

LAYON CARLOS CEZAR

**ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL SOBRE A POLÍTICA
NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA ZONA DA MATA MINEIRA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2014

Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV

T

C425a
2014 Cezar, Layon Carlos, 1989-
Análise da comunicação governamental sobre a política
nacional de resíduos sólidos na zona da mata mineira / Layon
Carlos Cezar. – Viçosa, MG, 2014.
xi, 137f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Inclui apêndices.

Orientador: Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.
Referências bibliográficas: f.124-131.

1. Lixo - Eliminação - Política governamental. 2. Política
Nacional de Resíduos Sólidos. 3. Avaliação. I. Universidade
Federal de Viçosa. Departamento de Administração e
Contabilidade. Programa de Pós-graduação em Administração.
II. Título.


CDD 22. ed. 628.44

LAYON CARLOS CEZAR

**ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL SOBRE A POLÍTICA
NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA ZONA DA MATA MINEIRA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

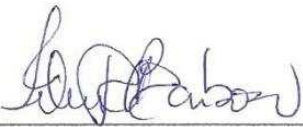
APROVADA: 17 de fevereiro de 2014.



Adriel Rodrigues de Oliveira



Rennan Lanna Martins Mafra



Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa
(Orientadora)

Dedico aos pilares da minha vida: meus pais Ivair e Dalva e meu irmão Willyan.

“Pois o mundo não é humano por ter sido feito pelos homens e tampouco se torna humano porque a voz humana nele ressoa, mas somente quando se torna objeto de diálogo”.

Hannah Arendt

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por ser o meu sustento diário e por me dar força e coragem para enfrentar todos os desafios da vida sem que eu fraqueje ou desista no meio do caminho. A Nossa Senhora, que sempre passa à frente em todas as situações e não permite que eu me desespere.

Aos meus pais Ivair e Dalva que SEMPRE me mostraram que o saber não ocupa lugar, que a busca do conhecimento deve ser contínua e o bem mais precioso nessa vida são as relações que são formadas. Obrigado Pai e Mãe, vocês são a razão da minha felicidade e vitória.

Agradeço ao meu irmão Willyan, que em momento algum poupou esforços para me ajudar em toda e qualquer situação. Sempre me incentivou a buscar novos horizontes e me subsidiou da melhor maneira possível.

A todos os mestres, doutores e pós-doutores do Programa de Pós Graduação em Administração da UFV, que me proporcionaram grandes reflexões sobre o mundo no qual vivemos, as opções que vamos realizar, e me apresentaram infinitas possibilidades a partir do mestrado.

Em especial, agradeço a minha orientadora Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa, que soube entender minha visão de mundo e compartilhou seu aprendizado para que eu pudesse me desenvolver a cada dia mais como profissional e como ser humano.

Ao meu Co-orientador Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima, que sempre priorizou sábias palavras para me aconselhar em minhas reflexões e que nunca perdeu a piada para me fazer refletir mais ainda.

Ao amigo Fortunato da Fonseca Júnior, que teve disponibilidade para encarar um novo desafio na vida e se aventurar a conhecer não só algumas cidades da Zona da Mata Mineira, mas esse mundo da pesquisa científica. A ele, o meu muito obrigado mesmo, pois suas contribuições foram essenciais para este trabalho.

A todos os funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade, em especial ao Luiz (Pinguim) e à Luiza, que me auxiliaram com respostas mais que eficientes e soluções práticas para os problemas do dia-a-dia.

Agradeço a todas as amigas (principalmente ao grupo A1) formadas durante esses anos, seja na república, na construção de artigos, na sala do mestrado ou no dia-a-dia mesmo: Alexandre Sette, Alexandre Drumond, Maria Cecília, Lara, Marinalva, Mariana, Azinaide,

Isabela, Carla, Gustavo, Cassiano, Wellington Alvim e Wellington Massardi, Reinaldo e João Paulo. Conquistar a amizade de cada um deles é o maior presente que levarei.

Agradeço ainda ao Ministério Universidades Renovadas Viçosa, que sempre me acolheu e me subsidiou na caminhada espiritual, cedendo por meio de cada pessoa, palavras amigas de conforto e sabedoria que me deram mais força para driblar as tribulações enfrentadas. “Hoje livre sou!”.

Agradeço aos respondentes da minha pesquisa no Ministério do Meio Ambiente, em especial à Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano e à Assessoria de Comunicação. Aos gestores municipais das secretarias de meio ambiente e autarquias das cidades de Cataguases, Juiz de Fora, Manhuaçu, Muriaé, Ponte Nova, Ubá e Viçosa, agradeço a riqueza de informações que me forneceram, contribuindo imensamente neste estudo.

Por fim, agradeço à Universidade Federal de Viçosa, pois tudo o que alcancei (e vou alcançar) na vida só se tornou possível a partir do momento que passei pelas 4 pilastras.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	viii
LISTA DE QUADROS	ix
RESUMO.....	x
ABSTRACT	xi
CAPÍTULO I	1
INTRODUÇÃO	1
1.1 O Problema e sua Importância.....	2
1.2 Objetivos Geral e Específicos.....	5
1.3 Estrutura do Trabalho	5
CAPÍTULO II.....	7
POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS	7
CAPÍTULO III.....	11
REFERENCIAL TEÓRICO	11
3.1 Políticas Públicas.....	11
3.2 Comunicação em Marketing no setor público.....	14
3.3 Comunicação Governamental	17
3.4 Modelos de avaliação da comunicação	25
CAPÍTULO IV	35
METODOLOGIA.....	35
4.1 Tipo de Pesquisa.....	35
4.2 Modelo Teórico Operacional	36
4.3 Coleta de Dados	40
4.4 Tratamento, Análise e Apresentação dos Dados	42
CAPÍTULO V.....	44
RESULTADOS E ANÁLISES.....	44
5.1 Locais de estudo	44
5.1.1 Caracterização do Ministério do Meio Ambiente	44
5.1.2 Municípios em estudo	47
5.2 Participação dos gestores municipais na elaboração da PNRS	54
5.2.1 Elaboração.....	54
5.2.2 Participação	57

5.3 Tipo de informação gerada pelo Ministério do Meio Ambiente a respeito da Política Nacional dos Resíduos Sólidos	64
5.3.1 Estratégia de Comunicação	64
5.3.2 Interpretação	66
5.3.3 Repasse de Informações	80
5.4 Ferramentas midiáticas de comunicação governamental para disseminação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos	89
5.4.1 Divulgação	89
5.4.2 Avaliação.....	94
5.4.3 Aspectos de Influência	109
5.5 Percepções dos gestores municipais quanto à eficiência da comunicação governamental	113
CAPÍTULO VI	118
SÍNTESE DAS ANÁLISES	118
CAPÍTULO VII	120
CONCLUSÃO	120
REFERÊNCIAS	124
APÊNDICES	132
ANEXOS	135

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Processo de comunicação em marketing.....	15
Figura 2: Comunicação entre governantes e governados.	24
Figura 3: Escala de critérios de vinculação.	30
Figura 4: Mapeamento dos Públicos.....	31
Figura 5: Três dimensões da comunicação governamental.	32
Figura 6: Modelo Teórico Operacional	37
Figura 7: Municípios mineiros em estudo.	47
Figura 8: Ações que culminaram na criação da PNRS.....	56
Figura 9: Relação do CEIVAP e da AGEVAP com os órgãos estaduais e federais. ...	78
Figura 10: Página do site do MMA.	92
Figura 11: Página do Facebook do MMA	92
Figura 12: Jornal da Conferência Nacional do Meio Ambiente.	93
Figura 13: Pontos positivos, negativos e alternativas.....	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais mudanças causadas pela Lei 11.305/2010.....	10
Quadro 2: Modelos de análises, orientação e elementos centrais.....	34
Quadro 3: Elementos centrais das categorias.	36
Quadro 4: Categorias e subcategorias.....	38
Quadro 5: Estrutura interna do MMA.	46
Quadro 6: Criação da PNRS	55
Quadro 7: Participação na formação da agenda política.	58
Quadro 8: Efetividade quanto à participação.....	61
Quadro 9: Estratégia de comunicação.	65
Quadro 10: Conhecimento e relevância das metas.	68
Quadro 11: Conhecimentos dos prazos.	72
Quadro 12: Formas de acesso a recursos e informações técnicas.	77
Quadro 13: Repasse de informações de gestões anteriores.	82
Quadro 14: Canais de feedback entre governo e sociedade.....	85
Quadro 15: Divulgação.....	91
Quadro 16: Eficiência do conjunto de mídias.....	95
Quadro 17: Clareza e Conteúdo.....	99
Quadro 18: Capacidade de entendimento.	102
Quadro 19: Limitações.	107
Quadro 20: Pontos positivos e negativos da comunicação.....	110
Quadro 21: Percepção dos gestores quanto à eficiência da comunicação.	114
Quadro 22: Síntese das análises.....	119

RESUMO

CEZAR, Layon Carlos, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2014. **Análise da Comunicação Governamental sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos na Zona da Mata Mineira.** Orientadora: Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa. Co-orientador: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima.

Desde 2010, com a instituição da Política Nacional dos Resíduos Sólidos pela Lei nº 12.305, a questão do “lixo” obteve um importante marco legal, uma vez que a política trouxe um conjunto de diretrizes e instrumentos necessários para sua destinação e tratamento adequado. A principal meta da política é a eliminação dos chamados lixões a céu aberto até 2014. A apresentação de Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos é condição para que os estados e municípios tenham acesso aos recursos da União necessários à criação de infraestrutura adequada para a gestão dos mesmos. Entretanto, o prazo para apresentação desses planos terminou em 02 de agosto de 2012 e apenas 10% dos municípios brasileiros apresentaram alguma proposta ao Ministério do Meio Ambiente. Dentre os inúmeros motivos que podem ter influenciado para o baixo número de planos apresentados, tem-se como pressuposto que falhas no processo de comunicação governamental podem ter contribuído para tal questão. Sendo assim, o objetivo deste estudo é analisar o processo de comunicação governamental a respeito da Política Nacional de Resíduos Sólidos à luz dos critérios de eficiência e eficácia da comunicação. A pesquisa foi realizada nos principais municípios da Zona da Mata Mineira, uma vez que a região apresenta-se como a terceira mais populosa do estado, sendo que nenhum dos municípios dessa região apresentou o plano dentro do prazo. O recorte desta pesquisa foram o Ministério do Meio Ambiente, as Secretarias de Meio Ambiente e, em alguns casos, as Autarquias ligadas na execução dos serviços correlatos à questão dos resíduos sólidos de cada município. A coleta dos dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas a responsáveis pela comunicação no Ministério do Meio Ambiente e gestores públicos municipais ligados à área ambiental. Os dados foram analisados por meio de uma técnica conhecida como análise de conteúdo, a partir do software *NVivo*. Os principais resultados apontam para necessidade de criação de maiores instâncias para publicidade das ações por meio de espaços de diálogo. Por outro lado identificou-se a necessidade de criar estratégias de comunicação de acordo com os públicos e a de utilizar mídias que atendam as particularidades dos municípios. Conclui-se então, que a comunicação governamental a respeito da Política Nacional dos resíduos Sólidos pode ser considerada eficiente em alguns pontos e não é eficaz.

ABSTRACT

CEZAR, Layon Carlos, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2014. **Analysis of Governmental Communication about National Policy of Solid Waste in Mata Mineira Zone.** Advisor: Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa. Co-advisor: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima.

Since 2010, the issue “trash” has obtained an important legal event with the institution of the National Policy of Solid Waste by the Law number 12.305, once that the policy brought a range of direction and necessary instruments of its destination and right treatment. The main goal of the policy is the elimination of open dump until 2014. The presentation of Management Plans of Solid Waste is the condition for states and municipalities have access to Union resources necessities to the creation of adequate infrastructure for their management. Nevertheless, the deadline for the presentation of these plans finished on August 2nd, 2012 and only 10 % of the Brazilian municipalities presented some propose to the Environment Ministry. Among the various reasons that may have influenced the low number of plans presented, there is the presupposition that fails in the government communication process might have contributed for this. Thereby, the aim of this study is to analyze the government communication process concerning the National Policy of Solid Waste to light the criteria of communication efficiency and effectiveness. The research was carried out in the main municipalities of Mata Mineira Zone, since that the region is the most populous of the state and the municipalities of this region did not present a plan in the deadline. The data collected was Environment Ministry, Environment Department and, in some cases, the Autarchy involved in the execution of correlated services to the issue of solid waste of each municipalities. The data collection was done by semi structured interviews to people responsible by communication in the Environment Ministry e municipal public managers associated to environmental area. The data was analyzed by the content analysis technique and generated by the software *NVivo*. The main results indicate the need of bigger instances for actions publicity through spaces of dialogue. On the other hand, we identified the necessity to create communication strategies according to the publics and the use of media that attends to municipalities’ particularities. We conclude that the governmental communication regarding the National Policy of Solid Waste can be considered efficient in some points but it is not effective.

CAPÍTULO I INTRODUÇÃO

No cenário das políticas públicas, a escassez de planos e ações bem estruturadas voltadas para o meio ambiente e para o saneamento básico vem sendo alvo de amplas discussões na agenda pública brasileira. Enquanto o país vive uma intensa expansão rumo ao desenvolvimento econômico e tecnológico, questões ligadas ao meio ambiente e ao uso inadequado dos recursos naturais permanecem sem soluções que possam ser consideradas mensuráveis. Algumas iniciativas em prol de setores específicos, como o saneamento básico, foram desenvolvidas ao longo do tempo, porém o desafio de implementação ainda é grande.

