

# Governança e Esfera Pública Sobre Resíduos Sólidos Urbanos no Âmbito Municipal

## *Governance and Public Sphere about Urban Solid Waste within the Municipal Scope*

**Érica Aline Ferreira Silva**

Mestranda em Administração, Docente voluntária da Universidade Federal de Lavras, Brasil,  
erica\_alline@hotmail.com,  
<http://lattes.cnpq.br/7241580001284141>

**Valderi de Castro Alcântara**

Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Lavras, Brasil,  
valderi.alcantara@posgrad.ufla.br,  
<http://lattes.cnpq.br/2870598651094370>

**José Roberto Pereira**

Doutorado em Sociologia, Professor Adjunto da Universidade Federal de Lavras, Brasil,  
jrobertopereira2013@gmail.com,  
<http://lattes.cnpq.br/9219649053207449>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar os elementos constitutivos da governança pública e da esfera pública em torno da gestão da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) no contexto do município de Lavras, Minas Gerais. Como fundamento teórico discutimos conceitos de governança pública e esfera pública. Os caminhos metodológicos foram direcionados por um estudo teórico empírico, descritivo e de natureza qualitativa. Os resultados encontrados indicam a importância e a necessidade da ampliação da esfera pública e da governança pública na gestão da PNRS no município de Lavras. Argumentamos que, para que a gestão da política seja efetivamente executada no âmbito municipal, é fundamental a articulação de arranjos de governança pública e a mobilização do tema de resíduos sólidos no âmbito da sociedade, formando-se uma esfera pública que influencie atores públicos institucionais a tomarem decisões (deliberação pública).

**Palavras-Chave:** Governança, Opinião Pública, Política Nacional de Resíduos Sólidos.

**Abstract:** The objective of this paper is to analyze the elements of public governance and the public sphere around the management of the National Solid Waste Policy (PNRS) in the context of the city of Lavras, Minas Gerais. As theoretical framework, we discussed the concepts of public governance and public sphere. The methodological paths were directed by a theoretical and empirical study, descriptive and qualitative. The results indicate the importance and the need to expand the public sphere and public governance in the management of the PNRS in Lavras. We argue that, in order to the policy management to be effectively implemented at the local level, it is critical to articulate public governance arrangements and to mobilize the solid waste issue within the society, creating a public sphere that influences institutional public actors to take decisions (public deliberation).

**Key-Words:** Governance, Public Opinion, National Solid Waste Policy.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>  
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

### INTRODUÇÃO

Os papéis da governança pública e da esfera pública estão voltados diretamente para as ações conjuntas e cooperativas entre atores da sociedade civil, do Poder Público e do setor empresarial (Tenório, 2005; Kissler & Heidemann, 2006). É nesse sentido que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010, estabelece os elementos normativos para que os municípios, por meio da participação de diversos atores sociais, realizem a gestão integrada de resíduos sólidos (Brasil, 2010).

O modelo de gestão proposto pela Política Nacional de Resíduos Sólidos evidencia a orientação para a cooperação entre os diferentes atores envolvidos e o controle social (Brasil, 2010). A partir disso, os atores públicos estatais, os públicos não estatais e os privados estão diante da adequação, a nível municipal, de uma série de processos de reciclagem e/ou destino correto para os rejeitos sólidos. Segundo Baptista (2015, p. 3) a PNRS “[...] prenuncia ser um marco no que tange à gestão eficiente dos resíduos sólidos, [...] justamente pelo fato de que a gestão [...] muitas das vezes não foi planejada por meio de planos e, na maioria

dos municípios brasileiros, com a utilização de lixões sem as mínimas condições”.

A Lei nº 12.305/2010 “institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispendo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos” (Brasil, 2010). Com isso, a principal característica do modelo de gestão proposto pela PNRS é a responsabilidade compartilhada entre os atores envolvidos. A gestão compartilhada e integrada de resíduos contempla o reconhecimento dos diversos agentes sociais, identificando os papéis por eles desempenhados, e busca promover sua articulação (Brasil, 2010; Cezar, Barbosa, Reis, & Fonseca Júnior, 2014). Ainda segundo Baptista (2015, p. 4), “há de se chamar a atenção de que a PNRS não se restringe aos instrumentos de comando e controle, mas os supera, pautando-se pela proatividade, estruturação das responsabilidades e gestão compartilhada”. Argumentamos neste artigo que a governança pública e a esfera pública aparecem como conceitos importantes de análise dessa política, bem como um conjunto de práticas e orientações importantes para a gestão



democrática da PNRS.

Mesmo com a política em quase totalidade dos municípios de baixo contingente populacional e densidade demográfica, a questão ambiental ainda não recebe a importância devida (Bicalho, 2014). Em Lavras, município de médio porte do Estado de Minas Gerais, os resíduos sólidos urbanos são depositados em uma área que foi desapropriada para este fim nas proximidades da cidade, instalando-se um aterro controlado que, por questões diversas, acabou sem qualquer medida de controle ambiental transformando-se em 'lixão' (Bicalho, 2014). Lembrando que a PNRS indica que os municípios devem erradicar os lixões (Baptista, 2015).

Em pesquisa realizada sobre a gestão socioambiental dos resíduos no município de Lavras, Bicalho (2014) afirma que o município apresenta mudanças apenas pontuais nas ações voltadas à PNRS, como também carece de engajamento cívico em torno da questão. Destaca-se ainda, segundo Bicalho (2014), outras questões como falta de coleta seletiva em alguns bairros, falta de estrutura física e operacional dos catadores de materiais recicláveis e falta de conscientização ambiental. Por meio da leitura de seu trabalho fica evidente que, para atingir os objetivos da PNRS, são fatores importantes a mobilização de esferas públicas locais e a implantação de uma visão de governança pública, especialmente, no que tange a questão ambiental. Adiante, defendemos que a mobilização conjunta da governança e das esferas públicas permite (potencialmente) que os processos de gestão sejam inclusivos, democráticos e transparentes.

Bicalho (2014) realizou sua pesquisa no município de Lavras e coletou dados por meio de entrevistas com gestores e questionários com a população local. Mesmo assim, sua pesquisa não considerou os diversos fluxos comunicacionais sobre a PNRS disponibilizados na internet. Foi nesta lacuna que procuramos desenvolver este estudo de forma complementar. Assim, definimos como problema de pesquisa: Quais os elementos constitutivos da governança pública e da esfera pública local em torno da gestão da Política Nacional de Resíduos Sólidos no contexto do município de Lavras?

Adiante, destacando como resultado da pesquisa citada que "[...] quanto à participação e conhecimento de organizações e ações de educação ambiental na cidade, a quantidade de moradores que não as reconhece e se declara não participar de assuntos públicos é grande" (Bicalho, 2014, p. 132). Outros elementos apresentados pelo autor para Lavras, como a presença mínima de vestígios de participação e deliberação no âmbito municipal da implementação da PNRS, nos leva a uma hipótese inicial: os elementos da governança pública e da esfera pública local em torno da gestão da PNRS são incipientes e não oferecem contribuição/influência efetiva para a implementação da política no município.

Diante do exposto, o objetivo deste artigo é analisar os elementos constitutivos da governança pública e da esfera pública local em torno da gestão da Política Nacional de Resíduos Sólidos no contexto do município de Lavras, Minas Gerais. Para atingir este objetivo procuramos mapear e analisar as informações divulgadas *online* sobre a temática de resíduos sólidos no município no período de 2010 a 2014.

