o prefeito, os Ecopolos iriam contribuir com outras ações já implantadas na cidade desde 2015, como os 24 Ecopontos já em funcionamento e o programa Recicla Fortaleza, que gerava créditos na conta de energia e no bilhete único para quem levasse lixo reciclável aos Ecopontos.

Estamos buscando formas mais inteligentes de lidar com a questão do lixo. A Leste-Oeste é o melhor exemplo de que o aumento da coleta não resolve. Por isso, estamos

⁵⁵Da divisão do que foi gasto pela PMF em 2014 com a CEU (cerca de R\$ 87mi) pelo que foi coletado (1.181 mil toneladas) constatou-se que a Prefeitura pagou à CEU pelo quilo do resíduo cerca de R\$ 0,07. Portanto, bem superior, quase o quádruplo do valor pago ao carroceiro até hoje (RS 0,02).

⁵⁶Disponível em: <https://www.sesi-ce.org.br/noticia/88578/cofin-e-agefis-discutem-o-programa-de-acoes-para-gestao-de-residuos-solidos> Acesso em: 16 jun. 2020.

⁵⁷Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-apresenta-novo-modelo-na-gestao-de-residuos-solidos> e <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-DE-FORTALEZA-vai-implantar-ecopolos-para-promover-requalificacao-urbana-e-educacao-ambiental>. Acesso em 15 jun. 2020.

lançando os Ecopolos, que propõem ações em quatro grandes eixos. Na Leste-Oeste, vamos recuperar calçadas, iluminar, melhorar o canteiro central, implantar ciclofaixas e arborizar. O segundo ponto é a mudança da logística de coleta, com sete pontos de lixeiras subterrâneas, além de mais três Ecopontos, coleta com motocicleta e garis comunitários. A terceira é a mobilização comunitária para evitar o descarte em horários e dias irregulares e a quarta é intensificar a fiscalização. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 24 de março de 2017).

Uma das ações de conscientização mais importantes foi voltada para os carroceiros: “Vamos premiar aqueles carroceiros que mais levarem lixo para dentro do Ecoponto, estimulá-los a não colocar o lixo no canteiro central”, disse Roberto Cláudio.

A atenção agora se voltou ao carroceiro. Saiu, ou melhor, diminuiu o enfoque/gasto com a coleta especial urbana (corretiva e bem mais onerosa ao cofre municipal) e focou-se na coleta com carroças através do trabalho dos carroceiros. Para a Prefeitura, o carroceiro começa a deixar de ser o causador do problema para se tornar a peça-chave da solução.

O secretário titular de SCSP, João Pupo, explicou que a intenção era, após avaliação dos resultados desse trabalho, ampliar o projeto para outras regiões da cidade. A ideia era implantar mais quatro Ecopolos (Varjota, Dendê, margem do Rio Maranguapinho e Centro). Até 2020, seriam 20 Ecopolos implantados em Fortaleza.

Dois meses depois dessa novidade dos Ecopolos, no dia 15 de maio de 2017, o jornal O Povo publicou matéria⁵⁸ com a seguinte manchete: “As 13 ações da gestão de resíduos sólidos. As iniciativas foram anunciadas pelo prefeito Roberto Cláudio em março de 2015 na Câmara Municipal”. A matéria pontuou o que foi implementado ou não das 13 ações. Dentre outras foram: a aprovação em maio de 2015, da chamada “Lei do Lixo” (Lei nº 10.340/15); o sistema eletrônico de controle de RCC; a apreensão de 62 caçambas estacionárias irregulares; o ciclomonitoramento; a instalação de 400 novos kits com duas lixeiras cada; o Fiscal Cidadão (canal de denúncia); o funcionamento de 25 Ecopontos; o Recicla Fortaleza (em abril de 2016, sistema iniciou a troca de materiais recicláveis por descontos na conta de energia elétrica, e em junho, créditos no bilhete único; não existindo ainda parceria para redução da conta de água); o Projeto Alô Cidade Limpa⁵⁹ ainda não teve início; o Projeto Reciclando Atitudes (30 pontos de lixo revitalizados ou em revitalização).

Ainda em 15 de maio de 2017, o mesmo jornal publicou outra matéria⁶⁰, intitulada: “Ruas ainda acumulam mais de mil pontos de lixo. Dois anos após o início da nova política de

⁵⁸Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/05/as-13-acoes-da-gestao-de-residuos-solidos.html> Acesso em: 9 jun. 2020.

⁵⁹Este projeto, que se assemelhava ao Programa E-Carroceiro, já que seria uma coleta domiciliar agendada e gratuita de entulhos e volumosos, não foi efetivado na gestão Roberto Cláudio.

⁶⁰Disponível em: <https://opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/05/ruas-ainda-acumulam-mais-de-mil-pontos-de-lixo.html>. Acesso em: 12 jun. 2020.

gestão dos resíduos sólidos da Prefeitura de Fortaleza, moradores ainda convivem com sujeira nas ruas”.

A reportagem apontava que Fortaleza possuía 1.316 pontos de lixo mapeados pela Prefeitura até o fim de 2016 e que, segundo a SCSP, este número era de 1,8 mil no início de 2015. Os dados fornecidos ao jornal O POVO no início daquele mês eram os mesmos de maio do ano passado, quando O POVO fez o acompanhamento das ações anunciadas pela Prefeitura em 2015. Dois anos depois, o desafio era ampliar resultados e mudar a relação de moradores e empresários com “o lixo”.

Nas ruas, os resíduos ainda concentravam riscos de transmissão de doenças. O problema era histórico e foi alimentado na última década pelo aumento da coleta especial urbana (CEU), que tentava esvaziar os pontos de lixo. O diagnóstico foi de Albert Gradvohl, coordenador especial de limpeza urbana e resíduos sólidos de Fortaleza, que mostrou que a CEU crescia em uma média de 37% ao ano entre 2007 e 2012. A distorção no serviço teria deixado cidadãos e empresas mal acostumados no descarte de entulhos, móveis velhos e sacolas de lixo em qualquer lugar para serem levados pelo Município.

Após três meses da apresentação do projeto Ecopolos, em 30 de junho de 2017, houve, no Ecoponto Vila Velha, o I Encontro Carroceiro Legal que reuniu cerca de 30 carroceiros dos bairros da Regional I. O evento, de acordo com a PMF⁶¹, teve como objetivo promover cidadania, inclusão social, valorização da autoestima e da educação socioambiental. Integrante dos trabalhos do Movimento Senhora da Faxina, o projeto era mais uma iniciativa da Prefeitura de Fortaleza, por meio da Regional I, para eliminação de “pontos de lixo”. A gênese do Programa E-Carroceiro.

Durante o encontro, o diretor especial de resíduos sólidos da ACFOR à época, o ex-vereador e ex-deputado estadual Augustinho Moreira, chamou os carroceiros a serem exemplos de limpeza: “É preciso que vocês sejam formadores de opinião, que concedam lições de amor pela Cidade, em parceria com a Prefeitura. Isso gerará mais saúde a todos”.

Os carroceiros da área da Regional I tiveram suas carroças adesivadas com a marca do Movimento Senhora Faxina e receberam kits contendo blusa, boné, produtos de higiene pessoal e de prevenção ao câncer de pele. Porém, além de a Prefeitura não fornecer as carroças, não houve continuidade no fornecimento desse kit.

O técnico (e gestor) da SCSP, Albert Gradvohl esteve presente e salientou:

⁶¹Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/i-encontro-carroceiro-legal-reuniu-mais-de-30carroceiros-de-bairros-da-regional-i>. Acesso em: 15 jun. 2020.

É muito rico participar de uma ação feita esta, presenciando tantas forças em busca de uma capital mais limpa, de comunidades mais conscientes. É um ganho para nossa Fortaleza fazer destes profissionais (os carroceiros) grandes parceiros, mostrando a eles caminhos corretos de seguirem sua lida. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 30 de junho de 2017).

Esses profissionais foram cadastrados pelo Projeto Carroceiro Legal nos próprios Ecopontos, explicou o coordenador de Ordenamento do Território da Regional I, o ex-vereador Carlinhos Santana:

Já temos uma listagem com mais de 60 nomes. Tomando por base este cadastro, a equipe da Regional I já está indicando estes carroceiros a quem está realizando pequenas obras em suas casas e comércios, e os profissionais já estão encaminhando estes entulhos aos Ecopontos. É uma parceria importante para a limpeza da nossa Cidade. (*ibid.*).

O secretário da Regional I, Gilberto Bastos, salientou que o objetivo da Prefeitura era constituir consciência coletiva socioambiental.

A implantação dos Ecopontos, Ecopolos, todas as ações do prefeito Roberto Cláudio em prol da limpeza e da saúde da Capital geram benefícios às famílias, limpeza nas ruas e, agora, com o Carroceiro Legal, oportunidades legais de emprego e renda a estes profissionais, que passam a se sentir parte integrante deste todo.

No I Encontro Carroceiro Legal, além dos representantes da SER I, estiveram presentes representantes da SCSP, da ACFOR, da Autarquia de Paisagismo e Urbanismo de Fortaleza (URBFOR), da Coordenadoria Especial de Participação Social, da Secretaria Municipal de Educação (SME), de lideranças comunitárias e de políticos com atuação na área.

Conforme ainda a Prefeitura, todos os encontros do Projeto Carroceiro Legal aconteceriam nos Ecopontos localizados na Regional I, como forma de promover a qualidade do vínculo carroceiros-Ecopontos.

De fato, a inauguração do Ecopolo Leste-Oeste (incluso o lançamento do programa E-Carroceiro), o 1º Ecopolo do Município de Fortaleza, aconteceu no dia 26 de agosto de 2017. A inauguração fez parte da 4ª edição do projeto “Prefeitura e Câmara em Nosso Bairro”. Participaram do evento no Pirambu o prefeito de Fortaleza, junto com o presidente da CMF, vereadores e secretários municipais.

Informou a PMF em seu site institucional⁶² que, buscando solucionar o problema do lixo na região do Pirambu, o prefeito projetou uma série de medidas para sanar a questão. Disse o prefeito:

Estamos implantando uma série de ações. A primeira, um conjunto de sete lixeiras subterrâneas, fazendo a coleta do lixo seco e molhado, já segregado. Criamos três

⁶²Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-realiza>. Acesso em: 6 dez. 2019.

Ecopontos com pontos de troca de bônus para conta de água, luz e bilhete único do cidadão que trazer resíduos para cá. Criamos, também, uma ciclofaixa reduzindo o canteiro, além de paisagismo novo no canteiro central, que era muito destruído. Outra novidade é uma nova rotina de fiscalização que primeiro será educativa, via ciclomonitoramento, e estamos iniciando uma inovação com o Banco Palmas, para trabalhar com o carroceiro que não jogar o lixo no canteiro e trazer o entulho para o Ecoponto, que ganhará dinheiro para trazer o lixo para cá⁶³. (*ibid.*).

De acordo com a Prefeitura, na Leste-Oeste, além de três coletas domiciliares, eram feitas oito coletas com caçamba por dia, e mesmo assim, ela era uma das avenidas mais sujas da cidade.

Na ocasião realizou-se também o II Encontro Carroceiro Legal com cerca de 30 carroceiros, segundo o portal de notícias G1 CE⁶⁴. Com relação aos carroceiros, enfatizou reportagem do jornal O Povo⁶⁵ que eles seriam recompensados pela PMF por não depositarem resíduos no canteiro central da via; para isso, eles teriam que levar o material para um Ecoponto. A ação era uma das experiências da Prefeitura de gestão integrada dos resíduos na capital, instalada de maneira piloto na avenida.

Sobre isso disse o prefeito: “Estamos dando um crédito, através do banco Palmas, para o carroceiro que não jogar lixo no canteiro central e trazer pro ecoponto. Isso vai competir com o comportamento mal-educado e desrespeitoso de jogar lixo na rua”. (O POVO, 26 de agosto de 2017).

Após dois anos e seis meses da apresentação do Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos, o prefeito apresentou novos projetos desse Programa, o que a PMF denominou, durante coletiva de imprensa, no dia 6 de setembro de 2017, de Plano de Ações de Resíduos Sólidos. Dentre as ações anunciadas pelo prefeito, secretários da SCSP, superintendentes da ACFOR e AGEFIS estavam o Programa E-Carroceiro e o cronograma de implantação de Ecopolos em Fortaleza.

A ideia, conforme a Prefeitura, era prestar contas com a população, mostrar os avanços e apontar as novas apostas que não estavam no programa original. Foram implantados 33 novos Ecopontos e o primeiro Ecopolo no Pirambu, o primeiro modelo de fiscalização dos grandes geradores e um conjunto de ações educativas na cidade. Com isso, já existiam alguns resultados para celebrar, de acordo com Roberto Cláudio:

⁶³Com relação à fala do prefeito: a coleta nessas lixeiras subterrâneas nunca foi realizada de maneira separada, sempre foi resíduo seco com molhado/orgânico; nunca houve o bônus na conta de água e o do bilhete único foi extinto.

⁶⁴Disponível em: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/ecopolo-e-inaugurado-na-avenida-leste-oeste.ghtml>. Acesso em: 15 jun. 2020.

⁶⁵Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/dom/2017/08/lixo-na-leste-oeste-carroceiros-serao-recompensados.html>. Acesso em: 15 jun. 2020.

Reduzimos de 1.800 para 1.300 pontos de lixo; aumentamos, na comparação do ano passado para este, em 22% do volume de lixo indo para a reciclagem; e, com a mudança da fiscalização, o aumento de 90% de todo lixo coletado pela iniciativa privada indo para o aterro. São notícias que demonstram o acerto no conjunto de ações. Também assumimos compromissos futuros, como chegar até o final do ano com 50 Ecopontos e, até o final do mandato, com 119 equipamentos em Fortaleza, e da expansão do Ecopolo. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 6 de setembro de 2017).

Segundo a PMF, para potencializar ainda mais o Plano de Ações de Resíduos Sólidos, foi implantado o E-Carroceiro, com um estímulo monetário para o que o carroceiro tivesse uma renda no descarte correto do “lixo” nos Ecopontos. O programa era uma parceria com o Banco Palmas, que pagava pelo resto de mobília, de entulho ou de poda de árvores. O piloto foi iniciado no Ecopolo da Leste-Oeste e, progressivamente, seria levado para outras áreas da cidade. Além disso, houve previsão de inauguração do Ecopolo da Monsenhor Tabosa na próxima semana.

Para o secretário executivo da SCSP, Luiz Alberto Saboia, Fortaleza, até então, coletava 50 mil toneladas de lixo domiciliar por mês, sendo uma das capitais brasileiras que mais tinha coleta. “Se colocarmos a coleta urbana, Fortaleza recolhe cerca de 90 mil toneladas por mês, gerando um custo ambiental e financeiro muito alto para o Município, porque coletamos e a cidade continua suja”, destacou Luiz Alberto (*ibid.*).

O prefeito apresentou ainda uma ideia que estava sendo estudada para a cidade, com a implantação de uma usina de incineração:

Voltei da China esta semana e lá visitei uma das maiores empresas de tratamento do lixo do mundo que incinera os resíduos sólidos, gerando energia e material de construção. Nossa ideia é incentivar um arranjo público-privado de uma usina de médio porte para o tratamento desse lixo que hoje vai para o aterro. (*ibid.*).

No outro dia, o jornal Diário do Nordeste, outro jornal de grande circulação na capital e no Estado do Ceará, publicou matéria com a seguinte manchete: “48 toneladas de lixo foram coletadas na Av. Leste-Oeste. Resultado de projeto piloto foi apresentado, ontem, junto com cronograma dos novos Ecopolos da cidade” (DIÁRIO DO NORDESTE, 7 de setembro de 2017).

Informou o jornal que, nos primeiros 10 dias de atuação do “projeto e-carroceiro”, 48 toneladas de resíduos foram coletadas, gerando uma renda de R\$ 1 mil para os carroceiros. Os resultados preliminares foram apresentados pelo prefeito Roberto Cláudio durante coletiva de lançamento dos projetos que integram o Plano de Ações de Resíduos Sólidos de Fortaleza.

A iniciativa, que consistia na remuneração de carroceiros em troca de e-dinheiro, podia ser convertida em reais ou utilizados em estabelecimentos cadastrados pelo Banco

Palmas, estava sendo aplicada desde o dia 26 de agosto no eixo do primeiro Ecopolo de Fortaleza, localizado na Avenida Leste-Oeste.

Neste período, 13 carroceiros operavam diariamente em parceria com o projeto. Roberto Cláudio reforçou que a estratégia era um modo de colaborar tanto com a questão do descarte irregular quanto como uma política financeira.

Grande parte dos carroceiros ganha a vida hoje recolhendo entulhos ou lixo de grandes geradores. Mas o carroceiro para ter uma renda extra, coleta ali e muitas vezes joga no canteiro central, nas calçadas, provocando a proliferação de lixões. A nossa ideia é dar um incentivo monetário, vamos expandir nos ecopolos criados para que o carroceiro tenha uma renda e para levar esse lixo para dentro do ecoponto.⁶⁶

Até o fim da gestão, estava previsto a instalação de 119 Ecopontos, um em cada bairro da capital. O prefeito classificava o modelo onde se priorizava o aumento da coleta sem a instauração de novas ações insustentável financeiramente e uma medida contra-pedagógica à população. Eram dedicados, segundo detalhou, cerca de R\$ 220 milhões ao ano apenas para as coletas, sendo retidos, por mês, 50 mil toneladas de lixo. Apesar disso, o cenário na cidade não era revertido de modo substancial.

Pela matéria jornalística e com os cálculos realizados, constatou-se que cada carroceiro integrante do Programa E-Carroceiro ganhou R\$ 76,92 neste período, pois em 10 (dez) dias foram coletados 48 toneladas de resíduos sólidos por 13 carroceiros ao custo de R\$ 1.000,00. Constatou-se também que o valor da tonelada era de R\$ 20, ou seja, R\$ 0,02 o quilo.

Este mesmo veículo de comunicação, no dia 13 de setembro de 2017, noticiou que o Plano de Ações de Resíduos Sólidos de Fortaleza vinha dando os primeiros resultados positivos, pois com 16 dias da implantação do 1º Ecopolo da Cidade, na Avenida Presidente Castelo Branco (Leste-Oeste), 73 toneladas de entulhos foram coletadas através do projeto E-Carroceiro, que convertia o apurado em dinheiro aos 27 catadores locais cadastrados na Prefeitura.

Segundo o coordenador especial de limpeza urbana da SCSP, Albert Gradvohl, o “lixo” recolhido dos Ecopontos do local rendeu R\$ 1.460 aos carroceiros. Disse o coordenador:

As pessoas estão se adaptando ao comportamento do Ecopolo. É um conceito novo, envolve uma metodologia de ações macroambientais, conceito socioeconômico, sistema de agrupamento comunitário, envolve o ambiente urbano, as ações comportamentais, a infraestrutura e a geração de renda. Isso tudo muda a coleta urbana convencional.⁶⁷

⁶⁶Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/48-toneladas-de-lixo-foram-coletadas-na-av-leste-oeste-1.1816556> Acesso em: 16 jun. 2020.

⁶⁷Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/73-toneladas-de-residuos-foram-recolhidas-no-ecopolo-da-leste-oeste-1.1819349> Acesso em: 18 jun. 2020.

Esses novos dados corroboraram com os cálculos acima, ou seja, o valor pago pela PMF aos carroceiros pela tonelada de resíduos sólidos (entulho) era de R\$ 20,00 (ou R\$ 0,02 o quilo). E neste período, superior a metade de um mês (16 dias), cada carroceiro (“profissional”) conseguiu apurar para seu sustento e de sua família R\$ 54,07.

Destacou ainda, ao jornal, Gradvohl: “Hoje 7,64% do nosso lixo vai para a reciclagem. É muito, se comparado ao nível do País, que chega a 2%”.

Resultados positivos era também o que apontava a edição do jornal O Povo do dia 28 de novembro de 2017. De acordo com a notícia⁶⁸, após dois meses da implementação do projeto-piloto Ecopolo, no entorno da Avenida Presidente Castelo Branco (conhecida como Leste-Oeste) era possível notar avanços na área. O canteiro central da via, que antes era tomado de lixo descartado de forma irregular, não apresentava poluição.

Já tinham sido recolhidas 544 toneladas de lixo entre resíduos, entulhos de obras e materiais recicláveis e 11 pontos de lixos eliminados, no trecho que abrangia a Rua Jacinto Matos até a Avenida Pasteur, segundo levantamento da SCSP.

Albert Gradvohl, coordenador especial de limpeza urbana da Prefeitura de Fortaleza, avaliou como positivos os primeiros meses de testes:

Esse conjunto de ações que complementam o Ecopolo permitem que a população tenha consciência e faça o descarte do lixo no canto certo. Além disto, ter agregado uma geração de renda é algo inovador, nenhum projeto tinha iniciativas como a e-Carroceiro. É um conceito novo de gerenciamento de microrregiões urbanas que tem dado ótimos resultados.

Estampou o jornal que “era uma força só que surpreendia ver a testa não franzir nem os olhos encolherem”. O carroceiro José Eranildo Lopes, 39 anos, o Hulk, como era conhecido e fazia questão de ser chamado, carregava 649 kg de entulhos na carroça por grande parte da avenida para levar ao Ecoponto da Leste-Oeste. Ele era um dos 48 cadastrados no “projeto e-Carroceiro”, e era de longe o que mais levava resíduos para o local, segundo o O Povo apurou. Só na manhã desse dia, já era a segunda viagem com a mesma quantidade.

Disse Hulk: “Todo dia venho deixar o máximo que posso. Passo pegando nas casas”.

No início de 2018, no dia 22 de janeiro, o prefeito Roberto Cláudio inaugurou o 40º Ecoponto de Fortaleza, localizado na Avenida Presidente Castelo Branco, em frente ao nº 3833, no bairro Cristo Redentor, sendo o 8º equipamento com este objetivo implantado na área da Regional I e o 4º a integrar o Ecopolo da Leste-Oeste.

⁶⁸Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2017/10/apos-implementacao-de-lixearas-subterraneas-11-pontos-de-lixos-sao-ex.html>Acesso em: 10 jun. 2020.

Também expôs o site⁶⁹ institucional da Prefeitura, fala do prefeito acerca desta política que foi criada em seu primeiro mandato:

O projeto começou de uma forma despretensiosa, para melhorar a consciência da população, evitar o lixo na rua, a poluição ambiental e os riscos para a saúde. Ainda existem áreas que permanecem sujas, com descarte irregular de lixo, e é exatamente nesses locais que os Ecopontos precisam chegar, porque onde o equipamento foi instalado, modificou a limpeza do entorno. Como a Leste-Oeste, que era o lugar mais sujo de Fortaleza e está virando um exemplo de cuidado com o resíduo sólido e consciência ambiental. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 23 de janeiro de 2018).

No dia 5 de março deste ano, ou seja, três anos depois da apresentação inicial e implantação da política pública de resíduos sólidos da gestão Roberto Cláudio, o prefeito anunciou no Paço Municipal, juntamente com os secretários da SCSP e o coordenador especial de limpeza urbana e resíduos sólidos, os superintendentes da ACFOR e AGEFIS, dentre outros, a ampliação das ações do plano de gestão integrada dos resíduos sólidos para 2018. Segundo a PMF (5 de março de 2018), as novas medidas seriam para incentivar ainda mais um comportamento sustentável e responsável na cidade com relação ao descarte de resíduos.

Coordenadas pela Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP), as ações estavam planejadas para serem executadas a partir deste ano até 2020 e, consoante a apresentação, iriam ampliar e potencializar as iniciativas de sucesso já implantadas e em desenvolvimento.

Foram previstas⁷⁰ uma ampliação do sistema de monitoramento para controlar todos os tipos de resíduos gerados pela iniciativa privada (incluindo os resíduos dos serviços de saúde e os não perigosos), a revisão da legislação sobre os deveres dos grandes geradores quanto à destinação desses materiais (todas as empresas e instituições com Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, exceto microempreendedores individuais, condomínios residenciais e órgãos públicos municipais, seriam responsáveis pela destinação correta de seus resíduos devendo arcar com as despesas), a ampliação do programa Recicla Fortaleza, além da implantação de mais 80 Ecopontos e mais seis Ecopolos (Messejana, Varjota, no entorno das avenidas Bernardo Manuel, Fernandes Távora, Jovita Feitosa e Dom Manuel) em regiões com perfis distintos e potencializados pelo Programa E-Carroceiro.

⁶⁹Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-inaugura-o-40-ecoponto-de-fortaleza> Acesso em: 16 jul. 2020.

⁷⁰No entanto, a ampliação do sistema de monitoramento eletrônico dos resíduos dos serviços de saúde e os não perigosos e a revisão da legislação para a cobrança da coleta dos resíduos das empresas nunca foram concretizadas e a ampliação dos Ecopontos e Ecopolos nessa quantidade não foi cumprida pela gestão Roberto Cláudio.

Para a Prefeitura, as cidades que cresceram tiveram uma economia pujante, passaram a consumir mais e geraram mais resíduos. E o que estava sendo feito desse “lixo” era a grande diferença, pois no mundo afora, esse resíduo passou a ser objeto de preocupações ambientais e de novas ações econômicas. Falou o prefeito:

Desde 2015, entendemos que a Capital passou por um aumento progressivo da coleta que não correspondeu a uma maior limpeza na Cidade. Nós chegamos à conclusão que não era aumentando a coleta que iríamos resolver o problema da sujeira. A partir disso, iniciamos ações inovadoras, como o novo marco regulatório, que permitiu mais e melhor fiscalização em relação aos grandes geradores de lixo e que os resíduos fossem coletados pelo privado, e não pelo público. Também reduzimos em 20% o número de pontos de lixo na Cidade e aumentamos o percentual de reciclagem. O lixo na rua volta para a casa do cidadão de uma maneira ou de outra. Por isso que, com mais consciência e engajamento da sociedade, mais efeito essas medidas terão. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 5 de março de 2018).

O secretário titular da SCSP explicou que:

A gestão de resíduos sólidos em Fortaleza vem apresentando resultados melhores do que os esperados, e o momento agora é de ampliar o que vem dando certo e dar passos para potencializarmos benefícios para a Capital. Com essas novas medidas, a intenção é que os efeitos sejam ainda melhores no que diz respeito aos aspectos de limpeza urbana e de conscientização do fortalezense. (*ibid.*).

De acordo com a Prefeitura, os novos projetos iriam ampliar a geração de renda e a inclusão social daqueles que atuam no mercado reciclador e diminuir ainda mais a quantidade e o volume dos chamados pontos de lixo. O resultado dessas novas iniciativas geraria uma maior eficiência dos investimentos em saúde pública, potencializada pela melhoria urbana e pela sustentabilidade social, econômica e ambiental.

As propostas foram realizadas em parceria com a Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle de Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR), a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), a Autarquia de Paisagismo e Urbanismo de Fortaleza (URBFOR), a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e as Secretarias Regionais.

O secretário executivo da SCSP comentou:

Nós reforçamos a fiscalização e percebemos que, a cada mês, a quantidade de coleta privada vem aumentando. Isso significa economia para a Prefeitura. Hoje, nós gastamos, por ano, R\$ 50 milhões com a coleta especial urbana, e isso é decorrente de muito comportamento inadequado. Há três anos, porém, esse valor era o dobro. Vale lembrar que a coleta domiciliar das famílias sempre será pública e gratuita. (*ibid.*).

Dessa forma, a meta era passar dos atuais 40 equipamentos disponíveis em todas as Regionais para um total de 120⁷¹ e alcançar o objetivo de que cada bairro tenha pelo menos um Ecoponto.

Informou a PMF que, de dezembro de 2015 até 5 de março de 2018, os Ecopontos receberam mais de 18.640 toneladas de materiais, sendo 16.203 toneladas de pequenas proporções de entulho e 2.437 toneladas de materiais recicláveis, como plástico, vidro, metal, papel e papelão. A destinação desses resíduos nos Ecopontos representava economia para a Capital, pois reduzia os transtornos e os gastos públicos com mão-de-obra extra para limpeza especial. Com resultados melhores do que os esperados, o projeto-piloto do Ecopolo Leste-Oeste, que oferecia o Programa E-Carroceiro, bonificando aqueles que descartavam entulhos, superou as expectativas em apenas seis meses de funcionamento.

Nesse período de funcionamento do Ecopolo Leste-Oeste foram implantados 12 lixeiras subterrâneas, 4 Ecopontos, 1,5 km de ciclofaixa, novas faixas para pedestres, sinalização e gradis no canteiro central, e o Programa E-Carroceiro possibilitou o recebimento de mais de 2.164 toneladas de entulhos, o que representou mais de 13% do total de entulhos descartados em todos os 40 Ecopontos na cidade, resultado que deverá, consoante a PMF, melhorar ainda mais com a ampliação dessa política.

Somente no Ecopolo Leste-Oeste, deixaram de existir 11 pontos de lixo e também já eram 49 carroceiros cadastrados no sistema E-Carroceiro que, pela troca de entulhos, gerou aos carroceiros um crédito total de mais de R\$ 39 mil⁷², podendo ser utilizado no comércio da região.

Como resultado da política inovadora de gestão dos resíduos sólidos durante esta administração municipal, já foi identificada uma redução da destinação irregular de resíduos nos chamados pontos de lixo. Em 2014, o serviço de coleta especial urbana recolheu 1.180.986 toneladas de materiais e, em 2017, a coleta especial foi de 545.296 toneladas, mostrando que há menos resíduos sendo descartados irregularmente na cidade, mas que ainda era preciso reduzir muito mais.

Somente em 2017, do total de 1.143.219 toneladas de lixo recolhido pela gestão municipal, o volume de 545.296 toneladas (47% do total) era entulho, volumosos e restos de

⁷¹ Ao final da gestão do prefeito Roberto Cláudio, o Município de Fortaleza instalou ao todo 86 Ecopontos.