No Brasil, a Política Nacional de Saneamento Básico foi instituída pela Lei nº 11.445, representando a partir de 2007 um marco regulatório para o setor, uma vez que desde 1980 eram inexistente políticas públicas específicas nessa área. A política teve, desde seu processo de formação até a implementação, um conjunto de medidas e ações voltadas para o tratamento de distribuição de água, tratamento e coleta de esgoto, drenagem e armazenagem de águas pluviais, além de tratamento e destinação adequada dos resíduos sólidos. Frente à complexidade encontrada para a gestão dos resíduos sólidos, em 2010 foi instituída a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS) pela Lei nº 12.305.

Advinda de desdobramentos de outras políticas (Política Nacional de Meio Ambiente Lei 6.938/81; Lei de Crimes Ambientais Lei 9.605/98; Política Nacional de Educação Ambiental Lei 9.795/99; Política Nacional de Saneamento Básico Lei 11.445/07), a PNRS foi criada no intuito de responsabilizar os geradores dos resíduos sólidos pela emissão sustentável dos mesmos e pela sua destinação adequada (MONTAGNA, 2012). A proposta da política envolve o poder público (responsável pela elaboração dos planos de gestão dos resíduos sólidos), o setor empresarial (responsável pela logística reversa) e a sociedade civil, (responsável pela destinação adequada dos resíduos e por participarem da arena de debates para a discussão, criação e implementação de Planos Municipais de Gestão dos Resíduos Sólidos).

De acordo com a PNRS, o setor público torna-se o mediador quanto à elaboração de planos e à sociedade atuante no desenvolvimento das medidas planejadas. Tais medidas devem estar associadas às metas governamentais de extinguir os lixões a céu aberto até 2014, bem como estruturar um sistema de coleta, reciclagem e destinação dos resíduos sólidos em todos os municípios brasileiros. A alternativa encontrada para a destinação adequada dos

resíduos sólidos é, em primeiro momento, a reciclagem, feita por cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis e, em caso da não capacidade de reciclagem, a destinação para aterros sanitários.

Na perspectiva da política, as cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis além de aproveitarem os resíduos e os comercializarem, gerando assim novas oportunidades de trabalho e renda, terão a oportunidade de auxiliar a limpeza urbana diminuindo, dessa forma, o volume de materiais nas ruas. Os aterros sanitários, por sua vez, passarão a armazenar o que realmente é lixo, de forma adequada, sem poluição do solo, do lençol freático ou do ar.

A construção de usinas de reciclagem e aterros sanitários, que representa grandes custos para os estados da federação e para os municípios, seria financiada por recursos da União. A PNRS determina que os recursos necessários para a criação dessas iniciativas somente se viabilizarão com a apresentação dos referidos Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos. Os estados e municípios, por sua vez, não angariariam recursos sem a apresentação detalhada das medidas a serem implementadas para a gestão dos resíduos sólidos. Entretanto, o prazo para a apresentação destes planos terminou em 02 de agosto de 2012.

Sendo assim, a comunicação pode se configurar como um ponto de análise, já que, a partir do que é comunicado a nível federal, é esperada uma resposta tanto a nível estadual quanto a municipal. No campo das políticas públicas, a comunicação tem se mostrado eficiente, uma vez que, pelos seus inúmeros canais, tem-se o poder de divulgar as informações, repassar a mensagem e de certa forma, e assim estimular a sociedade civil a participar da vida política e dos assuntos a ela relacionados. A comunicação constitui, portanto, desde o processo de formação da agenda para a construção da política pública, até o processo de implementação e avaliação da mesma. Sua pretensão primeira é divulgar os principais objetivos, as principais metas e os instrumentos necessários para o alcance destas, permitindo ainda que os envolvidos tenham acesso à informação e, conseqüentemente, despertem seu espírito cívico.

1.1 O Problema e sua Importância

A comunicação entre governo e sociedade deve ser estabelecida de forma linear e contínua, sem interferências ou “ruídos”. Cabe aos governantes escolher a mídia adequada para que a informação possa ser repassada de forma eficiente aos públicos de interesse. Tal

eficiência pode ser mensurada na medida em que o receptor compreende a mensagem e os objetivos implícitos, propostos pela mesma.

A comunicação governamental torna-se, assim, um instrumento divulgador de políticas públicas, cujo papel está atrelado ao desenvolvimento de uma boa estratégia comunicacional que vise não apenas divulgar as informações, mas garantir que os tomadores de decisão a nível estadual e municipal tenham acesso a informação e a utilizarão em prol das atividades da política.

Por outro lado, alguns fatores como o curto espaço de tempo entre a elaboração e a implementação, o desinteresse de parte dos governantes estaduais e municipais, o jogo de interesses políticos e o desconhecimento do conteúdo da proposta, configuram como fatores que podem dificultar o alcance dos objetivos propostos pelas políticas públicas. Perante tais fatores, cabe aos detentores da informação, utilizarem de ferramentas que visem a eficiência e a eficácia quanto à divulgação das metas e objetivos, como forma de estimular todos os envolvidos a se engajarem nas causas de determinada política pública.

Para que a comunicação se estabeleça de forma eficiente e eficaz na divulgação nesse contexto, torna-se necessário o atendimento a critérios específicos como, por exemplo: planejamento de mensagem, linguagem e simbolismo, o uso adequado de mídias, frequência de informação adequada, tipo, perfil e necessidades do público alvo. Muitos desses critérios foram desenvolvidos para mensurar a comunicação a nível empresarial, em que o objetivo final foi o de alinhamento da comunicação às diretrizes estratégicas organizacionais, visando o lucro (DIAS, 2006).

Ao se direcionar para a comunicação governamental, os critérios de eficiência e eficácia são contemplados, ao passo que a comunicação passa a criar e manter espaços para participação popular, bem como adequar seu conjunto de mídias aos públicos receptores dessas informações, repassar informações técnicas quanto a prazos e objetivos de determinada política pública, campanha ou plano de governo. Para entender esse processo, torna-se de fundamental importância analisar se a criação de vínculos com os atores envolvidos ocasionou mudança de percepção a partir das informações produzidas e divulgadas (HENRIQUES et al, 2002).

A comunicação age nas políticas públicas, portanto, como um meio necessário para divulgação das etapas e mobilização dos envolvidos. Seu principal objetivo é diminuir as barreiras entre governantes e governados no intuito de disseminar as informações contidas e preconizadas em lei. O objetivo ao repassar tais informações centra-se na importância de cumprir as metas estipuladas e buscar solucionar determinada situação vivenciada pela

sociedade. No caso da PNRS, por exemplo, a grande meta governamental é capacitar gestores e a sociedade como um todo, para que juntos, possam discutir a melhor forma de acabar com os lixões até 2014.

Entre as diretrizes propostas pela PNRS, a questão do prazo para apresentação de Planos Estaduais e Municipais de Gestão dos Resíduos Sólidos vem se caracterizando como um obstáculo. Os municípios tiveram até o dia 02 de agosto de 2012 para apresentarem Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos para acesso a recursos da União. Todavia, de acordo com pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2013), somente cerca de 10% dos municípios brasileiros apresentaram alguma proposta dentro do prazo. Considerando a disponibilidade de recursos da União e o baixo volume de propostas apresentadas, a PNRS tem se mostrado incipiente, uma vez que as ações propostas não obtiveram o resultado esperado até o momento.

Perante os números de propostas apresentadas, nota-se que o estado de Minas Gerais teve baixa representatividade frente à elevada quantidade de municípios e à relevância do mesmo a nível nacional. O estado é considerado atualmente o segundo mais populoso, conforme dados do IBGE (2010), e possui 853 municípios distribuídos em 12 mesorregiões (Campo das Vertentes, Central Mineira, Jequitinhonha, Metropolitana de Belo Horizonte, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Oeste de Minas, Sul e Sudoeste de Minas, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce e Zona da Mata).

Segundo informações do MMA (em anexo), ainda que não haja obrigatoriedade de apresentação ao Ministério, apenas 4 municípios mineiros expuseram alguma proposta de Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos dentro do prazo estipulado. São eles: Itaúna (Região Metropolitana), Formiga (Oeste de Minas), Guaranésia (Sul e Sudoeste de Minas) e Guaxupé (Sul e Sudoeste de Minas). A região da Zona da Mata é a terceira mais populosa do estado, com 11,9% do total de habitantes (IBGE, 2010), e no entanto, nenhum município apresentou o plano dentro do prazo estipulado.

A partir dos argumentos supracitados, é pertinente questionar: **como a comunicação a respeito da Política Nacional de Resíduos Sólidos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais pode ser entendida, a partir dos critérios de avaliação da eficiência e eficácia da comunicação governamental?**

Para responder a essa pergunta, torna-se necessária uma análise detalhada do processo de comunicação governamental entre o Ministério do Meio Ambiente e os municípios mencionados, visando identificar como os gestores municipais foram envolvidos no processo de criação da política pública, como as informações sobre a PNRS são repassadas aos

municípios e quais canais midiáticos são utilizados para tal. Tem-se como premissa principal que a presença de falhas no processo de comunicação pode configurar como um dos fatores responsáveis pelo baixo número de propostas apresentadas ao governo e, por consequência, enfrentar possíveis dificuldades na consolidação da PNRS frente aos gestores municipais. Cabe destacar que, além de possíveis falhas no processo de comunicação, fatores ligados à intersectorialidade das políticas públicas culminaram na indefinição de ações nos níveis federais, estaduais e municipais, uma vez que o jogo de interesses e a dificuldade de atendimento a particularidades regionais podem estar implícita ou explicitamente ligados à baixa apresentação desses planos.

1.2 Objetivos Geral e Específicos

O presente estudo tem por objetivo geral analisar o processo de comunicação governamental a respeito da Política Nacional de Resíduos Sólidos à luz de critérios de eficiência e eficácia da comunicação.

Especificamente, pretende-se:

- a) Caracterizar os locais onde foram realizados os estudos;
- b) Investigar a participação dos gestores municipais no processo de elaboração da Política Nacional dos Resíduos Sólidos;
- c) Identificar o tipo de informação gerada pelo Ministério do Meio Ambiente a respeito da Política Nacional dos Resíduos Sólidos;
- d) Levantar a coerência entre as ferramentas midiáticas utilizadas pelo MMA na disseminação da PNRS e a realidade dos municípios e;
- e) Identificar a percepção de eficiência dos gestores municipais, a respeito da comunicação governamental sobre a Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

1.3 Estrutura do Trabalho

O presente estudo encontra-se estruturado a partir de capítulos. O Capítulo I, Introdução, apresenta o delineamento da pesquisa, o problema, sua relevância, bem como os objetivos geral e específicos. O Capítulo II apresenta uma contextualização a respeito da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. O Capítulo III apresenta o referencial teórico sobre Políticas Públicas, Comunicação em Marketing no setor público, Comunicação Governamental e Modelos de Avaliação da Comunicação. O Capítulo IV descreve a metodologia utilizada no estudo, caracterizando o tipo de pesquisa, o modelo teórico

operacional, a coleta de dados e o tratamento, análise e apresentação de dados. O Capítulo V apresenta os resultados encontrados e sua análise aliados a teoria. O Capítulo VI, por sua vez, traz um quadro síntese das principais análises realizadas. Finalizando a discussão, o Capítulo VII apresenta a conclusão final e as principais limitações do estudo, seguindo-se das referências bibliográficas, apêndices e anexos.

CAPÍTULO II POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

No contexto brasileiro, a questão dos resíduos sólidos sempre esteve atrelada a uma das áreas do saneamento básico. Além dos resíduos sólidos, o setor de saneamento básico é responsável pelas áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana. A Constituição Federal de 1988 enfatiza a legislação das águas como um dever do Estado, sendo os resíduos sólidos um dos aspectos incluídos na legislação (BARROSO, 2007).

Somado ao crescimento desordenado de algumas cidades brasileiras e à ausência de políticas públicas eficientes para o setor, a produção de resíduos sólidos vem crescendo de forma descompassada. A Lei 11.445/2007 instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2007), representando um marco regulatório para o setor, uma vez que o mesmo não existia desde 1980. No entanto, a política enfatizou, na maioria das vezes, ações em prol do abastecimento de água e tratamento de esgoto, ficando os resíduos sólidos à mercê de atenção e investimentos.

A problemática do lixo agravou-se consideravelmente com o passar do tempo no Brasil. Dados da Abrelpe (2011) ressaltam que a geração dos Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil registrou um crescimento de 1,8%, de 2010 para 2011; tal percentual é superior à taxa de crescimento populacional urbano do país, que no mesmo período foi de 0,9%. O crescente surgimento dos chamados “lixões a céu aberto” agravou ainda mais a situação, uma vez que a destinação adequada dos resíduos nunca foi respeitada. Complementarmente, a falta de instruções sobre a destinação de resíduos sólidos e os altos níveis de poluição do solo e do ar culminaram para a criação (após 20 anos de tramitação no Congresso Nacional) da Lei 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A PNRS surge como uma alteração da Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, mas que deixava alguns pontos sem atenção específica.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2013b), a Lei nº 12.305/10 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) contém importantes instrumentos que dão subsídios para que o Brasil avance no enfrentamento de problemas ambientais, sociais e econômicos, provenientes do manejo inadequado dos resíduos sólidos. A política é voltada

para a prevenção e diminuição na geração de resíduos sólidos, estimulando o aumento da reciclagem, a reutilização dos resíduos sólidos¹ e a destinação adequada dos rejeitos².