Justificamos que, do ponto de vista prático, este estudo poderá subsidiar a implementação e a gestão da PNRS no âmbito do município, contribuindo para a tomada de decisões sustentáveis e transparentes. Do ponto de vista teórico, o artigo busca fundamentos de forma complementar nos conceitos de governança pública e esfera pública, explorando ao mesmo tempo as potencialidades deste arcabouço teórico em pesquisas empíricas.

Além desta introdução, o artigo apresenta os conceitos de governança pública, esfera pública, resíduos sólidos e Política Nacional de Resíduos Sólidos em suas discussões teóricas; delinea a metodologia de pesquisa; apresenta os resultados encontrados e finaliza com considerações, limitações e indicações de novas pesquisas.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Abordamos como embasamento teórico os conceitos de governança pública e esfera pública, em decorrência das potencialidades destes para o debate sobre participação social nas decisões públicas, em especial, no caso de políticas públicas. Além disso, consideramos que a PNRS demanda referenciais que nos proporcione discutir a importância da gestão integrada e compartilhada de resíduos, do controle social e da disponibilização de informações aos cidadãos. Ainda, no referencial teórico apresentamos um debate sobre resíduos sólidos e a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS.

### Governança Pública

O conceito de governança pública é um modelo das relações entre Estado, mercado e sociedade civil, pautado por objetivos comuns (Kissler & Heidemann, 2006; Secchi, 2009). Para Kettl (2002), a governança pública implica em um compartilhamento e responsabilização de diversos atores na busca por satisfazer as necessidades públicas, envolvendo, além do Estado (e governo), o setor empresarial, as organizações sem fins lucrativos e os cidadãos em geral. Dessa forma, é mais amplo que o conceito de governo (Rhodes, 1996). Com base nesse autor, Matias-Pereira considera:

Os aspectos frequentemente evidenciados nessa literatura sobre a governança estão relacionados: à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar. (Matias-Pereira, 2010, p. 115).

A governança pública está associada a uma mudança na gestão pública, a qual representa uma tendência de cooperação entre os diversos atores do Estado, da sociedade civil e do mercado (Kissler & Heidemann, 2006). Neste íterim, a governança pública, principalmente nos municípios, apresenta-se como um potencial para uma ação conjunta entre diversos atores de forma eficaz, transparente e compartilhada, visando a solução de problemas públicos.

Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de "poder e dinheiro", ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. Aqui a governança é entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia. (Kissler & Heidemann, 2006, p. 483).

As abordagens tradicionais pautadas pela hierarquia e centralização se tornaram, segundo Kettl (2002), ultrapassadas. Em contrapartida, a governança pública ressalta a busca pela cooperação e ação conjunta. Assim, para Matias-Pereira (2010, p.113), pode ser compreendida como "[...] o sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos".

Contudo, conforme Alcântara, Silva e Pereira (2014) a governança pública ainda tem privilegiado o Estado/governo como ator central e, nesse sentido, complementamos a mesma mediante o conceito de esfera pública na perspectiva habermasiana, que privilegia a participação e deliberação de atores da sociedade civil.

### Esferas Públicas

A categoria esfera pública é amplamente debatida na literatura nacional e internacional. Habermas (2003) considera a esfera pública como uma das categorias sociológicas centrais para entender a sociedade moderna, pois ela é "um princípio organizacional de nosso ordenamento político" (Habermas, 2003, p. 17).

Habermas (2003) apresenta que a Inglaterra foi o primeiro país onde a esfera pública funcionou politicamente ainda no século XVIII. O início desta esfera estava relacionado aos comentários e críticas às medidas ou decisões tomadas pelo Estado. Para este autor "a esfera pública com atuação política passa a ter o status normativo de um órgão de automediação da sociedade burguesa com um poder estatal que corresponda às suas necessidades" (Habermas, 2003, p. 93).

Segundo Lubenow (2012) a esfera pública originou-se como um espaço de discussão livre, de exercício da crítica. Porém, na obra "Mudança Estrutural da Esfera Pública" [1962], Habermas considera que no século XX ocorreram mudanças na estrutura social e na função política da esfera pública que passa de um público pensador para um público apenas consumidor de cultura (diagnóstico semelhante ao da Indústria Cultural) e analisa que o surgimento da propaganda e da mídia de massa constituem elementos que subvertem o princípio da publicidade. Souza (1998, p. 35) sintetiza os fatores que influenciaram essa mudança no papel da esfera pública: "o aumento da intervenção estatal no universo familiar, comprometendo sua autonomia; a transformação da imprensa em grande indústria; e a formação da indústria cultural [...]".

Na década de 1990, em "Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade" a categoria esfera pública é redimensionada por Habermas (Souza, 1998; Lubenow, 2007;

2012). Nesse momento, Habermas (1997) defende a concepção de uma esfera pública sensível e permeável aos fluxos comunicacionais mobilizados pela sociedade civil (novamente ativa do ponto de vista democrático). Logo, passa a ser concebida como uma 'caixa de ressonância', que filtra e sintetiza a vontade pública, transportando-a até os níveis institucionalizados do sistema político (Lubenow, 2007; Habermas, 1997). Portanto, "[...] a esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda a sociedade" (Habermas, 1997, p. 91). É relevante destacar que a esfera pública está aberta aos vários temas. Desta forma, a temática dos resíduos sólidos pode fazer parte ou enfeixar esferas públicas, conforme pretendemos mapear neste estudo.

Recentemente, alguns trabalhos destacam que é possível analisar a esfera pública a partir da sua dimensão *online*, isto é, de informações, discursos, dados e debates que podem ser acessados por meio da *internet*. São exemplos de trabalhos que discutem as possibilidades da *internet* como uma esfera pública virtual (ou pelo menos a importância desta para as esferas públicas contemporâneas): Gomes (2005) e Maia (2007). Porém, é preciso apontar a diferença entre opinião pública e opinião publicada. Na perspectiva de Habermas (1997), a primeira, normativamente, se refere àquela que foi construída mediante processos discursivos democráticos, enquanto a segunda é apenas a opinião tornada visível pelos meios de comunicação, inclusive pela *internet* e as redes sociais.

Mesmo assim, por intermédio do mapeamento das informações (e diálogos) na *internet*, é possível conhecer (parcialmente) os conteúdos/discursos que constituem esferas públicas (Gomes, 2006; Marques, 2006; Diniz & Ribeiro, 2012; Sampaio, 2012), no entanto, jamais as esferas públicas em sua totalidade. Afinal, conforme Losekann (2009) nos textos mais recentes, Habermas admite a pluralidade de esferas públicas (rede com inúmeras instâncias) como "[...] esferas públicas literárias, eclesiais, artísticas, feministas e até, esferas públicas 'alternativas' da política de saúde, da ciência, entre outras" (Losekann, 2009, p. 50). Neste estudo, focamos a da política de resíduos sólidos no âmbito municipal.

Por fim, cabe destacar a relação entre esfera pública e governança. Segundo Secchi (2009, p. 363), "sob o guarda-chuva da GP [Governança Pública], os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação". Assim, como as esferas públicas são fundamentais para mobilizarem problemas políticos mediante discursos (Dryzek, 1997), em sentido amplo, são relacionadas com a governança, isto é, a presença de diversos atores na busca por gerir o 'público'. Contudo, uma de várias diferenças entre as perspectivas de esfera pública e de governança pública deve ser notada: a primeira se orienta mais para as estruturas comunicacionais informais (discursivas) e os atores da sociedade civil, e, a segunda para as ações de coordenação (gestão; controle) a partir do Estado.