⁷² Fazendo os cálculos, ou seja, dividindo a quantidade total de crédito dada aos carroceiros nesses 6 (seis) meses que foram cerca de R\$ 39.000 pelo número de carroceiros, 49, resultou em R\$ 795,91 que cada carroceiro recebeu nesse período ou R\$ 132,65 para cada carroceiro por mês. Como também, dividindo a quantia paga (cerca de R\$ 39.000) aos carroceiros do Programa pela quantidade total de toneladas de resíduos (cerca de 2.164 ton.) recebidas através do Programa E-Carroceiro no Ecopolo da Leste-Oeste nesse período, resultou em um valor de R\$ 18,02 por tonelada que a PMF pagou aos carroceiros (ou R\$ 0,18 o quilo).

poda, que deveriam ser de responsabilidade das empresas privadas, mas que foram recolhidos pela gestão pública municipal, gerando um gasto adicional para a Prefeitura de Fortaleza de R\$ 48.915.972,17⁷³ somente no ano passado. Daí a necessidade de ampliar a responsabilização daqueles que, conforme a legislação, eram obrigados a custear a correta destinação desses materiais.

Durante inauguração do 44º Ecoponto de Fortaleza, no dia 30 de junho de 2018, o prefeito Roberto Cláudio comentou sobre a importância dos Ecopontos e mencionou uma pretensão da Prefeitura que seria a respeito do horário de funcionamento desses equipamentos:

Nos locais onde a gente implanta os Ecopontos, nós conseguimos acabar com os lixões e sujeira do entorno. O equipamento tira o lixo da rua e leva para um local mais adequado, urbaniza a área e ajuda na coleta seletiva. Além disso, estamos planejando uma novidade para estes equipamentos. Em virtude de o lixo ser produzido aos fins de semana e durante as noites, vamos começar uma experiência com metade dos Ecopontos e vamos abri-lo 24 horas por dia. Se percebermos uma melhora significativa, a ideia é que todos os equipamentos funcionem sem hora para fechar ⁷⁴.

Entretanto, esse fato não prosperou, e cinco meses após apresentação do planejamento 2018-2020 do Programa de Gestão de Resíduos Sólidos, no dia 9 de agosto de 2018, a Prefeitura ampliou Programa que beneficiava carroceiros com melhoria em renda mensal⁷⁵.

Segundo veiculou, a PMF realizou no Ecoponto Pirambu I (integrante do Ecopolo da Leste-Oeste) encontro com carroceiros beneficiados pelo Programa E-Carroceiro, evento que marcou a ampliação do número de beneficiados pelo Programa, que de 58 passou para 158 carroceiros.

O programa E-Carroceiro, lançado há um ano com o nome Carroceiro Legal, foi implementado, inicialmente, no Ecoponto Vila Velha, para promover encontros educativos com os carroceiros, visando à qualidade do vínculo carroceiros-Ecopontos, a eliminação de pontos de lixo e a mudança de comportamento, por meio da promoção de cidadania, inclusão social, valorização da autoestima e da educação socioambiental (PREFEITURA DE FORTALEZA, 9 de agosto de 2018).

⁷³Dividindo o valor pago pela PMF, no ano de 2017, pela coleta especial urbana (CEU) que foi de R\$ 48.915.972,17 por 545.296 toneladas, chegou-se à conclusão que o valor gasto pelo Município de Fortaleza com esta coleta de resíduos, os mesmos resíduos coletados pelos carroceiros do Programa E-Carroceiro, foi de R\$ 89,70 por tonelada. Ou seja, a PMF gastou com a CEU R\$ 71,68 a mais por tonelada que com a coleta realizada pelos carroceiros do Programa.

⁷⁴Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-inaugura-44-ecoponto-de-fortaleza> Acesso em: 16 jul. 2020.

⁷⁵Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-amplia-programa-que-beneficia-carroceiros-com-melhoria-em-renda-mensal> Acesso em: 9 jun. 2020.

Em seguida, com a implantação do Ecopolo da Leste-Oeste, o Programa ganhou novo nome: E-Carroceiro (com E que se remete a Ecoponto, à Ecologia) e passou a contar com a participação do Instituto Banco Palmas.

Segundo um dos carroceiros que já integrava o programa, morador do Grande Pirambu e conhecido como Hulk (José Eranildo Lopes, 39 anos) depois de seu vínculo ao E-Carroceiro, sua renda mensal dobrou. O Programa E-Carroceiro contribuiu para a manutenção de vários dos 92 pontos de lixo eliminados na área da Regional I, de acordo com a PMF (*ibid.*).

Esse fato também foi noticiado na edição do jornal Diário do Nordeste⁷⁶ do dia 14 de agosto de 2018, onde veiculou que mais 100 trabalhadores foram recebidos no E-Carroceiro, totalizando 158. Programa lançado há pouco mais de um ano pela Secretaria Regional I para trabalharem na limpeza urbana de bairros como Pirambu, Cristo Redentor e Barra do Ceará.

O carroceiro José Eranildo Lopes, popularmente chamado de “Hulk”, foi um dos entrevistados e informou à reportagem que com a adesão ao E-Carroceiro, há um ano, sua renda aumentou mais de 100%: “Melhorou tanto o sistema de trabalho, como o de renda. Foi muito bom, trabalhamos com mais vontade. Chego a arrecadar R\$ 400,00 por semana”⁷⁷.

Para “Hulk”, um dos grandes benefícios foi a regularização já que antes os carroceiros jogavam o entulho nos canteiros, que era uma atividade proibida. O titular da Secretaria Regional I concordou com a afirmação do “Hulk”, pois, para o secretário, os benefícios do Programa são incontáveis, indo desde a inclusão social do carroceiro até a melhora do comércio, concluindo: “Esse Ecoponto chega a receber 400 toneladas de entulho. Já os que não têm carroceiro, recebem 120 toneladas. Então estamos gerando saúde, uma cidade mais limpa. O carroceiro tornou-se aliado da Prefeitura”⁷⁸.

Informou o jornal que, até então, o programa acontecia apenas na Regional I, mas segundo o secretário, a ideia seria replicar em todas as áreas da cidade. “Antes nós passávamos o caminhão de lixo aqui oito vezes por dia. Hoje, só se passa uma. Aqui deu certo e vai melhorar muito a questão dos pontos de lixo na cidade”, pontuou orgulhoso, o secretário.

Outro carroceiro entrevistado (tanto pelo jornal quanto por este pesquisador), Abimael Castro, foi cadastrado no Programa no dia 10, e contou que estava desempregado e

⁷⁶Disponível em: <https://www.diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/mais-100-trabalhadores-sao-recebidos-no-e-carroceiro-1.1984447> Acesso em: 11 jun. 2020.

⁷⁷Caso esse valor recebido de R\$ 400/semana fosse só referente ao valor pago pela PMF, o carroceiro “Hulk”, tido como o que consegue transportar mais peso, teria que coletar e transportar até o Ecoponto 20.000kg (20 toneladas) por semana.

⁷⁸Da fala do secretário da SER – I, área administrativa de Fortaleza onde iniciou-se o Programa E-Carroceiro, percebe-se o quanto é produtivo e rentável à Prefeitura a exploração da mão de obra do trabalho do carroceiro, chamando-o até de aliado, quando até pouco tempo era algo (causador da sujeira cidadina).

viu a oportunidade de trabalhar como carroceiro. “Tá dando certo. No mesmo dia já recolhi entulho, e a base do apurado é de R\$ 70,00 por dia”⁷⁹, relatou. Segundo ele, o horário de trabalho é das 8h às 17h (horário de funcionamento do Ecoponto) e no mesmo dia o dinheiro cai na conta.

Com 1 ano da inauguração do Ecopolo da Leste-Oeste, a Prefeitura de Fortaleza fez o balanço e avaliou a instalação do primeiro Ecopolo da cidade como uma política pública vencedora. Tanto que, o Prefeito anunciou que iria estender a ação para outros bairros da capital. Foi o que informou a PMF⁸⁰ no dia 24 de agosto de 2018.

Nesse período, a gestão municipal contabilizou que os três Ecopontos iniciais do projeto receberam mais de 6,2 mil toneladas de resíduos, sendo 5.455,57 toneladas de entulhos de obras; 733 toneladas de volumosos e restos de podas; 78 toneladas de material reciclável, como papelão, plástico, vidro, metal e óleo.

A Prefeitura conseguiu eliminar 19 pontos de lixo na área de atuação do Ecopolo. Segundo informou, o Ecopolo da Leste-Oeste era um projeto-piloto inédito no Brasil, desenvolvido pela SCSP com apoio da Secretaria Regional I e implantado com o objetivo de envolver a população no que se refere ao cuidado e zelo com a saúde pública da cidade, buscando transformar o cenário em relação à problemática do descarte irregular do lixo naquele entorno.

Projeto que surgiu com o Ecopolo, o Programa E-Carroceiro foi uma forma da Prefeitura se aliar aos carroceiros para evitar que eles despejassem os entulhos nas ruas e garantissem uma renda extra com o descarte correto dos resíduos. Tal projeto funcionava, até esta data, em seis Ecopontos, cinco deles área na Regional I, que seriam os Ecopontos Leste-Oeste, Pirambu I, Pirambu II, Cristo Redentor, Barra do Ceará, sendo o mais recente, o primeiro na Regional VI, no Ecoponto do Jangurussu.

Nesses seis Ecopontos, o programa E-Carroceiro contabilizou mais de 8 mil toneladas de resíduos, sendo mais de 7.718 toneladas de entulho de obras; 1.174 de toneladas de volumosos e restos de podas, gerando uma renda de mais de R\$ 136 mil⁸¹ reais durante um

⁷⁹R\$ 70,00/dia, o carroceiro tem que transportar 3.500kg (3,5 toneladas) por dia. É um volume alto para encontrar diariamente e pesado para transportar puxando uma carroça. Esse valor é com o do contratante do serviço também.

⁸⁰Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-faz-balanco-de-um-ano-de-instalacao-do-ecopolo-leste-oeste> Acesso em: 9 jun. 2020.

⁸¹De acordo com os dados da PMF durante um ano do Programa E-Carroceiro, com 8.000 toneladas coletadas e transportadas pelos carroceiros aos Ecopontos (mais de 90% sendo entulho) ao custo de R\$ 136.000,00, chegou-se ao valor de R\$ 17,00 a tonelada de resíduos paga aos carroceiros ou R\$ 0,17 o quilo. Assim sendo, com uma economia dessas ao erário municipal de Fortaleza com o trabalho dos carroceiros, nesse aspecto econômico-financeiro e no contexto neoliberal, esta política pública implementada pela gestão Roberto Cláudio só podia ser considerada vencedora. Porém, justa não.

ano. Este programa contribuiu para a manutenção de vários dos 92 pontos de lixo eliminados pela Prefeitura na área da Regional I.

Para Francisco José, um dos carroceiros que fazia parte do Programa e falou à PMF que, o E-Carroceiro tinha mudado sua vida, “é o sustento da minha família”. Essa foi a fala de vários carroceiros entrevistados pelo pesquisador do presente trabalho. Contudo, esse mesmo carroceiro foi um dos entrevistados durante a pesquisa *in situ* e demonstrou, de certa forma, tristeza, decepção e indiferença com o Programa, chegando até a abandoná-lo devido ao fato de não mais compensar trabalhar (valor de R\$ 0,02 não compensava tanto risco e esforço físico).

Duas semanas depois, no dia 5 de setembro de 2018, representantes da Prefeitura do Rio de Janeiro foram convidados a conhecer o Ecopolo da Leste-Oeste e Programa E-Carroceiro. Conforme a Prefeitura⁸², as ações são duas condutas socioambientais exitosas implantadas pelo prefeito Roberto Cláudio há pouco mais de um ano.

Esses dois representantes eram: o secretário de Desenvolvimento Econômico e a coordenadora de Economia Solidária e Comércio Justo do Rio de Janeiro, que estavam em Fortaleza participando do Encontro Global de Bancos Solidários de Desenvolvimento (Solidários 2018).

Para o secretário de Desenvolvimento Econômico do Rio de Janeiro,

este é um belo exemplo. Estamos pensando já com a equipe da Prefeitura de Fortaleza em estabelecer um convênio para que possamos fortalecer a cidade do Rio de Janeiro com ações equivalentes a estas. Precisamos aprender com exitosos projetos, estas trocas de experiências só tornam as grandes capitais mais fortes e mais justas. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 5 de setembro de 2018).

Após um mês da divulgação da avaliação positiva da PMF acerca do projeto Ecopolo e do programa E-Carroceiro, no dia 13 de setembro de 2018, a Prefeitura noticiou⁸³ ampliação das políticas de resíduos sólidos e estabeleceu até 2020 a meta de ser a capital do Brasil com maior volume de lixo indo para reciclagem. De acordo com a Prefeitura, Fortaleza era a terceira do ranking entre as capitais que mais coletavam lixo reciclável, ficando atrás de Curitiba e Porto Alegre, respectivamente. Essa expectativa foi anunciada pelo prefeito Roberto Cláudio, que citou os exemplos do Ecoponto, que quando foi criado em 2015, o equipamento acabou com as rampas de lixo em um raio de 100 m, passando, até esta data, para 337 m, com 48 Ecopontos instalados, e do Programa E-Carroceiro, que seria ampliado para 100% dos Ecopontos.

⁸²Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-do-rio-de-janeiro-conhece-ecopolo-da-leste-oeste-e-programa-e-carroceiro> Acesso em 16 jul. 2020.

⁸³Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-amplia-politicas-de-residuos-solidos> Acesso em 10 de junho de 2020, às 17:00h.

Informou a Prefeitura que iria promover melhorias e distribuição dos carros padronizados e de fardamento. Disse o prefeito:

Estamos em um novo momento de coleta para sair do paradigma de que lixo é só problema. Encontramos soluções viáveis para estimular a cidadania, manter a Cidade cada vez mais limpa e transformar o lixo em oportunidade de renda para os trabalhadores de Fortaleza. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 13 de setembro de 2018).

Eram 160 carroceiros cadastrados no sistema, sendo um deles entrevistado pela PMF, novamente, José Eranildo Lopes⁸⁴. Carroceiro há 20 anos e desde 2017 inserido no programa, contou que, além de receber do cliente que contratava para a remoção dos entulhos, ele também se beneficiava dos créditos, por meio do projeto E-Carroceiro: “Eu faço propaganda para todos carroceiros que conheço no Pirambu. Minha renda aumentou 100%, porque ganho do cliente e da Prefeitura, e eu fico muito feliz em não jogar mais lixo no meio da rua.”

A Prefeitura contou também que iria expandir o projeto Ecopolos. A primeira ampliação seria na Avenida Leste-Oeste. As fases dois e três estenderiam o programa até a Ponte do Rio Ceará⁸⁵ (limite com o Município de Caucaia).

E sobre o Ecopolo, finalizou o secretário titular da SCSP:

A população de Fortaleza já entendeu o Ecopolo como uma solução para as questões de resíduos sólidos. Estamos vivendo um momento transformador, inclusive gerando grande economia para o Município, depois que os grandes geradores passaram a se responsabilizar pela coleta privada. Somente em 2017, eles recolheram 900 mil toneladas de resíduos. (*ibid.*).

Neste mesmo ano, no dia 12 de novembro de 2018, o empresário, coordenador especial de limpeza urbana e resíduos sólidos da SCSP de Fortaleza e professor da disciplina de Gestão Ambiental do curso de Administração da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) desde 1994, Albert Gradvohl concedeu entrevista à UNIFOR sob o seguinte título: “Entrevista Nota 10: Albert Gradvohl por uma vida sustentável”

Na entrevista Albert Gradvohl abordou sobre projetos sustentáveis, citando o Ecopolo e o Programa E-Carroceiro como exemplos, bem como explanou acerca do desenvolvimento da política pública municipal de resíduos sólidos de Fortaleza e de sua importância.

⁸⁴O carroceiro José Eranildo Lopes (apelidado de “Hulk”) tornou-se uma espécie de garoto-propaganda do Programa E-Carroceiro para a PMF, devido ser o que mais consegue transportar entulho puxando uma carroça e pelo seu robusto porte físico.

⁸⁵Entretanto, esta ampliação não se concretizou na gestão Roberto Cláudio. O máximo que ampliou foi até um pouco após a Av. Dr. Theberge, bairro Cristo Redentor/Ecoponto Cristo Redentor (Av. Presidente Castelo Branco, em frente ao nº 3833). Ou seja, expandiu cerca de 1,0km, totalizando 2,5km. A situação permanece a mesma até o presente momento.

A respeito do Ecopolo revelou:

Tenho vários projetos de sustentabilidade que hoje estou implementando na Prefeitura de Fortaleza. Um deles é o Ecopolo, que é um conceito novo. Estive em Israel conhecendo os Kibutz, que são pequenas comunidades economicamente autônomas, com base em trabalho agrícola ou agroindustrial, caracterizadas por uma organização igualitária e democrática, obtida pela propriedade coletiva dos meios de produção e de administração conduzida por todos os seus integrantes em assembleias gerais regulares. Espécies de fazendas produtivas, que funcionam como se fossem um condomínio de um prédio, só que, no caso, esse prédio dá dinheiro. E saí com essa ideia pra desenvolver aqui, só que adaptando à área do lixo.⁸⁶

E explicou como se deu essa adaptação:

O que tivemos a vida toda? Um caminhão coletando lixo e levando pro aterro sanitário, que era o Jangurussu, e depois passou a ser Asmoc, lá em Caucaia. Nunca tivemos um programa de desenvolvimento sustentável. Daí fizemos o Ecopolo, para atingir prioritariamente 1500 metros da avenida Leste Oeste: colocando três ecopontos lá pras pessoas levarem seus materiais inertes recicláveis e isso acabou se revertendo em um comportamento sustentável. Introduzimos também as lixeiras subterrâneas. Então as pessoas deixaram de botar o lixo no canteiro central; e fizemos o programa e-carroceiro: pagávamos 6 centavos pelo quilo de entulho para um caçambeiro, daí tiramos a caçamba e passamos a pagar diretamente o carroceiro, por quilo, então ele passou a ser o agente da coleta de entulho. A Leste-Oeste é o canto que mais se coleta resíduo em Fortaleza hoje, apesar do baixo IDH. Antes o caminhão passava oito vezes por dia lá. Hoje já não precisa, é a escala normal de três vezes por semana. O material enfim está indo pros ecopontos e se transformando em dinheiro. (UNIVERSIDADE DE FORTALEZA, 12 de novembro de 2018).

Ao ser indagado como se transforma o lixo em dinheiro, respondeu:

O lixo, apesar de incomodar, ele faz parte de um impacto ambiental e pode se transformar em grandes oportunidades. O lixo da nossa comida pode ser composto. O lixo da construção civil pode virar casa. O lixo das podas da rua pode ser composto. O lixo do papelão pode virar papel. O lixo do plástico pode virar plástico de novo. Então uma política pública voltada para a gestão de resíduos é muito importante. Mas ainda temos muito a fazer. Uma das propostas é pegar o resíduo da construção civil, que ainda hoje está sendo jogado no aterro sanitário, e construir casas. Já coletamos lá pra mais de 500 toneladas de resíduos de entulho e a ideia é transformar em tijolos e construir casas tipo “Minha casa, minha vida”, mas muito mais bonitas, com design e tudo o mais. Isso porque a beleza faz parte da vida. O belo é importante para o ser humano. Tem coisa melhor do que morar num canto agradável? Esse é um programa que tô chamando de Ecohabitar, mas ainda não saiu do papel. É assim que vamos gerando uma economia nos bairros a partir do Ecopolo. À exemplo dos kibutz, no ecopolo também poderia funcionar um grande refeitório ou restaurante popular, de forma que cada projeto desses gerasse sustentabilidade e desse lucro pra comunidade e quem negociasse com ela. (*ibid*).

E ao ser questionado se o Ecoponto seria o guarda-chuva de várias ações que juntas geram sustentabilidade e movimentam a economia, disse:

Isso. Ecopolo é uma ação multidisciplinar formado por um conjunto de projetos integrados que se formam a partir de Ecopontos, e-carroceiro, o Recicla Fortaleza e o

⁸⁶Disponível em: <https://www.unifor.br/-/entrevista-nota-10-albert-gradvhol-por-uma-vida-sustentavel> Acesso em: 14 jul. 2020.

Ecohabitar, que nem existe ainda...Começamos em 2013, quando haviam 1800 pontos de lixo em Fortaleza. Hoje estamos aproximadamente em 980 pontos de lixo, e com 337 metros de adesão da população. Isso significa uma média de 337 metros de distância entre um Ecoponto e o mais próximo ponto de lixo existente em seu entorno. Hoje já temos 50 Ecopontos, um Ecopolo que é o da Leste-Oeste, com lixeiras subterrâneas pro lixo orgânico, franquias sociais para geração de renda com a Socrelp e o e-carroceiro na região. O e-carroceiro é aquele mesmo que passava na sua casa e pegava o entulho a dez reais, pra derramar todo ele lá na esquina mais adiante. Hoje ele pega seu entulho, ganha os 10 reais, vai num ecoponto, pesa e a Prefeitura paga pra ele dois centavos o quilo. Somando tudo hoje um e-carroceiro pode faturar até R\$ 1.400,00 por mês. É o que chamamos de e-dinheiro, o Banco Palmas fazendo essa intermediação, ou seja, o banco de microcrédito é que paga o carroceiro, mas o recurso vem da Prefeitura. Hoje temos 150 e-carroceiros trabalhando nesse programa e o objetivo é chegarmos a 119 ecopontos até o final da gestão. (*ibid.*).

Um dia depois dessa entrevista⁸⁷, em 13 de novembro de 2018, o prefeito inaugurou o 51º Ecoponto, reforçando a política de gestão de resíduos sólidos em Fortaleza.

De acordo com Roberto Cláudio, em Fortaleza, graças aos Ecopontos, mais de 8% do lixo coletado estava indo para a reciclagem, acima da média brasileira de 3%. Ele enumerou três pontos importantes do projeto: a redução dos pontos de lixo, a geração de emprego e renda por meio da reciclagem e a inclusão social de carroceiros, que podiam trocar o lixo por dinheiro. E ressaltou:

Vale a pena para o Município pagar por esse lixo reciclado que o cidadão traz ou o volume do carroceiro, é mais barato do que aumentar a coleta. De uma maneira, a gente faz com que o dinheiro público vá direto para quem mais precisa, e acaba gerando uma pequena economia para o município. É um ganho econômico e social. Só no Recicla Fortaleza, o dinheiro dado ao cidadão para o Bilhete Único e para a conta de luz, já foi mais de 500 mil reais de benefícios.⁸⁸

Nesse dia, o jornal O Povo publicou reportagem com o seguinte título: “A riqueza que vem do lixo”⁸⁹. Esta era a última reportagem da série Economia Sustentável. E a primeira pessoa entrevistada foi o carroceiro Eranildo Lopes, 40, mais conhecido como Hulk, que há 20 anos tirava do transporte de entulho a sua principal fonte de renda. Décadas sobrevivendo com o mesmo serviço e mantendo o *status quo*, ou seja, inamovível socialmente, sem oportunidade de qualificar-se e ingressar no mercado de trabalho. Enfim, ter uma vida mais digna.

Demonstrou a reportagem que ele era um dos participantes do E-Carroceiro, Programa da Prefeitura de Fortaleza, que além de oferecer capacitação, deu aos carroceiros uma

⁸⁷Por esta entrevista constatou-se que a PMF economizava 2/3 com a coleta especial urbana (algo que era um dos maiores desafios a ser enfrentado pela Prefeitura e bastante onerosa ao Município) via Programa E-Carroceiro. Ou seja, para realizar as coletas desses resíduos a PMF pagava (como ainda paga) R\$ 0,02 por quilo ao carroceiro, já ao caçambeiro o valor era de R\$ 0,06 (três vezes maior).

⁸⁸Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-inaugura-51-ecoponto-no-bairro-mondubim> Acesso em: 16 jul. 2020.

⁸⁹Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/reportagem/2018/11/a-riqueza-que-vem-do-lixo.html> Acesso em: 11 jun. 2020.

oportunidade de aumentar a renda. Disse Hulk: “Já consegui aumentar a minha renda para mais de R\$ 1,5 mil por mês, consegui mais clientes e já estou, inclusive, podendo ajudar com pensão para as minhas filhas”. Também disse que passou a ser mais vigilante com o próprio lixo doméstico: “Separo tudinho”.

Acrescentou a matéria que todo resíduo que não era aproveitado pelo Programa Recicla Fortaleza (um dos programas dos Ecopontos que recebia resíduos reutilizáveis e recicláveis, como plástico, papelão, vidro etc.) iria para a Gás Natural Renovável Fortaleza (GNR Fortaleza), primeira usina de produção de biogás do país, a partir do resíduo gerado em Fortaleza, que era administrada pelo consórcio privado Ecofor Ambiental. E esse material, desde o início de 2018, passou a integrar a matriz de distribuição da Companhia de Gás do Estado (CEGÁS). “Hoje, 15% do gás natural que é fornecido para consumo residencial, industrial, comercial e automotivo de gás natural é proveniente do Aterro da Região Metropolitana”, disse o presidente da CEGÁS. Até o primeiro semestre de 2020 essa porcentagem subiu para 30%. E terminando a reportagem, o secretário executivo da SCSP informou que, a Prefeitura estava desenvolvendo tecnologia para abastecer os carros elétricos com o gás.

A PMF diariamente utilizava-se de publicações de seus feitos em seu endereço eletrônico oficial e frequentemente noticiava acerca dos Ecopontos, Ecopolos, Programa E-Carroceiro, ou seja, de sua política pública de resíduos sólidos e sempre realçava os resultados positivos obtidos durante os anos de gestão do prefeito Roberto Cláudio, classificando várias vezes como uma política vencedora, de sucesso. E em 14 de agosto de 2019 publicizou a seguinte notícia: “Fortalezenses adquirem novos hábitos sustentáveis com a implantação de Ecopontos. Exemplos de engajamento social e cidadania contam como a vida mudou após os equipamentos”⁹⁰.

Essa publicação expressou que, não só pelo testemunho da população local, mas também em números, a Regional I era um exemplo da eficácia do atual modelo de gestão integrada de resíduos sólidos da Prefeitura de Fortaleza. E citou novamente, como garoto-propaganda, o carroceiro José Eranildo Lopes (“Hulk”), exemplo de engajamento popular. Informou que ele tirava para seu sustento cerca de R\$ 2.400,00⁹¹ por mês pelo Programa E-

⁹⁰Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/fortalezenses-adquirem-novos-habitos-sustentaveis-com-a-implantacao-de-ecopontos> Acesso em: 16 jul. 2020.

⁹¹Interessante notar que, o modo como a PMF divulgava os valores auferidos pelos carroceiros via Programa E-Carroceiro aparentava ser somente via Prefeitura. Para o carroceiro receber esse valor apenas de tal Programa, ele teria que transportar até o Ecoponto 120.000kg ou 120 toneladas de entulho. O que seria uma quantidade bastante elevada. Vide que 120 toneladas era a quantidade que o Ecoponto que não tinha o Programa E-

Carroceiro, apenas entregando entulhos no Ecoponto, e que exercendo o trabalho há 21 anos, teve pela primeira vez nesse equipamento uma oportunidade não só para ele, mas para toda a rede de carroceiros da região.

Foi uma oportunidade muito boa. Antigamente, a gente derramava (o entulho) na Leste-Oeste, não tinha o canto apropriado. Agora sempre há fiscalização para saber se a gente é cadastrado e onde vamos despejar os entulhos. E antes a gente só recebia o dinheiro do freguês e corríamos da Prefeitura, agora a Prefeitura é quem ajuda a gente. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 14 de agosto de 2019).

Em comemoração aos 9 (nove) anos da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, no dia 30 de agosto de 2019, o coordenador especial de limpeza urbana e resíduos sólidos de Fortaleza foi convidado a proferir palestra durante o VI SEMINÁRIO O MINISTÉRIO PÚBLICO E A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LOGÍSTICA REVERSA, promovido pela Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) na sede do Ministério Público do Estado do Ceará, em Fortaleza.

O coordenador Albert Gradwohl proferiu palestra com a respectiva denominação: “Fortaleza Do conceito de Limpeza Urbana para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”⁹². Na apresentação abordou a situação de Fortaleza desde 2014 quando ficou crítica a situação da coleta especial urbana (CEU), e apresentou o Programa de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e seus 5 anos de intervenções baseado nos pilares da sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Também demonstrou os “produtos” desse programa: a Lei nº 10.340/15 (marco regulatório que transferiu a responsabilidade pelo resíduo de grandes geradores para os próprios geradores); coletas online (resultou no aumento na coleta particular: 130 ton. em 2015, 976 ton. em 2016, 1.037 ton. em 2017 e 1.176 ton. em 2018, e redução na coleta especial: 896 ton. em 2015, 692 ton. em 2016, 545 ton. em 2017, 559 ton. em 2018); Ecopontos (120 até 2020, redução de custo de coleta em 7,5% 2015/2018, aumento da área de abrangência em relação aos pontos de lixo); Recicla Fortaleza (índice de reciclagem: 2016, 7,07%, 2017, 7,77% e 2018, 7,79%) e Ecopolos.

Dentro da explanação dos Ecopolos falou sobre o Programa E-Carroceiro (programa de inserção social dos carroceiros) e destacou os Ecopontos integrantes do Ecopolo da Leste-Oeste, que recebiam quantidade de entulho bastante superior que os demais. Citou ainda que 90% do entulho recebidos nos Ecopontos eram do E-Carroceiro.

Carroceiro recebia por mês, conforme fala do secretário da Regional I ao jornal Diário do Nordeste no dia 14 de agosto de 2018. Coincidentemente, 01 (um) ano atrás.

⁹²Disponível em: https://seminario.abrampa.org.br/doc/fortaleza/albert_gradvol.pdf Acesso em: 11 jun. 2020.

Em 31 de outubro de 2019, o prefeito, com sua política voltada à gestão responsável de resíduos sólidos e intensificada na capital, entregou novo Ecoponto no Vila do Mar (12º equipamento na área da Regional I).

Dentre os objetivos do Ecoponto, estão retirar o lixo das ruas, eliminar pontos de descarte irregular de resíduos, gerar emprego, renda, além de estimular novo comportamento e nova consciência ambiental. A Prefeitura investe em estrutura e em recursos humanos, mas o futuro e o destino do Ecoponto, como a eficácia da limpeza do entorno, quem define é a adesão da comunidade.⁹³

Com a pesquisa de campo, período observacional com realização de entrevistas com os carroceiros do dia 20 ao 26 de julho de 2021, foi perceptível a insuficiência desse investimento em estrutura e em recursos humanos. É o que será aprofundado no próximo capítulo.