A PNRS é orientada a partir de princípios, objetivos, instrumentos, formas de gestão integrada, gerenciamento de resíduos sólidos, responsabilidade dos geradores e do poder público, bem como a partir de instrumentos econômicos aplicáveis. Sobre os princípios, destaca-se a noção de prevenção quanto à produção dos resíduos e a precaução quanto à destinação adequada dos mesmos. Destaca-se ainda, a penalização ao poluidor e a responsabilização dos infratores, a cooperação que pode ser estabelecida entre municípios, a responsabilidade compartilhada e a criação do sistema de informações (SINIR – Sistema de Informações Sobre Resíduos Sólidos) destinado a reunir informações a respeito da gestão dos resíduos sólidos em vários municípios.

Assim sendo, o principal objetivo proposto pela PNRS é a eliminação dos lixões até 2014. Tal medida tornou-se emergencial uma vez que os números relacionados à destinação inadequada dos resíduos tornaram-se alarmantes, conforme se pode perceber. De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, em 2008, 50,8% do destino final dos resíduos constituíram os lixões a céu aberto (IBGE, 2008). Tais lixões configuram como uma das piores alternativas para destinação dos resíduos por não oferecer nenhum tipo de proteção ao meio ambiente. As demais formas de destinação dos resíduos sólidos encontram-se dispostas na Tabela 1, por unidade de destino dos mesmos.

Tabela 1: Destino final dos resíduos sólidos, por unidades de destino dos resíduos.

Ano	Destino final dos resíduos sólidos, por unidade de destino dos resíduos (%)		
	Vazadouro a céu aberto	Aterro Controlado	Aterro Sanitário
1989	88,2	9,6	1,1
2000	72,3	22,3	17,3
2008	50,8	22,5	27,7

Fonte: IBGE (2008)

Para que a meta se cumpra, a PNRS possui vários instrumentos necessários para execução das atividades. Entre eles, destacam-se os Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos³,

¹ Segundo o BRASIL (2013b), os resíduos sólidos podem ser entendidos como aquilo que tem valor econômico e pode ser reciclado ou reaproveitado.

² Os rejeitos podem ser entendidos como aquilo que não pode ser reciclado ou reutilizado.

³ Art. 14. São planos de resíduos sólidos: I - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; II - os planos estaduais de resíduos sólidos; III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos; V - os planos

que devem ser elaborados de forma participativa pelos estados e ou municípios, para acesso aos recursos da União. Para a elaboração desses planos, são necessários dados técnicos do volume de resíduos sólidos gerado e as formas de destinação desses resíduos. De forma paralela, a coleta seletiva e os sistemas de logística reversa também se destacam como instrumentos, uma vez que incentivam a criação e o desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Destaca-se também a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado, visando o contínuo desenvolvimento de pesquisas em prol de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos (BRASIL, 2010a).

A elaboração de Planos Municipais de Gestão dos Resíduos Sólidos é condição para o acesso a recursos da União. Tais planos visam a estruturação de empreendimentos e serviços voltados para a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos. Cabe ressaltar que tem prioridade os municípios que trabalharem sob a forma de consórcios públicos⁴ e aqueles que, por meio de cooperativas e associações de catadores com baixa renda, implantarem a coleta seletiva. Para os municípios com uma população inferior a 20.000 habitantes, os planos podem ter conteúdo simplificado.

A gestão dos planos deve estabelecer-se de forma integrada. A Lei nº 12.305/2010 destaca que é de responsabilidade do Distrito Federal e dos municípios organizarem alternativas em que a gestão dos resíduos sólidos possa ser explorada. Cabe ao Estado o controle e a fiscalização das atividades dos geradores de resíduos, sujeitos a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

A responsabilidade, todavia, deve ser compartilhada entre o setor público, o setor privado e os demais envolvidos no processo. Aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, cabe o investimento em produtos cujo material criado tenha condição de ser reciclado, de forma que contenha informações que incentivem a reciclagem e que possam ser coletados pelo sistema da logística reversa. A responsabilidade compete de igual modo aos proprietários de empresas que fornecem materiais para a confecção de embalagens (NASCIMENTO NETO, 2013).

Em relação aos instrumentos econômicos, o poder público tem a opção por criar linhas de financiamento e medidas indutoras para atender as iniciativas de prevenção e de redução

municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010a).

⁴ Os consórcios Públicos estão previstos na Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (BRASIL, 2005).

quanto à geração de resíduos sólidos, implantação de infraestrutura adequada para o tratamento dos resíduos em cooperativas e associações de catadores, bem como desenvolvimento de projetos e pesquisas que visem alternativas para a diminuição e a correta destinação dos resíduos sólidos (BRASIL, 2013b). Dessa forma, a criação da PNRS tornou-se preponderante para a questão dos resíduos sólidos, uma vez que até a sua sanção não existiam mecanismos específicos para o assunto. Ainda nessa direção, Marchi (2011) destaca que a PNRS é um instrumento impulsionador de novas diretrizes, permitindo a ampliação quanto à visibilidade das ameaças ambientais provenientes do descarte inconsciente dos resíduos sólidos.

Em síntese, as principais mudanças ocorridas a partir da PNRS estão dispostas no Quadro 1.

ANTES	DEPOIS
Não há prioridade para a questão dos resíduos sólidos urbanos	Torna-se responsabilidade dos municípios o plano de metas sobre resíduos, com participação dos catadores
Disposição final inadequada dos resíduos sólidos em lixões na maioria dos municípios	Erradicação dos lixões em até quatro anos, a contar da promulgação da Lei
Não existe prioridade no tratamento adequado para os resíduos sólidos orgânicos	A chamada compostagem passa a ser um requisito obrigatório para o tratamento dos resíduos sólidos orgânicos
As escassas ações de coleta seletiva, além do alto custo, são ineficaz para reduzir os volumes de resíduos sólidos a serem dispostos em aterros sanitários	A coleta seletiva torna-se obrigatória, devendo-se controlar seus custos e fiscalizar a qualidade do serviço
Os catadores executam suas atividades na informalidade, estando expostos a condições insalubres de trabalho	Incentivo ao cooperativismo, e regulamentação da profissão de catador. As cooperativas serão contratadas pelos municípios para coleta e reciclagem
Além de pouca disponibilidade, os materiais recicláveis presentes no mercado apresentam baixa qualidade	Aumenta-se a quantidade e melhora-se a qualidade da matéria-prima reciclada
Inexistência de lei nacional para orientar os investimentos das empresas na gestão dos resíduos sólidos	Passa a existir marco legal para estimular ações empresariais voltadas à gestão dos resíduos sólidos
Baixa adesão da sociedade na separação do lixo reciclável nas residências	Adoção de responsabilidade compartilhada faz com que a separação do lixo reciclável seja mais criteriosa nas residências
Falta de informação técnica sobre os resíduos sólidos gerados no Brasil	Criação de sistemas de informação sobre resíduos sólidos, para auxiliar sua gestão
Inexistência da política de logística reversa associada à produção	Empresas passam a ser responsáveis pelos resíduos gerados e pelo descarte de seus produtos

Quadro 1: Principais mudanças causadas pela Lei 11.305/2010

Fonte: Montagna (2012)

CAPÍTULO III REFERENCIAL TEÓRICO

Esta pesquisa recorreu a discussões teóricas em torno de políticas públicas, comunicação em marketing, comunicação governamental e as diferentes formas de avaliação da comunicação. No primeiro momento, serão explanados os principais conceitos de políticas públicas, a conceituação do *policy cycle*, seus principais modelos e formas de avaliação. Posteriormente serão elucidadas as definições de comunicação em marketing, traçando um paralelo com a comunicação organizacional. Após as discussões supracitadas, se poderá delinear o norte teórico desta pesquisa, que é a comunicação governamental.

Inicialmente, haverá um recorte histórico quanto ao desenvolvimento de estudos em comunicação organizacional, passando pela comunicação pública, até sua definição mais aplicada à área de comunicação governamental. Ao se definir tais pontos, as diferentes formas de avaliação da comunicação são exemplificadas no decorrer do referencial proposto.

3.1 Políticas Públicas

A conceituação envolvendo políticas públicas está associada à forma como os governantes implementam suas ações, uma vez que elas podem ser entendidas como o conjunto de ações desenvolvidas para solucionar uma demanda da sociedade. SECCHI (2010, p.2) destaca que a política pública representa um conjunto de orientações à “atividade ou à passividade de alguém” visando a resolução de um problema de ordem relevante. Dias e Matos (2012) enfatizam que as políticas públicas representam um conjunto de ações elaboradas e implementadas pelo governo cujo principal objetivo é estabelecer meios de equidade para o convívio social, melhorando a qualidade de vida e as condições dignas para sobrevivência e crescimento socioeconômico.

De acordo com Souza (2006), é preciso analisar o conceito além da solução de problemas, tornando necessário incorporar à definição o embate em torno das ideias e interesses, o papel dos governos, governantes e governados, incluindo assim, o papel da cooperação entre os referidos grupos. Visando maior entendimento quanto às características e peculiaridades do processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, tornou-se convencional a criação de uma metodologia que caracterize as políticas públicas como um somatório de etapas. Tal metodologia pode ser entendida como *policy cycle*, ou em tradução livre, ciclo de políticas públicas.

Na literatura não há um consenso sobre quantas fases o ciclo de políticas públicas deve incorporar; no entanto, acredita-se que as principais fases estão agrupadas na seguinte ordem: 1) Formação da Agenda; 2) Formulação de Políticas; 3) Processo de Tomada de Decisão; 4) Implementação e; 5) Avaliação (SOUZA, 2006).

A primeira etapa envolve o processo de identificação e determinação das principais questões que serão debatidas pelo governo. Realizado o levantamento, os *policy makers* escolhem, dentre as inúmeras propostas disponíveis, qual(is) áreas são prioritárias e plausíveis da criação de uma política específica. O processo de análise e escolha é feito por meio de indicadores que mostram as condições de determinada situação, e, a partir da análise, define-se a agenda na qual serão concentrados esforços para a criação de planos e metas justificáveis à criação de uma nova política pública.

Uma vez definida a agenda, a etapa seguinte concentra-se na formulação da política pública. No processo de elaboração da mesma, são identificadas alternativas e definidas as principais linhas de atuação. Nessa fase, os *policy makers* alinham os dados existentes com os interesses dos diversos atores para a formulação da política. Para que se criem políticas públicas próximas às demandas sociais, deve-se escolher o direcionamento que a mesma deve abarcar. Nesse sentido, de acordo com Secchi (2010), é preciso entender, inicialmente, qual é o foco da intervenção governamental, pois essa intervenção pode elaborar políticas públicas de acordo com as diretrizes de governo que tende a priorizar modelos específicos de acordo com a situação encontrada.

Durante o processo de elaboração das políticas públicas, seus objetivos devem estar ligados ao objetivo ou à área a que o governo pretende ceder maior atenção, provenientes do conjunto de argumentos que justificam os investimentos e ações. Aos cidadãos, cabe acompanharem as manifestações em torno do processo de elaboração, de modo que visem a criação de estruturas condizentes com as realidades e ou problemas vivenciados por eles, evitando assim um distanciamento entre o que está sendo elaborado e o que está sendo implementado. Considera-se como essencial nessa fase, a criação de arenas comunicativas de debates entre os diversos públicos de interesse, para que ocorra a promoção do diálogo e estabelecimento de posicionamentos.

No cerne da questão sobre o processo de elaboração de políticas públicas, diferentes modelos caracterizados como ideais a serem alcançados surgiram com o desenvolver dos estudos na área. De acordo com Gelinski e Seibel (2008), encontram-se até o momento quatro modelos desenvolvidos quanto à elaboração de políticas públicas. São eles: o modelo lata de lixo, a coalizão de defesa, arenas sociais e equilíbrio interrompido.

De acordo com o modelo caracterizado como “lata de lixo”, deve-se considerar que as alternativas aos problemas estão numa lata de lixo e os gestores acabam, por vezes, adaptando os problemas às soluções disponíveis, assinalando assim o método de tentativa e erro. Por outro lado, o modelo de “coalizão de defesa” considera que grupos com valores e crenças semelhantes podem defender pontos de vistas próximos e “falarem a mesma língua” no processo de elaboração. Complementarmente, no modelo de “arenas sociais” considera-se que os vínculos e trocas entre a *policy community* alicerça as discussões em prol das políticas públicas, criando, desse modo, laços de confiança ao se trabalhar com assuntos bem delimitados. Por fim, o modelo do “equilíbrio interrompido” considera que as políticas públicas passam por períodos longos de estabilidade, que são interrompidos por momentos de rápida mudança, e criam, com isso, margem para elaboração do processo de imagem política (LOBATO, 1997).

Ainda que existam vários modelos, cabe justificar que não há um modelo universal para elaboração de políticas públicas. Porém, as experiências teórico-empíricas desenvolvidas até o momento apontam para esses quatro modelos supracitados. As experiências brasileiras, por exemplo, assinalam para a institucionalização de modelos que ganharam força a partir da Nova Administração Pública, onde as questões gerenciais consideraram a sociedade civil como cliente-cidadão e criaram canais institucionais de participação (PAULA, 2007).