## Resíduos Sólidos e a Política Nacional de Resíduos Sólidos

Guimarães e Fontoura (2012, p. 510) colocam que “[...] a atenção do planeta para a crise ambiental, despertada inicialmente em Estocolmo em 1972, atingiu seu ponto culminante no Rio de Janeiro, vinte anos depois [1992], quando foram lançadas as bases para uma nova concepção de desenvolvimento”. Segundo Piaz e Ferreira (2011, p. 34) o “[...] desenvolvimento econômico, a urbanização das cidades, o aumento do número de habitantes do planeta e a mudança de hábitos de consumo geraram resíduos que, atualmente, constituem-se em um dos principais problemas ambientais”.

O campo temático de resíduos sólidos tornou-se um dos maiores problemas para as administrações públicas atuais, sendo necessária a intervenção do Estado para tentar minimizar os efeitos negativos da geração de resíduo e, ao mesmo tempo, promover a coleta seletiva, a reciclagem, a reutilização e a redução adequada do consumo, gerando emprego e renda e conservando o meio ambiente. Nesse contexto, a gestão municipal adquire grande relevância, na tentativa de solucionar os problemas, utilizando-se como ferramenta política ambiental [...]. (Bicalho, 2014, p. 39).

A importância da gestão dos resíduos sólidos faz referência a Constituição Federal de 1988, encontrada no Art. 225 que: “todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (Brasil, 1988), sendo de responsabilidade do Poder Público e da coletividade de cidadãos preservá-lo. Este reconhecimento foi importante para o desenvolvimento de políticas, programas e resoluções que visavam a ‘proteção’ do meio ambiente diante dos impactos antrópicos (Bicalho, 2014).

Entretanto, parte significativa dos resíduos sólidos no Brasil ainda é depositada em locais inapropriados como os ‘lixões’, por exemplo: “[em 2012] 17,8% e 24,2% desses resíduos foram destinados, respectivamente, a lixões e aterros controlados” (Bicalho, 2014, p. 35). Diante deste contexto, a Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e dispôs sobre o seu *modus operandi* (Brasil, 2010).

Essa Política visa a cooperação entre atores da sociedade civil, do mercado e do Estado na busca pela gestão integrada dos resíduos sólidos (especialmente, por meio da responsabilidade compartilhada). O modelo de gestão proposto orienta um processo voltado para a participação social – adequado ao referencial que adotamos neste artigo sobre governança pública e esfera pública. Elementos ligados à governança pública, a esfera pública e a participação social aparecem em várias partes da Lei nº 12.305. Primeiramente, em alguns dos princípios dessa lei, como: “a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade” – Art. 6º –, “articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos” – Art. 7º – e “o direito da sociedade à informação e ao controle social” – Art. 10º –, (Brasil, 2010). Aparecem também nos próprios objetivos da

PNRS no que se refere à gestão integrada e a articulação entre diferentes atores.

Pelo exposto, a gestão integrada de resíduos sólidos contempla o reconhecimento de diversos atores e práticas compartilhadas, por isso,

[...] podemos perceber que as expectativas do cumprimento da PNRS trazem adequações necessárias e benéficas a diversos setores da sociedade, como o social, ambiental e econômico, fazendo com que essa Política seja o maior e mais importante instrumento de gestão socioambiental de resíduos sólidos no Brasil. (Bicalho, 2014, p. 52).

Finalmente, este texto foca o âmbito do município por meio do referencial de governança pública e esfera pública considerando que “[...] a administração pública municipal tem a responsabilidade de gerenciar os resíduos sólidos, desde a sua coleta até a sua disposição final, que deve ser ambientalmente segura” (Jacobi & Besen, 2011, p.136).

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo é teórico empírico, descritivo e de natureza qualitativa (Triviños, 1987; Godoy, 1995). Para a coleta dos dados foi utilizada pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa documental, segundo Godoy (1995), envolve publicações institucionais, reportagens e legislações. Adiante, as pesquisas foram realizadas via *internet*, em sites, considerando o conteúdo *online* como elementos discursivos que mobilizam e constituem esferas públicas (Gomes, 2006; Marques, 2006; Diniz & Ribeiro, 2012; Sampaio, 2012).

Vale destacar que desenvolvemos esta pesquisa considerando os resultados de Bicalho (2014). O autor realizou sua pesquisa no município de Lavras e coletou dados em dois momentos: entrevistas semiestruturadas e questionários estruturados (pesquisa de opinião pública), tendo em vista “[...] analisar a gestão socioambiental no município de Lavras, Minas Gerais, com base nas diretrizes da PNRS” (Bicalho, 2014, p. 14). No entanto, sua pesquisa não considerou os diversos fluxos comunicacionais que continham dados e opiniões sobre a PNRS no município de Lavras e que se relacionam diretamente com a possibilidade de formação de esferas públicas que podem ser acessadas parcialmente por meio da *internet*. Foi nesta lacuna que procuramos desenvolver esta pesquisa, tendo por delimitação os textos divulgados em páginas institucionais, jornais eletrônicos, redes sociais, etc. Assim, são metodologias que de certa forma se complementam.

Para a realização desta pesquisa estipulamos palavras de busca relacionadas ao tema em destaque: *Lavras* (delimitação do município); *resíduos sólidos*; *lixo*; *lixão*; *política nacional de resíduos sólidos*; *material reciclável*; *reciclagem*; *prefeitura*; *catadores de materiais recicláveis* e *meio ambiente*. Determinou-se como período de busca (de publicação do texto) de janeiro de 2010 (ano de publicação da Lei nº 12.305; PNRS) a 2014. Os resultados (dados) estão presentes na Figura 1, destacando o ano, fonte (local do texto) e título do texto.