Durante o evento, Roberto Cláudio anunciou algumas novidades importantes no que se refere ao Programa E-Carroceiro:

A Prefeitura assinou uma lei que garantirá ao Ecoponto patamar de política de Estado. Estamos, também, aumentando o preço do lixo trazido para cá pelo carroceiro. O preço do entulho está sendo duplicado. O lixo volumoso também foi valorizado. Além disso, estamos licitando mil novas carroças, padronizadas, para os carroceiros cadastrados. Com isso, objetivamos oferecer mais estrutura ao trabalho desses profissionais⁹⁴. (*ibid.*)

A respeito desse Programa, falou o coordenador especial de limpeza urbana de Fortaleza: “O E-carroceiro é um case inédito no Brasil, que contempla, inclusive, um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. A partir dessa política, uma pessoa que estava à margem da sociedade, hoje, pode chegar a uma receita superior a mil reais mensais”.

Outro que comentou sobre o Programa foi o carroceiro “Hulk”:

Avalio positivamente esse projeto. Melhorou muito a minha fonte de renda. Agora, minhas condições financeiras estão melhores. Recolho cerca de 20 toneladas de entulho por mês. Mês passado, arrecadei R\$ 2.500. Isso tem feito toda a diferença em minha vida. (*ibid.*)⁹⁵

⁹³Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-entrega-novo-ecoponto-no-vila-do-mar> Acesso em: 16 jul. 2020.

⁹⁴Até esse dia o valor creditado ao carroceiro pelo quilo do entulho era de R\$ 0,02 e o do volumoso era de R\$ 0,04. Depois passou a ser R\$ 0,04 e R\$ 0,05, respectivamente. O que fez muitos carroceiros votarem no candidato a prefeito aliado ao Roberto Cláudio, conforme relatos dos trabalhadores ao pesquisador. Entretanto, no último mês de gestão Roberto Cláudio, os valores creditados pela PMF aos carroceiros voltaram aos originais, ou seja, em 01 de dezembro de 2020, voltou a ser R\$ 0,02 o quilo do entulho e R\$ 0,04 o quilo do volumoso, bem como a imposição de limite do valor máximo mensal por carroceiro cadastrado de R\$ 1.500,00. Portanto, essa valorização só durou cerca de 01 (um) ano. Coincidentemente, logo após o período eleitoral municipal, quando o Roberto Cláudio elegeu seu sucessor. E no tocante à licitação das 1.000 carroças, até o término de seu mandato não tinham sido licitadas (nem até o presente momento).

⁹⁵Sobre a fala do carroceiro cabe comentário: se ele recolheu cerca de 20 toneladas de entulho por mês, ele recebeu somente R\$ 400,00 da PMF, pois o quilo de entulho custava R\$ 0,02. Então, como ele disse que mês passado arrecadou R\$ 2.500,00 concluiu-se que R\$ 2.100,00, a maior parte (84%) do que o carroceiro auferiu foi pago pelo município que contratou seu serviço. Para ele ganhar R\$ 2.500 só da PMF, ele tinha que transportar por mês,

No dia 1º de novembro de 2019, o prefeito encaminhou a Mensagem nº 0060, de 1º de novembro de 2019, ao presidente da Câmara Municipal de Fortaleza acerca da instituição dos Programas Sociais E-Carroceiro e E-Catador, incluso o Projeto de Lei nº 409/2019, com *status* de relevante interesse público, sendo recebida no mesmo dia pelo presidente.

No dia 4 de novembro de 2019, o Projeto de Lei Ordinária foi apresentado na CMF e no dia 21 daquele mês recebeu uma emenda proposta pelo vereador Guilherme Sampaio (PT). A emenda versava sobre a implementação dos programas, sendo preferencialmente desenvolvidos junto aos carroceiros e catadores devidamente organizados em associações ou cooperativas, como preveem as Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos. Entretanto, até hoje o E-Carroceiro desobedece a esse mandamento e sem perspectiva de cumpri-lo, pelo apurado na pesquisa.

Em 10 de dezembro de 2019, a CMF aprovou em Redação Final o Projeto de Lei Ordinária nº 409/2019. E no dia 20 de dezembro de 2019, o prefeito Roberto Cláudio sancionou a Lei nº 10.975, que instituiu os Programas Sociais E-Carroceiro e E-Catador, sendo publicada no Diário Oficial do Município nº 16.656, de 23 de dezembro de 2019⁹⁶.

Nesse interregno, ou seja, no dia 3 de dezembro de 2019, a Prefeitura de Fortaleza apresentou durante coletiva de imprensa no Paço Municipal o novo programa de ações de coleta seletiva e limpeza urbana a ser implantado ao longo de 2020⁹⁷. Durante o encontro, foi anunciada a ampliação no número de Ecopontos, além da implantação de novas ferramentas que possibilitariam a participação da população no processo de coleta e reciclagem de lixo.

Metas de curto e longo prazo foram estabelecidas. Disse o prefeito:

Tem uma coisa visual e óbvia que é a limpeza urbana. Todos nós nos incomodamos com o ponto de lixo permanente. E o Ecoponto é efetivo. Onde implantamos um, resolvemos o problema dos lixões. Esta é uma meta de curto prazo. Já a médio e longo prazo, há uma dimensão importante que desempenha papel econômico e ambiental. Resíduo sólido é uma das maiores causas de emissão de gases de efeito atmosférico, o nosso principal desafio ambiental global. Se dermos passos para ampliar a meta de reciclagem, vamos dar uma mensagem importante para o futuro de Fortaleza. E a adesão do cidadão vai fazer a gente virar uma referência. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 3 de dezembro de 2019).

até então, 125.000kg ou 125 ton. de entulho para o Ecoponto ou cerca de 4.808kg por dia, quase 5 toneladas diárias.

⁹⁶Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/materia/53285> e <https://www.cmfor.ce.gov.br/2019/12/10/camara-aprova-em-redacao-final-os-programas-sociais-e-carroceiro-e-e-catador/> Acesso em: 17 jul. 2020 e 12 jun. 2020, respectivamente.

⁹⁷Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-apresenta-novo-programa-de-aco-es-de-coleta-seletiva-e-limpeza-urbana-para-a-capital> Acesso em: 12 jun. 2020.

Coordenado pela Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos (SCSP), segundo a PMF, o novo pacote de melhorias previa a ampliação da infraestrutura, campanhas de conscientização e aperfeiçoamento dos projetos sociais com foco em duas vertentes: limpeza urbana e preservação ambiental.

Com 65 Ecopontos em funcionamento, Fortaleza iria receber mais 50 Ecopontos ao longo de 2020, agora com uma novidade: além do desconto na conta de energia, seria possível também gerar um bônus financeiro por meio do “e-dinheiro”.

Com a ampliação do E-Carroceiro, o programa seria expandido para todos os Ecopontos beneficiando 780 carroceiros que também receberiam novas carroças. Projeto que faz do carroceiro um agente aliado ao processo, disse a PMF (3 de dezembro de 2019).

Foi apresentado também o Programa Re-ciclo. Seriam adquiridos 90 triciclos mecânicos e elétricos que seriam designados às associações de catadores. Além desses equipamentos, as associações de catadores cadastrados teriam acesso também às Ilhas Ecológicas, pontos de coleta seletiva espontânea à população, distribuídas em locais estratégicos da cidade. A previsão era que 100 ilhas seriam instaladas até o fim de 2020⁹⁸.

Para o coordenador especial de limpeza urbana e resíduos sólidos, Albert Gradwohl, os novos projetos traziam a expectativa que indicadores aumentassem e que uma meta seria batida em curto tempo.

Estamos com 9% do volume de lixo indo para reciclagem. Nossa meta, que é fantástica para o Brasil, a Ilha Ecológica ajuda bastante. É o ponto de coleta que fomenta a reciclagem. E vamos crescer bastante nossos índices. Eu quero ser prudente, dizer que vamos chegar aos 12%, mas acredito que passe. (*ibid.*).

Estiveram no evento além do prefeito e do coordenador, o secretário titular e executivo da SCSP, o superintendente da ACFOR, o chefe de gabinete do prefeito (ex-superintendente da AGEFIS), a coordenadora especial de proteção e bem-estar animal, secretário da Regional V (ex-superintendente da URBFOR) etc.

No início do outro ano, no dia 30 de janeiro de 2020, a Prefeitura de Fortaleza anunciou a ampliação do Programa E-Carroceiro para todas as Regionais. Com isso, todos os 70 Ecopontos implantados já ofereciam o “benefício” para carroceiros interessados em se cadastrar⁹⁹.

De agosto de 2017, início do Programa, até esta data, conforme a PMF, foram cadastrados 564 carroceiros e gerado um benefício total de R\$ 1.155.121,04 em créditos

⁹⁸Até o término da gestão Roberto Cláudio, nada disso se concretizou.

⁹⁹Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-amplia-programa-e-carroceiro-para-todas-as-regionais-da-cidade> Acesso em 11 jun. 2020.

repassados por meio de um cartão com moeda social. Com relação ao recebimento de entulhos de obra e volumosos, os Ecopontos da Leste-Oeste, Cristo Redentor e Barra do Ceará (Regional I) foram os que mais receberam esses resíduos, motivados pelo incentivo do projeto-piloto E-Carroceiro.

Munido com esses dados, diluindo o valor total gerado (R\$ 1.155.121,04) pelo período de implantação do Programa (28 meses), teve-se em média o valor de R\$ 41.254,32 gasto pela PMF por mês com o Programa E-Carroceiro, beneficiando 564 carroceiros. Fazendo essa simples divisão dá R\$ 73,14 por mês por carroceiro.

Nesse mesmo dia, o jornal Diário do Nordeste publicou matéria sobre este fato com a seguinte manchete: “Ecopontos geram R\$ 1,8 mi em benefícios financeiros para usuários”¹⁰⁰. Os equipamentos recebem recicláveis desde 2015 e garantem, para a população em geral, descontos em contas e créditos para carroceiros, que usam um cartão como moeda social.

Nela há relatos de carroceiros participantes de tal Programa, como o do Ricardo José Andrade, 41, para quem há 5 anos entulhos e restos de poda são sinônimos de sustento. A renda mantém a família, formada por ele, a esposa e quatro filhas. De acordo com o jornal, os dias sob sol, pelas ruas do Pirambu, não lhe impediam de chegar com um sorriso no rosto ao Ecoponto Leste Oeste, puxando o carrinho de mão até a balança. “Isso aqui foi uma benção. Eu já tenho meus clientes garantidos, que me ligam quando querem tirar algum entulho de obra das casas, e eles já davam algum dinheiro. Com o E-Carroceiro, ficou muito melhor”, disse o carroceiro. Talvez hoje a fala fosse diferente, mas a história de vida a mesma.

Para Francisco de Souza, 55, a manhã de trabalho foi produtiva: antes das 10h, já havia levado um pequeno carregamento de restos de obra para o Ecoponto da Leste Oeste, que lhe rendeu R\$ 100¹⁰¹ de crédito. De lá, seguiu para o mercado credenciado do bairro para fazer as compras do dia. “Vale muito a pena. É um serviço muito pesado, mas vale. Dá para sobreviver”, afirmou. Ele deixou de trabalhar na construção civil há quatro anos, e passou então a atuar como carroceiro. Do desemprego foi o que lhe restou.

O coordenador especial de limpeza urbana e resíduos sólidos da SCSP de Fortaleza, Albert Gradvohl, foi um dos entrevistados e comentou:

¹⁰⁰Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/ecopontos-geram-r-1-8-mi-em-beneficios-financeiros-para-usuarios-1.2205532> Acesso em 13 jun. 2020.

¹⁰¹Para o carroceiro obter R\$ 100,00 de crédito da PMF, naquela data, ele teria que transportar para o Ecoponto 2.500kg (2,5 toneladas), já que o valor pago pela Prefeitura à época era de R\$ 0,04 o quilo do entulho. Quantidade de entulho muito grande, difícil de conseguir e transportar em apenas uma manhã. Muito provavelmente neste valor de R\$ 100,00 está incluso o pagamento do munícipe contratante do serviço do carroceiro, que como já foi demonstrado, refere-se ao maior valor da quantia que os carroceiros auferem.

Fortaleza implantou um programa de coleta seletiva e gestão integrada de resíduos sólidos, e hoje temos resultados surpreendentes. Temos o Ecopolo, um conceito diferenciado na Leste-Oeste, com 1.500 metros, onde existe governança, três Ecopontos e um programa de sucesso, o E-Carroceiro. Antes, os carrinhos dos carroceiros eram confiscados, achando que eram um problema. Agora, o carroceiro é uma virtude, uma pessoa que limpa a cidade, e acaba ajudando aquelas construções que geram entulho¹⁰². (DIÁRIO DO NORDESTE, 31 de janeiro de 2020).

Segundo ele, a Prefeitura está licitando mil carrinhos para criar mais chances de geração de renda aos carroceiros. A promessa dos carrinhos continua. O coordenador enfatizou a mudança de comportamento da população como fator para o sucesso dos Ecopontos. Para ele, notava-se o engajamento da população, independentemente da renda, e salientou a importância dessa política pública que abrangia vários aspectos:

Isso é muito importante principalmente em épocas chuvosas. É praticamente um equipamento de saúde preventiva. Nós temos esse material que a pessoa já sabe que pode descartar: a poda, um fogão ou geladeira velhos. Vêm para cá e voltam para o ciclo produtivo da reciclagem. (*ibid.*).

No 1º trimestre de 2020, mais precisamente no mês de março, a pandemia do novo coronavírus instalou-se no Estado do Ceará, com intensidade maior no Município de Fortaleza. Como uma das medidas preventivas, adotou o isolamento social rígido, restringindo bastante a prestação dos serviços públicos e privados, dentre outros. Todavia, no que concerne a prestação do serviço de coleta domiciliar e os 70 Ecopontos seguiram funcionando normalmente, servindo como medida de prevenção à Covid-19 e outras doenças¹⁰³.

Por sua vez, a Prefeitura não recomendou o funcionamento de associações ou cooperativas de catadores que não conseguissem adotar medidas de segurança sanitária. E como forma de atender minimamente às necessidades mais urgentes dos 605¹⁰⁴ carroceiros cadastrados no Programa E-Carroceiro, a Prefeitura os incluiu na lista de beneficiários do programa Comida em Casa/Renda em Casa, anunciado durante a quarentena que ofereceu cestas básicas à população em situação de vulnerabilidade piorada pela pandemia (por dois meses, prorrogável pelo mesmo período). Ainda a Prefeitura assegurou o fornecimento de cesta

¹⁰²Na verdade, nesta data o Ecopolo Leste-Oeste já compreendia cerca de 2,5km e 04 Ecopontos. Isto desde a inauguração do último Ecoponto a integrar este Ecopolo, o Ecoponto Cristo Redentor (dia 22 de janeiro de 2018).

¹⁰³Disponível em:

<https://www.opovo.com.br/coronavirus/2020/03/26/www.opovo.com.br/coronavirus/2020/03/26/servico-de-coleta-domiciliar-e-ecopontos-seguem-funcionando-normalmente-em-fortaleza.html> Acesso em 13 jun. 2020.

¹⁰⁴Fizeram jus ao benefício os catadores de material reciclável e os carroceiros cadastrados (e que regularmente operavam nos Ecopontos) na SCSP até o dia 31 de março de 2020, com idade mínima de 18 anos e residência no Município de Fortaleza. Eram esses os requisitos. Disponível em: <https://rendaemcasa.fortaleza.ce.gov.br/edital/> Acesso em: 30 jul. 2020.

básica para 265 catadores de materiais recicláveis de 12 associações da capital. Divulgou o site institucional da Câmara Municipal de Fortaleza¹⁰⁵, dia 27 de abril de 2020.

No dia 13 de novembro de 2020, a Prefeitura de Fortaleza inaugurou o 80º Ecoponto, o Ecoponto Barra do Ceará II, na Avenida Francisco Sá (esquina com a Rua Helenice Paiva Menezes)¹⁰⁶.

Informou o jornal que desde a primeira inauguração, em 2015, os Ecopontos coletaram ao todo mais de 242 mil toneladas de materiais. Como resultado, os programas Recicla Fortaleza e E-Carroceiro geraram um benefício total de mais de R\$ 3,5 milhões, distribuídos para mais de 27.600 usuários e 1.600 carroceiros¹⁰⁷ cadastrados no sistema.

Levando em consideração os recicláveis, até então, os Ecopontos que mais recebiam esse tipo de resíduo eram Sapiranga, Fátima, Varjota, Messejana, Leste Oeste e Barra do Ceará. Já em relação a entulhos e volumosos, os Ecopontos da Leste-Oeste, Cristo Redentor e Barra do Ceará eram os que mais recebiam esses resíduos.

Um mês depois, no último mês da gestão Roberto Cláudio, em 10 de dezembro de 2020, a Prefeitura de Fortaleza publicou em seu endereço eletrônico institucional¹⁰⁸ que recebeu mais de 276 mil toneladas de recicláveis nos Ecopontos em 05 anos de atividades. E como resultado¹⁰⁹, para além da limpeza na cidade, os Programas Recicla Fortaleza e E-Carroceiro geraram um benefício de mais de R\$ 5,6 milhões¹¹⁰, distribuídos para mais de 30.000 usuários e 1.600 carroceiros cadastrados no sistema.

A Prefeitura de Fortaleza possibilitou até esta data que a população realizasse o descarte correto de mais de 276 mil toneladas de recicláveis em 86 Ecopontos implantados em todas as Regionais. Iniciado em dezembro de 2015, este modelo de “Gestão Integrada de Resíduos Sólidos” completou cinco anos de atividades neste mês, incentivando cada vez mais as comunidades a

¹⁰⁵Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/2020/04/27/covid-19-prefeitura-nao-recomenda-funcionamento-de-associacao-de-catadores-que-nao-tiver-como-adotar-medidas-de-seguranca/> Acesso em: 25 mar. 2021.

¹⁰⁶Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2020/11/13/prefeitura-inaugura-80---ecoponto-em-fortaleza--confira-a-localizacao-de-todas-as-unidades-e-como-funcionam.html> Acesso em: 13 nov. 2020.

¹⁰⁷Essa quantidade de carroceiros dizia respeito ao número de cadastrados, não necessariamente refletia o número de carroceiros que regularmente operavam, movimentavam, trabalhavam nos Ecopontos.

¹⁰⁸Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-recebe-mais-de-270-mil-toneladas-de-reciclaveis-nos-ecopontos-em-cinco-anos-de-atividades> Acesso em: 14 dez. 2020.

¹⁰⁹Como resultado também, concluiu-se que o valor do quilo do resíduo sólido (independentemente de qual tipo, se entulho ou volumoso ou reciclável) pago pela PMF foi de R\$ 0,02, um dos menores valores já pago (resultado da divisão de R\$ 5,6 milhões por 276 mil toneladas).

¹¹⁰Se essa quantidade de 276 mil toneladas fosse coletada pela CEU, via caçambeiro (a um custo de R\$ 0,06, o quilo, segundo informou o coordenador especial de limpeza urbana e resíduos sólidos da SCSP em entrevista realizada dia 12 de novembro de 2018) o valor gasto pela PMF seria em torno de R\$ 16.560.000,00. Ou seja, a PMF economizou, no mínimo, cerca de R\$ 10.960.000,00 com os Ecopontos, tendo como “carro-chefe” da coleta de resíduos o programa E-Carroceiro. Pois, se o valor pago pela tonelada fosse o mesmo praticado em 2017 pela CEU (R\$ 89,70) o gasto da PMF seria de R\$ 24.757.200,00.

participarem da limpeza urbana na cidade. Isso em conformidade com a publicação oficial. Desse total, em 2020, de janeiro até agora, já foram recebidas cerca de 136.390¹¹¹ toneladas de materiais e foram entregues 19 Ecopontos em Fortaleza.

Concebidos a partir de uma parceria entre a Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle de Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR) e a Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos (SCSP), com o apoio da Ecofor Ambiental, os Ecopontos ofereciam à população o acesso ao benefício do Programa Recicla Fortaleza e do Programa E-Carroceiro.

Terminou a publicação oficial ratificando os Ecopontos que mais recebiam resíduos recicláveis, entulhos e volumosos, estando os Ecopontos do Ecopolo da Leste-Oeste no rol.

Na última semana da gestão Roberto Cláudio, no dia 28 de dezembro de 2020, houve a última publicação de propaganda institucional da PMF acerca de sua política pública de resíduos sólidos. Foi intitulada da seguinte forma: “Com 86 Ecopontos, Fortaleza consolida gestão inteligente de resíduos sólidos”¹¹².

Expôs que a Prefeitura de Fortaleza revolucionou a gestão integrada de resíduos sólidos executada na capital. De 2015 a 2020, 86 Ecopontos foram instalados em todas as Regionais. Os equipamentos estabeleceram relação sustentável entre o cidadão e o meio ambiente por meio do incentivo ao descarte adequado do “lixo produzido”.

Com relação aos números (quantidade de equipamentos/Ecopontos, toneladas recebidas, dinheiro gasto com os Programas Recicla Fortaleza e E-Carroceiro, usuários e carroceiros cadastrados) permaneciam os mesmos da última vez. Sem atualização.

Enalteceu a importância de tais programas que, além de reduzir históricos pontos de lixo, estimulou o engajamento popular para a construção de uma cidade cada vez mais limpa.

E no tocante aos Ecopontos e o Ecopolo Leste-Oeste concluiu o prefeito:

Os Ecopontos e o Ecopolo da Avenida Leste-Oeste são uma maneira inteligente e eficiente de lidar com os resíduos sólidos. Onde são estabelecidos, conseguem acabar com pontos de lixo em um raio de 300 metros. Além disso, ao se pagar pelo lixo coletado reciclável, cria-se, por meio de uma cultura de educação, o hábito de destinar o lixo a um local adequado, gerando inclusão pela renda. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 28 de dezembro de 2020).

¹¹¹Percebeu-se que, essa quantidade de resíduos sólidos recebida nos Ecopontos, apenas no ano incompleto de 2020, era quase a metade de toda quantidade recebida nos anos de existência desses equipamentos. Ademais, ainda foi realizada em um ano atípico, de crise sanitária mundial. Mas, ao mesmo tempo, demonstrou-se de certa forma, o agravamento das iniquidades sociais e econômicas tão marcantes na história do Brasil, a carência enorme e premente de sobrevivência dos brasileiros marginalizados.

¹¹²Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/com-86-ecopontos-fortaleza-consolida-gestao-inteligente-de-residuos-solidos> Acesso em: 25 mar. 2021.

Este foi o derradeiro pronunciamento do prefeito Roberto Cláudio, gestor do Município de Fortaleza durante dois mandatos consecutivos (2013-2020) em que destacou os impactos positivos dessa política pública, elevando os feitos dos Ecopontos e do Ecopolo Leste-Oeste.

5 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo se propõe a analisar os diversos conteúdos e contextos abordados nas narrativas dos entrevistados de modo a compreender suas percepções sobre o Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste. Das falas dos gestores, técnicos e carroceiros, surgiram as seguintes categorias: “A gestão integrada de resíduos sólidos no Município de Fortaleza”; “Ecopolo e Programa E-Carroceiro: origem e conceito”; “O Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste no contexto da gestão integrada de resíduos sólidos”; “O Programa E-Carroceiro e a inclusão socioeconômica”; “O controle social no Programa E-Carroceiro” e “O contexto do carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste”.

5.1 A gestão integrada de resíduos sólidos no Município de Fortaleza

Na visão do entrevistado G1, é através da Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP) que se dá o arranjo institucional responsável pela gestão integrada de resíduos sólidos (GIRS) no Município de Fortaleza. O desenvolvimento desse processo, segundo o gestor, foi iniciado a partir do ano 2013, quando foi realizado um diagnóstico quanto ao modelo de limpeza urbana adotado. Para ele, observou-se que a cidade não possuía estrutura às demais operações que possibilitasse um modelo de gestão integrada de resíduos, a exemplo da coleta seletiva e outros.

Para o entrevistado G2, a SCSP é o órgão responsável por planejar e executar a política pública de limpeza urbana, como também, posteriormente, de resíduos sólidos. Antes, essa atribuição dos resíduos era da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), mas em 2015, a SCSP (e G2 se inclui nesse intento) conseguiu uma alteração legislativa que passou à SCSP essa competência. Situação essa muito vinculada ao contexto em que a SCSP vivia à época, conforme o gestor, pois naquele período esta secretaria era o laboratório de inovação da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) – isso já no final de 2014 que ocasionou no plano de 2015.

As ideias surgiram todas na SCSP naquele momento. Então tudo que envolvia resíduos sólidos naquela época, legislação, sistemas, todos os projetos, Ecopontos, o próprio Programa E-Carroceiro, todos, Recicla Fortaleza, todos os projetos surgiram dentro do contexto de planejamento da SCSP. Os demais órgãos ou tinham participações de apoio acessórias ou tinham, como no caso da ACFOR, uma competência exclusiva que era dentro da concessão (G2).

Ainda para G2, quando se pensa no sistema municipal de limpeza urbana há que diferenciar o que são os serviços concessionados de limpeza urbana e o que são os serviços correlatos à conservação urbana. De acordo com o gestor, os serviços concessionados de limpeza urbana são todos aqueles prestados pela Ecofor, como, por exemplo: a coleta pública domiciliar, a coleta especial urbana, os próprios Ecopontos que surgiram a posteriori e os demais serviços que giram em torno de 23. Todos esses serviços são de responsabilidade de acompanhamento, fiscalização e gerenciamento da Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental de Fortaleza (ACFOR).

Por exemplo, o E-Carroceiro. O E-Carroceiro depois de implantado competia à ACFOR ao fiscalizar a concessionária acompanhar a prestação desse serviço no que diz respeito a se os carroceiros realmente estavam sendo bonificados, o valor de pagamento dessas bonificações, a aferição dessas pesagens etc. Isso passava a ser competência da ACFOR. É dentro desse contexto. Então é uma competência exclusiva (G2).

Os demais serviços correlatos à conservação urbana – capina, raspagem urbana, pintura de meio-fio, limpeza de canal, de boca-de-lobo – ficam sob responsabilidade direta da SCSP e uma parte dos serviços correlatos da conservação – poda e paisagismo – ficam sob responsabilidade da URBFOR. As Secretarias Executivas Regionais (SER's) naquele momento não tinham uma função definida no que diz respeito à parte de planejamento, mas acompanhavam a execução desse serviço. Elas eram e são um braço dos demais órgãos no acompanhamento.

G2 cita também a SEUMA fazendo parte integrante desse processo, como sendo um “órgão ambiental no sentido de mais de políticas ambientais”. Fala o gestor que, quanto à questão dos resíduos, ela ficou muito mais na parte de licenciamento e no plano de gerenciamento de resíduos sólidos do que propriamente no desenvolvimento dessas políticas públicas. Até porque ela tinha perdido essa competência, como dito acima.

Para G2, além de a SCSP ser o órgão responsável pelo planejamento e execução da política pública de limpeza urbana e resíduos sólidos, ela possui uma função importante, que é administrar o Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FUNLIMP), pois o presidente do FUNLIMP é o secretário da SCSP, sendo, portanto, o ordenador de despesa dos pagamentos de todos os serviços de limpeza urbana (os serviços concessionados e os correlatos à conservação). Então, para o gestor, no final das contas, a SCSP é o principal órgão no que diz respeito à política pública municipal de resíduos sólidos de Fortaleza.

Pelos discursos ora narrados, observa-se a sintonia com os levantamentos e as análises realizadas por este pesquisador no contexto do Plano Municipal de Gestão Integrada

de Resíduos Sólidos de Fortaleza (PMGIRS), bem como da avaliação em profundidade, sobretudo, no subtópico relativo à trajetória institucional da política objeto do presente estudo. O Município de Fortaleza atendeu, em parte, às recomendações sugeridas em tal Plano, como, por exemplo: a criação de uma secretaria que assumisse as políticas públicas de saneamento básico e que definisse um modelo de gestão integrada, como foi o caso da criação da SCSP no início da gestão Roberto Cláudio, em sua primeira reforma administrativa em janeiro de 2013, e seu aprimoramento no decorrer da gestão.

5. 2 Ecopolo e Programa E-Carroceiro: origem e conceito

Segundo G1, o surgimento do projeto Ecopolo Leste-Oeste e do Programa E-Carroceiro se deu já na segunda gestão do prefeito Roberto Cláudio, quando a cidade já possuía um conjunto de Ecopontos em todas as regionais, onde procurou-se – e o entrevistado se inclui nesse esforço – criar um modelo que possibilitasse gerir áreas de alta complexidade. A Leste-Oeste era uma delas. O cenário constava de uma artéria turística, comércio local e uma grande comunidade de baixa renda favorecendo a desorganização dos resíduos. Fundamentado no conceito de agrupamento comunitário a exemplo dos *Kibutz*, o Ecopolo integra aspectos econômico, social e de governança.

Para G1, o que o Município de Fortaleza teve a vida toda foi, praticamente, um caminhão coletando lixo e levando ao aterro sanitário que antigamente se localizava no bairro Jangurussu (bairro de Fortaleza até hoje considerado como um dos mais pobres), e que depois passou a ser no Aterro Sanitário Metropolitano Oeste de Caucaia – ASMOC (situado na Região Metropolitana de Fortaleza). Nunca Fortaleza teve um programa de desenvolvimento sustentável, segundo o gestor, daí fizeram o Ecopolo, para atingir prioritariamente 1.500 metros da Avenida Leste Oeste: colocando três Ecopontos para as pessoas levarem seus materiais inertes recicláveis e isso acabou se revertendo em um comportamento sustentável. Introduziram também as lixeiras subterrâneas. Então, conforme G1, as pessoas deixaram de descartar os resíduos sólidos no canteiro central.

Conta o gestor que fizeram o Programa E-Carroceiro: “pagávamos R\$ 0,06 pelo quilo de entulho para um caçambeiro, daí tiramos a caçamba e passamos a pagar diretamente o carroceiro, por quilo, então ele passou a ser o agente da coleta de entulho”. Informa ainda que a Leste-Oeste era o local que mais se coletava resíduo em Fortaleza, apesar do baixo IDH. Antes o caminhão passava oito vezes por dia. Hoje não precisa mais, é a escala normal de três vezes

por semana. “O material que está indo para os Ecopontos está se transformando em dinheiro”, enaltece G1.