Retomando o ciclo de políticas públicas, na terceira fase é evidenciado o “processo de tomada de decisões”, em que se escolhem alternativas de ação e intervenção aos problemas levantados que necessitam de uma política de atuação. As políticas de atuação são expressas por meios de leis, decretos, resoluções e outros meios que estejam na competência na administração pública.

Na quarta fase, são enfatizados os passos para a “implementação” como resultado do planejamento e da escolha transformada em ação. Os modelos de implementação são baseados na disputa de interesses e na necessidade da sociedade civil. Nessa fase, duas abordagens antagônicas (*top-down* e *botton-up*) caracterizam as políticas públicas que serão implementadas (PÜLZL; TREIB, 2007).

A concepção caracterizada como *top-down* enfatiza um processo de tomada de decisões políticas de forma autoritária, elaborada por gestores públicos e direcionada à sociedade sem muita interação entre os diferentes públicos de interesse. Na contramão dessa concepção, a abordagem *botton-up*, de acordo com Souza (2003), representa um modelo em que a análise acontece a partir dos implementadores, decisores ou atores, e não somente no

governo. A autora salienta ainda que o foco dessa abordagem é concentrar a análise no cerne do problema, no qual a política pública visa atender.

Na quinta e última fase do ciclo de políticas públicas, ocorre o processo avaliação. Ainda que esta fase manifeste-se como última etapa do processo, acredita-se que a mesma deva ser feita durante todo o ciclo das políticas públicas. Por intermédio dessa última fase, são avaliados os avanços e desafios da proposta em questão, gerando novos indicadores para formulação ou estruturação de novas políticas públicas, completando assim um ciclo que tende à continuidade permanente.

A importância desse processo de avaliação torna-se essencial para a identificação de possíveis falhas e construção de novas diretrizes para as políticas públicas. Fatores como eficiência, eficácia e efetividade representam os indicadores para avaliação das políticas em termo de qualidade. No entanto, essa avaliação deve ser feita comparando-se o que foi proposto com o panorama apresentado, e a implementação das ações, além de, complementarmente, investigar as entrelinhas e os processos desenvolvidos em cada etapa (JAN; WEGRICH, 2007).

Em suma, cabe ressaltar que desde o processo de elaboração até o processo de avaliação, os governantes devem prezar pela *accountability* nas relações com a sociedade (FARIA, 2009). Torna-se necessário que as ações tenham um processo de comunicação efetivo entre governantes e governados, conferindo assim maior credibilidade e engajamento por parte da sociedade civil (SALDANHA, 2006). Esse processo de comunicação governamental tende a estimular o acompanhamento e monitoramento pelos públicos de interesse, permitindo a reestruturação ou construção de novas políticas públicas.

3.2 Comunicação em Marketing no setor público

A elaboração de estratégias de comunicação torna-se necessária uma vez que toda organização deve moldar suas ações preocupando-se com o mercado no qual está inserida e os públicos para os quais se volta. Loverlock e Wirtz (2006) enfatizam a importância de se criar um mix de comunicação na prestação de serviços, pois, segundo os mesmos, tais ferramentas imprimem credibilidade, confiança e tranquilidade, criando uma imagem forte perante a sociedade.

A comunicação como estratégia de marketing deve integrar-se às aspirações das organizações para que se observe a eficiência em suas ações. Kotler e Armstrong (2007) destacam que a comunicação de marketing focaliza metas de rápido resultado para a conscientização e construção da imagem organizacional frente a seu público-alvo. Para

McKenna (1991), não se pode esquecer que a comunicação é um sistema de diálogo onde a organização deve ouvir o seu público e este deve ceder o *feedback* sobre a aceitação e adaptação da informação recebida. Para a autora, a comunicação efetiva de marketing só é possível ao passo que relacionamentos são criados com o público alvo, tornando-se experiências ao longo do tempo.

Dessa forma, para que a comunicação atenda o objetivo proposto, o emissor da mensagem deve constituir um conjunto de informações que a princípio pareçam codificadas, mas que a partir dos meios midiáticos utilizados, o receptor tenha condições de decifrá-las e entender seu conteúdo. Estes signos são enviados por diferentes canais de comunicação a um receptor, que decodifica e interpreta a mensagem (BYERS, 1997). No caso da comunicação em marketing, o processo comunicacional deve estabelecer-se por meio de estratégias que visem retorno aos investimentos e crie um canal de comunicação entre organização e público-alvo (ARGENTI, 2011). O esquema analítico simplificado do processo de comunicação em marketing pode ser observado na Figura 1.

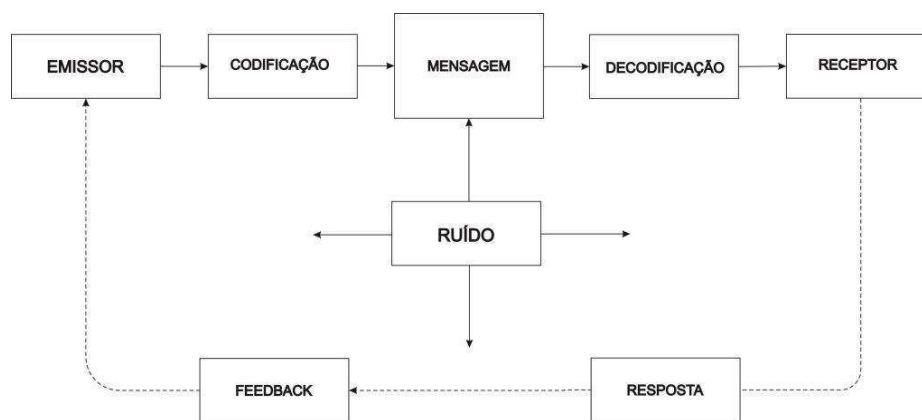


Figura 1: Processo de comunicação em marketing.
Fonte: Adaptado de Byers (1997).

Para a efetivação da comunicação é necessária a escolha de canais ou mídias de comunicação adequadas ao conteúdo da mensagem e ao receptor. Tanto nas organizações do setor privado quanto nas organizações do setor público, torna-se importante a utilização de mídias que traduzam os símbolos gerados e concretizem o poder das informações em formas de mensagens. Essa visão de mídia como meio difusor da mensagem vai ao encontro da concepção de Minadeo (2008, p.367) que a entende como “o estudo, a análise e a

interpretação de adequação dos veículos de comunicação da mensagem publicitária que se procura anunciar”.

No processo comunicacional, os canais utilizados são os grandes responsáveis por transportar a mensagem até o receptor por meio de diferentes mídias. A qualidade da mensagem pode ser determinada pelo canal ou mídia utilizada. Para Robbins (2002, p.286) a escolha detalhada do canal deve ser feita de forma minuciosa, pois “alguns são valiosos por terem capacidade de (1) tratar com diferentes sinais ao mesmo tempo; (2) facilitar um rápido *feedback*, e; (3) ser muito pessoais”.

A utilização de determinadas mídias comunicacionais é responsável diretamente pelo impacto que a mesma irá gerar ao receptor. Podem-se destacar então os canais convencionais como jornais, televisão, internet, cartas e rádio enquanto formas eficientes de publicizar ações de marketing visando o mercado. Para Corrêa (2009), as mídias digitais como a internet merecem maior atenção, uma vez que o seu rápido crescimento mudou a maneira de se entender a comunicação nas organizações, emergindo uma nova forma de se estabelecer diretrizes voltadas para uma comunicação integrada.

A criação de estruturas de comunicação integrada não se estabelece apenas como forma de diminuir barreiras comunicacionais no âmbito do setor privado. A lógica estabelecida no setor público, ou mais especificadamente nas organizações públicas, está centrada na delimitação do cidadão como seu “cliente”. Toda e qualquer mídia de comunicação deve visar à prestação de informações para a sociedade. Além dos canais convencionais de comunicação, o setor público vem adquirindo novas ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para diminuir as barreiras entre o Estado e a sociedade civil. A adoção de ferramentas advindas da internet como redes sociais sites e blogs ganha cada vez mais espaço para consolidação da chamada comunicação governamental (TORQUATO, 2004).

Dessa forma, o uso das inúmeras ferramentas de comunicação pelo setor público possibilita não só o repasse de informações à sociedade, mas uma tentativa de estimular o cidadão a participar da vida política. De acordo com Curvello, o uso de diversas mídias comunicacionais no setor público trouxe à tona uma nova ordem comunicativa em que:

Temas como a transparência entre Estado e sociedade civil; o aumento dos fluxos de difusão de informações e serviços públicos; a abertura de processos decisórios no Estado por meio da comunicação e das chamadas a discussões públicas; a gestão de crises com a opinião pública; a consolidação das informações em um cenário de mídia pulverizada; entre outros, surgem como centrais para a compreensão dessa nova ordem comunicativa que se

processa, por exemplo, nas articulações entre comunicação publicitária, as políticas públicas de incentivos, a produção e circulação de notícias e a promoção de ações sociais (CURVELLO, 2009. p. 202).

De acordo com Silva (2009), a comunicação do governo assume três papéis: prestar contas, cultivar valores e mobilizar. A partir do real interesse dos governantes, as informações são divulgadas visando atender um dos papéis ou até mesmo os três. Sendo assim, as informações muitas vezes não são publicadas na íntegra ou não são divulgadas como deveriam se estabelecer. A escolha dos melhores canais midiáticos pode ajudar a resolver o impasse, desde que se considerem as características da população que receberá as informações, analisando ainda o direito de manifestação de seus interesses por parte do cidadão. Dessa forma é preciso considerar que:

o papel mediador desempenhado pelos meios de comunicação é visto permanentemente de maneira cética, uma vez que eles privilegiam não só o discurso de atores localizados no centro do sistema político, mas também dão forma à discussão a partir de astúcias e poderes ligados a mecanismos hierárquicos de seleção, de organização e de publicização das informações (MARQUES, 2009, p.23).

No setor público, a comunicação em marketing visa, em sua essência, levar informações ao seu público e criar um sistema de relacionamentos; entretanto seu foco não está condicionado primordialmente às determinantes do mercado competitivo e sim às demandas da sociedade. A sociedade é o grande público alvo nesse campo, sendo que toda ação de comunicação em marketing deve objetivar informar, influenciar e servir aos cidadãos (KOTLER; LEE, 2008). Para Torquato (1992), a comunicação em marketing dos governos e demais instituições públicas deve pautar-se principalmente no princípio da transparência, pois isso garante a “honestidade de propósitos” entre o que realmente acontece dentro das instituições e o que é repassado à sociedade.

3.3 Comunicação Governamental

O campo de estudos voltado para a comunicação abarca uma série de interpretações de acordo com seu objeto de análise. No âmbito da administração, o foco comumente é centrado na comunicação organizacional. Segundo Pinho (2006), a comunicação organizacional pode ser considerada como multifacetada e entendida como uma combinação de processos, pessoas, mensagens, significados e propósitos. Para Barichello (2009), a comunicação

organizacional concentra-se nos processos comunicacionais estabelecidos entre as organizações e seus públicos. Por outro lado:

(...) a comunicação organizacional é um metassistema social e tecnológico – que tem como objeto de estudo os processos comunicacionais, no âmbito das empresas e das instituições, suas redes de relacionamento e sociedade – definido dinamicamente a partir de suas inter-relações com os conhecimentos e as práticas das Ciências Sociais, das Ciências Humanas, das Ciências Exatas e das Ciências Biológicas (NASSAR, 2008, p.73).

Em um sentido mais amplo, a comunicação organizacional pode ser entendida não apenas como mero sistema de comunicação entre os diferentes atores, mas, como sistema de monitoramento de informações que abre diálogos entre diferentes grupos de interesses, levando assim ao entendimento de que a comunicação nas organizações não é apenas uma forma de repasse de informações, mas uma possibilidade de reconstrução (MARCHIORI, 2008).

A comunicação organizacional pode ser caracterizada como forma de comunicação interna, comunicação mercadológica e comunicação institucional (CORRÊA, 2009). No âmbito interno, a comunicação visa promover a comunicação administrativa, os fluxos e redes formais e informais e os veículos de comunicação. Como comunicação mercadológica, há uma busca pelo marketing, propaganda e exposição dos produtos ou serviços ofertados. Por fim, a comunicação institucional engloba as relações públicas, o marketing social, o jornalismo, a assessoria de imprensa e a propaganda institucional.

O campo de estudos voltados para análise da comunicação organizacional desenvolveu-se no cenário acadêmico sendo necessária a investigação e conceituação de acordo com a organização a qual está ligada, pois, conforme salientado por Torquato (2009, p.7) “a atividade do setor se sofisticou, ampliando o raio de ação”. A comunicação foi, ao longo de suas definições e implicações, resvalando para outros terrenos e espaços, ampliando o escopo e adicionando novos campos à área da comunicação (TORQUATO, 2004).

Nessa concepção, a comunicação voltada para o governo necessitava, ao longo do desenvolvimento dos estudos, de uma atenção especial que visasse uma caracterização não apenas como forma de transferência de informação, mas, uma investigação dinâmica e participativa perante a população, incorporando novas abordagens, novos enfoques teóricos e metodológicos, e que superasse a visão técnica e profissional dos campos de assessoria de imprensa, de marketing e de relações públicas (SAIS; BERGUE, 2010). A partir dessa

concepção, o contexto da comunicação governamental e comunicação pública ganha definições mais delimitadas e notoriedade nas agendas de pesquisa. No campo científico, é preciso traçar uma delimitação teórica quanto à comunicação pública e comunicação governamental para que determinados conceitos não sejam mal interpretados, uma vez que em muitas situações, ao se diferenciar tais conceitos, se considera apenas o senso comum ou simplesmente não se faz distinções.