Figura 1 - Procedimentos de coleta de dados

Ano	Fonte	Título do texto
2010	UFLA	[1] Do Coletar ao Reciclar
2010	Lavras 24 horas	[2] Fórum de gestão de resíduos sólidos urbanos em Lavras terça-feira (31)
2010	O Lavrense	[3] Lixão contamina nascentes e revolta moradores em Lavras
2010	O Lavrense	[4] Prefeitura divulga programação da Semana do Meio Ambiente em Lavras
2010	O Lavrense	[5] O projeto de Educação Ambiental instalará 50 coletores seletivos no campus da UFLA
2011	Jornal de Lavras	[6] Lavras vai sediar importante fórum ambiental
2011	Lavras 24 horas	[7] LAVRAS: Viasolo, nova responsável pela coleta de resíduos sólidos domiciliares e limpeza urbana da cidade inicia seus serviços na segunda-feira (17)
2012	Jornal de Lavras	[8] Promotor se reúne com prefeita de Lavras, técnicos de meio ambiente e catadores de lixo
2012	Lavras 24 horas	[9] Lavras é um dos poucos municípios a elaborar o seu Plano de Gestão Integrado de Resíduos Sólidos – PGIRS – e encaminhá-lo no prazo estipulado
2012	UFLA	[10] Fórum discutirá a gestão de resíduos sólidos nesta sexta-feira
2013	Funasa	[11] Em Lavras, Minas Gerais, catadores recebem caminhão
2013	Jornal de Lavras	[12] Atividades marcam o Dia Mundial do Meio Ambiente em Lavras
2013	Jornal de Lavras	[13] Fim do lixão de Lavras está próximo, prefeito assinou termo com o Governo de Minas
2013	Jornal de Lavras	[14] Lavras terá coleta seletiva estendida para toda a cidade
2013	Jornal de Lavras	[15] O fim do lixão de Lavras poderá ser definido hoje na Câmara Municipal
2013	Prefeitura de Lavras	[16] Consórcio de Municípios vai possibilitar a construção do aterro sanitário para Lavras e outras cidades de região
2013	Prefeitura de Lavras	[17] 1ª Conferência Municipal de Meio Ambiente vai discutir a implementação da Política Municipal de Resíduos Sólidos
2013	Prefeitura de Lavras	[18] Reinserção social: mais três ex-catadores que atuavam no lixão em Lavras foram incorporados à ACAMAR
2013	Lavras 24 horas	[19] EXCLUSIVO: Secretária de Meio Ambiente fala sobre contratação da nova empresa responsável pela limpeza urbana de Lavras
2013	UFLA	[20] UFLA sediará conferência municipal sobre resíduos sólidos e meio ambiente
2013	UFLA	[21] Conferência na UFLA definiu propostas para resíduos urbanos
2013	Facebook	[22] Conferência Municipal de Meio Ambiente - Resíduos Sólidos (Evento)
2014	Pró-ambiental	[23] Pró-ambiental SOLUÇÕES EM RESÍDUOS (Home page da empresa)
2014	ACAMAR	[24] Associação dos catadores de material reciclável de Lavras
2014	Jornal de Lavras	[25] Realizada licitação da escolha da nova empresa coiletora de lixo urbano em Lavras
2014	Jornal de Lavras	[26] Lixo produzido em Lavras será enterrado em Alfenas
2014	Prefeitura	[27] Lavras é exemplo no Sul de Minas quanto à reinserção de ex-catadores
2014	Prefeitura	[28] Comunidades Rurais de Lavras agora têm coleta de lixo
2014	Prefeitura	[29] Serviço de limpeza urbana trará inovações e economia para o município de Lavras
2014	Lavras 24 horas	[30] Nova Lei que modifica regras para coleta seletiva de lixo em Minas Gerais; Setores de Lavras comemoram medida
2014	Reciclagem Santa Maria	[31] Reciclagem Santa Maria (Unidade Lavras, MG)
2014	Prefeitura de Lavras	[32] Meio Ambiente (Secretaria Municipal de Meio Ambiente)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dessa forma, o levantamento é formado por 32 (trinta e duas) notícias relacionadas ao objetivo proposto. As notícias foram codificadas de 1 a 32 para facilitar a posterior análise das categorias relacionadas à governança pública e à esfera pública (Figura 1).

Para o tratamento dos dados, optamos por usar a análise de conteúdo qualitativa (Vergara, 2005) como a principal ferramenta de sistematização e interpretação. Este processo consistiu em uma análise de categorias (não mutuamente exclusivas) da governança

pública e da esfera pública, conforme Figura 2. As categorias da governança pública adotadas se referem a *accountability*, transparência e redes (Rhodes, 1996; Baracho, 2000; Matias-Pereira, 2010; Alcântara, Silva, & Pereira, 2014). Para a esfera pública foram utilizados os critérios de avaliação de processos deliberativos de Tenório *et al.* (2008), que são coerentes também, em parte, com os critérios de avaliação da deliberação *online* de Sampaio, Barros e Moraes (2012).

Figura 2 - Categorias de análise

Temas	Categorias	Descrição
Governança pública	<i>Accountability</i>	<i>Accountability</i> se refere principalmente à responsabilização dos gestores pelos seus atos e a prestação de contas (Raupp & Pinho, 2011). O critério principal é a prestação de contas de forma adequada e acessível.
	Transparência	Trata-se da disponibilização de informações aos cidadãos e interessados por parte da atuação da administração pública (Matias-Pereira, 2010). O critério principal é a divulgação transparente de informações sobre os processos de caráter público.
	Redes	Arranjos cooperativos formados por diversos atores que buscam um objetivo em comum e são capazes de se auto-organizarem (Rhodes, 1996). O critério principal é a presença de arranjos cooperativos formados por diversos atores sociais.
Esfera pública	Processo de discussão	"Discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos" (Tenório <i>et al.</i> , 2008, p. 11). Como critérios destaca-se a existência de canais de difusão, abertura para o debate e diversidade de pontos de vista.
	Inclusão	"Incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas" (Tenório <i>et al.</i> , 2008, p. 11). Como critérios destaca-se a abertura para a participação e valorização cidadã.
	Pluralismo	"Multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas" (Tenório <i>et al.</i> , 2008, p. 11). Destaca-se a participação de diferentes atores com perfis diversificados.
	Igualdade participativa	"Isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas". (Tenório, 2008 <i>et al.</i> , p. 11). Destaca-se a valorização igualitária das opiniões e possibilidade de contribuir igualmente.
	Autonomia	"Apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas" (Tenório, 2008 <i>et al.</i> , p. 11). Critérios como origem das proposições, interesses envolvidos, perfil da liderança e liberdade de expressão e vontade política.
	Bem comum	"Bem-estar social alcançado através da prática republicana" (Tenório <i>et al.</i> , 2008, p. 11). Um critério pode ser a avaliação positiva dos resultados.

Fonte: Adaptado pelos autores.

A seguir, apresentamos os resultados em dois momentos: o primeiro apresentando os elementos (categorias) da governança pública e, em seguida, da esfera pública.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Elementos da Governança Pública

Primeiramente, abordamos os elementos identificados relacionados às categorias *Accountability* (principalmente a

prestação de contas destinada à sociedade), transparência (divulgação de informações de forma clara e acessível) e redes (práticas cooperativas como os consórcios). A Figura 3 sintetiza as informações encontradas.