Já para o entrevistado G2, o projeto em si surgiu no bojo do ano de 2014 quando “a gente vinha naquele efervescer de ideias que a SCSP tinha”. Esclarece G2 que o secretário titular da SCSP, João de Aguiar Pupo, havia se licenciado do cargo para dar apoio à campanha eleitoral ao governo do Estado (CE) e quem assumiu interinamente foi o secretário executivo, Luiz Alberto Aragão Sabóia. Este, por sua vez, era também coordenador do Plano de Ações Imediatas de Transporte e Trânsito (PAITT) do Município de Fortaleza e havia se reunido com o prefeito Roberto Cláudio. Nesta ocasião, o prefeito propôs ao secretário interino uma espécie de PAITT para a limpeza urbana, e o secretário levou essa proposta aos gestores e técnicos da SCSP (inclusive os entrevistados G1 e G2), ou seja, pensar ações pontuais, projetos pilotos a fim de resolver a problemática dos resíduos sólidos de uma forma “mais técnica e científica, diferentemente do que vinha sendo feito nas gestões anteriores, que era sempre mandando limpar mais, limpar mais, coloca mais caçamba”. Essas ações e projetos foram característicos dessa gestão municipal, como se constata na avaliação em profundidade.

Então, de acordo com G2, aquele momento foi uma mudança de pensamentos. Sair de uma gestão meramente corretiva, que mandava limpar cada vez que se sujava a uma gestão que fosse preventiva, pautada nos interesses da coletividade, “numa gestão mais inteligente”. E dentro desse contexto, G2, juntamente com G1 e demais integrantes da SCSP ficaram incumbidos de realizar um diagnóstico das causas dos pontos de lixo da cidade – para cada causa, para cada problema, buscar uma solução. Grande parte do diagnóstico já estava previsto no PMGIRS de 2012 e foi amplamente utilizado pela gestão municipal, como, por exemplo: aumento de custos operacionais dos equipamentos e mão de obra para a coleta e transporte dos resíduos (de 420% de 2005 a 2011 e de 823% de 2005 a 2014); implantação de Ecopontos (40 no total sugerido); a necessidade urgente de erradicação dos vários “pontos de lixo” existentes (1.800); definição de um programa bem estruturado para resolver essa situação (o programa que muito contribuiu na resolução dessa situação foi o E-Carroceiro, como se verifica no estudo, porém não tão bem estruturado); revisão da Lei nº 8.408/99 (Lei dos grandes geradores de resíduos sólidos alterada pela Lei nº 10.340/15); a falta de recursos financeiros provenientes de taxas e tarifas tendo em vista a sustentabilidade do sistema de limpeza urbana e estabelecer e implantar regras para cobrança da coleta do lixo (essas até hoje não concretizadas pela PMF, só no campo das intenções).

Quando os gestores e técnicos da SCSP foram debater acerca da questão dos pontos de lixo que eles chamam “no varejo”, aqueles pontos de lixo no canteiro central, eles lembraram

muito da situação da Avenida Leste-Oeste (citada também no PMGIRS de 2012 como uma das vias mais críticas com relação ao descarte irregular de resíduos sólidos). Para o entrevistado G2, a Leste-Oeste foi evidenciada não porque é uma área que em termos de volume fosse a área mais crítica da cidade, mas sim em termos de extensão, bem como para demonstrar que a metodologia estava errada e que ela era “um excelente laboratório”.

Ainda consoante G2, passavam praticamente oito caçambas por dia e a avenida sempre era suja (como relatado por vários gestores da PMF e noticiado também em jornais de circulação local). Foi somente quando foram estudar a situação da Leste-Oeste que surgiu a ideia de tratar aquela região de maneira diferenciada.

Aí o contexto do nome Ecopolo, inclusive surgiu no bojo da discussão, por que qual é o contexto de Ecopolo? Ecopolo é você tratar uma microrregião urbana de uma forma diferenciada. E dentro dessa, desses vários elementos que compõem a Leste-Oeste: área de difícil acesso, serviços inadequados que diz respeito à prestação dos serviços de coleta... a gente viu a figura do carroceiro (G2).

Indagado se no ano de 2014 a SCSP já tinha consciência do Programa E-Carroceiro, G2 responde que não. Em 2014 eles sabiam que o carroceiro era uma das causas, assim como os grandes geradores eram uma das causas dos pontos de lixo. Essas duas causas – carroceiros e grandes geradores – já estavam contidas no diagnóstico do PMGIRS de 2012. Só que eles também tinham essa compreensão de que não dava, inclusive até tentaram no início, para somente fazer apreensão das carroças, pois esse problema deveria considerar várias dimensões, inclusive a social, o que preconiza a PNRS.

Isso aí era um problema e ainda hoje é um problema que... é muito social também. Não é só uma questão de chegar e... porque a gente tá falando de um público, é... muito vulnerável, que está relacionado ao usuário de droga, ex-presidiários. E foi dentro daquele contexto ali que... pô, a gente tem que pensar numa coisa diferente pro carroceiro, que a gente não vai conseguir vencer o carroceiro e a grande questão foi como a gente vai trazer o carroceiro pro time (G2).

Durante a realização da pesquisa de campo, ou seja, das observações feitas no Ecopolo da Leste-Oeste, nas entrevistas com os carroceiros participantes do Programa, com o ciclomonitor da ACFOR que se voluntariou a ser entrevistado, como também com as conversas informais com todos que interagiram de alguma forma com o Ecoponto Leste-Oeste (operadores da Ecofor, motorista do caminhão que transportava os resíduos sólidos do Ecoponto ao ASMOC, ciclomonitores e demais carroceiros), esse problema social apontado pelo G2 (usuário de drogas e ex-presidiários) foi constatado pelo pesquisador e relatado pelos próprios carroceiros, inclusive abertamente por alguns entrevistados, a exemplo dos carroceiros C5 e C8. Portanto, as dimensões multinaturais devem ser consideradas no momento em que é

pensada, construída e implementada uma política pública de resíduos com esta, pois é o que determina a política nacional, estadual e conseqüentemente a municipal e é o que define o conceito de gestão integrada de resíduos sólidos (art. 3º, XI, L. 12.305/10), um dos objetivos da PNRS (art. 7º, VII).

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

XI - gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável;

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

VII - gestão integrada de resíduos sólidos;

Para G2, quando se fala no Ecopolo e sua gênese, automaticamente o Programa E-Carroceiro está incluído neste projeto, naturalmente foi pensado nesse sentido.

Quando a gente tava discutindo o Ecopolo, o E-Carroceiro já estava junto. Nasceu o Ecoponto... o Ecopolo depois de todas as outras políticas já formuladas: mudança de legislação para dar legitimidade, a existência de Ecoponto pra ter onde descartar, a existência do Recicla Fortaleza para incentivar o descarte do material reciclável e aí chega o Ecopolo para ser um elemento, uma ampliação e consolidação dessa política (G2).

Ao ser questionado se o Programa E-Carroceiro foi pensado apenas no que tange à limpeza urbana da cidade ou desde o princípio foi pensado também no viés de incluir socioeconomicamente o carroceiro, G2 afirmou que esta inclusão foi uma consequência.

Porque pra falar a verdade até o projeto Ecoponto, ele tem, hoje talvez, outras pessoas digam diferente. Digam não, sempre foi pensado na reciclagem, na sustentabilidade. Não, na verdade a preocupação um naquele momento era evitar o descarte na rua. Era o ponto principal. Não é que não havia sido pensado, mas o ponto principal sempre foi a limpeza urbana (G2).

Em suma, para o entrevistado houve uma construção coletiva acerca dessa política pública, tendo a SCSP idealizado e executado o projeto Ecopolo e o Programa E-Carroceiro, com a nomenclatura Ecopolo dada pelo coordenador especial de limpeza urbana (G1) e aparte de diagnóstico e de execução pelo G2 e demais integrantes da SCSP. Também uma parceria foi estabelecida com demais órgãos, por exemplo: Secretaria Executiva Regional I, ACFOR, SEUMA e a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), já que no início foi necessário fazer muita fiscalização dos grandes geradores. No tocante especificamente à bonificação do Programa E-Carroceiro, já que, conforme G2, não poderia haver repasse financeiro direto da Prefeitura aos carroceiros, surgiu a ideia do Banco Palmas no ano de 2017, ano de implantação do Programa.

Narrativas essas dos gestores que foram confirmadas após levantamentos e pesquisas realizadas através de materiais coletados à concretização do respectivo trabalho, como, por exemplo: PMGIRS, planos e ações desenvolvidas e publicizadas pela PMF, maiormente, no decorrer da gestão do prefeito Roberto Cláudio, documentos oficiais ou não, notícias veiculadas em jornais de grande circulação local, conversas formais e informais com gestores e técnicos responsáveis por essa questão no Município de Fortaleza etc. e evidenciadas também na avaliação em profundidade.

5. 3 O Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste no contexto da gestão integrada de resíduos sólidos

De acordo com G1, o Ecopolo é uma ação multidisciplinar formada por um conjunto de projetos integrados que se formaram a partir de Ecopontos, E-Carroceiro, o Recicla Fortaleza e outros. A PMF começou em 2013, quando havia 1.800 pontos de lixo na cidade. Em 2018, um ano após a implementação do Ecopolo Leste-Oeste e do Programa E-Carroceiro, existiam aproximadamente 980 pontos de lixo, com 337 metros de adesão da população. Isso significa uma média de 337 metros de distância entre um Ecoponto e o mais próximo ponto de lixo existente em seu entorno. E o E-Carroceiro, para o entrevistado, “é aquele mesmo que passava na sua casa e pegava o entulho a R\$ 10,00, pra derramar todo ele lá na esquina mais adiante. Hoje ele pega seu entulho, ganha os R\$ 10,00, vai num Ecoponto, pesa e a Prefeitura paga pra ele R\$ 0,02 o quilo”.

Consoante G1, as pessoas estão se adaptando ao comportamento do Ecopolo, pois se trata de um conceito relativamente novo e que envolve uma metodologia de ações macroambientais, conceito socioeconômico, sistema de agrupamento comunitário, envolve o ambiente urbano, as ações comportamentais, a infraestrutura e a geração de renda. Tudo isso, para G1, muda a coleta urbana convencional.

Para o entrevistado, os carroceiros eram considerados à margem da sociedade, no entanto, eram o elo entre a comunidade e a imediata demanda pelo serviço de limpeza. Só que antes, “esse importante agente” alimentava os pontos de lixo.

Nesse sentido, a resposta de um dos carroceiros entrevistados, se o mesmo se sentia incluído na sociedade, reflete o sobredito ponto de vista do G1:

Eu acho, porque a sociedade precisa muito do carroceiro. Sabe por quê? Porque não é muito caçambeiro que quer entrar nas ruas não pra pegar, carregar entulho não. O carroceiro não, o carroceiro entra em todos os acessos, conhece a população, conhece os vizinhos, conhece todo mundo. (C10).

Nada obstante, esse sentido de inclusão descrito, tanto pelo gestor quanto pelo carroceiro, deve ser relativizado, pois o conceito de inclusão social é bem mais abrangente e complexo, não tão simplista como ora dito. Tal definição será discutida adiante.

Ao gestor, a inserção do carroceiro no Ecopolo viabilizou a operação de limpeza, atendeu a demanda potencial da comunidade e ainda gerou renda digna, que, segundo G1, hoje gira em torno de R\$ 1.500,00. Ademais, os carroceiros fazem parte da cadeia produtiva e do desenvolvimento do mercado local.

Portanto, para a PMF e o gestor, o Programa E-Carroceiro incluiu os carroceiros no ciclo produtivo de coleta de entulhos e volumosos, fazendo *jus* ao objetivo da PNRS, ou seja, da integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 7º, XII, PNRS), o que foi chancelado por G2.

Para G1, é um programa de sucesso e apresenta ótimos resultados, opinião corroborada não só pelo gestor, mas pela gestão Roberto Cláudio que desde março de 2018 já publicizava que os resultados obtidos foram além do esperado, pois os Ecopontos integrantes do Ecopolo Leste-Oeste, os únicos que possuíam o Programa E-Carroceiro, eram ainda mais eficientes que os demais. A média de coleta nesses Ecopontos era bem superior aos outros. A coleta de RCC (entulho) representava 10,4 vezes a mais que os Ecopontos que não tinham o Programa E-Carroceiro e a coleta de volumosos representava quase 4 vezes a mais. Houve um aumento considerável do recebimento de resíduos (especialmente entulho e volumoso) nos Ecopontos. Em 2017, o Programa foi responsável por 12,3% dos resíduos coletados nos Ecopontos, em 2018, mais de 13%, já em 2019, 39,3%, e, em 2020, praticamente 100%, diminuindo ano a ano a coleta especial urbana (um dos maiores desafios da gestão de resíduos de Fortaleza) e gerando economia ao Município. Também contribuiu para a manutenção de mais de 120 “pontos de lixo” eliminados na área da Regional I.

Na visão do entrevistado G2, o Ecopolo é a junção de tudo aquilo que a PMF, em especial a SCSP, vinha fazendo desde o ano de 2013 (início da gestão do prefeito Roberto Cláudio), passando pelo diagnóstico (anteriormente abordado), mudança na legislação (como, por exemplo, lei do grande gerador, decretos e portarias acerca do credenciamento de empresas transportadoras de resíduos), implantação dos Ecopontos, requalificação de áreas degradadas, implantação de sistema eletrônico de monitoramento dos resíduos sólidos, criação do Recicla Fortaleza etc. em uma determinada região da cidade. E começa a pensar naquela região não só no que diz respeito à prestação dos serviços, mas também à mudança de comportamento da

população. Aí, nesse contexto, consoante G2, insere-se o Programa E-Carroceiro como sendo um projeto que visa incentivar por meio de bonificação, por meio de uma moeda social (e-dinheiro), essa mudança de comportamento. Para o gestor, não era possível somente a Prefeitura chegar e simplesmente sensibilizar o carroceiro: “Não dava! A gente tinha que motivar financeiramente para que essa galera fizesse o descarte correto. Porque a gente sabia que só sensibilizar e tomar o carrinho não ia funcionar”.

Especificamente, da derradeira citação do gestor, dois pontos devem ser destacados. Primeiro ponto: nada mais justo e legal “motivar financeiramente” quem presta um serviço relevante dentro do contexto da gestão integrada de resíduos, que inclusive é um dos princípios norteadores da PNRS, o do “protetor-recebedor” (art. 6º, II), o inverso do poluidor-pagador. Logo, o pagamento do serviço ambiental prestado é um direito do trabalhador (carroceiro ou catador). Pensamento esse corroborado por Tião Santos, empreendedor social, presidente da Associação de Catadores do Jardim Gramacho (RJ) e um dos convidados do *webinar* denominado “Da crise à solução. Fórum Permanente da Política Nacional de Resíduos Sólidos”, episódio 2: Catadores de materiais recicláveis, realizado no dia 21 de maio de 2020: “Não adianta a gente ter uma política tão boa, que inclusive ver que cita o nome dos catadores por diversas vezes, se os catadores não são contemplados pela PNRS quando se trata pelo pagamento do serviço ambiental prestado [...]” (RPGRE INFRA CONSULTORIA, 21 de maio de 2020).

O outro ponto destacado da fala do G2 refere-se à apreensão dos carrinhos (carroças) dos carroceiros pela Prefeitura. Essa situação foi reportada por diversas vezes pelos carroceiros durante a realização das entrevistas. Alguns falaram que já perderam seus carrinhos mais de uma vez (C5, C7, C8 e C14) e que isso era motivo de grande preocupação: “O fiscal tomou dois carro meu. Aí eu ia dormir já pensando onde é que ia botar aquele entulho. Já dormia era fadigado. Agora não. Agora eu durmo tranquilo” (C5).

Perguntado ao G2 sobre quais eram as contribuições do Programa E-Carroceiro à gestão integrada de resíduos sólidos, o gestor responde que, principalmente, é um auxiliar na questão da limpeza urbana, que, querendo ou não, o carroceiro acaba se tornando um agente ambiental. Ou seja, diz o gestor que ele funciona não apenas como agente de limpeza, mas também como agente de conscientização, pois os carroceiros passam nas obras particulares em construção no entorno do Ecopolo Leste-Oeste e orientam acerca do descarte correto dos resíduos da construção civil (RCC): “A ideia dele (do carroceiro) ali não era sensibilizar o cara (o gerador de resíduos), se preocupar com a limpeza, não. Era: ‘cara, pra mim (carroceiro) isso

é dinheiro’. Mas acabava que de forma inconsciente, ele mudava esse conceito e funcionou muito bem”.

No tocante a essa narrativa do gestor, encaixa-se perfeitamente outra opinião do ex-catador Tião Santos anunciada no aludido *webinar*: “E uma fala que sempre trago comigo: a reciclagem no Brasil nasce da pobreza e da exclusão social. Ela não nasce da educação ambiental, da consciência ambiental do cidadão brasileiro.” (RPGRE INFRA CONSULTORIA, 21 de maio de 2020). Ou seja, esse trabalhador desempenha essa função em virtude de ser pobre, ser excluído (socioeconomicamente) da sociedade em que vive, e vive de modo marginalizado e que para sobreviver a única opção que lhe resta é trabalhar com resíduo.

Para o entrevistado G2, o principal objetivo do Programa E-Carroceiro é dar uma destinação correta dos resíduos sólidos. Entretanto, visa ser um projeto não só de limpeza urbana, mas também dar um incentivo financeiro, um apoio social e econômico aos carroceiros da região, bem como diminuir os custos do Município para com a coleta de descarte irregular. Em parte, coaduna com o estabelecido na lei do Programa (art. 3º da Lei 10.975/19), que é a destinação correta dos resíduos e geração de renda. Ficaram de fora (não constatado com a observação e relatos dos entrevistados): melhoria das condições sanitárias dos trabalhadores, facilidade de acesso a equipamentos adequados à realização do serviço e doação de equipamentos para facilitar o transporte do material.

Contudo, para G2, quanto ao último ponto, talvez este objetivo não tenha sido alcançado. Já os demais, o gestor afirma ter logrado êxito “com certeza”, e logo cita os motivos de talvez não: os conflitos existentes com os carroceiros devido às alterações que ocorreram no valor da bonificação (o valor original da bonificação, em 2017, era de R\$ 0,02, o entulho e R\$ 0,04, o volumoso, o quilo; em novembro de 2019 houve um aumento: R\$ 0,04 e R\$ 0,05, respectivamente, e em dezembro de 2020 volta ao valor original) e com o fato de alguns carroceiros terem desvirtuado o processo e as mudanças que a Prefeitura (e G2 se inclui na realização dessas mudanças) implementou, posteriormente, na própria Leste-Oeste.

Alguns carroceiros deixaram de ser parceiros, no sentido de que, o material tava no canteiro, eles passavam e não coletavam, o ciclomonitoramento, né, fazia muita observação nesse sentido, eu recorde: ‘cara, eu pedi ao carroceiro tal para fazer a retirada do material e ele não tirou, disse que não era obrigação dele’. Então com essas mudanças, acabou tendo muito conflito. É... e aí o material continuou na rua.

Nesse aspecto, a citação direta do gestor converge com o discurso emitido voluntariamente pelo ciclomonitor da ACFOR que trabalha no Ecopolo Leste-Oeste:

O nosso trabalho foi dificultado também depois que foi baixado o preço do entulho. Antes a gente chegava no Ecoponto e informava que tinha entulho na via. 3, 4 carroceiros ia rapidamente. Com 5 minutos eles tirava o entulho. Hoje, eu vejo um grande descarte de entulho na via, a gente vai atrás de um carroceiro e eles não ajudam mais a gente, porque diz que já tem entulho pra retirar, que precisa de uma renda extra pra complementar a renda deles aqui no Ecoponto. Então ele se nega a ajudar, e, porque já tem uma empeleita pra ganhar R\$ 5, R\$ 6 a mais (T1).

No entanto, depreende-se da fala do ciclomonitor que os carroceiros estão, de certo modo, procurando complementar a sua já exígua renda, posto que foi diminuída drasticamente pela metade. Por isso, devido ao seu estado de necessidade de sobrevivência, se sujeitam a realizar determinados trabalhos (prestação de serviço ambiental relevante, princípio do despoluidor-recebedor) com valores rebaixados (nesse caso de particulares também, não mais só da PMF). Então, a situação em tela há que ser analisada de uma forma mais aprofundada pela gestão municipal, se realmente o problema, novamente, é do carroceiro ou do contexto em que ele está imerso.

Esse mesmo ciclomonitor expõe outra percepção:

[...] depois que baixou o preço do peso, que foi pra R\$ 0,02, piorou bastante a vida deles. Antes via carroceiro trazendo a marmita do almoço e sentava aqui na hora do almoço e ia almoçar, dividia o almoço com outro amigo, e hoje não vê mais isso. Vê carroceiro ficando com fome pra sobrar dinheiro pra comprar comida em casa ou então um leite para o filho, ajuda uma avó, um parente necessitado. Então ficou mais difícil depois que baixou o preço. E outra coisa também que eu reparei, é que eles trabalham mais e ganham menos agora. Então, o bem-estar deles, o estado físico deles está mais desgastado, a gente percebe que eles estão mais cansados. Antes os carroceiros trabalhavam, tinham uma disposição maior. Hoje a gente vê eles mais desgastados, mais tristes, sem muita motivação pra se trabalhar. (T1).

No tocante à narrativa do gestor (G2) – que talvez a diminuição dos custos do Município não foi alcançada – é refutada sumariamente pela própria informação do G1 que antes a PMF pagava ao caçambeiro R\$ 0,06 o quilo do entulho, e com o Programa E-Carroceiro passou a pagar pelo mesmo entulho e quilo o valor de R\$ 0,02. Redução de 2/3 do custo, portanto. Como também, em uma apresentação da SCSP, em conformidade com Nascimento (2019), mostrou-se que a coleta especial urbana na rua custa R\$ 106,09 por tonelada de resíduo coletado, enquanto nos Ecopontos custa R\$ 62,87, o que gera uma economia de R\$ 43,22 por tonelada, se toda a coleta for realizada nos Ecopontos. Ainda segundo Nascimento (2019), esses valores foram discutidos previamente entre a Prefeitura e a Ecofor por meio de contrato, fora as análises feitas no transcurso desta pesquisa, notadamente na avaliação em profundidade, as quais demonstram significativa economia pelo Município de Fortaleza com a adoção desse novo sistema de limpeza pública.

Todavia, G2 pontua que, obviamente, nem se compara quanto ao que tinha anteriormente, pois antes era muito resíduo descartado irregularmente, e agora ficou bem

menos, acrescentando: “Mas só que a gente já tava num padrão de excelência tal que não podia ter de forma alguma resíduo no canteiro. Retrocesso”.

Esse retrocesso é apontado também por alguns carroceiros, como C1 e C3, ambos integrantes do Programa desde o início:

A cidade é toda limpa. Agora depois que abaixou tá mais, mais suja. Mais suja. Mas de primeira, a cidade era toda limpa. Não tinha entulho em canto nenhum, era tudo limpo. O carroceiro deixava, no tempo que era R\$ 0,04, aí aumentou pra, abaixou pra 2, aí, arruinou tudo (C1).

Tem os cantos de botar, aí a negada com raiva que baixou aí não querem mais botar no Ecoponto (C3).

Dentro do contexto do Programa, G2 revela outro detalhe: o problema da violência urbana na cidade de Fortaleza, que impactou até em sua gestão de resíduos, afetando negativamente o trabalho do carroceiro, que, de certo modo, foi desvirtuado pela imposição da força do crime:

Aí tem um detalhe que eu não cheguei a comentar ainda, mas... o aproveitamento da bandidagem da região do trabalho dos carroceiros... a bandidagem se aproveitou dessa situação e aí acabou tendo um comércio de resíduos da construção civil... o resíduo chegava de caçamba muitas vezes, e e o carroceiro simplesmente, o caçambeiro transbordava o material na cara do Ecoponto e o carroceiro que tava vinculado ali ao tráfico pegava e descartava no Ecoponto (G2).

Informa o entrevistado que no Ecoponto Vila do Mar (Ecoponto situado próximo à região do Ecopolo Leste-Oeste, região em que há grande disputa entre organizações criminosas pelo tráfico de drogas e domínio territorial), não durava um operador da Ecofor por semana, porque quem tentava colocar ordem, fazer cumprir o estabelecido no Programa, os criminosos ameaçavam. Relata ainda que este Ecoponto foi fechado por diversas vezes. Sendo assim, para G2, a parte ruim do projeto e que, em alguns momentos, a PMF pensou em até acabar com o Programa. Na tentativa de resolver essa questão, muitas vezes a própria Prefeitura fechava o Ecoponto: “... tentava matar eles nesse sentido de ‘pô, pois vocês não vão ter o que comer porque não vai ter onde descartar’. E ficava naquele conflito.”

Pela narrativa, verifica-se que a gestão municipal sabia da realidade vivida pelos carroceiros, não só no que tange à violência, mas ao seu estado de necessidade, de sobrevivência. Tal conhecimento por parte da Prefeitura deveria resultar em uma maior atenção para com esses trabalhadores.

Finalizando a abordagem desse conteúdo acerca do Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste no contexto da gestão integrada de resíduos, G2 foi questionado se a inclusão socioeconômica foi alcançada na óptica da Prefeitura. De pronto, o entrevistado

responde: “com certeza”, pois com a inclusão do Banco Palmas no projeto, a PMF cadastrou muitos comércios da região e o carroceiro, segundo o gestor, em mais de 90% das situações utiliza seu e-dinheiro no comércio local, o que para ele, o dinheiro, “o objetivo maior que foi dar uma fonte de renda, trazer uma cidadania ao carroceiro, ajudar na limpeza urbana e fazer com que o dinheiro ficasse naquela região com certeza foi alcançado”. Pensamento afinado com o do G1.

5.4 O Programa E-Carroceiro e a inclusão socioeconômica

Perguntado ao entrevistado G1 se houve alguma pesquisa acerca da situação social e econômica dos carroceiros e seu resultado, o gestor responde que sim. Na época inicial do Programa em que foram cadastrados 36 carroceiros, os quais viviam socialmente marginalizados, e que alguns revelaram uma significativa mudança de vida.

Já para o entrevistado G2, à época fizeram algumas reuniões, cafés da manhã na Regional I, no próprio Ecoponto para ouvir os carroceiros sobre o projeto. Foi o momento que a SCSP começou a coletar os dados desses carroceiros, como: nome, CPF e comprovante de residência. Cita também a participação de outro gestor, Carlinhos Santana, da Secretaria Executiva Regional I, que, por ser morador da região do Ecopolo Leste-Oeste, conhecia de perto os carroceiros. Para G2, Carlinhos Santana foi “o pai para essa galera”. Porém, tecnicamente falando, não houve um trabalho específico, não foi realizada uma pesquisa socioeconômica balizada: “Isso não foi pensado dessa forma. O objetivo era simplesmente cadastrar”. A intenção naquele primeiro momento era fazer apenas um censo quantitativo, quantos carroceiros havia naquela região para que a SCSP pudesse cadastrar.

Instado sobre a importância de se realizar uma pesquisa social para o desenvolvimento de uma política pública (meio de transformação do coletivo), G2 responde que é importante, sem sombra de dúvida. Pois a PMF não tem só responsabilidade para com a limpeza urbana. O Poder Público (e G2 se inclui nessa responsabilidade) tem que pensar no social, no econômico da comunidade, na saúde pública, porque muitos desses carroceiros, por exemplo, tem essa atividade para auferir recursos financeiros para consumir drogas e bebida alcoólica. Todavia, para o gestor, a SCSP tinha tantos problemas e preocupações (atribuições e cobranças) que a realização dessa pesquisa ficou “de lado, é fato”.

Questionado se a Prefeitura avalia a inclusão socioeconômica dos carroceiros participantes do Programa, o entrevistado G1 declara: “Não há melhor indicador de eficiência de que os números”. E o gestor apresenta dados acerca dos resíduos sólidos coletados nos 86

Ecopontos no ano de 2020: 99,29% dos resíduos coletados nos Ecopontos são constituídos de entulho (84,74%) e volumoso (15,26%). Apenas 0,71% é de recicláveis (Recicla Fortaleza).

Figura 18 – Tabela fornecida pelo entrevistado G1 (2021)

DADOS 86 ECOPONTOS 2020					
RESÍDUOS	TOTAL 2020	Média/Mês	Média/86 Ecoponto	Média/Ecoponto	
Entulho (ton)	139.439,40	11.619,95	1.621,39	135,12	84,74%
Volumosos (ton)	25.107,32	2.092,28	291,95	24,33	15,26%
Total Ent + Vol (ton)	164.546,72	13.712,23	1.913,33	159,44	99,29%
Papel / Papelão (ton)	623,51	51,96	7,25	0,60	52,93%
Plástico (ton)	158,42	13,20	1,84	0,15	13,45%
Metal (ton)	149,32	12,44	1,74	0,14	12,67%
Vidro (ton)	229,59	19,13	2,67	0,22	19,49%
OGR (L)	17,27	1,44	0,20	0,02	1,47%
Total Recicláveis (ton)	1.178,10	98,18	13,70	1,14	0,71%
TOTAL GERAL (ton)	165.724,82	13.810,40	1.927,03	160,59	100,00%

Quanto a
Ecoeficiência
por
tipologia

Fonte: Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP, 2021).

G1 também indica que o E-Carroceiro é responsável pelos itens entulhos (resíduos construção civil - RCC) e volumosos (podas e mobiliários), comprovando que o E-Carroceiro é praticamente o responsável por 100% da coleta dos resíduos sólidos urbanos nos Ecopontos de Fortaleza. Isso dá a dimensão da relevância do Programa E-Carroceiro e, principalmente, do carroceiro para o Município.