Conforme Brandão (2009), a comunicação pública possui várias funções e denominações. Segundo a autora, a comunicação pública pode ser vista sob a ótica de cinco áreas de conhecimento e atividade profissional. São elas: 1) Comunicação Pública com os conhecimentos e técnicas da área de Comunicação organizacional; 2) Comunicação Pública identificada com comunicação científica; 3) Comunicação Pública identificada com comunicação do Estado e ou governamental; 4) Comunicação Pública identificada com comunicação política; e 5) Comunicação Pública identificada como estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.

Vista inicialmente sob a ótica dos conhecimentos e técnicas da área de comunicação organizacional, a comunicação pública é percebida no contexto interno das organizações como aquela que busca estratégias e soluções junto a seus diversos públicos, criando relacionamentos e projetando uma imagem da organização. O reflexo dessa comunicação é um sistema onde o foco é o mercado - neste caso, a sociedade. Seu objetivo principal é “vender” uma marca, uma imagem ou uma campanha (KOTLER; LEE, 2008). Essa perspectiva se dá em muitos países, onde o tratamento cedido à comunicação pública é semelhante ao de qualquer outra empresa. Consideram-se aqui, poucas especificidades ao setor público.

Paralelamente a essa visão, o entendimento da comunicação pública como comunicação científica manifesta-se na direção de divulgação científica⁵ de produção e difusão de conhecimento científico. Seu objetivo principal é criar redes de pesquisas e pesquisadores e, por meio dos estudos levantados, aguçar o interesse da população em participar mais da arena política criada em seu meio. Nesta seara, a comunicação está inserida na ciência da informação em que, por meio de investimentos públicos, pesquisadores buscam identificar falhas em no processo que acarretem problemas sociais e econômicos para a

⁵ No Brasil, o cenário de divulgação científica pode ser exemplificado por meio de duas áreas tradicionais de estudos: agricultura e saúde. A Comunicação Rural foi investigada ao longo dos anos, no intuito de desenvolver metodologias e estratégias adequadas a comunicação com o homem do campo. Por sua vez, a Comunicação na Saúde Pública foi desenvolvida como forma de se criar recursos pedagógicos para melhoria das condições de vida da população (BRANDÃO, 2009).

população e para o governo. Tais pesquisas configuram como a base de informações para a mídia e para a construção de políticas públicas do governo (BRANDÃO, 2009).

A comunicação pública como a comunicação do Estado e/ou governamental pode ser entendida como forma de articulação de informações entre Estado e sociedade. As ações nessa esfera estão voltadas para a capacitação dos públicos, visando a prática da cidadania. Todavia, em muitos casos, a comunicação governamental é interpretada como a própria comunicação pública. Para Brandão (2009), esse fenômeno só é possível quando a comunicação governamental torna-se instrumento de construção da agenda pública e, por meio desta, possa ser feita a prestação de contas estimulando assim o debate político. A comunicação governamental age, ao mesmo tempo, como forma de promoção de ideais e metas de determinado governo e como meio para estimular os públicos de interesse, dentre eles, a sociedade civil, no engajamento cívico.

A comunicação pública identificada no contexto da comunicação política contempla aspectos mais específicos. Seu objetivo principal está na prática do marketing político. São comuns nessa caracterização da comunicação, campanhas publicitárias que enalteçam o papel do representante político e das ações executadas e planejadas. Como salientado por Lima (2009), essa visão da comunicação pública ocupa posição de centralidade na sociedade, pois, por meio da tecnologia da informação e comunicação (TIC), grande parcela da população recebe as informações transmitidas pelos detentores do poder comunicacional. Nesse viés da comunicação pública, toda informação recebida está centrada em somente um emissor: o Estado. Cabe então aos receptores criar juízo de valor a partir do conteúdo divulgado.

A última caracterização da comunicação pública é identificada como estratégias de comunicação da sociedade civil organizada. Esta, pode ser entendida como o grande ideal a ser alcançado pelo modelo de comunicação que hoje vem sendo implementado na gestão pública. O objetivo principal dessa proposta de comunicação é estimular a sociedade ao engajamento em questões cívicas ampliando os espaços para participação nas decisões públicas. Tal percepção foi desenvolvida após inúmeras mudanças ocorridas no Estado, o que alertou a população sobre os problemas que poderiam ser resolvidos por elas mesmas com a ajuda do poder público. Essas mudanças mostraram que a responsabilidade pública não é alvo exclusivo do governo, e sim de toda a população interessada (BRANDÃO, 2009).

O contexto e a própria delimitação da comunicação governamental não se distanciam em grande escala da comunicação pública. Suas principais concepções também estão alicerçadas no Estado e na sociedade, porém, é preciso entender o contexto histórico para que se alcance uma definição mais clara e coerente a partir da realidade que foi se moldando.

O histórico da comunicação governamental no país pode ser identificado em uma perspectiva orientada inicialmente pelo controle de informações, e adota atualmente um aspecto pautado na interação com a sociedade. Torquato (2009), destaca a comunicação governamental alicerçada sobre cinco ciclos históricos: 1) O Ciclo Vargas; 2) O Ciclo Kubitschek; 3) O Ciclo Janista; 4) O ciclo Militar e; 5) O Ciclo da redemocratização.

As principais manifestações de comunicação se destacam no Ciclo do Governo de Getúlio Vargas, nos anos 1930, em que se priorizava a comunicação para as massas, adotando na maioria das vezes, um discurso pautado no marketing político em que o presidente reforçava a imagem de “pai dos pobres”. Com a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), as formas de comunicação ditas como contrárias aos ideais governamentais eram censuradas, sendo que essa noção de recriminação prevaleceu por muito tempo no imaginário social.

O Ciclo Kubitschek, por sua vez, incorporou a própria imagem alegre e simpática do presidente para projetar uma organização com a sociedade. No intuito de divulgar o Plano de Metas para toda a população, a comunicação estabelecida entre Estado e sociedade pautava-se em estratégias de mobilização em prol da divulgação de ações. Paralelo à figura do presidente, o Ciclo Janista também adotou a concepção descontraída do presidente Jânio Quadros para reforçar a imagem de um governo comprometido com seu povo. O uso da vassoura como meio de “limpar o que estava sujo no país” enalteceu a prioridade do marketing político criado por esse governo.

O Ciclo Militar adotou uma perspectiva diferenciada dos ciclos anteriores. Pautados na perspectiva da centralização da comunicação, o discurso adotado pelo Governo centrava-se nos preceitos de segurança e desenvolvimento. Foi criada nessa época a Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP), em que cerca de 40% dos municípios brasileiros já contavam com televisão e, embalado pela conquista da Seleção Brasileira de Futebol na Copa do Mundo no México em 1970, o slogan “Pra frente Brasil!” ganhava força (TORQUATO, 2009).

A partir de 1974, no governo Geisel, a comunicação começava a ganhar um caráter mais político e menos pautado no marketing. Em substituição da AERP surge a AIRP (Assessoria de Imprensa e Relações Públicas), incorporando assim o aspecto jornalístico e fechando o ciclo da comunicação ufanista. A partir dessa concepção, a democracia começa a ganhar força como opção de governo e grandes movimentos ganham as ruas manifestando o direito da população, o que configurava não mais replicar discursos advindos do governo. Destaca-se em 1984 o movimento das “Diretas Já”, que visava a retomada de eleições diretas para a presidência do país. Esses movimentos utilizaram muito das informações geradas pelo

governo e dos conteúdos críticos dos jornais para a criação de senso crítico quanto à forma de gestão utilizada no país.

Por fim, o Ciclo da Redemocratização inicia-se com as propostas do Governo Sarney, a partir da criação de uma Comissão de Comunicação voltada para a criação de campanhas e diálogos com a sociedade. Seu sucessor, Fernando Collor de Melo, tentou retomar a imagem do governo com foco na própria jovialidade, fato este que não foi capaz de esconder as denúncias da má administração pública. Com a criação do Plano real por Fernando Henrique Cardoso, as ações do governo retomaram seu foco na divulgação das metas e objetivos de reduzir a inflação, transparecendo uma imagem de preocupação do governo em organizar as questões econômicas do país. Somente no governo Lula, a partir de 2003, em que a figura do presidente promoveu uma aproximação a seu eleitorado frente às dificuldades encontradas, pôde-se estender os laços e envolver mais a sociedade no diálogo e na divulgação de ações governamentais. Para Brandão (2009, p.12), as ações desenvolvidas em prol da comunicação neste governo foram de fundamental importância, pois “pela primeira vez depois da era militar tratou-se da comunicação governamental como uma preocupação que pretendia ir além da propaganda e do marketing político e resgatou-se a noção do civismo”.

Observa-se então que o avanço decorrente da comunicação governamental aconteceu no final da década de 1980, onde ocorreu o fortalecimento do espírito de cidadania surgido de uma sociedade civil mais organizada e consciente quanto aos seus direitos e deveres. A partir da análise da comunicação governamental, enquanto uma área merecedora de maiores incentivos nas organizações públicas, observou-se ao longo do tempo que os poderes executivos criaram estruturas voltadas para divulgação de informações de cunho público e paralelamente criaram identidade na prestação de contas à sociedade (TORQUATO, 2009).

A partir desse recorte histórico tornou-se convencional *a priori*, a adoção do conceito de comunicação governamental como a comunicação exercida entre o Estado, as instâncias de governo e a sociedade. No entanto, o conceito está além dessa definição simplificada, conforme comenta Saldanha:

A comunicação governamental é uma ferramenta que tem como objetivo a aproximação entre governantes e governados. Para isso, essa comunicação abrange todas as formas de intercâmbio entre o governo e a sua sociedade, em um sistema aberto. Por parte do governo, é desejável que atenda às premências expostas pela sociedade e, por parte da sociedade, é desejável que apoie as atitudes do governo. A partir do momento em que as duas atitudes ocorram concomitantemente, é estabelecida a sinergia entre as partes, por meio de um canal estável, perene e compreensível (SALDANHA, 2006, p. 131).

O discurso e o propósito adotado pelo governo quanto à prática da comunicação governamental norteiam-se primordialmente em exercer o princípio constitucional da publicidade na administração pública (BRASIL, 1988, Art. 37). Além disso, os gestores públicos têm também por objetivo desenvolver um governo pautado na transparência e na *accountability*⁶. O discurso da *accountability* deve se estabelecer aqui não como um sistema fechado de transparência ou repasse de informações públicas, mas, como uma forma de empoderar a sociedade civil, sendo esta capacitada e estimulada a participar do planejamento e das decisões governamentais.

A comunicação governamental torna-se então um sistema de troca entre governantes e governados, em que o objetivo principal é levar informação à sociedade sobre quais atitudes o governo está tomando e, paralelamente, medir a satisfação da população com esse procedimento enquanto coleta as opiniões sobre os atos. A comunicação entre governo e sociedade obedece a um fluxo descendente junto à comunicação entre sociedade e governo, que segue uma lógica ascendente (Figura 2). Já a comunicação intragovernamental (como a praticada entre Ministérios e o Governo Central) norteia-se sobre um fluxo horizontal, objetivando preparar as informações governamentais de modo que considera a expectativa, os indicadores de satisfação, a identidade e a apresentação de projetos e propostas antes de repassá-las aos governados (SALDANHA, 2006).

⁶ Pinho e Sacramento (2009, p.1364) salientam que o conceito ainda está sendo construído na realidade brasileira, mas, “constatou-se que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ ou castigo”.



Figura 2: Comunicação entre governantes e governados.

Fonte: Adaptado de MARCELINO (1988).

Nesse processo de comunicação governamental, o acelerado uso das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's) vem ao encontro dos objetivos de eficiência do setor público. Por meio das TIC's, o governo repassa as informações à sociedade, observando assim um retorno cada vez mais rápido por meio dos sites ou das chamadas redes sociais⁷. Tais ferramentas de comunicação têm por objetivo repassar as informações e estimular os cidadãos a opinarem e participarem das decisões governamentais. O cidadão torna-se participante direto no processo de controle das políticas públicas desenvolvidas e, por meio da comunicação gerada pelo governo, se cria o poder de evitar a centralização de informações por meio de fóruns virtuais de informação (FREY, 2003). Sendo assim, a comunicação pública possui inúmeros elementos da comunicação governamental e vice-versa. Como supracitado, no campo teórico torna-se necessário traçar alguns elementos que as diferencie para que não incorra no erro ao caracterizar determinado estudo. Porém, no contexto prático da utilização da comunicação como forma de interação com a sociedade, não há grandes diferenciações. Brandão (2009) ressalta que esse campo não é um conceito claro, tampouco uma área de atuação profissional bem delimitada, pois, independente da delimitação teórica utilizada, toda e qualquer campanha de comunicação deve priorizar o planejamento para que se atinja o objetivo proposto. Para Henriques et al (2002), a comunicação voltada para uma articulação mobilizadora com a sociedade deve ser

⁷ O entendimento de redes sociais adotado aqui assume a concepção de redes virtuais de comunicação entre pessoas, possíveis por meio da internet. Por exemplo: Facebook®, LinkedIn®, Twitter®, dentre outros.

planejada no intuito de gerar vínculos com o público alvo. Os autores ressaltam que esse tipo de comunicação não deve enfatizar apenas as ferramentas de mídia para sua difusão, mas um conjunto de valores a serem compartilhados entre os envolvidos.