Figura 3 - Categorias da governança pública e o sumário de dados

Categorias	Sumário dos dados
Accountability	[1] Cartilha financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Minas Gerais (FAPEMIG)
	[7] Nova empresa responsável pela coleta de resíduos sólidos domiciliares e limpeza urbana da cidade de Lavras, VIASOLO, inicia seus trabalhos.
	[9] A Prefeitura Municipal de Lavras encaminhou no dia 02 de agosto de 2012 o Plano de Gestão Integrado de Resíduos Sólidos (PGIRS) para cadastro junto à Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM).
	[14] Lavras poderá se tornar um dos poucos municípios brasileiros a possuir coleta seletiva em toda a cidade, contudo, esta ampliação será feita gradativamente.
	[29] A atual gestão municipal contratou novos serviços de limpeza urbana com a empresa Biostec Construções e Soluções Ambientais Ltda., por um período de até 06 meses, no valor de R\$ 3.598.119,30.
Transparência	[1] A Cartilha apresenta relatos de como foi realizada a sua formulação, órgãos financiadores, colaboradores e instituições vinculadas. Informa a população quais os objetivos diante da distribuição gratuita do material e o público-alvo.
	[3] Precárias condições próximas ao lixão, o qual vem contaminando as nascentes e recebe 50 toneladas de lixo por dia.
	[4] Divulgação da I Semana de Meio Ambiente em Lavras, apresentando a programação.
	[10] Divulgação da programação do III Fórum Sul-Mineiro de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, com o tema "do coletar ao reciclar" pela Universidade Federal de Lavras.
	[20] A Universidade Federal De Lavras (UFLA) sediará a conferência municipal sobre resíduos sólidos e meio ambiente.
	[22] Página criada em uma rede social para a divulgação da 1ª Conferência Municipal de Meio Ambiente.
	[23] Home page da empresa pró-ambiental soluções em resíduos, como forma de apresentar aos clientes as características básicas de origem, serviços prestados, unidades, entre outros.
	[24] Página da Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis (ACAMAR) de Lavras, trazendo dados sobre a associação, os programas, entre outras informações relevantes ao Poder Público, às empresas e à sociedade civil.
	[25] Foi realizada a licitação da escolha da nova empresa responsável pela coleta de lixo, buscando a ampliação do serviço com coleta de lixo na zona rural, varrição mecanizada, limpeza de córregos, recolhimento de entulhos, limpeza de bueiros e roçada de lotes públicos, economicamente mais viável que a VIASOLO.
	[29] Diante do serviço prestado pela empresa de limpeza urbana Biostec, a cada mês, a Prefeitura receberá certificado de que toda a destinação atende à legislação ambiental em vigor.
	[31] Site da Reciclagem Santa Maria com informativos à sociedade e possibilidade de contato.
[32] Página da Prefeitura Municipal de Lavras com informações sobre o meio ambiente e o que compete à Secretaria Municipal de Meio Ambiente conforme o decreto municipal nº 138/2013 de 28 de outubro de 2013.	
Redes	[5] Instalação do projeto de educação ambiental no campus da Universidade Federal de Lavras, buscando contribuir para a melhoria do processo de gestão do lixo e dos resíduos sólidos na universidade articulando toda a comunidade acadêmica.
	[16] Consórcio de Municípios vai possibilitar a construção do aterro sanitário para Lavras e outras cidades de região.
	[6] II Fórum Sul Mineiro de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos promovido pela Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Lavras (ACAMAR), a Universidade Federal de Lavras e a Prefeitura de Lavras.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A *accountability* está relacionada à gestão de recursos públicos e, segundo Baracho (2000), trata-se da responsabilidade em responder pelas decisões de alocação de cada valor gasto na administração pública. Nesta categoria foi possível observar algumas ações vinculadas aos meios de comunicação que se caracterizam como uma forma de trazer à sociedade questões pertinentes e de seu interesse. O financiamento da cartilha sobre resíduos sólidos pela Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Minas Gerais (FAPEMIG) é um exemplo disso. Em relação aos serviços prestados pela prefeitura, divulgou-se que a gestão contratou uma nova empresa e o valor da contratação pelo período estipulado. Estas e outras ações são formas claras de prestar contas à sociedade, uma vez que é direito da comunidade lavrense ter total conhecimento do uso dos recursos públicos.

Sobre o princípio da *transparência*, muitas ações vinculadas aos meios de comunicação têm esta característica. Trazer informações relacionadas a objetivos ligados à distribuição de determinado material específico, as reais condições dos rejeitos sólidos na cidade, divulgação de eventos, dentre outras questões, são de grande relevância para a população como um todo. Em relação à cartilha formulada pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (INCUBACOOOP) na Universidade Federal de Lavras (UFLA), além de divulgar a sua formulação, princípios e funções, buscou-se sensibilizar a população, assim como todos os

atores sociais envolvidos a favor de melhorias na qualidade de vida relacionada ao destino dos rejeitos sólidos.

A divulgação de eventos que incentivam a participação da comunidade também é um ponto na transparência. Em muitos casos os cidadãos não são informados de encontros desta natureza e acabam ficando a margem das decisões que lhes cabem. Nos meios de comunicação encontramos a divulgação da I Semana de Meio Ambiente em Lavras no ano de 2010, do II Fórum Sul Mineiro de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos em 2011, assim como a divulgação de que a UFLA sediou a Conferência Municipal sobre resíduos sólidos e meio ambiente e do III Fórum Sul Mineiro relacionado à gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos com o tema "Do Coletar ao Reciclar", ambos em 2012. Tratar de gestão integrada é um ponto forte para relacionar ações da governança pública e diretrizes da PNRS.

Adiante, com a coleta das notícias foi possível observar que é transmitido para a população situações como as precárias condições próximas ao lixão, acompanhada de detalhes que alertam para maiores 'perigos' como a contaminação de nascentes.

Na categoria *redes*, a instalação do projeto de educação ambiental no campus da UFLA buscou contribuir para melhoria do processo de gestão dos resíduos sólidos na universidade, articulando toda a comunidade acadêmica. Este projeto tem grande impacto até hoje e colhe muitos resultados satisfatórios conforme

apresentado nas notícias: contribui ecologicamente para a universidade (por meio da disposição de várias lixeiras de coleta seletiva) e articula todos os atores da comunidade (alunos, professores, técnicos e funcionários em geral) a favor da conscientização e consequente colaboração com o meio ambiente.

Relacionando estes elementos, destacamos que para Bevir, Rhodes e Weller (2003) e Rhodes (1996) a governança pública é um caminho para formas não hierárquicas e em redes, sejam elas formais, como consórcios, ou informais. Nesse processo, a *accountability* e a transparência aparecem como critérios importantes para a efetividade de um arranjo de governança pública que envolve uma diversidade de atores.

É possível complementar essas discussões com o conceito de governança deliberativa (*deliberative governance*) de Dryzek (2010) que se relaciona à representação discursiva na esfera pública e amplia a perspectiva habermasiana. Segundo Hendriks (2009) a governança deliberativa foi inspirada na democracia deliberativa e se refere a um processo em que as decisões e ações são

legitimadas pela troca pública de significados (seja em debate racional ou outras formas de expressão) (Van Der Merwe & Meehan, 2012). Desse modo, o conceito se apresenta muito próximo ao de cidadania deliberativa tratado por Tenório (1998; 2005), bem como se aproxima do conceito de administração pública deliberativa discutido por Carvalho, Silva, Garcia & Duque (2015, p. 64).

Com isso, constatamos que os elementos da governança pública podem ser considerados fundamentais para a organização dos atores em forma de arranjos deliberativos e democráticos – as informações divulgadas representam um passo nessa direção.

#### Elementos da Esfera Pública

Quanto à esfera pública, abordamos os elementos identificados relacionados às categorias: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. A Figura 4 sintetiza as informações encontradas.