Para o entrevistado G2, a PMF não realiza essa avaliação: “O que ela avalia simplesmente é o número”. Não avalia a pessoa, e sim o número, o carroceiro, quanto ele recebeu de bonificação. No entanto, salienta o gestor que ela tem o dado, mas não faz uma avaliação individual sobre cada pessoa: “São todos os carroceiros e eles representam um número em termos de custo para o Município”. Ou seja, só são números para fins de pagamento, narrativa condizente à emitida pelo G1 e que comprova a não avaliação da efetiva inclusão dos carroceiros, pois os números por si só não são suficientes à resolução do problema da exclusão social.

Perguntado para G1 qual a sua percepção sobre o Programa E-Carroceiro, como avalia e se em sua opinião houve realmente a inclusão socioeconômica do carroceiro, o entrevistado informa apenas que suas respostas aos itens anteriores são suficientes.

Já G2 faz uma autocrítica. Para ele, em alguns momentos, era para ter agido com mais intensidade, era para ter aproveitado ser Poder Público e ter colocado ordem, de tal forma que não deixasse chegar à situação a qual se chegou. A PMF (e G2 se inclui nessa responsabilidade) era para ter buscado uma maior proximidade no intuito não de formalizar os carroceiros, mas que eles se organizassem e que a Prefeitura tivesse um diálogo mais próximo, não com todos os carroceiros, mas com um grupo de lideranças, porque assim evitaria muito dos conflitos existentes. O gestor acredita que o Programa começou de uma forma, foi desvirtuado e hoje “voltou pro eixo”, mas não como era no início. Porém, de qualquer maneira avalia como um Programa que alcançou o seu objetivo inicial, mas que poderia ter avançado ainda mais.

Ao gestor faltou, por parte do Poder Público, essa proximidade, esse estímulo a “talvez ao associativismo”, a criação de lideranças para que houvesse um relacionamento mais próximo. E muitas vezes, segundo o gestor, também faltou apoio, principalmente, no momento da pandemia. Apesar de a Prefeitura ter feito algo (doação de cestas básicas), G2 acha que era para ter se aproximado mais dos carroceiros no tocante a saber da situação de suas famílias, haver doação de máscaras, álcool em gel etc.

Ainda conforme G2, discutia-se muito a questão do fardamento, do carrinho (carroça), inclusive até houve licitação para aquisição dos carrinhos dos carroceiros, mas deu deserta. No final das contas, diz o gestor, a PMF não conseguiu aquilo que havia prometido aos carroceiros, ou seja, a promessa de dar melhores condições para que eles pudessem fazer a coleta daqueles resíduos. Os carrinhos não foram disponibilizados, o fardamento, as luvas, os equipamentos de proteção individual (EPI) também não. Em resumo, o que houve de concreto, para G2 foi:

...dar um local onde ele pudesse descartar, a gente deu uma bonificação muito boa pro tipo de programa, né, mas as condições de trabalho em si eram as mesmas que eles tinham anteriores ao Programa, infelizmente. E por muito tempo essa bonificação foi muito alta, muito alta a ponto de isso ter prejudicado o próprio Programa.

Com relação às promessas de melhores condições de trabalho e de vida desses trabalhadores pela Prefeitura, ratificadas posteriormente com o advento da lei que instituiu o referido Programa Social (Lei 10.975/19), previstas expressamente no rol do art. 3º (objetivos do Programa) e não cumpridas até hoje, conforme o próprio gestor e observado durante a pesquisa de campo, os carroceiros entrevistados denunciaram quando questionados como e em que o programa poderia melhorar: todos responderam o valor da bonificação (a volta dos R\$ 0,04o quilo do entulho), o que diverge absolutamente dos gestores entrevistados. Mais da

metade (57%) responderam as condições de trabalho e EPI's (pareamento, rampa de pesagem das carroças, *rollon* ou caçambas estacionárias, fardamento, luvas, botas, crachá de identificação); 50% o carrinho (carroça); 21% cesta básica e 14% banheiro e bebedouro. Esses pontos convergem com a fala do G2.

O gestor enfatiza no valor da bonificação, pois, segundo esclarece, quando participou desse processo já estava como diretor especial de resíduos sólidos da ACFOR, e foi o responsável por fazer os cálculos de impacto financeiro. Conta que em determinadas regiões, principalmente no Ecoponto Vila do Mar, devido à proximidade com a praia, este Ecoponto passou a ser o primeiro local em valor gasto com o Programa pelo Município. Passou a ter uma “geração irreal”, pois a coleta realizada pelos carroceiros não era propriamente de resíduos urbanos, como entulho e volumoso, mas sim areia da praia. Então para G2, a PMF passou a simplesmente fazer transferência de dinheiro de uma forma indevida. Contudo, salienta que essa realidade é inerente a situação do Vila do Mar, Leste-Oeste e outras duas regiões, os demais Ecopontos da cidade não.

Entretanto, no que pesa ao Ecoponto Leste-Oeste, durante a observação feita pelo pesquisador e dos relatos dos envolvidos nesse processo, não foi constatada essa denominada “geração irreal”. A existência desse problema não é justificativa para diminuir o valor da bonificação, pois penaliza a todos injustamente. Esse é um problema pontual que deve ser resolvido pelos órgãos competentes de outra maneira. O prejuízo causado não se pode voltar ao trabalhador indiscriminadamente, o qual já foi e é prejudicado pela omissão estatal há muito tempo.

O entrevistado reafirma que houve realmente a inclusão socioeconômica do carroceiro via Programa, pois, antes do Programa, o carroceiro não tinha remuneração para prestar aquele serviço. Para G2, se a pessoa “vai ter uma remuneração pra ter o que comer, ter o que beber, pagar uma conta de água, energia”, sim, houve inclusão. Ou seja, sua concepção de inclusão socioeconômica é dar ao carroceiro uma fonte de renda.

Ademais, de acordo com o G2, o Programa dignificou a visão sobre o carroceiro, pois deixou de ser uma figura marginalizada para ser uma figura de relevo social, de infrator para agente ambiental, agente de limpeza. Nesse aspecto, de acordo com as entrevistas realizadas com os carroceiros, a maioria (75%) opinou que se sentia incluído (no sentido de não ser marginalizado) na sociedade.

Conforme o gestor, o carroceiro passou a ser respeitado, porque antes era sempre visto como infrator. O próprio entrevistado frisa que tinha essa mentalidade apenas adstrita à legislação e seu caráter punitivo. Além do mais, segundo o mesmo, agora o carroceiro passou

a ser um agente, passou a ser uma profissão: “porque carroceiro é uma profissão, né? Se você ver mesmo, MEI (microempreendedor individual) é carroceiro. Tem lá MEI é carroceiro. Então passou a ser ali uma profissão que o cara ali é remunerado por isso. Então eu acredito sim que houve inclusão socioeconômica”. Porém, o gestor e a gestão foram omissos quanto à cientificação e auxílio na possibilidade de se formalizar, de ser MEI os carroceiros, o que faria toda diferença em suas vidas.

Para Costa e Ianni (2018), a inclusão social efetiva-se no combate às causas da exclusão. As autoras utilizam-se de três dimensões que consideram ser os pilares desencadeadores do processo de exclusão social: a precarização do trabalho (flexibilização do trabalho), a precarização da sociabilidade primária e o estigma.

A precarização do trabalho evidencia a centralidade do trabalho como meio à inserção social do indivíduo na modernidade. Consideram o trabalho como parte constitutiva da construção de uma identidade coletiva e individual, onde afirmam que sua ausência pode produzir a perda do sentimento de pertencimento a um grupo, o que pode influenciar na precarização da sociabilidade primária também. As autoras citam Castel (1999), que identifica, nessa precarização, a situação de duas espécies de redução de custos em virtude dos requisitos da flexibilização: minimização do preço da força de trabalho e maximização de sua eficácia produtiva. Tais processos promovem o desemprego e a precarização. É o que se percebe com a presente pesquisa, pois é o que a PMF, de certa maneira, faz com o trabalho do carroceiro, *vide*, por exemplo, o valor de R\$ 0,02 pelo quilo do entulho e os resultados positivos e amplamente publicizados pela gestão municipal advindos, essencialmente, dos aspectos econômicos, como: “Não há melhor indicador de eficiência de que os números” – G1, e “O que ela avalia simplesmente é o número” – G2. Ou seja, dando a ideia que os números falam por si só (faz muito e bem no serviço de limpeza urbana com pouco recurso financeiro já que se utiliza de mão de obra barata).

A precarização da sociabilidade primária, segundo as autoras, é regida pelos vínculos estabelecidos na relação de proximidade, pertencimento e interdependência. Ou seja, uma rede sem a mediação de uma instituição (Estado e políticas públicas). São os vínculos com a família, vizinhança, amigos etc. Esta, *a priori*, independe do Poder Público (no caso, o Município).

Já o estigma, para Costa e Ianni (2018), que se baseiam em Goffman (1978), é um atributo não tão desejável que torna um indivíduo diferente, de modo que os ditos normais deixam de considerá-lo criatura comum, inferiorizando-o – marginalizando-o, portanto. De

acordo com a pesquisa realizada com os carroceiros, não ficou constatado, pois 75% dos trabalhadores não se acham marginalizados/discriminados pela sociedade.

Às autoras, esse novo cenário do mercado de trabalho vigente radicaliza ainda mais a desigualdade social existente, privilegiando, notoriamente, quem tem a possibilidade de qualificar-se de forma constante. Logo, radicaliza-se aos carroceiros, pois os mesmos não têm nem tiveram esse privilégio. Eles relataram que sua relação com a Prefeitura é ruim e pouca, não tendo praticamente encontros, reuniões e capacitações (dos 14 entrevistados apenas 1 respondeu de modo diverso).

Indagado o entrevistado G1 por qual motivo a Prefeitura não formaliza (ou incentiva e auxilia na formalização) os carroceiros participantes do Programa E-Carroceiro, como preceitua a PNRS, em associações ou cooperativas ou algum outro projeto nesse sentido, o gestor informa apenas que os catadores, e não os carroceiros, já possuem associações. Em sua visão, a obrigação do Município é favorecer a renda desses agentes, sejam ou não associados. Ademais, outras secretarias da PMF já trabalham esses importantes objetivos, entretanto, não cita quais secretarias. E até hoje, segundo apurado pelo pesquisador, não houve nenhuma formalização do trabalho do carroceiro em Fortaleza nem sinal de que isso ocorra.

Já G2, *a priori*, responde não saber o motivo, mas tem ciência da importância dessa formalização. No decorrer do discurso, G2 fala que, em sua opinião, deixou de ser interesse da Prefeitura, acredita que com a mudança de gestão (em 2020, Roberto Cláudio consegue eleger seu sucessor, Sarto Nogueira), o impacto da pandemia e outras questões políticas, o resíduo, infelizmente, perdeu total prioridade.

O pesquisador solicita ao entrevistado que foque na gestão Roberto Cláudio, então ele fala que na gestão Roberto Cláudio não houve tempo. Diz que a formalização desses trabalhadores foi pensada, mas não efetivada e volta a alegar o motivo: existência de muitos conflitos com os carroceiros. E a SCSP sabia que discutir com grandes grupos não funcionava, que se fazia reuniões e tinha muita discussão, gritaria, divergência. Só que havia outro problema: para o gestor, uma associação ou cooperativa não surge do nada, necessita ter “lideranças naturais”, o que ele não percebia essa chamada liderança natural, o que, em seu ponto de vista, até hoje isso é um problema para os catadores também. É nesse contexto que urge o Poder Público agir, cumprir seu papel em prol da coletividade, fazer *jus* ao mandamento constitucional de tratar desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade.

Para G2, não há aquele pensamento de união, que os carroceiros são exemplos disso, eles são concorrentes entre si, preferem continuar a trabalhar de modo autônomo, individual, pois não conseguem perceber o poder do associativismo. Para o entrevistado, os

carroceiros não conseguem entender essa noção, e, sem essa compreensão, questiona o entrevistado: “Como eles poderiam chegar à Prefeitura e batalhar por melhores condições de trabalho?”. E novamente afirma que todos poderiam ser MEI, porém diz também que a própria SCSP não cientificou, muito menos conscientizou os carroceiros sobre essa possibilidade de formalização nem prestou qualquer auxílio ou se havia algum projeto nesse sentido.

A partir desse discurso, o pesquisador expõe alguns aspectos revelados com as entrevistas dos carroceiros. O primeiro aspecto seria a relação PMF e carroceiro, ou melhor, a falta de interação, diálogo, capacitação, participação social – falha essa melhor elucidada no próximo subtópico. Outro ponto seria a suposta preferência do carroceiro de trabalhar de maneira autônoma, individual. Com a pesquisa ficou revelada que a maioria (69%) dos carroceiros prefere trabalhar em associações ou cooperativas tendo em vista a formalização de seu labor, com o fito de terem uma segurança jurídica, uma proteção social e trabalhista.

Se não bastasse, esse fato ora narrado pelo entrevistado chama bastante a atenção do pesquisador, pois a Prefeitura, como manifesta o gestor, que é conhecedora da legislação, em especial, da PNRS, bem como da vida laboral desses trabalhadores, não deu nem ciência dessa possibilidade de formalização (quer seja através das organizações socioprodutivas ou do MEI), desse direito dessas pessoas terem uma melhor condição de vida. É o mínimo que se pode fazer.

Ademais o próprio G2 ressalta que o MEI foi e é um ganho à sociedade sem precedentes na história do país, pois possibilita dar cidadania às pessoas, melhores condições, principalmente numa atividade que é “sofrível, né, você trabalha carregando muito peso, no sol”. Cita que muitos carroceiros devem ter sentido posteriormente fortes dores nas costas, doença de pele etc., e que sendo MEI possibilitaria ao menos um melhor amparo estatal, uma proteção social, como os benefícios previdenciários. Entretanto, G2 retorna a fazer a autocrítica, que como Poder Público faltou um pouco mais de atenção com essa categoria, “... chamar o SEBRAE pra ajudar nesse processo. Enfim, faltou muita coisa. Mas como a preocupação inicial era tirar o lixo da rua e o tempo era escasso, infelizmente, o lado humano ficou um pouco pra trás”. Enfim, nesse aspecto da formalização, organização socioprodutiva em associações e cooperativas, como preconiza a PNRS, o gestor diz que não houve avanço, foi zero.

Em resumo, esse contexto do carroceiro no Município de Fortaleza encaixa-se com o discurso proferido no fórum sobre resíduos pelo ex-catador Tião Santos: “Então assim: é preciso tratar a questão do investimento da organização dos catadores partindo do princípio que, há mais de 30 anos, essas pessoas vivem e sobrevivem à margem da sociedade.” (RPGRE INFRA CONSULTORIA, 21 de maio de 2020). Pensamento compartilhado por Figueiredo,

Silveira e Silva (2020, p. 248): “a atividade da catação é desempenhada por indivíduos provenientes de múltiplos processos de exclusão, sendo a precariedade uma característica marcante do trabalho desses indivíduos”, e que esta atividade “guarda estreita relação com o aprofundamento da miséria e segregação sócio espacial nas grandes cidades”.

Ao questionar o entrevistado G1 a respeito da renda média mensal do carroceiro participante do Programa, G1 reitera que é em torno de R\$ 1.500,00. No entanto, esse valor não condiz com a realidade (quer seja a relatada pelo G2 e pelos carroceiros, quer seja pela experiência vivida pelo pesquisador durante o período observacional *in loco*) e sim ao valor limite estabelecido pela PMF, a partir do dia 01 de dezembro de 2020, por carroceiro cadastrado.

O entrevistado G2 responde não saber, e encaminha, posteriormente, dados referentes a esta demanda dos anos de 2018, 2019 e 2020. No material enviado, a renda média mensal referente ao ano de 2018 é de R\$ 428,65; de 2019, R\$ 455,35, e de 2020, R\$ 831,00. Então a renda média mensal desses três períodos é de R\$ 571,66. Constatou-se que a renda do carroceiro aumenta ano a ano (em 2020 a renda elevou-se mais devido ao valor da bonificação ser, na maior parte do período, R\$ 0,04, o entulho e R\$ 0,05, o volumoso; entretanto esse valor retornou ao patamar original, o que diminuirá a renda significativamente), porém ainda é bem inferior ao valor informado por G1, como também ao salário mínimo vigente no ano de 2020 (R\$ 1.045,00). Esta situação é conhecida desde 2006 pelo Instituto Municipal de Pesquisas e Administração de Recursos Humanos de Fortaleza (IMPARH), pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (2008), pelo PLANARES (2012), pelo Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Fortaleza (2012) e pelo Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará (2016).

Todavia, G2 ainda informa que esses valores se referem à quantia que é repassada pela Prefeitura à Ecofor. Esta, somente após abater os encargos fiscais, é que repassará ao Banco Palmas para então pagar a bonificação ao carroceiro. Portanto, esses valores são ainda menores.

G2 comunica também que alguns poucos carroceiros já conseguiram obter a quantia superior a R\$ 4.000,00 por mês. Perguntado se foi no Ecopolo Leste-Oeste, o entrevistado responde que não.

Esse mesmo valor foi apontado por um dos carroceiros entrevistados como sendo o possível motivo da redução do valor da bonificação. O carroceiro entrevistado fala do carroceiro de apelido “Hulk”, personagem já anunciado no presente trabalho, o qual serve de garoto-propaganda da PMF à divulgação do Programa, como exemplo a ser seguido.

Tem um cabra muito conhecido que é o Hulk, né, o ambicioso, a gente ambiciou foi por causa dele. Acho que por causa dele que, hoje é, tamo recebendo R\$ 0,02 o kg do entulho, foi por causa dele, na ambição de dizer que tá tirando R\$ 4.000,00 por mês (C4).

Contudo, como se percebe também por esta fala, o “Hulk” é apontado, tanto pelo gestor e demais colaboradores da PMF que trabalham no Ecoponto Leste-Oeste, como pelos próprios carroceiros, como um carroceiro que burla o sistema, promove muitos conflitos e desunião entre a categoria.

Em suma, o fato de não ter sido realizada uma pesquisa de cunho socioeconômico como também avaliação, demonstra, em certa medida, a não preocupação ou não prioridade com os atores sociais envolvidos nesse contexto, e alguns, como os carroceiros, são peças fundamentais (“atores-chave”) à consecução dos objetivos estabelecidos pela própria Prefeitura. A realização de uma pesquisa social propicia meios à gestão possuir uma maior e melhor compreensão daquela realidade vivida e ora a ser trabalhada, favorece a construção e o desenvolvimento de uma política pública, pois se é pública é de todos (ou deveria ser) possibilitando inclusive a tão almejada redução dos gastos públicos, otimizando todos os recursos imbuídos nesse intento, fortalecendo os laços de quem faz e participa dessa gestão compartilhada, legitimando-a, promovendo o controle social e, conseqüentemente, mitigando as possíveis falhas e iniquidades existentes nesse processo.

O lado humano “que ficou de lado” e não apenas a realização da pesquisa social, como claramente expôs G2, ficou constatado no tratamento dado ao Programa e seus partícipes com a preocupação somente com os números, os aspectos meramente quantitativos; portanto, incompatíveis com a necessidade de uma melhor análise, uma avaliação mais aprofundada, envolvida no propósito de compreender todo o contexto vivido por quem participa do processo. Por trás dos números há pessoas, vidas, experiências de vida, de sobrevivência, pois grande parte dessa massa refere-se a um povo marginalizado e esquecido historicamente. E o principal motivo de uma avaliação mais completa é que a política pública atinja seu fim, promova a cidadania por meio da efetiva inclusão socioeconômica (não apenas propiciar uma parca geração de renda, mesmo que muitas vezes seja a única).

5. 5 O controle social no Programa E-Carroceiro

Ao questionar G1 como se deu a participação e o controle social dos carroceiros na formulação, implementação e avaliação do Programa E-Carroceiro e se a Prefeitura costuma

dialogar com os carroceiros, ter encontros e capacitações, o gestor afirma que sim. Além da capacitação *in loco*, houve encontros com apoio logístico e apresentações técnicas eram continuamente realizadas até o início da pandemia. Isso resultou na ampliação do projeto para outras áreas.

G2 fala que antes de iniciar o projeto, houve algumas reuniões nos próprios Ecopontos de cada região, onde debateram com os carroceiros os valores de remuneração. Inclusive, pontua que foi uma conquista dos carroceiros a alteração na precificação um ou dois anos depois do início do Programa (no caso foram dois anos).

Esses encontros realizados, antes e depois da implementação do Programa, consoante o gestor, ficavam geralmente sob a coordenação da Regional I, por meio do Carlinhos Santana (falecido em 31 de dezembro de 2019). Antes era para convocar, chamar os carroceiros para participar do Programa, e depois eram reuniões de *feedback*, para entender porque uns participavam e outros não, segundo o entrevistado. No entanto, com a pandemia, não houve mais encontros.

Assim, tanto para G1 quanto para G2, a Prefeitura costuma dialogar com os carroceiros. G2 salienta que talvez não na frequência que os carroceiros desejassem, mas na medida do possível sim. No que concerne à capacitação, G2 não se recorda.

No entanto, as respostas dos gestores não condizem com as dos carroceiros entrevistados. Há sintonia somente ao que diz respeito à pessoa do Carlinhos Santana, o qual foi lembrado, espontaneamente, pela metade dos carroceiros entrevistados como sendo o gestor com quem eles tinham uma boa relação. Pois de 14 carroceiros entrevistados, 13 responderam que a relação com a PMF é pouca e ruim, o que contraria o preconizado pela PNRS, pois ela preza pelo direito à informação e participação social (controle social) nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos. Inclusive sendo um dos seus princípios (art. 6º). Ou seja, para quase todos os carroceiros essa relação deixa a desejar. Além do mais, essa pergunta motivou um dos entrevistados a abandonar a entrevista.

Só digo a tu: se tiver reunião da Prefeitura, não venho não, não venho não.
Que eles são mentirosos e mentem!

[...]

Por causa desse político fuleragem. Eles mentem. Olha, quando o finado lá que morreu, eles prometeram a gente uma farda, camisa verde, calça verde, camisa branca, eu me lembro. Olha como foi a alegria. Depois abaixou o entulho pra R\$ 0,02. Era R\$ 0,04 o entulho. Quando esse político aí entrou, esses marginais aí entrou. E eu não vou lhe responder mais não (C12).

Ao indagar G1 por qual motivo a lei que instituiu os Programas Sociais E-Carroceiro e E-Catador (Lei 10.975, de 20 de dezembro de 2019) foi sancionada após mais de dois anos da implantação do Programa E-Carroceiro, o entrevistado responde que é necessário que os projetos se consolidem para que haja um marco regulatório. E que, no caso, o E-Catador deve ser implementado nessa nova gestão municipal. Estão em fase de planejamento.

Já G2 fala que esse fato se refere a outro contexto. Inclusive ressalta que já havia saído da SCSP e estava na ACFOR. De acordo com ele, o que houve foi o seguinte: a SCSP inscreveu um projeto chamado Reciclo (projeto social destinado aos catadores e com o uso bicicletas/carrocinhas elétricas) em um concurso promovido por um banco de fomento alemão (projeto e banco relatados também na avaliação em profundidade). A SCSP venceu o concurso e haveria um repasse financeiro. Entretanto, dentre as condições para tal repasse seria necessário estar dentro de um escopo legal no Município de Fortaleza. Então, segundo G2, essa foi a motivação para que se criasse a lei.

Interpelado o gestor se a Prefeitura não tinha essa concepção da importância de instituir uma lei de criação de uma política pública, G2 responde que sim, porém, naquele momento não tinha espaço político para trazer essa questão e fazer esse debate. O período, para o entrevistado, não era favorável, pois já havia outro ponto sendo debatido com o fito de modificar a legislação do grande gerador, Lei nº 8.408/99 (instituição do conceito legal de Ecoponto e da cobrança pela coleta pública de resíduos das atividades econômicas, ambas até hoje não instituídas) e era tempo de pré-campanha eleitoral.

Ao questionar G1 sobre o porquê da não previsão expressa da inclusão socioeconômica do carroceiro (e catador) na respectiva lei, o entrevistado disse sucintamente que o importante é que a única capital brasileira que valorizou essa categoria e fomentou sua renda foi Fortaleza. O segundo gestor, por sua vez, justificou que esse não era o objetivo da lei, pois o objetivo era simplesmente receber o recurso de maneira legal.

Outra dúvida a ser dirimida pelos entrevistados, no tocante à respectiva lei, foi saber por qual razão, originalmente, não havia a previsão em que as atividades e ações dos Programas Sociais ora instituídos – em especial do E-Carroceiro –, fossem implementadas, preferencialmente, junto aos carroceiros (e catadores) devidamente organizados em associações e cooperativas, como preveem as políticas nacional e estadual de resíduos sólidos. G1 afirmou somente que essa preocupação só veio de fato existir em Fortaleza a partir de 2013 (fase de estudo Diagnóstico e Planejamento), e implementação a partir de 2015 até hoje.

O entrevistado G2 volta a dizer que essa lei deve ser contextualizar não no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos, mas sim no contexto do projeto Reciclo (das

bicicletas elétricas destinadas aos catadores). Para este projeto, o gestor pontua que ele funciona nas cooperativas, exatamente como a lei manda, mas a lei que instituiu esses Programas Sociais (E-Carroceiro e E-Catador), a Lei nº 10.975/19, “não foi pensada, por exemplo, ao se falar do carroceiro, ela não foi pensada pro Programa E-Carroceiro da Leste-Oeste, daquela coisa toda não”. Ou seja, para G2, ela não foi pensada originalmente porque não era a ideia desde o princípio. O que houve foi unicamente a criação de um artifício legal para receber aquele recurso financeiro devido ser uma exigência do banco alemão. Desse mesmo recurso, a SCSP iria fazer a licitação dos carrinhos (carroças para os carroceiros) e das bicicletas elétricas (para os catadores). Contudo, a licitação das carroças não logrou êxito, porque não houve interessado, segundo o entrevistado.

Esse aspecto da organização socioprodutiva dos carroceiros com vistas à formalização desses trabalhadores, já foi comentado. Todavia, é importante lembrar que a maioria dos entrevistados (69%) é favorável a essa formalização, a essa organização socioprodutiva com o intuito de terem seus mínimos direitos constitucionais resguardados. Ademais, é um mandamento previsto na Política Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos e amplamente recomendado pelos planos dos respectivos entes federados como diretriz e estratégia a ser perseguida como forma de reforçar os vínculos de trabalho, incluindo socialmente e formalizando os trabalhadores que atuam de maneira isolada, estabelecendo um piso de um salário mínimo à remuneração dessas pessoas.

Ocorre que, de acordo com todos os carroceiros entrevistados, a Prefeitura nunca ofereceu essa opção, como também o referido ente nunca deu ciência a essas pessoas da simples existência da lei que instituiu o Programa E-Carroceiro (Lei nº 10.975/19), o Programa que eles fazem parte, maculando novamente a PNRS, lesando esses trabalhadores ao direito à informação e participação (controle social) nesse processo.

Perguntado a G1 se há algum ponto em que o Programa E-Carroceiro poderia melhorar e qual seria, o entrevistado responde que sempre tem o que melhorar, mas somente os indicadores que vão sendo alcançados é que definem os novos objetivos e metas. “É assim que se trabalha com planejamento”.

G2 pontua que a divulgação poderia ter auxiliado muito para que os carroceiros tivessem um canal de comunicação mais rápido com o gerador a fim de evitar o descarte irregular de resíduos no logradouro público. O segundo ponto seria a falta de um relacionamento mais próximo com o carroceiro para evitar conflitos, ponto este denominado de comunicação pelo entrevistado. E o terceiro ponto: as formas de recebimento dos resíduos nos Ecopontos, pois, conforme o gestor, muitos dos conflitos gerados com os carroceiros foram

dentro dos próprios Ecopontos, pelas dificuldades no momento do recebimento do material: problema de logística na hora da coleta, contêineres cheios, demora no momento da coleta; o fato de muitas vezes, o equipamento não está adequado ao descarte da carroça etc. Um apoio aos carroceiros para ações “mais que humanitárias”, para eles terem um local com bebedouro, banheiro, higienizar as mãos. “A gente pecou muito nisso”.

Figuras 19, 20 e 21 – Ecoponto Leste-Oeste (condições de trabalho do carroceiro).





Fonte: Registrados pelo autor (2021)

Mais uma vez os aspectos econométricos foram realçados e o lado humano foi relegado. O aspecto positivo é esse reconhecimento do G2, essa autocrítica. No tocante às observações elencadas pelo G2, as duas primeiras referem-se à questão da relação PMF e carroceiros, que, como anteriormente dito, deixa a desejar e é um óbice a ser enfrentado e resolvido pela Prefeitura. Já o último ponto, acerca do local de recebimento dos resíduos, ou seja, o Ecoponto foi também motivo de reclamação dos carroceiros entrevistados. Vários deles citaram as condições de trabalho enfrentadas diariamente neste equipamento quando indagados em que e como o Programa poderia melhorar.

Assim, ele precisa melhorar no, nas condições de trabalho, né, dá, dá um jeito assim do carroceiro gastar menos energia e se desgastar menos também. Tipo, tipo dá um jeito aqui na caçamba pra gente não precisar palear e jogar dentro... só jogar, né? É, melhorar ali a rampa, né? Porque ela é muito alta (aponta para a balança de pesagem). Então, ela podia ser baixa pra gente não precisar fazer, botar tanta força pra subir com o carro, né? Porque aqui a gente dá umas 10 viagens por dia. (C2)

Rapaz, melhorasse assim, a qualidade mais de sobrevivência, né, de melhorar mais as carroças, melhorar mais os cantos, os trajetos, os local de coleta (Ecopontos). Só esses containeres que o cara tem que encher lá, aí quando chega aqui tem que encher aí. Porque essa rampa aí só foi feita pra enfeite mesmo. Era pra ajudar... aí bota muito esforço. Chego com o carrimcheim e derremo aqui, aí pego uma pá e vou derramar aí... duas vezes trabalha (paleamento). (C10)

Assim, vamos supor: ninguém tem uma água aqui, ninguém tem um remédio aqui, ninguém tem uma luva. Ninguém aqui tem nada! Todos. Tudim não tem nada! Nada. (C11)

Sobre as condições de trabalho, G2 justifica devido ao medo que eles da PMF tinham desde o começo do Programa.