Em suma, é preciso entender a comunicação pública e governamental como algo único, responsável por estimular o Estado a informar a sociedade sobre seus atos, instigando a participação. Conforme corrobora Zémor (2009), a comunicação voltada para a sociedade deve ser encarregada de conduzir campanhas de informação e estimular ações de comunicação que atinjam o interesse geral. Esta comunicação só atinge o interesse geral na medida em que se torna institucionalizada pelo governo.

3.4 Modelos de avaliação da comunicação

O processo de avaliação da comunicação deve respeitar as particularidades encontradas no fluxo comunicacional. Para que a comunicação governamental se mostre fiel ao objetivo proposto, deve-se respeitar um conjunto de diretrizes necessárias para fluidez da informação. A mensuração da qualidade da mensagem emitida pode ser analisada ao passo em que o receptor consegue traduzir seus reais objetivos e concede assim *feedback* ao emissor. De acordo com as diretrizes da comunicação em marketing, para que uma comunicação se estabeleça de forma eficaz e eficiente é preciso atender a alguns requisitos como um bom planejamento da mensagem, planejamento da linguagem e simbolismo, a utilização adequada de mídias, frequência de informação adequada, atendendo assim ao tipo, o perfil e as necessidades do público alvo (CRESCITELLI; SHIMP, 2012).

Complementarmente, a comunicação eficaz e eficiente pode ser estabelecida entre emissor e receptor, ao passo que alcança alguns critérios. Conhecido como AIDA, este critério de análise permite que o investigador da eficiência comunicacional observe se a comunicação vista como um todo que tem potencial para: 1) Despertar atenção; 2) Despertar Interesse; 3) Despertar Desejo e; 4) Despertar Ação. De acordo com Dias (2006), a proposta do critério AIDA é permitir que o emissor planeje sua mensagem de forma eficaz, utilizando de mídias adequadas aos receptores. Estes, por sua vez, devem por meio da recepção das informações ter capacidades de responder aos objetivos propostos pelo emissor e participar da construção do fluxo de informações, manifestando suas próprias percepções e interesses.

Entretanto, ainda que a comunicação tenha que atender a alguns requisitos para que se possa caracterizá-la como eficaz e eficiente, é de fundamental importância a escolha do modelo adequado para sua avaliação. Galerani (2006) destaca os principais modelos de avaliação da comunicação encontrados na literatura correlatos à comunicação organizacional.

Segundo a autora, atualmente existem sete modelos de avaliação da comunicação organizacional; cada qual objetiva analisar a partir de elementos presentes no fluxo de comunicação, que são: 1) Modelo da Compensação Variável; 2) Modelo de Duas Fases; 3) Modelo Preparação, Implementação e Impacto (PII); 4) Modelo Yarstick; 5) Modelo de Curta Duração; 6) Modelo Contínuo e; 7) Modelo para Avaliação de Relacionamentos.

O Modelo da Compensação Variável foi desenvolvido por William Ehling, nos EUA, em 1992, inaugurando assim as primeiras investigações quantitativas sobre o tema. O padrão proposto objetiva a eliminação de conflitos quanto aos efeitos gerados pela comunicação, diminuindo assim as disputas entre partes envolvidas na organização (GRANDI, 2009). Seu real objetivo é mensurar os efeitos da comunicação organizacional sobre medidas de cooperação e conflito.

Entretanto, de acordo com seu precursor, é preciso analisar o quanto a organização poderia pagar para evitar ou obter determinados resultados. Essa quantia seria o valor a ser investido em comunicação. Ehling (1992) salienta que é preciso seguir alguns passos para transformar os valores negativos em resultados positivos. Tais etapas podem ser compreendidas como: 1) Analisar o grau de seriedade do conflito; 2) Mensurar o valor negativo a médio e longo prazo; 3) Mensurar o prejuízo com conflito ou descontentamento e; 4) Tomar decisão sobre pagar ou não pelo investimento em comunicação. Nesse sentido, de acordo com Galerani (2006. p.75-76), o Modelo de Compensação de Variável representa uma forma estritamente econômica de mensurar resultado, “onde não se visualiza um processo educativo ou dialógico, nem se considera o interesse público”, pois é visualizado apenas o prejuízo que a organização pode ter, caso não administre conflitos.

O Modelo de Duas Fases, por sua vez, tem origem a partir dos estudos do Sul Coreano Yungwook Kim, publicado em 2001. O modelo propõe uma avaliação econométrica que busca identificar a relação entre duas variáveis: o impacto de todos os gastos em comunicação no valor de reputação da organização e o impacto econômico dessa reputação nos lucros (GRANDI, 2009). A partir de um estudo realizado com empresas selecionadas da *Fortune 500*, Kim (2001) identificou uma correlação positiva quanto ao impacto dos investimentos em comunicação organizacional na reputação da organização. Galerani (2006) destaca que esse modelo é menos subjetivo que o modelo proposto por Ehling (1992), por considerar valor a uma variável negligenciada - a reputação. No entanto, a autora destaca que por apresentar variáveis econométricas, o cálculo muitas vezes pode se tornar complexo e não atingir o objetivo proposto.

Outro modelo comumente utilizado em pesquisas de relações públicas é o Modelo Preparação, Implementação e Impacto (PII). O Modelo PII foi desenvolvido por Scott Cutlip, Allen Center e Glen Broom, no intuito de oferecer diversos níveis de avaliação e está sustentado na premissa de análise por partes. No primeiro momento, verifica-se a preparação do conteúdo, os parâmetros de elaboração, a tecnologia disponível, a estrutura organizacional e os objetivos quanto ao plano de comunicação. Posteriormente, são analisados aspectos da implementação como os esforços e táticas utilizadas na execução. Neste ponto, há segundo Santos e Formentini (2009) uma verificação de estratégias e mensuração de desempenho a partir da receptividade do público alvo. Galerani (2006) destaca que esta receptividade pode ser mensurada a partir da análise da adequabilidade do programa ao público, das mensagens aos receptores, dos programas aos padrões estabelecidos e dos programas a situações novas. O objetivo maior nessa etapa é verificar se as finalidades estão sendo cumpridas.

Na última etapa desse modelo analisa-se o impacto gerado e o retorno das ações implementadas. Prima-se aqui por verificar se houve mudança de comportamento no público desejado, uma vez que é este o grande objetivo das ações de comunicação, principalmente as que estão voltadas para temáticas como o marketing social. Se os objetivos traçados estão alinhados com os resultados alcançados, assume-se que a comunicação é efetiva.

O Modelo intitulado Yardstick ou régua de efetividade foi desenvolvido pelo norte americano Walter Lindenmann em 1993, que objetivou analisar a eficiência da comunicação a partir de um conjunto de diretrizes. Inicialmente, verificam-se os objetivos a que se pretende analisar e, posteriormente, os níveis que se espera de efetividade. Torres e Padilha (2010) salientam que esse modelo analisa a efetividade por escalas, onde o mais básico seria representada pelo o que se analisa e quando se analisa, o intermediário pela compreensão das mensagens e o avançado como aquele que observa as alterações de comportamento a partir de informações. Galerani (2006) avança na discussão ao enfatizar que a avaliação desses níveis traz à luz os elementos que permitem comparar se o planejamento traçado pela organização está alinhado aos resultados encontrados. Tais resultados tornam-se passíveis de análise na medida em que se observa o comportamento do público-alvo.

Incomodado com os modelos de avaliação desenvolvidos, Tom Watson desenvolveu dois modelos considerados por ele como menos estáticos que os demais. O primeiro modelo é o Modelo de Curta Duração, que visa avaliar resultados rápidos, verificando o alcance de metas e objetivos da comunicação planejada. Concentrando em uma análise simplificada de campanhas de mídia, por exemplo, o principal objetivo deste é analisar o resultado das ações de publicidade desenvolvidas em relação ao volume de vendas de determinado produto ou

serviço ao público-alvo (WATSON; NOBLE, 2007). A grande deficiência encontrada nesse modelo é a sua não continuidade, avaliando apenas ações de curto prazo, o que impedia maiores diálogos entre o público alvo e as organizações.

O outro modelo desenvolvido por Watson é caracterizado como Modelo Contínuo. Este modelo considera as ações desenvolvidas a longo prazo por meio da estratégia de comunicação da organização. Galerani (2006, p.89) salienta que “este modelo engloba faixa maior de técnicas de comunicação e baseia-se na retroalimentação (*feedback*) para monitoramento de campanhas e modificação de mensagens”. A autora salienta que a grande novidade trazida nesse modelo é o monitoramento contínuo do processo de comunicação, uma vez que nos outros essa possibilidade acontece apenas no final dos programas de comunicação. Acrescenta-se ainda, a inclusão de efeitos esperados após a execução da campanha de comunicação.

Por fim, a partir da revisão de literatura proposta por Galerani (2006), tem-se o Modelo para Avaliação de Relacionamentos proposto pelos pesquisadores norte-americanos Linda Childers Hon e James Gruning, que foi desenvolvido em 2000 e publicado em 2002. A proposta deste se difere das demais por considerar os bons relacionamentos como o alicerce para o alcance das metas organizacionais e está pautada em uma análise de relacionamentos a partir de estratégias e indicadores. Essas estratégias são necessárias para a construção e manutenção de relacionamentos de qualidade e para a identificação da natureza e qualidade dos relacionamentos.

Os relacionamentos são mensurados nesse modelo por diversas técnicas de coletas e análise de dados, como entrevistas semiestruturadas e *surveys*. Entretanto, é preciso considerar o papel dos públicos estratégicos e a influência ambiental. Nesse sentido, tal modelo se mostra mais flexível que os demais, ao passo que considera as constantes mudanças no ambiente.

Com um viés voltado para os personagens do processo de comunicação, o Modelo para medir Relacionamentos avalia de forma quantitativa o impacto das ações de comunicação organizacional, colocando em prova a qualidade com os públicos estratégicos.

Nessa perspectiva, a partir da definição dos modelos de avaliação, torna-se de fundamental importância uma adaptação para a análise da comunicação no contexto das organizações públicas, ou como é chamada, da comunicação governamental. Para a análise da comunicação governamental é preciso enfatizar que o processo a ser analisado é similar aos parâmetros de eficiência e eficácia da comunicação organizacional. Todavia, na medida em que o público alvo é representado pelos gestores públicos e pela sociedade civil, esta

comunicação deve adotar ares de utilidade pública, repassando com presteza seu real objetivo a seus públicos. Sobre esse aspecto, Galerani (2006) destaca que para avaliar qualquer tipo de comunicação não há um método simplista ou uma solução pronta para avaliação: é preciso criar ou adaptar modelos a partir dos pré-existentes.

Baseado nas contribuições de Habermas, Marques (2009) ressalta que a comunicação no contexto público age como meio para divulgação das políticas públicas, caminhando para a legitimidade das mesmas de acordo como se criam articulações discursivas entre os públicos, constituindo assim redes comunicacionais. Marques enfatiza que as discussões em torno de políticas governamentais podem não promover a interação e o debate entre os cidadãos e os diversos públicos, afirmando que é preciso então criar formas de diálogos mais próximos à realidade dos envolvidos, considerando-se suas limitações e especificidades. Henriques et al (2002) enfatizam que, para avaliar essa comunicação, voltada mais para a perspectiva de mobilização social, não se pode apenas fazer uma adaptação das ferramentas de avaliação da comunicação empresarial ou organizacional: é preciso inicialmente compreender suas formas e princípios.

Sendo assim, a comunicação atinge seu patamar de utilidade pública, sendo necessária a incorporação de elementos que garantam uma avaliação não pautada exclusivamente na análise de mídias, objetivos e resultados. Modelos que contemplem o processo dialógico da comunicação entre os públicos são os mais adequados para avaliação da comunicação praticada entre governo e sociedade. Henriques et al (Idem) propõem um modelo de análise a partir dos vínculos estabelecidos entre os públicos alvos, considerando assim a ação comunicativa como algo em constante movimento, em que, ao se avaliar é possível considerar sua razão instrumental (técnicas para difusão da informação) e seus elementos políticos conduzidos por uma razão dialógica. Tal modelo dispõe de sete critérios para análise, conforme escala de critérios de vinculação apresentado na Figura 3.



Figura 3: Escala de critérios de vinculação.
Fonte: Henriques et al (2002).

Conforme disposto na Figura 3, é preciso considerar:

- *Localização Espacial*: localização geográfica ou virtual onde estão inseridos os diferentes atores envolvidos no processo de comunicação;
- *Informação*: representa o quanto as pessoas estão conhecendo sobre determinados elementos envolvidos no processo de comunicação para mobilização e, por quais meios tomaram conhecimento (mídias, comunicação oficial ou não oficial, slogans, dentre outros);
- *Julgamento*: a partir do grau de informações que os envolvidos recebem, eles são capazes de criar juízo de valor sobre determinado assunto ou causa. A partir do entendimento das estratégias de comunicação estabelecidas, torna-se possível a produção de sentido perante a comunicação estabelecida, levando ao apoio, legitimação e defesa pelo grupo;
- *Ação*: pode ser entendido como o que está sendo gerado pelo grupo (ações, ideias, produtos e ou serviços);
- *Coesão*: independentes dos grupos que se formam, todas as ações devem ser direcionadas para a mesma finalidade;
- *Continuidade*: os atos e atitudes dos envolvidos muitas vezes podem se limitar ao momento, sendo que posteriormente abandonam as causas sem a criação de vínculos. É preciso, dessa forma, criar mecanismos em que a participação se estabeleça de forma mais ampla e que garanta continuidade no processo;

- *Corresponsabilidade*: a partir do sucesso alcançado por meio das estratégias de mobilização do projeto, o grupo se sente parte integrante do mesmo, compreendendo seu papel.