**Figura 4 - Categorias da esfera pública e o sumário de dados**

Categorias	Sumário dos dados
Processo de Discussão	[2] Realização do I Fórum Sul Mineiro de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos, promovido pela Prefeitura Municipal de Lavras, ACAMAR, Fundação Pro Defesa Ambiental e a UFLA, no intuito de abordar a temática Gestão dos resíduos sólidos urbanos no sul de Minas, o planejamento municipal e a legislação, o tratamento dos resíduos com valorização energética.
	[15] Vereadores de Lavras se reúnem para votar em um projeto que pretende instituir um consórcio para gerenciamento e destinação de resíduos sólidos e acabar com o lixão.
	[3] Lixão contamina nascentes e revolta moradores em Lavras.
	[8] Promotor se reúne com prefeita de Lavras, técnicos de meio ambiente e catadores de lixo.
Inclusão	[8] Diante das ações de implantação do aterro sanitário, os catadores serão capacitados pelo Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (Insea), de Belo Horizonte, recebendo orientações e práticas para lidarem com os resíduos sólidos.
	[11] Catadores de Lavras, Minas Gerais, recebem caminhão que possibilitará a inclusão de mais 12 bairros na coleta seletiva.
	[12] Dia Mundial do Meio Ambiente, em Lavras com uma extensa programação durante toda a semana, com a participação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), com o apoio da Universidade Federal de Lavras (UFLA), Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis (ACAMAR), Conselho Municipal do Meio Ambiente (Codema), Polícia Militar, SestSenat, Usina Hidrelétrica do Funil, Intercement e Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).
	[28] Comunidades Rurais de Lavras agora têm coleta de lixo.
	[14] Lavras terá coleta seletiva estendida para toda a cidade.
	[18] Três catadores que atuavam no lixão são inseridos na Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Lavras (ACAMAR).
Pluralismo	[27] A Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Lavras (ACAMAR) recebe 11 integrantes que atuavam no lixão da cidade. Lavras tem sido exemplo de inserção no Sul de Minas Gerais.
	[2] I Fórum Sul Mineiro de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos articulando o Estado, a Sociedade e o Mercado, a fim de buscar soluções e propostas em prol do meio ambiente e bem-estar.
	[6] II Fórum Sul Mineiro de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos realizado na Universidade Federal de Lavras, promovendo discussões sobre a importância da educação ambiental para a gestão, formulação e fortalecimento de políticas públicas ambientais para os municípios de Minas Gerais.
	[10] III Fórum Sul Mineiro de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, com o tema “do coletar ao reciclar”.
	[16] Consórcio municipal vai possibilitar a construção do aterro sanitário para a cidade Lavras, Minas Gerais. A reunião contou com a participação do prefeito de Lavras, dos prefeitos de Ribeirão Vermelho, de Itumirim, de um representante da prefeitura de Itutinga, e de representantes da Copasa.
Igualdade Participativa	[27] Lavras é exemplo no Sul de Minas quanto à reinserção de ex-catadores.
	[17] A 1ª Conferência Municipal do Meio Ambiente buscará estabelecer a responsabilidade compartilhada entre governo municipal, setor privado e sociedade civil.
Autonomia	[17] O Governo Municipal, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) realizará 1ª Conferência Municipal do Meio Ambiente, que tem como principal objetivo apresentar para a comunidade lavrense a proposta de construção e implementação de uma Política Municipal de Resíduos Sólidos (PMRS), com enfoque na coleta, disposição e tratamento do lixo urbano, dentro das diretrizes das políticas Estadual e Nacional de Resíduos Sólidos.
	[8] Promotor se reúne com prefeita de Lavras, técnicos de meio ambiente e catadores de lixo.
Bem comum	[22] Estabelecimento de diretrizes na 1ª Conferência Municipal de Meio Ambiente por meio dos eixos de discussão, tais como a produção e o consumo sustentável, a redução dos impactos ambientais, a geração de emprego e renda e a educação ambiental. O evento contou com a presença de gestores de Lavras, empresários, pesquisadores e discentes.
	[11] Em Lavras, Minas Gerais, catadores recebem caminhão.
	[8] O processo de implantação do aterro sanitário de Lavras cumpriu mais uma etapa. A iniciativa vai beneficiar 22 catadores de lixo que trabalham hoje em condições precárias, eles terão assegurada uma renda mínima, além de garantir o cumprimento da legislação e proteção ao meio ambiente da recém-criada associação de catadores.
	[9] Lavras é um dos poucos municípios a elaborar o seu Plano de Gestão Integrado de Resíduos Sólidos – PGIRS – e encaminhá-lo no prazo estipulado.
	[18] Reinserção social: mais três ex-catadores que atuavam no lixão em Lavras foram incorporados à ACAMAR.
	[30] Nova Lei que modifica regras para coleta seletiva de lixo em Minas Gerais; Setores de Lavras comemoram medida.
	[29] A Prefeitura Municipal de Lavras contratou, em caráter emergencial, nova empresa para prestação dos serviços de limpeza urbana, após a administração anterior cancelar os serviços.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação ao **processo de discussão**, a análise de como estão os canais de difusão, qual a qualidade das informações que

chegam até o cidadão, os espaços de transversalidade, entre outros processos, são destacados por Tenório *et al.* (2008). Neste

contexto, realizou-se na cidade de Lavras em 2010 o I Fórum Sul Mineiro de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos promovido pela Prefeitura Municipal de Lavras, Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Lavras (ACAMAR), Fundação Pro Defesa Ambiental e UFLA, no intuito de abordar a temática gestão dos resíduos sólidos urbanos no sul de Minas.

Quanto à **inclusão**, Tenório *et al.* (2008) levantam algumas questões pertinentes, tais como: a abertura dos espaços de decisão; a aceitação social, política e técnica e a valorização cidadã. Neste cenário, divulgou-se o Dia Mundial do Meio Ambiente no município em 2013, com extensa programação durante uma semana e contou com a presença de diversos atores. Os catadores também se destacaram no processo de inclusão em ações, como a capacitação destes pelo Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (Insea), de Belo Horizonte, recebendo orientações e práticas para lidarem com os resíduos sólidos diante das ações de implantação do aterro sanitário. Em relação à ACAMAR, houve a inserção de alguns catadores que atuavam no lixão. Sobre a ACAMAR é importante destacar que a PNRS incentiva processos de reciclagem e a formação de cooperativas para isso. Em especial, a política destaca o papel da coleta seletiva como “[...] um dos principais instrumentos da PNRS” (Baptista, 2015, p. 4).

Na categoria específica do **pluralismo**, Tenório *et al.* (2008) destaca algumas características, como o perfil dos atores, a forma de escolha dos representantes da sociedade e o discurso destes. No II Fórum Sul Mineiro de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos realizado na UFLA em 2011, por exemplo, promoveu-se discussões sobre a importância da educação ambiental para a gestão, da formulação e do fortalecimento de políticas públicas ambientais para os municípios de Minas Gerais. O consórcio municipal que tem ligação com a construção do aterro sanitário para a cidade também pode ser visto nesta especificidade, contando com a participação dos poderes públicos e demais atores sociais.

Outra notícia de grande impacto nesta questão foi referente à 1ª Conferência Municipal do Meio Ambiente em 2013, a qual buscou estabelecer a responsabilidade compartilhada entre governo municipal, setor privado e sociedade civil, assim como uma série de contribuições e desafios no processo de implementação da gestão dos resíduos sólidos. Esta conferência é exemplo por simbolizar meios para a tomada de decisão no que tange as políticas públicas. Na Conferência foram definidas metas e soluções conjuntas entre os diferentes representantes.

A categoria **igualdade participativa** se destaca, particularmente, em análise da 1ª Conferência Municipal do Meio Ambiente. É importante destacar que a atuação da ACAMAR e a realização de fóruns e conferências são importantes dentro da perspectiva da esfera pública habermasiana, pois “a sociedade civil é apontada como um setor relevante na construção da esfera pública democrática” (Lüchmann, 2002, p. 5).

Na conferência citada é possível destacar também o princípio da **autonomia**, uma vez que se estabeleceram diretrizes por meio dos eixos de discussão, tais como a produção e o consumo sustentável, a redução dos impactos ambientais, a geração de emprego e renda, e a educação ambiental. Este é um importante

mecanismo para alcançar efetivos resultados por meio dos diferentes atores e suas ações no processo de decisão.

Por fim, muitas notícias são voltadas para o **bem comum** da comunidade, contudo, por meio da análise duas ações se evidenciam: o processo de implantação do aterro sanitário de Lavras como uma importante iniciativa para beneficiar 22 catadores de lixo que trabalham hoje em condições precárias, garantindo além das questões sociais, o cumprimento da legislação e proteção ao meio ambiente da recém-criada associação de catadores; e a contratação através da prefeitura municipal da nova empresa para prestação dos serviços de limpeza urbana.