Acho existia um medo, desde o início existiu um medo em não: ‘Olha o Município dá incentivo, tá incentivando aqui. Mas ele não quer ficar com a responsabilidade como se ele fosse o, o patrão dessa galera. Que depois que começar a ter ação trabalhista dizendo que o Município tá contratando as pessoas para serem garis, lixeiros, sei lá, e não tá assinando carteira, não tá fazendo como tem que ser feito’. Então existia esse medo, por isso que não existia uma bata, não existia, naquele primeiro momento, um carro com a logo da Prefeitura. Então existia essa preocupação. (G2).

No entanto, ao entrevistado, esse medo foi sendo levado muito a sério, chegando ao ponto de os carroceiros não terem um local onde pudessem tomar uma água, usar o banheiro etc. Informa ainda que os próprios carroceiros também têm uma parcela de culpa sobre essas condições laborais, pois houve um momento em que isso foi liberado nos Ecopontos, porém os carroceiros não utilizavam adequadamente, o que, para G2, era mais por uma questão de educação desses trabalhadores. Por conta disso também ficou bastante dificultada a aproximação/relação PMF e carroceiros.

Como o gestor ressaltou, percebe-se a questão da educação atinente a essas pessoas, que também foi relegada no decorrer de suas vidas, devido, muitas vezes, à falta de oportunidade, já que esses sujeitos vivem à margem social há bastante tempo, assim como foi observado durante a realização da pesquisa de campo. No transcorrer das entrevistas, além dos relatos dos carroceiros, o pesquisador sentiu que esses trabalhadores tinham dificuldades no desenrolar de suas falas, tanto no entendimento de simples perguntas, bem como na enunciação e desenvolvimento de suas respostas, como se o aspecto cognitivo não tivesse sido trabalhado na escola ou no seu seio familiar, social. A título de exemplo: somente um carroceiro entrevistado chegou ao ensino médio.

Interpelados os gestores acerca das maiores dificuldades encontradas pelo Município de Fortaleza para se fazer cumprir o que está posto na PNRS no tocante ao Programa E-Carroceiro, G1 fala que apesar da importância da PNRS, ela não observou os carroceiros (RCC) como foi a sua preocupação com os catadores, mas que Fortaleza inseriu esses trabalhadores no contexto da gestão integrada (e na responsabilidade compartilhada): “Já em Fortaleza, tivemos a oportunidade ímpar de inserir os carroceiros na cadeia produtiva, e esse foi o segredo para que os mesmos obtivessem pragmaticamente uma renda gerada pela produção”. De certo modo, a resposta do entrevistado faz sentido, porém não exime a responsabilidade municipal nem impede de ampará-los e equipará-los aos catadores como determina a Política. É o que advogam Figueiredo, Bastos e Meneses (2020, p. 35):

De modo algum, tais fragilidades em âmbito nacional tiram a responsabilidade dos municípios na execução da política, conforme seus objetivos e recomendações, porém servem para demonstrar que a gestão somente ocorrerá de forma compartilhada

quando todos os sujeitos sociais participantes do processo de gestão assumam as suas atribuições.

Já para G2, a maior dificuldade encontrada pelo Município refere-se ao controle social, à questão da participação social, que para ele foi muito limitada, até por conta do nível de instrução dos carroceiros. Nesse aspecto, na questão humana, na qualidade de vida do carroceiro, disse o entrevistado que deixou a desejar por não ter propiciado meios e formas à obtenção dessa melhoria. Mais uma vez, G2 faz uma autocrítica: “a gente deixou muito a desejar” – óbice esse constatado com o presente estudo e pontuado como um problema a ser sanado pela PMF com vistas à efetiva gestão integrada.

5. 6 O contexto do carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste

A partir das observações sucedidas com a pesquisa *in situ*, com as conversas informais com as pessoas que interagiram com o equipamento nesse período, com a entrevista voluntariamente feita com um dos ciclomonitores da ACFOR (T1) e, sobretudo, com as entrevistas realizadas com 14 carroceiros participantes do Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste desde a gestão Roberto Cláudio, obtiveram-se os seguintes dados: todos são homens, entre 34 e 70 anos de idade, sendo que a média de idade gira em torno dos 50 anos. A maioria é natural do Município de Fortaleza (11) e apenas um não é do Estado do Ceará. Todos residem na região do Ecopolo, o que facilitou o conhecimento e a participação no Programa.

O nível de escolaridade varia do 2º ano do ensino fundamental ao 3º ano do ensino médio. Entretanto, apenas um carroceiro ingressou no ensino médio, ou seja, praticamente todos cursaram anos do ensino fundamental. Alguns somente sabem ler um pouco e assinar o nome (C12 e C14), o que atesta o baixo nível de escolaridade entre os trabalhadores. Situação conhecida pelo Município de Fortaleza desde 2006, *vide* pesquisa realizada por seu instituto de pesquisa (IMPARH), denominada: “Diagnóstico da situação socioeconômica e cultural do (a) Catador (a) de materiais recicláveis de Fortaleza-CE”, publicizada no PMGIRS (2012) e no PLAERES (2016) e comentada no respectivo estudo.

A junção de um baixo nível de instrução educacional com uma média de idade avançada característicos aos carroceiros entrevistados, dentre outros fatores, dificulta o ingresso e a permanência no mercado de trabalho, ocasionando o desemprego, o impedimento da ascensão social e a sujeição ao trabalho informal e precarizado. Muitos dos entrevistados relataram esse contexto vivido por eles:

A maior parte da vida foi sem carteira assinada. Tenho no máximo 05 meses de carteira assinada (C2, 39 anos).

É porque pra arrumar um emprego agora é difícil, né? Nos 1º grau ninguém não quer. Pra apanhar lixo tem que ter 2º grau. [...] Trabalhei só um ano e pouco, só (de carteira assinada). Foi em 2001 (C3, 57 anos).

Principalmente eu que vou fazer 60 anos. Eu não arrumo mais emprego não! Nunca assinei (carteira) (C5).

Tá com um 10 anos que já trabalhei com carteira assinada. Aí fiquei desempregado, aí eu consegui isso aqui pra mim ficar ganhando ao menos um bicozinho pra mim, pra mim ganhar um dinheirim. [...] Se caso acontecer um acidente, eu vou ganhar o quê?! (C6, 34 anos)

Eu nunca trabalhei de carteira assinada. Sempre eu coletei entulho na rua (C7, 42 anos).

Tá com mais de 10 que eu tô desempregado. Com a idade né, não tenho profissão. Não, não consigo mais trabalhar (C11, 58 anos).

A maioria é chefe de família e sustenta cerca de três pessoas (C14 sustenta seis). Dois são viúvos (C5 e C10). Apenas dois são solteiros (C3 e C12). A predominância da despesa mensal da família, respondida pela maior parte dos entrevistados, corresponde à alimentação. Depreende-se que os mesmos trabalham como carroceiro para sobreviver.

O tempo que trabalham como carroceiro varia entre 2 e 32 anos, tendo como média 7 anos. Destaque para dois carroceiros: C5, carroceiro há mais de 20 anos, e C7, carroceiro desde os seus 10 anos de idade (quer dizer desde criança). A maioria (71%) participa do Programa desde o seu início (26 de agosto de 2017). Conclui-se que a exclusão socioeconômica faz parte de suas vidas desde a tenra idade.

A falta de opção (o desemprego) é apontada por praticamente todos os entrevistados como sendo motivo de ser carroceiro e, conseqüentemente, participar do Programa. Só um carroceiro, que possui 70 anos de idade, respondeu ser complemento de renda, pois possui aposentadoria: “É. Sou carroceiro. Senão morria de fome!” (C4). Corolário e homologação do exposto acima.

Mesmo aos 70 anos de idade e sendo aposentado, ainda necessita trabalhar entre 4 e 5 dias por semana, puxando uma carroça que pesa aproximadamente 70kg, sob sol ou chuva, entre os veículos automotores que transitam em uma avenida bastante movimentada como a que dá nome ao Ecopolo e ao Ecoponto em que é mais assíduo. Inclusive, conforme relatos, alguns carroceiros já foram atropelados enquanto puxavam suas carroças (C1 e C5). Essa é a realidade de tantos outros carroceiros, que labutam em média 06 dias por semana, alguns diariamente.

Somente o peso da carroça (tara) que eles trabalham varia de 16 a 125kg (média de 80kg). Esse menor peso deve-se ao fato desse carroceiro (C13) nem ao menos possuir uma carroça, mas sim um carro de mão, o que prejudica ainda mais seu serviço. Praticamente todas as carroças são velhas, danificadas, inadequadas à realização desse trabalho que já é penoso por si só.

Figuras 22 e 23 – Ecoponto Leste-Oeste (condições de trabalho do carroceiro).



Fonte: Registrados pelo autor (2021).

O que contraria ao preceito legal explícito no art. 3º (objetivos) da lei de instituição do respectivo Programa (Lei 10.975/19):

Art. 3º - São objetivos dos Programas Sociais E-Carroceiro e E-Catador:

[...]

III — facilitar o acesso dos carroceiros e dos catadores a equipamentos adequados para a realização do serviço;

IV — proporcionar aos carroceiros e aos catadores de baixa renda equipamentos para facilitar o transporte do material na cidade de Fortaleza;

[...]

VI — colaborar para uma melhor qualidade de vida para os carroceiros e para os catadores.

Já o maior peso de uma carroça carregada com os resíduos, majoritariamente, RCC, presenciado durante o período de observação foi de 952kg (C9). Esse carroceiro, por sua vez, chamou a atenção também do pesquisador, pelo fato de sempre estar com as mãos nas costas, aparentando sentir muita dor na região lombar. E é porque era um dos carroceiros mais novos (35 anos) e de porte físico avantajado (o mais forte observado). Não obstante, em conformidade

com os próprios carroceiros, operadores da Ecofor e ciclomonitores da ACFOR, o peso chega a ser superior a 1 tonelada (peso superior a um veículo automotor).

No Município de Fortaleza, um ser humano pode puxar uma carroça (com o fito de ganhar R\$ 0,02 pelo quilo do entulho), já um animal quadrúpede (um “touro” ou um “jumento”, por exemplo, e como exemplificados pelo C3 e C6) é vedado pela legislação municipal e motivo de reportagens de jornais. Trata-se de um contexto contraditório e amplamente debatido na avaliação em profundidade.

Indagado aos carroceiros como avaliam sua vida depois do Programa, todos responderam que sua vida melhorou. Entretanto, a melhora foi considerada pouca. Para 10 dos 14 carroceiros (71%) não tinham renda. Somente um respondeu que melhorou 100%. Com relação ao que o Programa significa para o carroceiro, apenas dois reportaram indiferença, como: “normal” (C6) e “nada” (12). Para o restante, o significado é positivo, como por exemplo:

Sustento, renda e tranquilidade. (C2).
Significa muita coisa. (C5).
Significa tudo. Minha comida. (C7 e C8)
Oportunidade de crescer. (C9)
Significa tudo. (C10)
Significa coisa boa. (C11)
Renda certa, sobrevivência. (C13).

Já quanto ao significado para a cidade, a maioria respondeu limpeza (92%) e para dois, além de limpeza, significa opção de descarte correto. E para C1, C4 e C5, o carroceiro representa para a PMF a mesma coisa ou melhor que o caminhão da coleta especial urbana (CEU). E estes estavam certos, pois fazem o mesmo serviço, desempenham a mesma função da CEU (principal objetivo da PMF: limpeza urbana) de um modo até melhor (eficiente), pois adentram em locais que o caminhão não entra, possuem um elo com a comunidade local para a demanda potencial da região, ademais com um custo bastante inferior (cerca de 1/3 do valor da CEU). Isso tudo relatado também pelos gestores e retratado na presente pesquisa.

Questionados em que e como o Programa poderia melhorar, todos informaram o valor da bonificação (retornar o valor de R\$ 0,04, o quilo do entulho), até porque a inflação corrói a cada dia o poder de compra do trabalhador (que já ganha pouco). Foi o que lembrou, de maneira sublime, um dos carroceiros:

Mas é muito pouco, porque assim tudo subiu, o dinheiro, tudo subiu, o feijão subiu, o arroz subiu, carne subiu, remédio subiu, tudo subiu, tudo tá caro, mas o preço continua o mesmo, de 03 anos pra trás. Eu não consigo comprar mais as coisas. Com R\$ 50,00 eu comprava um tanto x de coisas, com R\$ 50 hoje eu não consigo mais comprar as coisas. Tudo subiu.

[...] o pessoal na rua não tá querendo mais pagar como antes. Aumentou o trabalho da gente e o preço continua o mesmo. A gente quer que as coisas melhorem pra ele (prefeito) também, mas a gente quer que melhore pra gente, né (C2)?

57% (8 de 14) responderam as condições de trabalho, incluso os EPIs (fardamento, luvas, botas) e a estrutura do Ecoponto (pareamento, rampa da balança de pesagem dos carrinhos, *rollon*/caçambas estacionárias), que ocasionam grande desgaste físico. A metade demandou os carrinhos (carroças) prometidos pela Prefeitura. Para três carroceiros, cesta básica, e para dois, banheiro e bebedouro.

Portanto, mais uma vez, vislumbra-se a desobediência da referida lei de instituição do Programa em propiciar melhores condições laborais e de vida a esses trabalhadores. O que redundou, de certa forma, no descaso com o carroceiro. E, parafraseando G2: “[...] infelizmente, o lado humano ficou um pouco pra trás”.

Essas respostas foram agravadas e/ou resultaram na alta insatisfação dos carroceiros no concernente ao relacionamento com a PMF. De 14 carroceiros, 13 apontaram que a relação com a Prefeitura é pouca e ruim. Ao ponto dos entrevistados se indignarem com o assunto, desacreditarem na gestão, tendo inclusive um dos entrevistados (C12) abandonado a entrevista quando demandado acerca desse fato, como anteriormente reportado.

[...] Perguntaram, disse que ia falar com o secretário, não sei o que, mas... não tenho fé nisso aí não, eu! É porque disse: vamos falar com o secretário. O secretário não quer conversa com ninguém! (C3).

Provavelmente, com a ausência de um significativo elo de ligação entre esses trabalhadores e a Prefeitura (o falecimento do político e gestor, Carlinhos Santana, em 31 de dezembro de 2019) malogrou bastante essa relação. A PMF não soube, de todo modo, contornar o problema. Como comentado, Carlinhos Santana era um gestor da SER I que nasceu, se criou e moravam na região do Ecopolo Leste-Oeste. Tinha um forte vínculo com essa área da cidade, inclusive já foi vereador pelo Município de Fortaleza, tendo seu maior reduto eleitoral nessa região. Trabalhava diretamente com os carroceiros. O nome e a atuação desse gestor foram lembrados e falados espontaneamente pela metade dos carroceiros entrevistados.

De primeiro tinha reunião. No tempo que o Carlinhos Santana era vivo, tinha reunião. Aí depois que o filho dele entrou não teve mais reunião não. De jeito nenhum.
[...] Tinha. Tinha resposta. O Carlím Santana era boa pessoa. Tratava a gente bem, ele. Carroceiro... a vida dele era os carroceiros (C1).

Prometeram umas fardas, aí o Carlinhos Santana morreu. Prometeram umas luvas, sapato... não trouxe nada! Prometeram carrinho de mão, fizeram 03 carros, nenhum prestou (C3).

Rapaz, depois que o Carlinhos Santana morreu, nós tivemos uma reunião só. Nunca mais apareceram nenhum aqui (C4).

Rapaz, aí foi projeto de Deus. Primeiramente de Deus e depois do homem. O Carlinhos Santana (C5).

Não. Chamava só quando era o Carlinhos Santana. Depois que o Carlinhos Santana nós ficamos abandonado (C7).

Nada. Não tem reunião de nada a gente. Foi do tempo que era bom, quando existia o Carlinhos Santana, que cuidava da gente, ali era homem, que ajudava muito gente. Mas faleceu né, aí ficou aí entregues eles aí... (C11)

O Carlinhos Santana era legal, ele ia dar farda a gente e um carro novo. Ele me cadastrou, o Carlinhos Santana (C12).

Perguntados se gostariam de se associar ou cooperar, visando à formalização, à proteção social, trabalhista e à organização produtiva, ou se preferiam trabalhar individualmente ou autonomamente, *a priori*, demonstraram desconhecer a primeira opção. Simplificada e exemplificada melhor a pergunta, a maioria respondeu que sim, gostariam de integrar uma organização socioprodutiva devido à formalização, à segurança jurídica (garantia de direitos trabalhistas e previdenciários). Apenas 4 responderam que preferiam trabalhar individualmente. Dentre estes, dois responderam que gostariam de continuar assim devido ao compromisso ser apenas com eles (C9 e C14), e C1 fez a seguinte justificativa:

É porque a gente, às vezes, ganha uma coisinha por fora, ganha um negocim, um negocim por fora, às vezes. A pessoa, às vezes, dá uma, uma... uma cestinha, umas coisinhas à gente. A gente tira o entulho, aí dá umas coisinhas à gente, 1 kg de arroz, 1 kg de feijão, 1 kg de açúcar. Entendeu?

Esse desconhecimento aflorado pelos carroceiros corrobora com o contexto (social, econômico, cultural, educacional etc.) vivido por essas pessoas, as quais muitas já nasceram desprovidas de dignidade e de cidadania e continuam imersas nesse meio, inamovíveis social e economicamente, isso tudo indo ao encontro dos dados e informações obtidas pelo pesquisador e escritas no percurso do estudo, como também da própria fala de um dos gestores entrevistados:

[...] eu acredito que eles não conseguem perceber o poder do associativismo. Eles não conseguem entender essa noção. Como é que eles poderiam chegar na Prefeitura, batalhar por melhores condições de trabalho? [...]. (G2).

Tal constatação urge um melhor aporte do Poder Público para com essas pessoas. Como se não bastasse, interrogado aos carroceiros se a PMF já tinha ofertado essa opção de formalização, todos comunicaram que não.

Não, não! Nunca falaram! Nunca falaram não (C3);

Não. Nunca ouvi ainda não. Não (C6);

Não! Tô dizendo que nós tamos abandonado depois do Carlinhos Santana. Depois do Carlinhos Santana nós ficamos abandonado. Só Jesus na causa! (C7);

Nunca. Eu nem sabia disso aí (C11).

O que comprova desrespeito à PNRS, em especial ao devido controle social, à gestão integrada de resíduos sólidos e ao incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Princípio, objetivo e instrumento, respectivamente, da Lei 12.305/10.

Art. 3º: Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

VI - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos;

XI - gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável;

Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

VII - gestão integrada de resíduos sólidos;

Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

Indagados a respeito do seu rendimento médio mensal antes do Programa, mais da metade (58%) não soube responder, 21% disse ser zero, dois carroceiros informaram receber 1 salário mínimo (um havia dito ser aposentado) e outro respondeu R\$ 900,00. Porém, no transcorrer das observações e das entrevistas percebeu-se que, no cômputo geral, eles não possuem noção realmente de quanto ganham por mês (nem antes nem depois do Programa). Possuem ideia somente do valor que conseguem por dia, a chamada “meta”. Portanto, verificou-se que, os carroceiros preocupam-se unicamente com um valor que dê para passar o dia, ou

seja, comprar os mantimentos necessários à sua sobrevivência e de sua família naquele dia trabalhado.

Rapaz, não tenho base, não (C3);

Eu não contei ainda. Tudo que pego é só pra comprar arroz, feijão... (C8).

Discurso corroborado por um dos ciclomonitores da ACFOR:

Aqui os carroceiros, eles não se focam em conseguir um rendimento mensal. Por quê? Porque o carroceiro hoje, ele traz uma quantidade de entulho, quando fecha um valor de comprar algo pra dentro de casa, ele já vai pro mercantil e compra, no próprio dia. Compra ali, leva pra casa, pra família poder se alimentar e aí eles ficam com fome trabalhando pra conseguir um dinheiro pra conseguir alguma coisa pra janta. Então eles não se focam em renda mensal. Eles se focam na diária pra poder se manter, eles não têm uma renda fixa, eles têm uma renda apenas pra se manter, pra sobreviver (T1).

Em vista disso, os carroceiros foram questionados acerca do valor da sua renda diária. Todos responderam conseguir aproximadamente R\$ 80,00 por dia, quando o valor da bonificação era de R\$ 0,04, o quilo do entulho, e no máximo R\$ 40,00, quando do valor original e atual (R\$ 0,02, o quilo do entulho), salvo raras exceções. Ou seja, sua renda caiu, no mínimo, pela metade.

Com relação ao limite imposto pela PMF, a partir do dia 1º de dezembro de 2020, no valor de R\$ 1.500,00 por carroceiro cadastrado, somente um carroceiro entrevistado disse que já conseguiu atingir (C9). Os demais reportaram que nunca conseguiram, nem mesmo os que participam do Programa desde o início. O que contradiz as falas dos gestores, mormente, do G1 (renda mensal média de R\$ 1.500,00).

Não! Eu nunca bati esse limite não. (C2).

Não. Dá não. Consegui não. (C5).

Não. (C8).

Mas ninguém consegue fazer isso! (C11).

Sobre o valor da bonificação (R\$ 0,02, o quilo do entulho e R\$ 0,04, o quilo do volumoso) diferentemente dos gestores, todos os carroceiros opinaram veementemente que é pouco pelo serviço que executam e às condições que estão expostos.

É muito pouco. É muito pouco! A gente se mata de trabalhar muito, às vezes, a gente traz entulho de longe pra trazer, pra, pra, pro Eco ponto e é muito arriscado, arrisca a vida da gente. (C1).

É pouco, né, eu acho pouco. Porque a pessoa queira ou não tem o desgaste do físico, né? Um corpo se desgasta, posso, eu posso não sentir hoje, mas depois... com o tempo, no futuro ter as consequências do esforço, do peso que carrega, né? (C2).

Aí caiu demais. Porque é R\$ 0,02, a gente, você tem que trabalhar como touro pra ganhar 400 real. (C3).

É pouco. Pois nós tinha uma meta, tá entendendo? E agora a gente trabalha mais e ganha menos. (C7).

A repulsa por esse valor foi acentuada também por um fato que eles revelaram: as pessoas que contratam seus serviços diminuíram também o valor que lhes pagavam. Inclusive, às vezes, não querendo nem os remunerar, pois, segundo os carroceiros, os contratantes acham que eles já ganham muito nos Ecopontos.

[...] é, porque assim, o que tá acontecendo é que tem muito carroceiro que tá, tem muito carroceiro e o pessoal na rua não tá querendo mais pagar como antes. A gente tenta, a gente tenta... há 03 anos atrás, facilmente eles pagavam pra gente levar o entulho. Aí a gente ganhava deles e da Prefeitura. Aí agora eles não querem pagar, porque todo mundo já sabe do Ecoponto, que o Ecoponto paga, que a gente ganha aqui, aí eles não querem mais pagar. A gente chega lá pra gente fazer uma empeleita aí eles dizem: 'podem levar, pode levar, leve'.

[...] Muitas vezes eu tenho que aceitar, não adianta eu brigar com eles. Eles não são obrigados a me contratar, né, eu sou autônomo, né, trabalho por conta, conta própria e não são obrigados a me pagar. Então pra mim não ficar sem nada, pra mim... eu acabo levando, se não tiver outra opção, eu levo. (C2).

Eles não tão pagando mais não. Eles sabem que nós tamo ganhando, eles sabem que nós ganha aqui. Aí é, eles não pagam mais não. É difícil pagar. (C5).

Não querem pagar não. Aí eu não trabalho não. A gente, ninguém é nem jumento! Porque eles pensam que aqui a gente ganha muito. (C6).

Já diminuíram o valor. (C8).

Em resumo, as falas do C9 e C11 refletem bem esse cotidiano dos carroceiros:

Porque tem muitos carroceiros que não faz aquilo que fazia antes, a produção deles, por isso que tá tendo dificuldade de pagar aluguel, sustentar a família, porque a R\$ 0,02 fica mais difícil ainda. (C9).

Completamente errado, porque não dá pra gente ganhar nada. Porque a gente vem de longe e eles não querem pagar o que a gente pede, né? Aí a gente chega aqui a R\$ 0,02. O que a gente faz com R\$ 0,02? Pra ganhar uma média de 5.000kg. Mas ninguém consegue fazer isso! (atingir o limite de R\$ 1.500,00) (C11).

Questionados qual seria um valor justo, todos afirmaram ser o valor de R\$ 0,04 o quilo do entulho.

R\$ 0,04 seria ótimo. É justo (C4).

Bom é 4. 4 dá pra gente... (C5).

É um preço justo R\$ 0,04 (C9).

Acho justo porque a gente tá fazendo a limpeza da cidade. A gente era pra ser mais valorizado (C10).

Justo, justo. É bom. Ajudava muito a gente... (C11).

Outro fato que chamou bastante a atenção do pesquisador foi que todos os carroceiros entrevistados (como também praticamente todos que interagiram com o Eco ponto Leste-Oeste durante a observação da pesquisa) demonstraram desconhecer a simples existência da lei que instituiu o Programa E-Carroceiro (Lei nº 10.975, de 20 de dezembro de 2019). Todos também afirmaram que a PMF nunca os informou.

Tem, né? Não, sabia disso não (C3).

Não! Nunca ouvi falar. Nunca ouvi isso não (C5).

Ah... tô sabendo não (C6).

Não, conheço não (C8, C9).

Nunca ninguém sabe de nada (C11).

O que confirma, além do desrespeito aos preceitos já elencados da PNRS, a não valorização desses trabalhadores ou não relevância à Prefeitura da conscientização legal do Programa por quem de direito. Ademais, obviamente, malogra a participação e controle social por esses atores, especialmente, na compreensão da política pública em comento, na simplória ciência e conseqüente reivindicação de seus direitos, como, por exemplo: melhorias nas condições sanitárias; acesso a equipamentos adequados para a realização do serviço; meios para possibilitar a geração de renda; colaboração para uma melhor qualidade de vida para os carroceiros e catadores que trabalham com resíduos sólidos no Município de Fortaleza, dentre outros, estatuídos explicitamente na Lei nº 10.975/19.

Questionados se sentem incluídos na sociedade, em princípio, aparentaram não entender a questão.

Como é que você diz (C3)?

Como assim (C8)?

Quando perguntados se achavam que eram discriminados a maioria (75%) respondeu que não. E alguns asseveraram orgulho em desempenhar aquela função:

Rapaz, todo mundo conhece a gente. Nós somos carroceiros, todo mundo conhece a gente. A cidade é toda limpa (C1).

Não, nós não somos discriminados não. Acho não (C4).

Não me acho, né, que nós tamo fazendo um trabalho da Prefeitura, né, uma parceria, né, da Prefeitura aí já (C7).

Eu não acho, porque a sociedade precisa muito do carroceiro (C10).

E finalizando os discursos proferidos pelos carroceiros, a derradeira pergunta foi sobre a opinião do Programa, onde o mesmo obteve 100% de aprovação pelos participantes entrevistados.

O projeto é muito bom. É ótimo, principalmente pra cidade. Mas poderia melhorar (C2);

É bom pra todo mundo. Agora, foi ruim só tirar os R\$ 0,02 (C3);

Seria bom que o prefeito olhasse pra gente. (O Programa) é bom tanto pra gente como pra cidade (C4);

O projeto é bom (C5);

Eu queria que melhorasse mais, né? Aumentasse mais, deixasse normal, porque era melhor. Dava pra fazer uma feirinha (C6);

É ótimo! Porque é um canto que eu tenho aqui uma solução, ganho meu dinheiro pra comer, pra beber e pra dormir (C8);

É um Programa que ajudou muito a família mesmo a melhorar de vida, né? Mas poderia melhorar um pouco pelo fato de alguns não fazer a sua meta por causa dos R\$0,02 que tá mais difícil (C9);

O que eu acho é que, porque isso aqui tá me mantendo como um meio de vida. Porque eu vou atrás de emprego e não tem (C10);

Rapaz, se ele ajudasse a gente mais, era muito melhor. Mas tá bom, entendeu, dá pra gente levar, mas se olhasse mais pra gente era muito melhor, viu, cara? (C11).

Aprovação também externalizada por quem labuta diariamente com esses trabalhadores, o ciclomonitor entrevistado:

O Programa em si é muito importante pra sociedade. A Prefeitura tá de parabéns, mas precisa dar uma melhorada. Precisa que os órgãos responsáveis procurem saber um pouco, chegar um pouco mais perto dos carroceiros [...]. Eles não tão sendo ouvidos (T1).

Todavia, como se percebe, as opiniões emitidas vieram sempre acompanhadas da observação (quase que suplicação) que poderia melhorar, que a Prefeitura prestasse uma melhor

assistência ao carroceiro e valorização do serviço executado por essa pessoa tão carente, que é esse trabalhador. É justo!

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A “Constituição Cidadã” que objetiva fundamentalmente erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos e quaisquer formas de discriminação, estabeleceu como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; promover a melhoria das condições de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, dentre outros. Isso posto desde 5 de outubro de 1988.

Entretanto, até hoje, passado o século (e 33 anos), carece-lhe a devida concretização de maneira urgente, já que a situação vivida por milhões de brasileiros perdura historicamente em estágio periclitante. A integração social desses desfavorecidos, inclusa, especialmente, uma massa de trabalhadores essencial ao sistema do capital, bem como à gestão integrada de resíduos sólidos, os quais sobrevivem à margem da sociedade e da sobra de seus semelhantes (os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, os carroceiros), torna-se ainda mais aflitiva.

Aflitiva, pois somente à aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos passou mais de 20 anos em discussão no Congresso Nacional para ser publicada a Lei Federal nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010a). Se não bastasse à vista de sua fiel execução, além de sua pouca efetividade de seus mandamentos, algumas relevantes partes de seu aparato jurídico e estrutural foram sumariamente abolidas sem haver substituição, *vide* a revogação do Comitê Interministerial da PNRS (essencial no apoio à estruturação e implementação da Política) pelo Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019 e a revogação do Decreto nº 7.405/10 (BRASIL, 2010c), portanto, do Programa Pró-Catador e do Comitê Interministerial para a Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, pelo Decreto nº 10.473, de 24 de agosto de 2020. Ambos os Comitês e o Programa com a finalidade precípua de melhorar as condições de trabalho e as oportunidades de inclusão social e econômica desses trabalhadores, atenuando as desigualdades, mitigando as discriminações e a pobreza e protegendo a natureza, cumprindo, assim, os preceitos constitucionais e infraconstitucionais, portanto, almejando o bem de todos.