Sendo assim, considera-se que, ao avaliar a comunicação, cada elemento supracitado deve ser levado em conta entendendo sua disposição em uma linha progressiva para que haja fortalecimento dos vínculos entre os públicos. Os autores destacam ainda que “a ação comunicativa bem planejada é aquela que possibilita a criação, a manutenção ou o fortalecimento dos vínculos (...)” (HENRIQUES et al, 2002, p.39).

Por fim, a concepção de planejamento e avaliação da comunicação voltada para mobilização social, proposta por Henriques et al (idem), considera que é preciso identificar os públicos no qual o projeto ou política pública está vinculada. Os autores propõe uma análise considerando três tipos de públicos, conforme disposto na Figura 4.

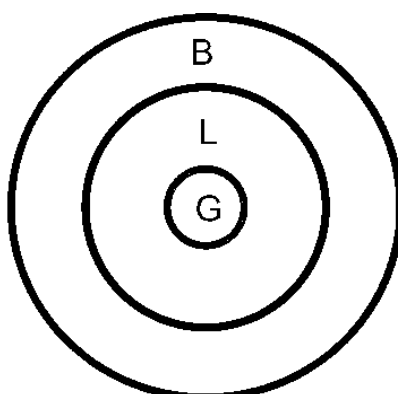


Figura 4: Mapeamento dos Públicos.
Fonte: Henriques et al (2002).

Para que a comunicação se estabeleça de forma eficiente é preciso identificar esses três tipos de públicos: a) Beneficiados (B) - públicos (pessoas ou instituições) que de forma direta ou indireta serão beneficiados pelas ações de determinado movimento; b) Legitimadores (L) – grupo de atores envolvidos na região de abrangência do movimento, que não apenas se beneficiam das ações, mas julgam a viabilidade das ações, podendo assim tornarem-se parceiros; c) Geradores (G) – grupo de atores que, além de serem beneficiados pelas ações, participam e promovem ações em prol do movimento.

Além das considerações propostas no modelo de análise proposto por Henriques et al, é preciso considerar alguns elementos que podem contribuir para avaliar a comunicação governamental de políticas públicas. Bohman (2009) salienta que, para entender o processo de

diálogo de interesse entre governo e o público, é preciso considerar além dos elementos ligados à operacionalização e formalização da mensagem os fatores ligados ao nível de publicidade. Para o autor, a publicidade assume aqui o sentido de tornar a deliberação de ideias e ações mais democráticas, ou seja, tornar públicas as intenções do governo, estimulando os públicos a participarem dos contextos democráticos. O autor salienta ainda que a publicidade nesse contexto assume sentido forte e fraco: a publicidade fraca pode ser entendida como as inúmeras tentativas de possibilitar que as informações sejam conhecidas por todos, por outro lado, a publicidade forte é uma norma de diálogo que garante que todos os envolvidos possam participar da arena de debates.

Outro modelo, desenvolvido por Vos (2006), visa entender o processo da comunicação governamental e buscar melhorias para a qualidade das informações. Este foi desenvolvido por pesquisadores holandeses e especialistas em comunicação, no qual se consideram três funções da comunicação e as dimensões de qualidade dos instrumentos. Conforme apresentado na Figura 5, a comunicação pode ser entendida como: Comunicação Corporativa, Comunicação Política e Comunicação ligada à organização.

Corporate communication	Policy communication	Organ.-bound communication
Transparency		
Accessibility		
Publicity via the media		
Responsivity		
Interactive policy		
Communication policy		
Effectivity and efficiency		

Figura 5: Três dimensões da comunicação governamental.
Fonte: Vos (2006).

Na proposta de uma comunicação corporativa entende-se a comunicação como um todo. Já na política entende-se a partir dos seguintes itens: comunicação sobre os itens da política (fazer e explicar a política pública); comunicação como política (criação de instrumentos que facilitam o alcance dos objetivos); comunicação para a política (criação e manutenção de vínculos com a sociedade) e; comunicação na política (linguagem clara de leis

e regulamentos). Por fim, a Comunicação ligada à Organização é analisada a partir de processos internos e centra-se sobre a continuidade da organização governamental, incluindo a comunicação interna, comunicação com o mercado de trabalho e comunicação de crise.

Para cada função foram criadas sete dimensões de qualidade, quais sejam: transparência, acessibilidade, publicidade através da mídia, capacidade de resposta, política interativa, política de comunicação e eficácia e eficiência. A partir de escalas de mensuração, a comunicação governamental é avaliada.

O Quadro 2 dispõe uma síntese dos modelos identificados, bem como a orientação básica e os elementos centrais traçados.

Modelo	Orientação	Elementos Centrais
Modelo de Variação Compensatória (EHLING, 1992)	<ul style="list-style-type: none"> - o autor sugere solicitar aos gerentes uma estimativa de quanto a organização poderia pagar para evitar ou obter determinados resultados. O quanto seria o valor da comunicação organizacional. - São propostos cálculos para cooperação e conflito, o que auxilia a organização a escolher se compensa investir em ações que evitam/enfrentam conflitos ou se aumentam a cooperação dos públicos para com a empresa. 	<ul style="list-style-type: none"> Eficiência da Comunicação Eliminação de Conflitos Adequação à estratégia de comunicação
Modelo de Duas Fases (KIM, 2001)	<ul style="list-style-type: none"> - o autor propõe fórmulas que permitam calcular o valor da reputação da empresa e o quanto esse fator representa para os lucros. - a avaliação verifica o impacto dos gastos totais de comunicação no valor da reputação da empresa e o impacto econômico dessa reputação nos lucros. 	<ul style="list-style-type: none"> Imagem Pública Organizacional Eficiência da comunicação a partir dos meios disponíveis
Modelo PII (CUTLIP, et al., 1985)	<ul style="list-style-type: none"> - avaliação baseada em três fases: Preparação (verificação de condições existentes e planejamento); Implementação (monitoramento das ações e decisão sobre continuidade) e Impacto (comparação entre objetivos determinados e resultados alcançados). - a avaliação tem por objetivo verificar se as expectativas da empresa foram atendidas. 	<ul style="list-style-type: none"> Planejamento da Comunicação Planejamento e Implementação de Mídias Eficácia das metas planejadas Mudança de Comportamento
Modelo Yardstick (LINDENMANN, 1993)	<ul style="list-style-type: none"> - para o autor, a avaliação pode ocorrer em três níveis: básico (quantidade e qualidade de produtos de comunicação) intermediário (compreensão e retenção de mensagens) e avanço (mudanças de comportamento e atitude). Recentemente, propôs avaliar também o impacto dos resultados para a empresa, mas acredita que esse impacto é ainda a mudança de comportamento. 	<ul style="list-style-type: none"> Adequabilidade de Mídia Eficácia de metas planejadas Mudança de Comportamento
Modelo para medir relacionamentos (HON;	<ul style="list-style-type: none"> - avaliação baseada em seis indicadores de resultados de relações prósperas. 	<ul style="list-style-type: none"> Publicização das ações

GRUNIG, 9/2/2002)	<ul style="list-style-type: none"> - a metodologia quantitativa determina o impacto das ações de comunicação organizacional, avaliando a qualidade dos relacionamentos com públicos estratégicos. - a avaliação deve verificar a qualidade do relacionamento sob os pontos de vista do público e da empresa. 	<p>Interações entre os atores</p> <p>Eficiência da comunicação</p> <p>Adequação da mensagem ao receptor</p> <p>Contextos democráticos de participação</p>
Modelo Curta Duração (WATSON, 2001)	<ul style="list-style-type: none"> - avaliação para necessidade de medir resultados rápidos; verifica o alcance de metas e objetivos de comunicação descritos no planejamento. - para medir alcance de objetivos, deve-se fazer análise de mídia e utilizar contagem ou simples técnicas de quantificação. - não foi concebida para medir efeitos nem promover diálogo ou retroalimentação. 	<p>Formalização da mensagem</p> <p>Repasse de informações pontuais</p> <p>Eficácia de metas planejadas</p> <p>Operacionalização quanto à adequabilidade de mídia</p>
Modelo Contínuo (WATSON, 2001)	<ul style="list-style-type: none"> - avaliação para verificar os efeitos da comunicação para a organização. - foi criado para avaliar atividades de longo prazo e atender às constantes mudanças no ambiente. - é contínuo porque é interativo e considera efeitos que estão sendo criados pelo programa. - admite análises formal e informal, assim como julgamento de sucesso ou fracasso de um plano ou programa. 	<p>Eficácia de metas planejadas</p> <p>Mudança de Comportamento</p> <p>Feedback e interação entre os atores</p> <p>Contextos democráticos de participação</p>
Modelo para campanhas de Mobilização Social (HENRIQUES et al, 2002)	<ul style="list-style-type: none"> - análise a partir dos vínculos estabelecidos entre os públicos alvos considerando assim a ação comunicativa algo em constante movimento, em que ao se avaliar é possível considerar sua razão instrumental (técnicas para difusão da informação) e seus elementos políticos conduzidos por uma razão dialógica. - Dispõe de sete critérios de análise considerando os vínculos - Propõe uma identificação dos públicos no qual o projeto ou política pública está vinculado. 	<p>Comunicação como meio para fortalecimento de vínculos</p> <p>Identificação e interpretação dos discursos dos atores</p> <p>Contextos democráticos de participação</p>
Modelo para avaliação da qualidade (VOS, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> - avaliação da comunicação governamental a partir de três eixos: - Comunicação corporativa; - Comunicação Política e; - Comunicação ligada à organização. - Dispõe de sete dimensões a serem analisadas em cada eixo para se melhorar a qualidade 	<p>Busca pela qualidade da comunicação</p> <p>Eficiência e eficácia da comunicação</p>

Quadro 2: Modelos de análises, orientação e elementos centrais.

Fonte: Adaptado de Galerani (2006), Henriques et al (2002). Vos (2006)

CAPÍTULO IV METODOLOGIA

4.1 Tipo de Pesquisa

A caracterização do presente estudo quanto à sua natureza centra-se em abordagem de caráter predominantemente qualitativo. De acordo com Flick (2009), a pesquisa qualitativa configura um modelo em que os pesquisadores estão interessados em ter acesso a experiências, interações e documentos em seu contexto natural, de uma forma que dê espaço às particularidades e aos materiais a partir dos quais se estudará. Para Vieira (2004), a importância da pesquisa qualitativa pode ser visualizada na medida em que há objetivação do fenômeno em estudo, permitindo sua replicação e tolerando, para tanto, a exploração de características ricas, bem fundamentadas e explicações de processos.

Em relação aos meios, a pesquisa pode ser classificada como pesquisa de campo e documental. De acordo com Gil (1991), a pesquisa de campo busca aprofundar-se em realidades específicas por meio de observações e entrevistas diretas a determinado público, com o propósito de entender explicações e interpretações. Nesse caso, o estudo realizado visou entender a percepção de determinados públicos sobre a comunicação, permitindo assim a análise de etapas desse processo para conclusão de seu desenho final.

Por outro lado, a pesquisa documental pode ser explicada, de acordo com Santos (2000), como um tipo de pesquisa realizada por meio de documentos atuais ou antigos, mas que possuam caráter científico autêntico. Sendo assim, justificam-se, neste estudo, o uso de dados presentes em documentos disponibilizados pelas secretarias de meio ambiente e pelas autarquias municipais que ainda não receberam tratamento analítico para fins científicos. Entre esses documentos destacam-se atas de reuniões, panfletos, cartazes, folders e jornais.

Em relação aos objetivos, esta pesquisa caracteriza-se tanto como exploratória, quanto descritiva. Exploratória pois, conforme Gil (1991), este tipo de pesquisa objetiva o aprimoramento de ideias, visando tornar mais explícito o problema investigado. Descritiva pois, conforme descrito pelo mesmo autor, o objetivo dessas pesquisas é a descrição de características de determinado fenômeno. Sendo assim, acredita-se que o estudo, além de descrever e explorar o conteúdo das entrevistas por meio de análises fundamentadas na teoria, visa proporcionar uma nova visão sobre o problema investigado, trazendo à luz elementos que podem auxiliar na implementação da PNRS.

4.2 Modelo Teórico Operacional

A partir das contribuições dos autores presentes no referencial teórico desta pesquisa, foi criado um modelo teórico operacional com o objetivo de fundamentar a análise da comunicação governamental sobre a PNRS. O modelo criado propõe uma investigação a partir de três categorias: Publicização, Formalização e Operacionalização.

A construção das categorias, bem como dos ideais do modelo, considera os elementos centrais dispostos em cada um dos modelos de avaliação da comunicação como um alicerce para que tal concepção possa ser desenvolvida e aplicada a essa pesquisa. Sendo assim, as categorias desenvolvidas reúnem os conceitos centrais recorrentes nos modelos, conforme exemplificado no Quadro 3.