Como uma síntese teórico empírica, a participação e construção coletivas de metas e soluções para a implementação da PNRS destaca a importância da “[...] busca cooperativa, empreendida por cidadãos deliberativos” (Habermas, 2008, p. 11). Os critérios destacados contribuem para que os processos tenham legitimidade, que, na perspectiva de Habermas, necessita de referência a sujeitos capazes de deliberar e participar de processos de formação da opinião e da vontade pública.

O paradigma deliberativo oferece como seu ponto de referência empírico principal um processo democrático que supostamente deveria gerar a legitimidade através de um procedimento de formação da opinião e da vontade que garante (a) **publicidade** e **transparência** para o processo deliberativo, (b) **inclusão** e **igual oportunidade** para a **participação**, e (c) uma pretensão justificada para resultados obtidos através da **troca de argumentos**. (Habermas, 2008, p. 11; grifo nosso).

Costa (1997) afirma que as esferas públicas locais são importantes para a resolução de diversos problemas públicos, mesmo que a influência encontre em seu caminho diversos fatores limitadores, como a atuação de grupos de interesse e dos meios de comunicação que direcionam a opinião (publicada) para determinado tema. Afinal, no que tange aos resíduos sólidos, participam atores diversos, como políticos, empresários, catadores de materiais recicláveis, pesquisadores e outros que possuem valores, prioridades e interesses distintos e que nem sempre são norteados para o bem público – os arranjos de governança visam exatamente a articulação desses interesses e conflitos (Mertens *et al.*, 2011).

As dificuldades dos processos deliberativos se referem, por exemplo, à participação de parte pequena da população (sejam atores do Poder Público, das empresas ou da sociedade civil) nas conferências e nos demais processos referentes à PNRS e a falta de conhecimento sobre a mesma, conforme destacou Bicalho (2014). Em outra pesquisa (e contexto) sobre a política, Cezar *et al.* (2014, p. 4) destacam que o “espaço de diálogo ainda que seja construído e disponibilizado para a conversação, enfrenta inúmeras barreiras quanto a sua efetividade”. E, ainda:

No caso específico da PNRS, constata-se um esforço para que este fluxo de informações chegue de forma **transparente à sociedade** e estimule o **cidadão ao** engajamento nas questões dos resíduos sólidos, porém a estruturação do Sinir [Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos] é voltada, quase em sua totalidade, à promoção de estruturas voltadas para a capacitação da sociedade quanto a questões técnicas dos tipos de planos e resíduos. A comunicação age de **forma**



**unilateral** em que o emissor é o governo e o receptor são os gestores públicos e pesquisadores. A informação é disponibilizada para quem deseja procurá-la, não há grandes esforços para que chegue à sociedade de forma equânime e promova a divulgação da política pública. (Cezar, Barbosa, & Reis, 2013, pp. 117-118; grifo nosso).

Outra questão se refere ao fato de que quem participa possui competências e conhecimentos distintos, conforme destaca Habermas (1997), e isso impacta nos critérios de inclusão e igualdade participativa. Além disso, a seletividade dos meios de comunicação leva para a esfera pública “assimetrias inevitáveis no tocante às informações” (Habermas, 1997, p. 54), limitando os processos deliberativos voltados à PNRS. No entanto, o próprio Habermas (1997) considera que mesmo sendo o caminho mais difícil, ele é necessário para a legitimação das decisões públicas.

Indo com Habermas e além dele, Dryzek (2010) apresenta que o processo de deliberação pode resultar democraticamente em ‘meta consenso’, ou seja, diversos discursos coexistem, são justapostos e mantidos. Dessa forma, esta meta consenso representa um acordo sobre a validade de uma diversidade de discursos – característica de um pluralismo. Além disso, conforme Habermas (1997) destaca, os processos deliberativos são contínuos e os consensos construídos na diversidade e validade dos atos de fala são provisórios. Portanto, a continuidade do processo é fundamental:

[...] é extremamente relevante a garantia da continuidade do processo. Isso porque deliberar implica em um longo período marcado por etapas em que ocorre a compreensão do problema, o debate entre as partes envolvidas, a apresentação das propostas e a decisão sobre quais as alternativas serão adotados para solucionar ou reduzir os impactos causados pelo problema (Carvalho *et al.*, 2015, p. 70).

Finalmente, é importante destacar que a deliberação local não limita sua importância. Segundo Hendriks (2009) e Mansbridge (1999) a discussão pública possui um lugar importante dentro de um sistema deliberativo amplo que varia dos níveis informais de conversas cotidianas aos níveis formais de deliberação pública (leis, decretos, etc.). As práticas locais como fóruns, conferências e participação em associações possibilitam a promoção de uma reflexão pública sobre o tema em questão. Nesse processo, as informações disponibilizadas mediante *internet* se tornam também importantes, contudo, outra face disso seria a possibilidade dos sujeitos responderem a estes conteúdos.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança pública diante de seus princípios explorados como *accountability*, transparência e redes mostrou como se reflete nos meios de comunicação consultados, por exemplo, nos sites da região que envolve a cidade de Lavras. As medidas identificadas relatam o comportamento do poder público frente a sociedade civil. Notamos que há transmissão de informações para a população, contudo, muitas são conflitantes pelo fato de ocorrer uma gama de mudanças e não dar sequência aos processos em trâmite. Na análise das categorias da esfera pública foram encontradas diferentes relações entre Estado, sociedade civil e mercado correspondentes aos processos ligados às políticas públicas, juntamente com a gestão dos resíduos sólidos e os princípios

analisados, como processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. Adiante, a constituição de diretrizes com a participação da sociedade é um importante exemplo de formação de opinião dos diversos atores e é mecanismo representativo da esfera pública.

As categorias teóricas associadas às notícias que tratam sobre a gestão de resíduos sólidos no município estudado demonstram que elementos da esfera pública e da governança pública podem ser evidenciados na prática. Mesmo assim, em Lavras, a PNRS apresenta atrasos em sua implementação. Os municípios de todo o país tinham até dois de agosto do ano de 2014 para regularizarem suas situações em relação ao lixo, todavia, a prática está atrasada em muitas cidades.

Com isso, a hipótese inicial de que os elementos da governança pública e da esfera pública local em torno da gestão da PNRS são incipientes e não oferecem contribuição/influência efetiva para a implementação da política no município foi parcialmente aceita, dado que, apesar de ainda incipientes, existem elementos importantes de participação e governança em torno da PNRS como, por exemplo, a existência de fóruns e conferências. Nesse sentido, a diferenciação entre documentos (notícias) que traduzem algum grau de participação popular como fóruns e conferências de outros que apenas indicam questões diversas sejam técnicas, operacionais ou financeiras acerca da implementação da política é relevante. Especialmente, os primeiros são notícias que refutam parcialmente a hipótese por conter elementos mais densos de participação destacando o ‘Fórum de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em Lavras’, ‘Semana do Meio Ambiente em Lavras’, ‘Consórcio de Municípios’ e ‘I Conferência Municipal de Meio Ambiente’, que indicam a existência de práticas participativas no âmbito municipal. Entretanto, não foi pesquisado como estas práticas foram construídas, isto é, os graus de ‘efetividade’ e ‘legitimidade’ destas, bem como se os processos foram reflexivos, plurais, igualitários, deliberativos, dentre outros critérios democráticos condizentes com o referencial de esfera pública e governança pública.