A nível estadual, o Ceará antecipou-se à União em 9 anos na instituição legal de sua política de resíduos sólidos (Lei nº 13.103/01) regulamentando-a no ano seguinte (Decreto nº 26.604/02). Após 15 (quinze) anos desta lei, o Estado criou sua nova Política Estadual de Resíduos Sólidos: a Lei nº 16.032/16, publicando também em 2016, seu Plano Estadual de

Resíduos Sólidos (SEMA/CE, 2016). No entanto, a recente Política ainda carece de regulamentação.

Diferentemente do governo federal, que, além da não publicação oficial até hoje de seu plano de resíduos, revogou dispositivos legais fundamentais à consecução do cumprimento da PNRS, principalmente, à gestão integrada de resíduos sólidos e à inclusão socioeconômica dos trabalhadores que labutam e sobrevivem dos resíduos, o Estado do Ceará instituiu como política pública social permanente, por meio da Lei nº 17.256, de 31 de julho de 2020, o Programa Auxílio Catador. Política esta com regulamentação inicial em 2019 (Decreto nº 33.361 de 14 de novembro de 2019) e que concede pelos serviços ambientais prestados por catadores associados ou cooperados a quantia de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. Obedecendo, em certa medida, ao princípio do protetor-recebedor, contribuindo com sua renda e com vistas à inclusão socioeconômica, mesmo que incipientemente, o que ainda é pouco, mas dentro desse contexto histórico não deixa de ser um pequeno avanço. Todavia, é preciso avançar rápido e muito mais, em especial aos trabalhadores autônomos.

Além do Plano Estadual de Resíduos Sólidos de 2016, o Estado do Ceará em 2018 publicou os Planos Regionais de Gestão Integradas de Resíduos Sólidos de suas 11 (onze) regiões. E isso só veio se concretizar devido ao governo estadual constatar a fragilidade dos Municípios cearenses em implementar a política de resíduos de forma individual. Fazendo um paralelo, essa constatação é análoga a situação enfrentada pelos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (os carroceiros) que em sua grande parte trabalham sozinhos e sem nenhum amparo estatal. Esse contexto redonda na necessidade evidente desses trabalhadores, tão importantes à sociedade, à economia e ao Estado, serem acolhidos e abraçados por todos, em especial, pelo Poder Público, no caso o Município, responsável pela gestão integrada e titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos.

É clara e evidente, de conhecimento de todos os entes federados essa triste realidade, a qual está estampada em seus próprios planos de resíduos e robustecida pelos ensinamentos dos estudiosos como os retratados na pesquisa social. Em suma, a minoria esmagadora desses trabalhadores estão em organizações coletivas (associações ou cooperativas) como determina a PNRS, ou seja, a maior parte continua na informalidade. Enfrentam os mesmos problemas dos catadores dos lixões, pois coletam em “pontos de lixo”, vivendo em condições insalubres. Não bastando, a maioria das organizações socioprodutivas trabalham com um baixo nível de eficiência, confirmando essa similitude da situação desses trabalhadores aos colegas que labutam na rua e nos vazadouros a céu aberto, portanto na informalidade. A renda média dessas pessoas não atinge 1 (um) salário mínimo e a faixa de

escolaridade é baixa, o que malogra a ascensão social e conseqüentemente melhoria laboral e de vida. Infelizmente, coincidentemente ou não, foi o que se constatou com o presente estudo. Ou seja, a manutenção do *status quo* impera!

Entretanto, os próprios planos explicitam bem a realidade e relevância desses trabalhadores à solução da questão dos resíduos, caracterizando essas pessoas como sendo o maior instrumento de captação da matéria-prima essencial à indústria da reciclagem, portanto, os principais personagens que viabilizam o processo de aproveitamento dos resíduos sem disporem de infraestrutura operacional e condições sociais capazes de favorecer um desempenho de qualidade comparável à importância de seu labor ao meio ambiente. E apontam a capacitação como caminho para a melhoria da qualidade de vida desses trabalhadores, contribuindo para a construção do trabalho associativo, como associações e cooperativas, gerando a melhoria da qualidade laboral desenvolvida e como sendo uma forma de reconhecimento de profissionalismo a esta classe por desempenhar um papel relevante nessa cadeia, o que reflete o âmago da PNRS.

O Município de Fortaleza conhece esse quadro antes mesmo da Lei nº 12.305/10. Como relatado, em 2006, Fortaleza, por intermédio de seu Instituto de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos (IMPARH) diagnosticou tal situação na pesquisa denominada: “Diagnóstico da situação socioeconômica e cultural do (a) Catador (a) de materiais recicláveis de Fortaleza-CE”, em que há ricos dados e informações acerca dessa temática contribuindo para sua resolutividade. Não bastando, em 2012, o Município publiciza seu Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, um mandamento oriundo da PNRS e novamente expôs dentro desse contexto a realidade das pessoas que lidam diariamente e procuram sobreviver dos resíduos sólidos (bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania), caracterizando-as, contraditoriamente, como causadoras do descarte irregular de resíduos (um dos maiores desafios da gestão de resíduos de Fortaleza) e personagem fundamental na solução da gestão integrada. Dessa forma, vislumbrando-as ora como “acusado” (algoz) ora como vítima (do sistema do capital) e essencial em sua solução.

Também a presente pesquisa verificou que, de certo modo, o Município de Fortaleza avançou no trato e manejo dos resíduos sólidos, por conseguinte, de sua gestão integrada, principalmente, na gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013-2020), pois, logo no primeiro ano de sua gestão realizou com base em estudos da Fundação Dom Cabral (organização educacional de renomada reputação nacional), a primeira reforma administrativa em que criou e centralizou as demandas do saneamento básico em uma secretaria (SCSP) dotada

de um corpo técnico balizado, experiente e imbuído no propósito de contribuir à solução da complexa problemática dos resíduos.

Ações e intenções continuadas e aprimoradas no decorrer dos anos dessa gestão (08 anos). Lembrando que, a criação dessa secretaria já era prevista no PMGIRS (2012), como também a criação e difusão de Ecopontos em Fortaleza, dentre outras recomendações, que almejava prioritariamente a redução dos custos com a onerosa coleta especial urbana (CEU) e agravada pelo fato do Município não ter nenhuma cobrança pela coleta pública. O exposto denota até hoje flagrante desrespeito à Lei nº 12.305/10, mormente, ao objetivo da regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira (art. 7º, X) e ratificada na atualização do marco regulatório do saneamento básico (Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020).

Esse novo marco regulatório foi mais enfático quanto à proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço, dando-lhe prazo de 12 (doze) meses contados a partir da vigência da lei à instituição de tal cobrança sob pena de configurar renúncia de receita e consequentes complicações legais (administrativas, cíveis e penais) ao gestor municipal por seu descumprimento.

Como minuciosamente descrito no respectivo estudo os planos, programas, ações e projetos idealizados e implementados no transcorrer da gestão do prefeito Roberto Cláudio (especialmente o Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste) lograram relativo êxito ao sistema municipal de limpeza urbana, majoritariamente, à gestão integrada de resíduos sólidos conjugada à paulatina redução dos custos financeiros do Município de Fortaleza com essa multifacetada temática. Êxito esse exponencialmente conquistado, pois não houve instituição de cobrança por parte desse ente federado ao munícipe pela prestação do serviço, e que foi amplamente difundido e publicizado pela gestão, servindo de referência a todos os municípios brasileiros.

Dentre as ações promovidas pela gestão municipal e objeto de estudo da presente pesquisa social, está o Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste, implantado desde o dia 26 de agosto de 2017, após consolidação e expansão dos Ecopontos pela cidade e que contribuiu grandemente ao modelo de gestão integrada de resíduos de Fortaleza tencionando a consecução legalmente estatuída na essência da PNRS – ou seja, desenvolver um conjunto de ações voltadas à busca de soluções aos resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política,

econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

O Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste tornou o Ecoponto em um equipamento ainda mais eficiente na coleta, segregação, destinação adequada e retorno ao ciclo produtivo dos resíduos, pois como demonstrado sua eficácia é demasiadamente superior aos demais Ecopontos que não possuem o Programa. Contribui cada vez mais ao aumento considerável do recebimento de resíduos sólidos nesses equipamentos, principalmente, entulhos (resíduos da construção civil) e volumosos, diagnosticados pela PMF como sendo os resíduos mais descartados irregularmente nos logradouros públicos, sendo também responsável por praticamente 100% dos resíduos coletados via Ecopontos; diminui gradativamente a quantidade dos denominados “pontos de lixo”, ampliando o raio de limpeza nos espaços públicos da cidade, desobstruindo as calçadas e outros espaços destinados à mobilidade, promovendo melhoria ambiental, paisagística e urbana; inclui os carroceiros na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; estimula um novo comportamento e consciência ambiental na população; propicia aos Ecopontos servirem como um equipamento de saúde preventiva, especialmente em épocas chuvosas; fomenta a economia local e a circular; gera renda aos carroceiros o que auxilia, de certa maneira, em sua inclusão socioeconômica. Tudo isso minorando vertiginosamente o gasto municipal com a coleta especial urbana, tida pela Prefeitura como bastante onerosa, sendo um dos seus maiores desafios.

Como é sabido, o setor empresarial, a coletividade e particularmente o Poder Público são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Lei nº 12.305/10, devendo-lhes agir sob o prisma do desenvolvimento sustentável. Para ser sustentável, devem-se abarcar todas as dimensões da gestão integrada, bem como fazer valer o princípio do controle social. Todavia, com o aprofundamento da presente pesquisa, ficou revelada a ausência de alguns desses importantes aspectos no Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste.

O primeiro a ser lembrado, sucintamente, é a dimensão política. A lei de instituição do Programa só foi publicada após 2 (dois) anos de sua implementação e por ter sido exigência de um organismo internacional. Não foi algo intencionalmente pensado pelo Município e pela gestão Roberto Cláudio a fim de dar segurança jurídica a esse trabalhador tão relevante ao contexto da gestão integrada e ao respectivo ente federado. Ademais, mesmo com a publicação da Lei nº 10.975/19 não foi suficiente à melhoria das condições de trabalho e, corolariamente, de vida dessas pessoas, pois muitos de seus dispositivos nunca se cumpriram.

Fora a questão da não instituição, até hoje, da cobrança pela coleta pública, algo imprescindível ao desempenho desta gestão.

O segundo é a dimensão socioeconômica que, de certo modo, foi menosprezada pela gestão municipal. O baixo valor pago pela bonificação ao carroceiro. Como demonstrado, praticamente todos os carroceiros sobrevivem da renda auferida com esse Programa, valor que continua a ser o mesmo do início do Programa. Nesses anos todos (4 anos), a inflação corroeu e corrói o já parco poder de compra desses trabalhadores. Sua renda média mensal não chega a 1 (um) salário mínimo (o mínimo existencial). Longe disso! Além do mais, o Município economiza significativamente com a barata mão de obra dessas pessoas.

O terceiro ponto tem a ver com o controle social. Esse princípio tem que ser respeitado por todos os entes federados. O Município de Fortaleza foi contumaz em não o cumprir. Tais trabalhadores não sabiam sequer da existência da lei do Programa, não compreendem o significado do associativismo e cooperativismo. A gestão Roberto Cláudio originalmente nem havia colocado tal previsão na referida lei, seguindo os preceitos estabelecidos pela Política Nacional e Estadual de Resíduos. Além disso, os carroceiros relataram a não participação em encontros, reuniões e capacitações promovidas pela PMF, o que ocasionou em uma ruim avaliação dessa relação. Só terá controle social quando realmente forem adotados mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade (e precipuamente aos trabalhadores que labutam com os resíduos) informação e ativa participação nos processos de formulação, implementação e avaliação dessa política pública.

Tal Programa cumpre, em parte, com o conceito de gestão integrada de resíduos sólidos. É relevante ao Município de Fortaleza e aos carroceiros, devendo ter seguimento. No entanto, é a partir do saneamento desses pontos que haverá verdadeiramente a referida gestão sob o prisma do desenvolvimento sustentável. Só assim o Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste estará alicerçado sobre o tripé da sustentabilidade: ambientalmente correto, economicamente viável e socialmente justo (tripé esse tão propalado pela gestão do prefeito Roberto Cláudio); incluindo de fato socioeconomicamente o carroceiro participante do Programa.

Para atingir tal fim, e sabendo que uma gestão moderna e integral de resíduos sólidos não se inicia no descarte dos resíduos; ela deve considerar todo o processo que engloba desde a produção industrial, passando pelo consumo, como também a gestão desses resíduos no pós-consumo e a promoção do trabalho, seguem as seguintes propostas à orientação de uma gestão adequada e sustentável ao Município de Fortaleza: voltar o valor da bonificação de R\$ 0,04 o quilo do entulho e R\$ 0,05 o do volumoso (unanimidade entre os carroceiros e ponto de

maior discórdia entre os trabalhadores e a PMF) com vistas a atingir o valor de 01 (um) salário mínimo (após a meta atingida retornaria ao valor atual, caso a Prefeitura alegasse fundamentadamente a dificuldade em honrar tal pagamento); elaborar regulamento do Programa E-Carroceiro, inspirado na Lei nº 12.305/10 e Lei nº 10.975/19, de maneira pormenorizada e didática com intuito de dar ciência e segurança jurídica ao carroceiro e a PMF, melhorando tal relação; promover encontros e reuniões regulares com os carroceiros com o fito de trocar informações importantes para um melhor funcionamento do Programa; fazer cumprir ao estabelecido na lei de instituição do Programa, ou seja, melhorar as condições sanitárias, de trabalho e de vida dos carroceiros, como por exemplo: facilitar o acesso a equipamentos adequados à realização do serviço melhorando a infraestrutura dos Ecopontos (rampa da balança/pesagem, rampa de acesso às caçambas estacionárias evitando o pareamento/esforço físico, ter mais caçambas para os entulhos, instalar banheiros e bebedouros), fornecer equipamentos de proteção individual (farda, boné, protetor solar, luvas, botas, pá, crachá de identificação etc.) e doar equipamentos para facilitar o transporte do material (carrinho/carroça); ofertar continuamente capacitação aos carroceiros para um melhor desempenho em suas funções laborais, tendo em vista, a médio e longo prazo, sua qualificação profissional para o seu efetivo ingresso no mercado de trabalho (pois não faz sentido em pleno século XXI ter pessoas puxando pesadas carroças para sobreviver); criar e/ou auxiliar na criação, organização e articulação de associação e/ou cooperativa dos carroceiros, como preveem as Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos e o PMGIRS, buscando elevá-la(s) ao nível mais alto de eficiência, reforçando os vínculos de trabalho, incluindo socialmente e formalizando os trabalhadores que atuam de maneira isolada (e enquanto isso não for concretizado, estabelecer parceria com o SEBRAE à formalização de microempreendedores individuais, assegurando amparo jurídico, sobretudo, proteção da seguridade social, ou seja, benefícios previdenciários, dentre outros). E, por fim, instituir a implantação da cobrança pela coleta pública dos resíduos sólidos como forma de garantir a sustentabilidade e o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de limpeza urbana, mormente, a gestão integrada, sendo até, se necessário, uma forma de subsidiar o trabalho do carroceiro, sua capacitação e qualificação com vistas à formalização (amparo jurídico de proteção social), entrada e permanência efetiva no mercado de trabalho e, conseqüentemente, sua real inclusão social e emancipação econômica.

Portanto, todos, especialmente o Poder Público (a gestão pública), devemos ter sempre em mente que a política pública e sua avaliação servem como instrumentos de transformação do coletivo no espaço público. Assim sendo, servem como um mecanismo de

transformação social, de mudança de paradigma e que essa mudança favoreça ao bem estar da coletividade, dando tratamento isonômico às partes, ou seja, tratando igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades.

No caso em tela, a política pública de resíduos sólidos possui também como fito a promoção da inclusão social e a emancipação econômica dos carroceiros, de forma que busca mitigar a desigualdade social e a pobreza presentes e inerentes na vida desses trabalhadores e decorrentes de um sistema global econômico-financeiro e político historicamente injusto e que exclui. Por isso da escolha da avaliação em profundidade, pois tal avaliação entende a política pública como meio de promoção de cidadania, justiça social, equidade e emancipação. É uma proposta que considera o contexto social, econômico, político e cultural (similar às dimensões da gestão integrada de resíduos sólidos), bem como a importância da análise institucional, das relações de poder, dos interesses e valores que permeiam os processos de formulação e implementação da política.

Logo, faz-se imprescindível a construção de políticas públicas integradas que atuem conjuntamente nas várias causas dos problemas socioambientais urbanos. A consciência socioambiental tem que se fazer presente na agenda pública brasileira. Urge compreender que a implementação e todo o percurso da política de resíduos sólidos necessariamente devem ser guiados pelo prisma socioambiental, o que redundará em um modo de gestão com tomada de decisões coletivas, mais plurais e que envolva a ampla e ativa participação dos sujeitos sociais do respectivo segmento.

REFERÊNCIAS

- 10 PROPOSTAS de Roberto Cláudio, candidato à Prefeitura de Fortaleza. **G1-CE**, 5 de setembro de 2012. Eleições 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/eleicoes/2012/noticia/2012/09/10-propostas-de-roberto-claudio-candidato-prefeitura-de-fortaleza.html> Acesso em: 16 jun. 2020.
- 48 TONELADAS de lixo foram coletadas na Av. Leste-Oeste. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 7 de setembro de 2017. Metro. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/48-toneladas-de-lixo-foram-coletadas-na-av-leste-oeste-1.1816556> Acesso em: 16 jun. 2020.
- 73 TONELADAS de resíduos foram recolhidas no Ecopolo da Leste-Oeste. **Diário do Nordeste, Fortaleza, 13 de setembro de 2017**. Metro. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/73-toneladas-de-residuos-foram-recolhidas-no-ecopolo-da-leste-oeste-1.1819349> Acesso em: 18 jun. 2020.
- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ALMEIDA, V. C. de. **Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos em Fortaleza-CE: Uma avaliação do Ecoponto do Bairro de Fátima**. 2020. 147 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2020.
- AMARAL, J. J. F. **Como fazer uma pesquisa bibliográfica**. Ceará: Universidade Federal do Ceará, 2007. 21 p. Disponível em: <http://200.17.137.109:8081/xiscanoe/courses-1/mentoring/tutoring/Como%20fazer%20pesquisa%20bibliografica.pdf> Acesso em: 17 nov. 2020.
- ANUÁRIO DO CEARÁ. Quem é quem no Governo do Estado. Administração do Ceará. **O Povo**, Fortaleza, 2021/2022. Disponível em: <http://www.anuarioceara.com.br/quem-e-quem-no-governo-do-estado/> Acesso em: 29 nov. 2019.
- ANUÁRIO DO CEARÁ. Secretaria do Meio Ambiente (SEMA). As Secretarias Estaduais. **O Povo**, Fortaleza, [s. d.]. Disponível em: <http://www.anuarioceara.com.br/perfis/secretaria-do-meio-ambiente-sema> Acesso em: 29 nov. 2019.
- APÓS implementação de lixeiras subterrâneas, 11 pontos de lixos são extintos. **O Povo**, Fortaleza, 28 de outubro de 2017. Notícias. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2017/10/apos-implementacao-de-lixoas-subterraneas-11-pontos-de-lixos-sao-ex.html> Acesso em: 10 jun. 2020.
- ARRETCHE, M. T. Dossiê agenda de pesquisa em Política Pública. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 1-9, fevereiro 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- AS 13 AÇÕES da gestão de resíduos sólidos. **O Povo**, Fortaleza, 15 de maio de 2017. Cotidiano. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/05/as-13-acoesda-gestao-de-residuos-solidos.html> Acesso em: 9 jun. 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ (AL-CE). **Camilo Santana**. Deputados, Nome e Histórico. Fortaleza – CE, 2021/2022. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/deputados/nomes-e-historico/21-pt/225-camilo-santana> Acesso em: 29 nov. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019**. São Paulo: ABRELPE, 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama dos Resíduos Sólidos**. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. 2017. Disponível em: https://abrelpe.org.br/pdfs/panorama/panorama_abrelpe_2017.pdf. Acesso em: 09 de fev. de 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNTNBR 15.112:2004**. Resíduos da construção civil e resíduos volumosos - Áreas de transbordo e triagem - Diretrizes para projeto, implantação e operação. 2004. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=343>. Acesso em: 10 set. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE (ABRAMPA). Fortaleza: Do conceito de Limpeza Urbana para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Fortaleza: ABRAMPA, [s. d.]. 47 slides. Disponível em: https://seminario.abrampa.org.br/doc/fortaleza/albert_gradvol.pdf Acesso em: 11 jun. 2020.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 70 ed. Lisboa: Persona, 1979.

BASTOS, V. P. **Profissão catador: um estudo do processo de construção identitária do catador de lixo ao profissional catador de Jardim Gramacho, de 1996 aos dias atuais**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. 196 f. Disponível em: https://www.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0410364_08_pretextual.pdf Acesso em: 9 jun. 2020.

BASTOS, V. P. **Profissão: Catador**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

BASTOS, V. P.; FIGUEIREDO, F. F. Os desafios de efetivar a Política de Resíduos Sólidos brasileira. **Revista de Estudios Brasileños**, v. 5, n. 10, p. 53-69, 2018. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/154315>. Acesso em: 09 de fev. 2021.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BLOG DO ELIOMAR. **Código da Cidade proíbe carroças a tração animal, mas puxada por gente pode**. Blog do Eliomar, 28 de junho de 2019. Disponível em: <http://blogdoeliomar.com.br/2019/06/28/codigo-da-cidade-proibe-carrocas-a-tracao-animal-mas-puxada-por-gente-pode/> Acesso em 14 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília-DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503Compilado.htm Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 08 ago. 2020.

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. Diário Oficial da União: Brasília-DF, **2010a**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm Acesso em: 13 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília-DF, **2010b**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010**. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília-DF, **2010c**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7405-23-dezembro-2010-609831-norma-pe.html> Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10179.htm Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de junho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o

art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Diário Oficial da União: Brasília-DF, **2020a**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.473, de 24 de agosto de 2020**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Diário Oficial da União: Brasília-DF, **2020b**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10473.htm Acesso em: 22 nov. 2021.

CÂMARA aprova em Redação Final os programas sociais E-Carroceiro e E-Catador. **Câmara Municipal de Fortaleza**, Fortaleza, 10 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/2019/12/10/camara-aprova-em-redacao-final-os-programas-sociais-e-carroceiro-e-e-catador/> Acesso em: 12 jun. 2020.

CÂMARA conclui reforma administrativa de Roberto Cláudio. **O Povo**, Fortaleza, 23 de dezembro de 2014. Política. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/politica/2014/12/23/noticiasjornalpolitica,3367104/camara-conclui-reforma-administrativa-de-roberto-claudio.shtml> Acesso em 16 jun. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA (CMFor). **CMFor aprova projeto que proíbe tração animal em todos os estabelecimentos comerciais de Fortaleza**. Fortaleza, 3 de setembro de 2019. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br/cmfor-aprova-projeto-que-proi-be-tracao-animal-em-todos-os-estabelecimentos-comerciais-de-fortaleza/>. Acesso em: 13 jan. 2020.

CAMPOS, A. *et al.* (org.). **Atlas da exclusão social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial**. São Paulo: Cortez, 2003. v. 2.

CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CEARÁ. Lei nº 13.103/01, de 24 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**: Fortaleza-CE, 5 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/meio-ambiente-e-desenvolvimento-do-semiarido/item/3051-lei-n-13-103-de-24-01-01-d-o-05-02-01-revogada-pela-lei-n-16-032-de-20-06-16> Acesso em: 24 set. 2020.

CEARÁ. Decreto Nº 26.604, de 16 maio de 2002. Política Estadual de Resíduos Sólidos no Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**: Fortaleza-CE, 2002. Disponível em: <http://www.progere.ufc.br/wp-content/uploads/2015/08/Decreto-Estadual-N26604-de-16-de-maio-de-2002-Pol%C3%ADtica-Estadual-de-Residuos-Solidos.pdf> Acesso em: 22 nov. 2021.

CEARÁ. Lei nº 16.032, de 20 de junho de 2016. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos no âmbito do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, n. 116, 22 jun. 2016. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/03/16032Residuos.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2019.

COFIN e Agefis discutem o Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos. **SESI CE**, Fortaleza, 22 de julho de 2015. Notícias. Disponível em: <https://www.sesi-ce.org.br/noticia/88578/cofin-e-agefis-discutem-o-programa-de-aco-es-para-gestao-de-residuos-solidos> Acesso em: 16 jun. 2020.

COM 5,1 milhões de pessoas na pobreza, CE tem 33% da população em situação extrema vivendo com R\$ 89. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 7 de janeiro de 2021. Metro. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/com-51-milhoes-de-pessoas-na-pobreza-ce-tem-33-da-populacao-em-situacao-extrema-vivendo-com-r-89-1.3030635>. Acesso em 8 jan. 2021.

COM 86 ECOPONTOS, Fortaleza consolida gestão inteligente de resíduos sólidos. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 28 de dezembro de 2020. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/com-86-ecopontos-fortaleza-consolida-gestao-inteligente-de-residuos-solidos> Acesso em: 29 dez. 2020.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 86, v. 737, p. 11-22, março 1997.

COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM (CEMPRE). **Informativo n. 157 – abril. 2020**. 2020. Disponível em: <<http://cempre.org.br/cempre-informa/id/119/comunicado-funcionamento-da-coleta-seletiva-no-periodo-de-isolamento>>. Acesso em: 10 de fev. 2021.

CONTAS do setor público têm primeiro déficit da história em 2014. **G1**, 30 de janeiro de 2015. Economia. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/contas-do-setor-publico-tem-primeiro-deficit-da-historia-em-2014.html> Acesso em: 13 abr. 2021.

COSTA, M. I. S.; IANNI, A. M. Z. A dialética do conceito de exclusão/inclusão social. In: **Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica** [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, pp. 75-101. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/sysng/pdf/costa-9788568576953-04.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

COVID-19: Prefeitura não recomenda funcionamento de associação de catadores que não tiver como adotar medidas de segurança. **Câmara Municipal de Fortaleza**, Fortaleza, 27 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/2020/04/27/covid-19-prefeitura-nao-recomenda-funcionamento-de-associacao-de-catadores-que-nao-tiver-como-adotar-medidas-de-seguranca/> Acesso em: 25 mar. 2021.

CRUZ, D. M. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Aval - Revista Avaliação de Políticas Pública**, Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 160-173, jan./jun. 2019.

DÉCADA de 2010-2019 deve ser a mais quente já registrada, alerta ONU. **O Povo**, Fortaleza, 4 de dezembro de 2019. Mundo. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/mundo/2019/12/04/decada-de-2010-2019-deve-ser-a-mais-quente-ja-registrada--alerta-onu.html>. Acesso em: 9 dez. 2019.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1989.

DESEMPREGO fica em 4,3% em dezembro de 2014, diz IBGE. **G1**, 29 de janeiro de 2015. Economia. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/desemprego-fica-em-43-em-dezembro-de-2014-diz-ibge.html> Acesso em 13 abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/43321/26244>. Acesso em: 4 mar. 2021.

DUPAS, G. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

ECOPOLO é inaugurado na Avenida Leste-Oeste. **G1 CE**, 26 de agosto de 2017. Ceará. Disponível em: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/ecopolo-e-inaugurado-na-avenida-leste-oeste.ghtml> Acesso em: 15 jun. 2020.

ECOPONTOS geram R\$ 1,8 mi em benefícios financeiros para usuários. **Diário do Nordeste**, 31 de janeiro de 2020. Metro. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/ecopontos-geram-r-1-8-mi-em-beneficios-financeiros-para-usuarios-1.2205532> Acesso em: 16 jun. 2020.

ECOPONTOS geram R\$ 1,8 mi em benefícios financeiros para usuários. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 31 de janeiro de 2020. Metro. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/ecopontos-geram-r-1-8-mi-em-beneficios-financeiros-para-usuarios-1.2205532> Acesso em 13 jun. 2020.

ENTREVISTA Nota 10: Albert Gradwohl por uma vida sustentável. **Universidade de Fortaleza**, Fortaleza, 12 de novembro de 2018. Acontece na Unifor. Disponível em: <https://www.unifor.br/-/entrevista-nota-10-albert-gradvohl-por-uma-vida-sustentavel> Acesso em: 16 jun. 2020.

SCOREL, S. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

FIGUEIREDO, F. F.; BASTOS, V. P.; MENESES, C. G. R. Uma década da Política Nacional de Resíduos Sólidos: O que mudou? **Revista Ciências da Sociedade (RCS)**, v. 4, n. 8, p. 30-42, Jul/Dez 2020 ISSN 2594-3987. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistacienciasdasociedade/article/view/1480/961> Acesso em 26 jan. 2021.

FIGUEIREDO, F. F.; SILVEIRA, R. M. DA C.; SILVA, P. V. O. DA. A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE A INCLUSÃO SÓCIO-PRODUTIVA DE CATADORES DE RECICLÁVEIS NO BRASIL. **GEographia**, v. 22, n. 48, 11 set. 2020.

FLICK, U. Desenho da pesquisa qualitativa. In: FLICK, U. (org.) **Pesquisa qualitativa**. Artmed, 2009.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UECE, 2002. Apostila.

FONTANELLA, B. J. B.; RICASM, J.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 24, n.1, p. 17-27, Rio de Janeiro, jan. 2008.

FORTALEZA. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Fortaleza**. Fortaleza, 2012. 396 p. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/plano_municipal_de_gesto_integrada_de_residuos_solidos_de_fortaleza.pdf Acesso em: 25 set. 2019.

FORTALEZA. Secretaria de Conservação e Serviços Públicos. **Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos**. Fortaleza, CE, mar. 2015. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-apresenta-novo-programa-de-acoes-para-gestao-de-residuos-solidos-na> Acesso em: 16 set. 2019.