Mesmo com as limitações, destacamos que os dados revelaram que a *internet* e as informações compartilhadas por meio dela se tornaram uma importante ferramenta para a governança pública e elemento para a movimentação de esferas públicas. Portanto, para que os objetivos sociais e ambientais da PNRS sejam alcançados, é necessário fortalecer as associações e cooperativas de catadores, bem como as relações destas com o Poder Público local. As diretrizes apresentadas pela política conduzirão os conselhos de meio ambiente, as associações e as cooperativas de catadores rumo à integração dos diversos atores nos processos da gestão dos resíduos sólidos. No entanto, as informações desconectadas revelam que não houve formação de esferas públicas (políticas) - no sentido de fluxos comunicacionais descentralizados, que concentram a opinião pública e buscam influenciar as decisões públicas (Habermas, 1997; Habermas, 2008), isto é, a opinião pública não se condensou em torno dos resíduos sólidos como tema específico. Assim, a articulação pela governança pública pode potencializar a formação destas esferas ao ponto que busca a

coordenação coletiva dos problemas públicos (Tenório, 2005; Alcântara, Silva, & Pereira, 2014).

Diante desta pesquisa esperamos que a gestão da PNRS seja executada no município e que a governança pública municipal continue ofertando suporte para as ações voltadas ao meio ambiente e à transmissão de informações para a população, junto aos mecanismos da esfera pública. A sociedade – principal ator nas inter-relações – necessita valorizar seu papel e, em conjunto com o Estado e o mercado, olhar para a temática ‘resíduos sólidos’ como uma questão de interesse público e um problema social.

Diante das limitações do artigo, indicamos para futuras pesquisas que os dados sejam coletados em outros meios além dos sites e também que seja realizada uma pesquisa de campo com os atores envolvidos na política no intuito de compreender as categorias da esfera pública (e as dificuldades de sua formação), bem como se o processo de implementação que continua acontecendo passou a atender aos princípios da governança pública. Além disso, pode ser utilizado o diagrama conceitual das Esferas Sociais de Janoski (Teodósio, 2008) a fim de identificar de outra forma as relações entre as esferas pública, privada, estatal e do mercado.

#### REFERÊNCIAS

- Alcântara, V. C., Silva, E. A. F., & Pereira, J. R. (2014, setembro). Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. *Anais do VI Encontro de Administração Pública da ANPAD*, Belo Horizonte, BH, Brasil, 06.
- Baptista, V. F. (2015). As políticas públicas de coleta seletiva no município do Rio de Janeiro: onde e como estão as cooperativas de catadores de materiais recicláveis? *Revista de Administração Pública*, 49(1), 141-164.
- Baracho, M. A. P. (2000). A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da governança e accountability. *Revista Tribunal de Contas de Minas Gerais*, 34(1), 129-161.
- Bevir, M., Rhodes, R. A. W., & Weller, P. (2003). Comparative governance: Prospects and lessons. *Public Administration*, 81(1), 191-210.
- Bicalho, M. L. (2014). *Gestão socioambiental de resíduos sólidos urbanos em Lavras-MG* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, Brasil.
- Brasil. (2010). *Lei nº 12.305, de 22 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, 3.8.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado.
- Carvalho, C. C. C., Silva, C. C. B., Garcia, A. A. P., & Duque, F. P. (2015). “Juntos Faremos”: Deliberação como Alternativa de Gestão na Administração Pública. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(2), 63-71.
- Cezar, L. C., Barbosa, T. R. C. G., & Reis, M. C. T. (2013). Interfaces da comunicação pública e governamental na divulgação da política nacional dos resíduos sólidos. *Revista de Ciências Humanas*, 13(1), 102-120.
- Cezar, L. C., Barbosa, T. R. C. G., Reis, M. C. T., & Fonseca Júnior, F. (2015). Panorama acadêmico sobre resíduos sólidos: análise da produção científica a partir do marco legal do setor. *Revista Metropolitana de Sustentabilidade*, 5(2), 14-33.
- Cezar, L. C., Barbosa, T. R. C. G., Reis, M. C. T., & Fonseca Júnior, F. (2014, setembro). A publicização para além da esfera pública: análise dos canais institucionais de participação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 37.
- Costa, S. (1997). Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(35), 1-15.
- Diniz, E. H., & Ribeiro, M. M. (2012). O Conceito de Esfera Pública Interconectada e o Site WEBCIDADANIA no Brasil. *Gestão & Regionalidade*, 28(83), 97-111.
- Dryzek, J. S. (1997). *The politics of the earth: Environmental discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Godoy, A. S. (1995). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20-29.
- Gomes, W. (2005). A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Fronteiras-Estudos Midiáticos*, 7(3), 214-222.
- Gomes, W. (2006). *Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política: mídia, esfera pública e identidades coletivas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- Guimarães, R., & Fontoura, Y. (2012). Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(3), 508-532.
- Habermas, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (v. 2). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (2003). *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (2008). Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. *Libero*, 11(21), 9-21.
- Jacobi, P. R., & Besen, G. R. (2011). Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. *Estudos avançados*, 25(71), 135-158.
- Hendriks, C. M. (2009). Deliberative governance in the context of power. *Policy and Society*, 28(3), 173-184.t
- Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance: public administration for twenty-first century*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499.
- Losekann, C. (2009). A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. *Pensamento Plural*, 4(1), 37-57.
- Lubenow, J. A. (2007). *A categoria de Esfera Pública em Jürgen Habermas* (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.
- Lubenow, J. A. (2012). A esfera pública 50 anos depois: esfera pública e meios de comunicação em Jürgen Habermas em homenagem aos 50 anos de Mudança estrutural da esfera pública. *Trans/Form/Ação*, 35(3), 189-220.
- Mansbridge, J. (1999). Everyday talk in the deliberative system. In S. Macedo, S. (Ed.), *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement* (pp. 211-239). Oxford: Oxford University Press.
- Marques, F. P. J. A. (2006). Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. *Opinião Pública*, 12(1), 164-187.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109-134.
- Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas.
- Mertens, F., Távora, R., Fonseca, I. F., Grando, R., Castro, M., & Demeda, K. (2011). Redes sociais, capital social e governança ambiental no Território Portal da Amazônia. *Acta Amazonica*, 41(4), 481-492.
- Piaz, J. F. D., & Ferreira, G. M. V. (2011). Gestão de resíduos sólidos domiciliares urbanos: o caso do município de Marau - RS. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 5(1), 33-47.
- Procopiuck, M., & Frey, K. (2009). Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da *web sphere analysis*. *Revista de Sociologia e Política*, 17(34), 63-83.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2011). Construindo a *accountability* em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(1), 116-138.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Sampaio, R. C. (2012). How deliberative are internet discussions: a model for understanding online deliberation. *Revista de Sociologia e Política*, 20(42), 121-139.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369.
- Souza, J. J. F. (1998). De Goethe a Habermas: autoformação e esfera pública. *Lua Nova*, 4(3), 25-57.
- Tenório, F. G. (1998). Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, 32(5), 7-23.
- Tenório, F. G. (2005). (Re)visitando o conceito de gestão social. *Desenvolvimento em Questão*, 3(5), 101-124.
- Tenório, F. G., Villela, L. E., Dias, A. F., Gurjão, F. V., Porto, E. C., & Viana, B. F. (2008, novembro). Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD*, Curitiba, PR, Brasil, 03.
- Teodósio, A. S. S. (2008). *Parcerias trissetoriais na esfera pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil* (Tese de doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Teodósio, A. S. S. (2008). *Parcerias trissetoriais na esfera pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil* (Tese de doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- Van der Merwe, R., & Meehan, A. (2012). Direct deliberative governance online: consensual problem solving or accommodated pluralism? *Journal of Information Technology & Politics*, 9(1), 46-63.
- Vergara, S. C. (2005). *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.