FORTALEZENSES adquirem novos hábitos sustentáveis com a implantação de Ecopontos. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 14 de agosto de 2019. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/fortalezenses-adquirem-novos-habitos-sustentaveis-com-a-implantacao-de-ecopontos> Acesso em: 16 jun. 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

GIL, A. C. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOFFMAN, E. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. São Paulo: Zahar, 1978.

GUSSI, A. F. Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. **Aval - Revista Avaliação de Políticas Pública**, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 168-183, jul./dez. 2019.

GUSSI, A. F. Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 168-183, jul./dez. 2019.

I ENCONTRO Carroceiro Legal reúne mais de 30 carroceiros de bairros da Regional I. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 30 de junho de 2017. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/i-encontro-carroceiro-legal-reuniu-mais-de-30-carroceiros-de-bairros-da-regional-i> Acesso em: 16 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Fortaleza**. Cidades e Estados. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/fortaleza.html>. Acesso em: 16 nov. 2020.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

KATZ, M. B. **The Undeserving Poor: From War on Poverty to the War on Welfare**. New York: Pantheon Books, 1989.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LEI que proíbe uso de carroças com animais é sancionada, mas falta regulamentação. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 12 de dezembro de 2016. Metro. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/lei-que-proibe-uso-de-carrocas-com-animais-e-sancionada-mas-falta-regulamentacao-1.1668118>. Acesso em: 14 abr. 2021.

LIMA, J. D., **Gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: ABES, 2001.

LIXO na Leste-Oeste. Carroceiros serão recompensados. **O Povo**, Fortaleza, 26 de agosto de 2017. Notícia. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/dom/2017/08/lixo-na-leste-oeste-carroceiros-serao-recompensados.html> Acesso em: 15 jun. 2020.

LIXO pode gerar combustível para carros compartilhados na Capital. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 20 de dezembro de 2019. Metro. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/lixo-pode-gerar-combustivel-para-carros-compartilhados-na-capital-1.2190208> Acesso em: 24 dez. 2019.

MAGERA, Márcio. **Os caminhos do lixo: da obsolescência programada à logística reversa**. Campinas: Átomo, 2012.

MAIS 100 trabalhadores são recebidos no E-Carroceiro. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 14 de agosto de 2018. Metro. Disponível em: <https://www.diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/mais-100-trabalhadores-sao-recebidos-no-e-carroceiro-1.1984447> Acesso em: 11 jun. 2020.

MAIS DE 40% dos cearenses estão abaixo da linha da pobreza. **O Povo**, Fortaleza, 7 de novembro de 2019. Notícia. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/economia/2019/11/07/mais-de-40--dos-cearenses-estao-abaixo-da-linha-da-pobreza.html> Acesso em 14 abr. 2021.

MARX, K. **O capital**. Livro 1: O processo de produção do capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MESQUITA JÚNIOR, J. M. de. **Gestão integrada de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2007. v. 1. 44 p. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/_publicacao/125_publicacao12032009023803.pdf Acesso em: 17 nov. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR). Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. **Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos 2018**. Brasília, DF, 2018. 248 p. Disponível em:

http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/rs/2018/Diagnostico_RS2018.pdf Acesso em: 11 set. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília, DF, 2012. 106 p. Disponível em: https://sinir.gov.br/images/sinir/Arquivos_diversos_do_portal/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf Acesso em: 23 out. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MP); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 219 p. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45351.pdf> Acesso em: 4 de abr. 2018.

MUNICÍPIO DE FORTALEZA. Programa de Ações Gestão de Resíduos Sólidos – Versão CAMARA2. 2018a. 65 slides

MUNICÍPIO DE FORTALEZA. Secretaria Municipal de Conservação e Serviço Público. Apresentação CMF.20.03.2017 COLIMP SCSP (3)). 2018b. 38 slides.

MUNICÍPIO DE FORTALEZA. **Lei Complementar nº 0190**, de 22 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza-CE, 22 de dezembro de 2014. Disponível em: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2014/4258/4258_texto_integral.pdf Acesso em: 16 jun. 2020.

MUNICÍPIO DE FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 10.340**, de 28 de abril de 2015. Estabelece normas de responsabilidade sobre a manipulação de resíduos produzidos em grande quantidade, ou de naturezas específicas, e dá outras providências. Sistema de Apoio ao Processo Legislativo. Diário Oficial do Município, Fortaleza-CE, 24 de dezembro de 1999. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/513/text?> Acesso em: 16 jun. 2020.

MUNICÍPIO DE FORTALEZA. **Projeto de Lei Ordinária nº 409 de 2019**. Mensagem n. 0060/19 – Institui os programas sociais e carroceiro e E-Catador no âmbito do município de Fortaleza. Sistema de Apoio ao Processo Legislativo. Diário Oficial do Município: Fortaleza-CE, 4 de novembro de **2019a**. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/materia/53285> Acesso em: 17 jul. 2020.

MUNICÍPIO DE FORTALEZA. **Lei nº 10.975**, de 20 de dezembro de 2019. Institui os Programas Sociais E-Carroceiro e E-Catador no âmbito do Município de Fortaleza. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE n 16.656, 23 dez. de 2019. p.80. **2019b**.

MUNICÍPIO DE FORTALEZA. **Lei Complementar nº 0283**, de 27 de dezembro de 2019. Altera a Lei Complementar nº 0190, de 22 de dezembro de 2014, que dispõe sobre a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE n 16.659, 30 dez. de 2019. p. 100. **2019c**.

MUNICÍPIOS devem acelerar criação de taxas para o lixo. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 23 novembro 2020. Negócios. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/municipios-devem-acelerar-criacao-de-taxas-para-o-lixo-1.3014322> Acesso em: 23 nov. 2020.

NASCIMENTO, V. M. L. do. **O E-carroceiro na gestão integrada de resíduos sólidos do município de Fortaleza**: um estudo de caso dos Ecopontos da Regional I. 2019. 64 f. Monografia (Graduação em Engenharia Ambiental) – Centro de Tecnologia, Departamento de Engenharia Hidráulica e Ambiental, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/45718/3/2019_tcc_vmlnascimento.pdf Acesso em: 27 dez. 2019.

OLIVEIRA, F. F. T. **A Complexidade nos sistemas de resíduos sólidos urbanos**: um estudo nos canais de distribuição reversos. 2018. 193 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2018.

PERICO, R. E. **Identidad y territorio en Brasil**. Brasília: MDA, 2009.

PIB MUNICIPAL: saiba quais são as 10 cidades mais ricas do Ceará. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 16 dezembro 2020. Negócios. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/negocios/pib-municipal-saiba-quais-sao-as-10-cidades-mais-ricas-do-ceara-1.3023191> Acesso em: 17 dez. 2020.

PLANO para gerir resíduos sólidos é lançado em Fortaleza. **O Povo**, Fortaleza, 7 de dezembro de 2012. Jornal de Hoje. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2012/12/07/noticiasjornalfortaleza,2967523/2012-0712cd1110-plano-para-gerir-residuos-solidos-e-lancado-em-forta.shtml>

PREFEITO apresenta novo Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos na Câmara Municipal. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 13 de março de 2015. Infraestrutura. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-apresenta-novo-programa-de-acoes-para-gestao-de-residuos-solidos-na>. Acesso em 28 fev. 2021.

PREFEITO apresenta Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos em seminário sobre o tema na CDL. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 11 de maio de 2015. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-apresenta-programa-de-acoes-para-gestao-de-residuos-solidos> Acesso em: 16 jun. 2020.

PREFEITO Roberto Cláudio participa do Fórum Estadual de Gestão Pública em Resíduos Sólidos. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 15 de maio de 2015. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-participa-do-forum-estadual-de-gestao-publica> Acesso em: 16 jun. 2020.

PREFEITO Roberto Cláudio apresenta novos projetos do Plano de Ações de Resíduos Sólidos de Fortaleza. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 6 de setembro de 2017. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-apresenta-novos-projetos-do-plano-de-acoes-de-residuos-solidos-de-fortaleza> Acesso em: 16 jun. 2020.

PREFEITO Roberto Cláudio inaugura o 40º Ecoponto de Fortaleza. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 23 de janeiro de 2018. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-inaugura-o-40-ecoponto-de-fortaleza> Acesso em: 16 jun. 2020.

PREFEITO Roberto Cláudio apresenta ampliação de plano de gestão integrada de resíduos sólidos. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 5 de março de 2018. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-apresenta-ampliacao-de-plano-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos> Acesso em: 3 dez. 2019.

PREFEITO Roberto Cláudio inaugura 44º Ecoponto de Fortaleza. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 30 de junho de 2018. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-inaugura-44-ecoponto-de-fortaleza> Acesso em: 16 jul. 2020.

PREFEITO Roberto Cláudio inaugura 51º Ecoponto no bairro Mondubim. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 13 de novembro de 2018. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-inaugura-51-ecoponto-no-bairro-mondubim> Acesso em: 16 jun. 2020.

PREFEITO Roberto Cláudio entrega novo Ecoponto no Vila do Mar. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 31 de outubro de 2019. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-entrega-novo-ecoponto-no-vila-do-mar> Acesso em: 16 jun. 2020.

PREFEITURA DE FORTALEZA (PMFor). Prefeitura Realiza. Notícias. Fortaleza, [s. d.]. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-realiza> Acesso em: 6 dez. 2019.

PREFEITURA de Fortaleza quer sanções mais rígidas para descarte irregular de lixo. **G1 CE**, Fortaleza, 13 março 2015. Ceará. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2015/03/prefeitura-de-fortaleza-quer-sancoes-mais-rigidas-para-descarte-irregular-de-lixo.html> Acesso em: 06 dez. 2019.

PREFEITURA apresenta projeto de Ecopolos para Fortaleza. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 22 de março de 2017. Gestão. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-apresenta-novo-modelo-na-gestao-de-residuos-solidos> Acesso em: 16 jun. 2020.

PREFEITURA de Fortaleza vai implantar Ecopolos para promover requalificação urbana e educação ambiental. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 24 de março de 2017. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-DE-FORTALEZA-vai-implantar-ecopolos-para-promover-requalificacao-urbana-e-educacao-ambiental> Acesso em: 16 jun. 2020.

PREFEITURA amplia Programa que beneficia carroceiros com melhoria em renda mensal. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 9 de agosto de 2018. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-amplia-programa-que-beneficia-carroceiros-com-melhoria-em-renda-mensal> Acesso em: 16 jun. 2020.

PREFEITURA de Fortaleza faz balanço de um ano de instalação do Ecopolo Leste-Oeste. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 24 de agosto de 2018. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-faz-balanco-de-um-ano-de-instalacao-do-ecopolo-leste-oeste> Acesso em: 9 jun. 2020.

PREFEITURA de Fortaleza amplia políticas de resíduos sólidos. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 13 de setembro de 2018. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-amplia-politicas-de-residuos-solidos> Acesso em: 16 jun. 2020.

PREFEITURA de Fortaleza apresenta novo programa de ações de coleta seletiva e limpeza urbana para a Capital. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 3 de dezembro de 2019. Meio ambiente. <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-apresenta-novo-programa-de-acoes-de-coleta-seletiva-e-limpeza-urbana-para-a-capital> Acesso em: 12 jun. 2020.

PREFEITURA DE FORTALEZA entrega 10 novos carros elétricos do VAMO Fortaleza. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 20 de dezembro de 2019. Mobilidade. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-entrega-10-novos-carros-eletricos-do-vamo-fortaleza> Acesso em: 24 dez. 2019.

PREFEITURA de Fortaleza amplia programa E-Carroceiro para todas as regionais da cidade. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 30 de janeiro de 2020. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-amplia-programa-e-carroceiro-para-todas-as-regionais-da-cidade> Acesso em 11 jun. 2020.

PREFEITURA de Fortaleza intensifica ações de eliminação de pontos de lixo. **Ceará Agora**, 26 de junho de 2020. Cidade. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-intensifica-acoes-de-eliminacao-de-pontos-de-lixo> Acesso em: 14 jul. 2020.

PREFEITURA inaugura 80º Ecoponto em Fortaleza. **O Povo**, Fortaleza, 13 de novembro de 2020. Metro. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2020/11/13/prefeitura-inaugura-80---ecoponto-em-fortaleza--confira-a-localizacao-de-todas-as-unidades-e-como-funcionam.html> Acesso em: 13 nov. 2020.

PREFEITURA de Fortaleza recebe mais de 270 mil toneladas de recicláveis nos Ecopontos em cinco anos de atividades. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 10 de dezembro de 2020. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-recebe-mais-de-270-mil-toneladas-de-reciclaveis-nos-ecopontos-em-cinco-anos-de-atividades> Acesso em: 14 dez. 2020.

PROIBIDO pelo Município, transporte de carga em carroças persiste. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 27 de novembro de 2018. Metro. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/proibido-pelo-municipio-transporte-de-carga-em-carrocas-persiste-1.2031140> Acesso em: 14 abr. 2021.

REFORMA administrativa é sancionada por Roberto Cláudio. **O Estado**, Fortaleza, 4 de janeiro de 2013. Política. Disponível em: <https://www.oestadoce.com.br/politica/reforma-administrativa-e-sancionada-por-roberto-claudio/> Acesso em 16 jun. 2020.

REGIÃO Nordeste possui quase metade de toda a pobreza no Brasil, segundo IBGE. **O Povo**, Fortaleza, 25 novembro 2020. Brasil. Disponível em:

<https://www.opovo.com.br/noticias/brasil/2020/11/25/regiao-nordeste-possui-quase-metade-de-toda-a-pobreza-no-brasil--segundo-ibge.html> Acesso em: 25 nov. 2020.

REPRESENTANTES da Prefeitura do Rio de Janeiro conhecem Ecopolo da Leste-Oeste e Programa E-Carroceiro. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 5 de setembro de 2018. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-do-rio-de-janeiro-conhece-ecopolo-da-leste-oeste-e-programa-e-carroceiro> Acesso em: 16 jun. 2020.

RESENDE, L. M. **Monitoramento e avaliação do Proinfância**: uma proposta metodológica. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, ano I, v. 1, n. 1, p. 7-16, jan./jun. 2008.

RODRIGUES, L.C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas*, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008, p. 07-15. (2008a)

RODRIGUES, L. C. Novas perspectivas metodológicas na avaliação de políticas públicas. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 1, v. 2, n. 2, p. 117-119, jul./dez. 2008. Resenha da obra de: LEJANO, Raul. Frameworks for policy analysis: mergin text and context. Nova York: Routledge, 2006. 269p. (2008b)

RODRIGUES, L. C. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa-PB, nº 17, abr. 2011, p. 55-73. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/caos/article/view/47029/28147> Acesso em: 8 mar. 2021.

RODRIGUES, L. C. Etnografia e métodos etnográficos: limites e possibilidades de sua inserção no campo da avaliação de políticas públicas. **Revista de Ciências Sociais**, n. 47, p. 229-245, jun./dez. 2017.

RODRIGUES, W. C. **Metodologia científica**. Paracambi, 2007.

RPGRE INFRA CONSULTORIA. **Webinar Fórum permanente da política nacional de resíduos sólidos: #2 – Catadores de materiais recicláveis**. [S. l.] Decora Eventos: 21 de maio 2020. 1 vídeo [1hr: 47min: 39 seg]. [Webinar]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FCS11ifbTq4> Acesso em 14 set. 2021.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SECHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ (SEMA/CE). **Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Ceará**. Fortaleza-CE, 2016. 134 p. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2019/08/Plano-estadual-deresiduos-solidos.pdf> Acesso em: 28 set. 2019.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ (SEMA/CE) Planos Regionais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. **Secretaria do Meio Ambiente**, 2019. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/planos-regionais-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos/> Acesso em: 13 nov. 2019.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO CEARÁ (SEMA/CE). Programa Bolsa Catador será retomado em 2019. **Secretaria do Meio Ambiente**, Fortaleza, 19 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/2018/12/19/programa-bolsa-catador-sera-retomado-em-2019> Acesso em: 5 nov. 2019.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO CEARÁ (SEMA/CE). Quem é quem. **Secretaria do Ambiente**, Fortaleza, [s. d.]. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/quem-e-quem/> Acesso em: 29 nov. 2019.

SELLTIZ, C. *et al.* **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. 2. ed. São Paulo: Herder, 1965.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. **Superávit primário**. Senado Notícias, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit> Acesso em 13 abr. 2021.

SILVA, M. O. da S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa. *In*: SILVA, M. O. da S. (org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos**. São Paulo: Veras; São Luís: GAEPP, 2008. p. 89-177.

SILVA, M. O. da S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, p. 155-163, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/02.pdf> Acesso em: 27 jan. 2021.

SILVA, M. O. da S. *et al.* **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: veras Editora, São Luís, 2008.

SILVA, P. L. B. *et al.* Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final. **Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil**. Campinas, 1999.

SILVA, S. P. **A organização coletiva de catadores de material reciclável no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária**. Brasília/ Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2268.pdf Acesso em: 9 fev. 2021.

SILVEIRA, R. M. da C. **Inclusão social de catadores de materiais recicláveis: estudo da política nacional de resíduos sólidos e da efetivação do trabalho decente em Natal/RN**. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – UFRN, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/20516>. Acesso em: 5 mar. 2021.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf> Acesso em: 27 jan. 2021.

SOUZA, D. I. **Manual de orientações para projetos de pesquisa**. Novo Hamburgo, 2013.

SPOSATI, A. Exclusão social abaixo da linha do Equador. In: VÉRAS, M. P. B.; SPOSATI, A.; KOWARICK, L. (Ed.). **O debate com Serge Paugan: Por uma sociologia da exclusão social**. São Paulo: EDUC, 1999, p. 126-138.

TEODORO, P. H. M. Sustentabilidade, espaço urbano e complexidade. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 42, n. 1, 2015.

THOENIG, J. C. L'analysedes politiques publiques. In: GRAWITZ, M.; LÉCA, J. (orgs.). **Traité de Science politique**, v. 4, Paris: Les politiques, 1985.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UCHIMURA, K. Y.; BOSI, M. L. M. Qualidade e subjetividade na avaliação de programas e serviços em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, n. 6, p. 1561-1569, 2002.

VÉRAS, M. P. B. Notas ainda preliminares sobre exclusão social, um problema brasileiro de 500 anos. In: VÉRAS, M. P. B.; SPOSATI, A.; KOWARICK, L. (Ed.). **O debate com Serge Paugan: Por uma sociologia da exclusão social**. São Paulo: EDUC, 1999, p. 13-48.

WANDERLEY, M. B. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: SAWAIA, B. (org.). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 19-23.

YIN, R.K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES E TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO ECOPOLO LESTE-OESTE E DO PROGRAMA E-CARROCEIRO

Nome completo: _____

Idade: _____

Naturalidade: _____

Cargo: _____

Nível de escolaridade: _____

Data: ___/___/___

- 1) Qual o arranjo institucional responsável pela gestão integrada de resíduos sólidos (GIRS) do Município de Fortaleza? E como o Município de Fortaleza desenvolve essa gestão?
- 2) Como e quando surgiu a ideia do projeto Ecopolo da Leste-Oeste e do Programa E-Carroceiro?
- 3) Como o projeto Ecopolo da Leste-Oeste e o Programa E-Carroceiro se inserem nesse contexto da GIRS? E quais as suas contribuições a esta gestão?
- 4) Foi feito um levantamento, uma pesquisa acerca da situação social e econômica dos carroceiros desta região da cidade? Qual o resultado? Acha importante uma pesquisa como esta? Por quê?
- 5) Como se deu a participação e o controle social dos carroceiros na formulação, implementação e avaliação do Programa E-Carroceiro? A PMF costuma dialogar com os carroceiros, ter encontros, capacitações?
- 6) Quais são os objetivos do Programa E-Carroceiro? O Programa E-Carroceiro, no Ecopolo da Leste-Oeste, alcançou os objetivos propostos? Em que aspectos?
- 7) A PMF avalia a inclusão socioeconômica dos carroceiros participantes desse Programa? Como se dá essa avaliação? E qual resultado?
- 8) Qual a sua percepção sobre o Programa E-Carroceiro no Ecopolo da Leste-Oeste? Como avalia? Houve realmente a inclusão socioeconômica do carroceiro?
- 9) Por qual motivo a lei que instituiu os Programa Sociais E-Carroceiro e E-Catador (Lei 10.975, de 20 de dezembro de 2019) foi sancionada após mais de dois anos da implantação do Programa E-Carroceiro?
- 10) Por que não houve previsão expressa da inclusão socioeconômica do carroceiro (e catador) nesta lei? Acha importante essa previsão?
- 11) E por qual razão, originalmente, não havia a previsão em que as atividades e ações desses programas fossem implementadas, preferencialmente, junto aos carroceiros e catadores devidamente organizados em associações e cooperativas, como preveem as políticas nacional e estadual de resíduos sólidos?
- 12) Por qual motivo a PMF não formaliza (ou incentiva e auxilia na formalização) os carroceiros participantes do Programa E-Carroceiro em associações e cooperativas? Existe algum projeto nesse sentido?
- 13) Como política pública de resíduos sólidos, há algum ponto em que o Programa poderia melhorar? Qual(is)?

14) Quais as maiores dificuldades encontradas pelo Município de Fortaleza para efetivar, fazer cumprir o que está posto na PNRS no tocante ao Programa E-Carroceiro?

15) Qual a renda média mensal de um carroceiro desse Programa?

Assinatura do Entrevistado: _____

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM CARROCEIROS
CADASTRADOS E OPERANDO NO PROGRAMA E-CARROCEIRO DO
PROJETO ECOPOLO LESTE-OESTE**

* Exigência: CPF e telefone (cadastro PMF)

Nome completo: _____

Idade: _____

Naturalidade: _____

Nível de escolaridade: _____

Data: ___/___/___

- 1) Reside no bairro onde fica o Ecopolo da Leste-Oeste? () Sim () Não
- 2) Chefe de família? () Sim () Não
- 3) Quantas pessoas sustenta? _____
- 4) Despesa mensal da família (predominância): _____
- 5) Há quanto tempo é carroceiro? E por que é carroceiro?
- 6) Há quanto tempo está cadastrado no Programa E-Carroceiro do Ecopolo da Leste-Oeste?
Como soube desse Programa? E qual a motivação para participar?
- 7) Como avalia sua vida antes e depois do Programa E-Carroceiro? O que este Programa
significa para você? E o que ele lhe proporcionou?
- 8) Em que e como o Programa poderia melhorar?
- 9) Na sua opinião, o que esse Programa significa para a cidade de Fortaleza?
- 10) Como se dá sua relação com a PMF? E o que o carroceiro representa para a PMF?
- 11) Gostaria de se associar ou cooperar (visando a formalização, a proteção social, trabalhista
e a organização produtiva) ou prefere trabalhar individualmente ou autonomamente? Por quê?
A PMF já ofertou essa opção de formalização?
- 12) Qual seu rendimento médio mensal antes do Programa? E depois?
- 13) O que acha dos valores pagos pela PMF pelos resíduos transportados pelos carroceiros?
- 14) Conhece a lei que instituiu esse Programa (Lei nº 10.975, de 20 de dezembro de 2019)?
Qual a sua opinião?
- 15) Sente-se incluído na sociedade? Por quê? Qual sua opinião sobre o Programa E-Carroceiro
e a inclusão social e econômica?

Assinatura do Entrevistado: _____

Impressão do dedo polegar

Caso não saiba assinar

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (GESTORES E TÉCNICOS)

Caro(a) Senhor(a):

Você está sendo convidado(a) por mim, Francisco Raimundo da Cruz Júnior, para participar da pesquisa intitulada: **“A POLÍTICA PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA – CE: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA E-CARROCEIRO NO ECOPOLO DA AV. LESTE-OESTE”**. Esta pesquisa tem como objetivo geral: avaliar o Programa E-Carroceiro no Ecopolo da Av. Leste-Oeste, observando como sua implementação e execução têm contribuído para a gestão integrada de resíduos sólidos do Município de Fortaleza, principalmente com relação à inclusão socioeconômica do carroceiro. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos dessa pesquisa sejam esclarecidos.

Os benefícios deste estudo visam contribuir para a identificação de potencialidades e dificuldades da implementação do Programa E-Carroceiro no projeto Ecopolo Leste-Oeste, dentro do contexto da gestão integrada dos resíduos sólidos, em especial à inclusão socioeconômica do carroceiro, como um dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, no Município de Fortaleza - CE. De forma a compreender quais as dificuldades e quais os avanços a inclusão socioeconômica do carroceiro tem tido nesses 03 (três) anos de implantação do Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste. Quanto aos riscos, estes são mínimos, sendo associados apenas a possíveis desconfortos que o participante poderá apresentar ao responder às perguntas da entrevista. Comprometo-me a utilizar as informações coletadas somente para esta pesquisa. Ressalto que você não receberá nenhum pagamento por participar da pesquisa, que a qualquer momento poderá recusar a continuar participando da mesma e que também poderá retirar seu consentimento, sem que isto lhe traga qualquer prejuízo. Garanto que as informações conseguidas através da sua participação não permitirão a identificação da sua pessoa, exceto aos responsáveis pela pesquisa, e que a divulgação das mencionadas informações só será feita entre profissionais estudiosos do assunto. Saliento ainda que a qualquer momento você poderá ter acesso a informações referentes à pesquisa, pelos telefones/endereço dos pesquisadores. Este documento contém duas vias, uma para o pesquisador e outra para o participante.

A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendida pelo pesquisador que irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Você não será identificado em nenhuma publicação. Este estudo apresenta riscos mínimos, sendo associados apenas a possíveis desconfortos que a participante poderá apresentar ao responder às perguntas da entrevista, isto é, o mesmo risco existente em atividades rotineiras como conversar, tomar banho, ler etc.

Os resultados estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 05 anos e, após

esse tempo, serão destruídos. Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma via será arquivada pelo pesquisador responsável, e a outra será fornecida a você.

Eu, _____, portador(a) do documento de identidade _____, fui informado(a) dos objetivos do presente estudo de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e poderei modificar a decisão de participar, se assim desejar. Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma via deste Termo de Consentimento e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Fortaleza, ____ de _____ de 20 ____ .

Nome do participante da pesquisa	Data	Assinatura
----------------------------------	------	------------

Nome do pesquisador principal	Data	Assinatura
-------------------------------	------	------------

Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: Francisco Raimundo da Cruz Júnior

Instituição: Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS)

Endereço: Rua Francisco José Albuquerque Pereira, 1020, Cajazeiras, Fortaleza – CE, CEP: 60.864-520

Telefones para contato: (85) 3487.8532 / (85) 98837-9418

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com a Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, no endereço Ac. Público, 856, Campus do Pici, Fortaleza – CE, CEP: 60.020-181 ou consulte também o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ: Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, telefone: 3366-8344/46 (Horário: 08:00 - 12:00 horas de segunda a sexta-feira). O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (CARROCEIROS)

Você está sendo convidado (a) como participante da pesquisa: **“A POLÍTICA PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA – CE: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA E-CARROCEIRO NO ECOPOLO DA AV. LESTE-OESTE”**. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos dessa pesquisa sejam esclarecidos.

Os benefícios deste estudo visam contribuir para a identificação de potencialidades e dificuldades da implementação do Programa E-Carroceiro no projeto Ecopolo Leste-Oeste, dentro do contexto da gestão integrada dos resíduos sólidos, em especial à inclusão socioeconômica do carroceiro, como um dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, no Município de Fortaleza - CE. De forma a compreender quais as dificuldades e quais os avanços a inclusão socioeconômica do carroceiro tem tido nesses 03 (três) anos de implantação do Programa E-Carroceiro no Ecopolo Leste-Oeste. Quanto aos riscos, estes são mínimos, sendo associados apenas a possíveis desconfortos que o participante poderá apresentar ao responder às perguntas da entrevista. Comprometo-me a utilizar as informações coletadas somente para esta pesquisa. Ressalto que você não receberá nenhum pagamento por participar da pesquisa, que a qualquer momento poderá recusar a continuar participando da mesma e que também poderá retirar seu consentimento, sem que isto lhe traga qualquer prejuízo. Garanto que as informações conseguidas através da sua participação não permitirão a identificação da sua pessoa, exceto aos responsáveis pela pesquisa, e que a divulgação das mencionadas informações só será feita entre profissionais estudiosos do assunto. Saliento ainda que a qualquer momento você poderá ter acesso a informações referentes à pesquisa, pelos telefones/ endereço do pesquisador. Este documento contém duas vias, uma para o pesquisador e outra para o participante.

Para este estudo adotaremos o(s) seguinte(s) procedimento(s): um questionário com 15(quinze) questões objetivas e abertas, entrevista aberta e observação, tendo por objetivo apreender a dinâmica do programa, a forma como os carroceiros tiveram acesso ao programa, principais dificuldades encontradas pelos carroceiros, bem como compreender a percepção do carroceiro desta ferramenta de inclusão socioeconômica, dentro do contexto da gestão integrada dos resíduos sólidos do Município de Fortaleza.

A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendida pelo pesquisador que irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Você não será identificado em nenhuma publicação. Este estudo apresenta riscos mínimos, sendo associados apenas a possíveis desconfortos que o participante poderá apresentar ao responder às perguntas da entrevista, isto é, o mesmo risco existente em atividades rotineiras como conversar, tomar banho, ler etc.

Os resultados estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 05 anos e, após

esse tempo, serão destruídos. Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma via será arquivada pelo pesquisador responsável, e a outra será fornecida a você.

Eu, _____, portador(a) do documento de Identidade _____ (se já tiver documento), fui informado(a) dos objetivos do presente estudo de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações, e poderei modificar a decisão de participar, se assim o desejar. Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma via deste Termo de Consentimento e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Fortaleza, ____ de _____ de 20 ____ .

Nome do participante da pesquisa	Data	Assinatura
----------------------------------	------	------------

Nome do pesquisador principal	Data	Assinatura
-------------------------------	------	------------

Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: Francisco Raimundo da Cruz Júnior

Instituição: Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS)

Endereço: Rua Francisco José Albuquerque Pereira, 1020, Cajazeiras, Fortaleza – CE, CEP: 60.864-520

Telefones para contato: (85) 3487.8532 / (85) 98837-9418

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com a Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, no endereço Ac. Público, 856, Campus do Pici, Fortaleza – CE, CEP: 60.020-181 ou consulte também o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ: Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, telefone: 3366-8344/46 (Horário: 08:00 - 12:00 horas de segunda a sexta-feira). O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.