Publicização	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicação como meio para fortalecimento de vínculos - Identificação e interpretação dos discursos dos atores - Contextos democráticos de participação - Mudança de Comportamento - Publicização das ações - Interações entre os atores
Formalização	<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento da Comunicação - Eficiência e eficácia da comunicação - Formalização da mensagem - Repasse de informações pontuais - Eficácia de metas planejadas - Feedback - Adequação à estratégia de comunicação - Busca pela qualidade da comunicação
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> - Adequação da mensagem ao receptor - Planejamento e Implementação de Mídias - Eficiência da comunicação a partir dos meios disponíveis - Adequabilidade de mídia

Quadro 3: Elementos centrais das categorias.

Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

A partir da identificação desses elementos centrais e reunião em categorias, tornou-se convencional agrupar tais elementos em um modelo no qual se busca o atendimento a três requisitos para concluir se há eficiência e eficácia da comunicação governamental da PNRS nos municípios da Zona da mata Mineira (Figura 6).



Figura 6: Modelo Teórico Operacional
 Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

O conceito de **Publicização** adotado aqui se concentra em entender a publicidade como um meio de possibilitar que as informações sobre determinada política sejam conhecidas pelos públicos a partir de interações dialógicas, garantindo que todos interlocutores participem com efetividade nas arenas de debates. Assume-se a publicidade fraca como um meio que assegura a disseminação de informações pelos detentores da informação ou os formuladores de políticas públicas, buscando apenas o consentimento e aceitação dos públicos beneficiados, sem aberturas a contribuições. A publicidade forte, por sua vez, envolve os públicos em arenas e contextos democráticos de debates, criando meios para interação e busca por uma razão. Ao analisar a publicidade, pretende-se verificar se o grau de publicização das informações é forte ou fraco, e se envolve (ou envolveu) contextos democráticos de participação do público de interesse. Os elementos centrais investigados centraram no entendimento dos contextos democráticos de participação, na interação entre os atores e na publicização das ações.

Ao analisar pelo critério da **Formalização**, objetivou-se identificar se a informação repassada aos públicos age como forma de cumprir seu papel formal de comunicar as ações e

objetivos das políticas públicas. Salienta-se aqui uma análise sobre a divulgação de prazos, formas de acesso a recursos, campanhas, dentre outras informações necessárias para a implementação da política pública. Tal formalização deve estabelecer-se de forma pontual, em que o emissor envia uma mensagem direta ao receptor sem que haja interpretações equivocadas, permitindo que ambas as partes sejam compreendidas. Os elementos centrais investigados focalizaram-se no entendimento do planejamento das estratégias de comunicação, na eficácia quanto alcance das metas, no repasse de informações pontuais da política pública e nos canais de *feedback*.

O outro critério de análise, a **Operacionalização**, considera o uso adequado de mídias frente a seu público alvo. A comunicação atinge seu papel operacional ao passo que se utiliza das ferramentas de mídia adequadas para tornar públicas suas informações. O uso adequado de mídia acontece na medida em que o receptor tem condições de decifrar as mensagens enviadas a partir das mídias a que têm acesso e que são priorizadas pelo emissor. Os elementos centrais investigados centraram-se no entendimento das mídias disponíveis, da adequabilidade ao público alvo e de aspectos que influenciam a comunicação da política pública.

Visando destacar elementos específicos a serem investigados nas categorias supracitadas, tornou-se necessária a criação de subcategorias a partir dos modelos centrais delineados. Essas categorias foram baseadas nos principais objetivos identificados nos modelos de avaliação da comunicação conforme disposto no Quadro 4.

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
Publicização	Elaboração
	Participação
Formalização	Estratégia de Comunicação
	Interpretação
	Repasse de Informações
Operacionalização	Divulgação
	Avaliação
	Aspectos de Influência
Percepção de eficiência e eficácia da comunicação governamental	

Quadro 4: Categorias e subcategorias.

Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

Cabe justificar que as subcategorias desenvolvidas representam aquilo que se pretende identificar e ou extrair em relação à categoria principal.

A identificação da eficiência e eficácia da comunicação governamental pode ser entendida considerando o atendimento a três requisitos:

- ✓ Ter a possibilidade de se caracterizar com graus de publicização que envolvam seu público alvo em contextos democráticos de participação;
- ✓ Cumprir seu papel formal de repassar informações precisas sobre a política pública e;
- ✓ Tornar o repasse de informações algo operacionalizado a partir do uso de mídias adequadas às realidades de seu público alvo.

A conclusiva a respeito da eficiência e eficácia da comunicação governamental se consolidará a partir do atendimento de tais requisitos. Destaca-se que a caracterização de eficiência é compreendida junto à busca pelo alcance de metas a partir dos recursos existentes. A eficácia considera se a partir do que foi traçado houve o alcance das metas. Dessa forma, a eficiência será entendida analisando-se o processo da comunicação e os recursos existentes para gestão da informação a respeito da PNRS, tanto no MMA quanto nas Secretarias de Meio Ambiente e autarquias onde foram realizadas as entrevistas. A eficácia, por sua vez, será mensurada a partir da verificação dos objetivos planejados pelo MMA e dos resultados obtidos com a comunicação da PNRS.

O modelo teórico operacional desenvolvido, bem como as categorias e subcategorias desenvolvidas visam o atendimento aos objetivos preconizados. Sendo assim, a apresentação dos mesmos segue a ordem de atendimento aos objetivos específicos, caminhando por meio da conclusão para atender ao objetivo geral.

Inicialmente, objetivou-se descrever o perfil dos municípios, explanando indicadores socioeconômicos e dados relacionados à questão do gerenciamento de resíduos sólidos, atendendo assim ao objetivo “a”: Caracterizar os locais onde foram realizados os estudos. Posteriormente, no intuito de atender ao objetivo “b”: Investigar a participação dos gestores municipais no processo de elaboração da PNRS, utilizou-se do conteúdo das análises presentes na categoria Publicização.

Para atender ao objetivo “c”: Identificar o tipo de informação gerada pelo Ministério do Meio Ambiente a respeito da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, centrou-se às análises da categoria Formalização.

Visando atender ao objetivo “d”: Levantar a coerência entre as ferramentas midiáticas utilizadas pelo MMA na disseminação da PNRS e a realidade dos municípios, utilizou-se do conteúdo e das discussões presentes na categoria Operacionalização.

Por fim, o atendimento ao objetivo “e”: Identificar a percepção de eficiência dos gestores municipais, a respeito da comunicação governamental sobre a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, tornou-se possível a partir da comparação da percepção dos respondentes sobre eficiência da comunicação governamental em contraste com a análise realizada na conclusão a partir do modelo teórico operacional.

4.3 Coleta de Dados

Para a coleta de dados nessa pesquisa, tornou-se necessária a utilização de dados primários e secundários. Os dados primários podem ser entendidos como aqueles que são coletados diretamente pelo pesquisador através dos meios destinados para este fim. Por outro lado, os dados secundários auxiliam na resolução de problemas que já foram identificados, permitindo, porém, a exploração de novas áreas que ainda não tiveram suas conclusões solidificadas (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Os dados caracterizados como primários para a consolidação dessa pesquisa foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas. De acordo com Lüdke e André (1986), este meio de coleta de dados permite a captação imediata das informações por meio da abordagem a diversos informantes a partir de uma abordagem sobre diversos tópicos. Marconi e Lakatos (2010) enfatizam que a entrevista no formato semiestruturada ou não estruturada permite, através de uma conversa formal, o alcance de informações por meio de diálogo mais espontâneo. Aos autores salientam ainda que este tipo de entrevista cede liberdade para que o entrevistador desenvolva seus levantamentos para o rumo que considerar mais adequado.

Inicialmente foram elaborados dois roteiros de entrevista (em apêndice), inspirados nas três categorias presentes no modelo teórico operacional e nas definições conceituais presentes na literatura do tema. As entrevistas foram direcionadas a membros da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, bem como à Assessoria de Comunicação do Ministério do Meio Ambiente (ASCOM) situado em Brasília-DF. A realização de entrevistas com esses sujeitos estratégicos justifica-se uma vez que os mesmos são responsáveis diretos pelo fornecimento de informações técnicas e jornalísticas para a construção dos Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos a nível estadual e ou municipal.

Após a coleta e pré-análise do conteúdo das entrevistas e do material disponibilizado pelo MMA, foi elaborado um novo roteiro de entrevista (em apêndice) direcionado aos

principais responsáveis pela gestão de questões ligadas a resíduos sólidos nos maiores⁸ municípios da Zona da Mata Mineira. Sendo assim, foram entrevistados secretários municipais de meio ambiente e, em alguns casos, diretores das autarquias municipais ligadas ao saneamento básico das cidades de: Cataguases, Juiz de Fora, Manhuaçu, Muriaé, Ponte Nova, Ubá e Viçosa. A justificativa para escolha desses sujeitos explica-se devido à necessidade de avaliar as respectivas percepções dos principais tomadores de decisões relacionadas à questão dos resíduos sólidos em cada município.

Os dados primários coletados no Ministério do Meio Ambiente tornaram-se possíveis a partir do uso do *software Skype*®, que consiste em um mecanismo de comunicação que possibilita o uso de voz, vídeo e escrita pela internet (SKYPE, 2014). Utilizou-se também do e-mail como forma de coleta dos dados no MMA. Nas cidades em estudo, os dados foram coletados por meio de entrevistas realizadas na sede das próprias secretarias de meio ambiente e, em alguns casos, nas autarquias municipais responsáveis pelos resíduos sólidos.

Além das entrevistas semiestruturadas foram utilizados para coleta de dados jornais do Ministério do Meio Ambiente, cartilhas informativas, atas de reuniões dos municípios, informações presentes nos sites das prefeituras e autarquias municipais, informações no site do Ministério do Meio Ambiente, dentre e-mails trocados com membros do ministério. Alguns dados ou informações de difícil compreensão foram esclarecidos por meio de e-mails e por meio do e-SIC⁹.

Os dados caracterizados como secundários foram extraídos da base de dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM¹⁰); Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e sites das autarquias e prefeituras municipais.

No intuito de preservar a identidade dos respondentes dessa pesquisa, foi adotada uma nomenclatura aleatória para designar cada sujeito. Os sujeitos pertencentes ao MMA foram caracterizados como G1 e G2 e os sujeitos pertencentes aos municípios caracterizados como M1, M2, M3, M4, M5, M6 e M7. Cabe aqui salientar que o período compreendido entre a coleta de dados por meio de entrevista semiestruturada inicia-se em 29 de julho de 2013,

⁸ Segundo IBGE (2010).

⁹ O e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso a informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. (BRASIL, 2014a).

¹⁰ A Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) é um dos órgãos seccionais de apoio do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e atua vinculado à Secretaria de Estado de meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) (FEAM, 2013).

findando em 04 de outubro do mesmo ano. O material coletado a partir das entrevistas totaliza 8 horas e 57 minutos de áudio, distribuídos em 170 páginas de transcrição.

4.4 Tratamento, Análise e Apresentação dos Dados

A análise dos dados foi realizada pelo método denominado *análise de conteúdo*. Bardin (1977) ressalta que esse método consiste em desmembrar o texto em unidades cujo objetivo é fornecer uma representação simplificada dos dados brutos. Visando traçar um paralelo entre o discurso do MMA e dos municípios em estudos, os dados foram analisados de forma comparativa no intuito de identificar similitudes e divergências quanto a determinados pontos.

De acordo com Bardin (1977, p.37), a análise de conteúdo pode ser compreendida como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. A autora destaca que não se trata de um instrumento, mas de uma gama de formas que permite a adaptação em um campo vasto como a análise da comunicação. Sendo assim, essa técnica está distribuída em três fases: 1) pré-análise; 2) exploração do material e; 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na pré-análise são selecionados os documentos necessários para análise, desenvolvidas as hipóteses e os objetivos. Nesta fase busca-se a organização do material e por meio de uma leitura flutuante a definição *a priori* do que está sendo investigado. De acordo com Flick (2009), a organização desse conjunto de dados, permite a reunião de várias ideias em um todo coerente. Sendo assim, nesta fase do presente estudo, foram realizadas transcrições das entrevistas gravadas, separação dos materiais impressos disponibilizados pelas prefeituras e pelo MMA e informações secundárias coletadas.

A fase de exploração de material conta com a aplicação das decisões tomadas para o alcance dos objetivos. A partir de regras formuladas previamente, torna-se possível a separação e análise dos dados brutos por meio de enumeração, codificação e ou categorização. Nessa análise é convencional, a partir das categorias e subcategorias, separar o texto em Unidades de Registro e Unidades de Contexto. De acordo com Moraes (1999), as unidades de registro podem ser representadas a partir de elementos do conteúdo por meio de uma palavra ou um conjunto de palavras definidas pela categorização. As Unidades de Contexto por sua vez sintetizam os trechos destacados e sintetizados do conteúdo das entrevistas que agregam sentido às Unidades de Registro.

Por fim, na fase de tratamento dos resultados, inferência e interpretação, objetiva-se tratar os dados brutos para que tenham significado e sejam validados. Podem ser dispostos em quadros, tabelas, diagramas, dentre inúmeras formas de explanação das análises realizadas. Assim, as principais inferências e interpretações são realizadas em comparação aos objetivos estipulados.

Cabe enfatizar que, para a realização da análise de conteúdo deste estudo, utilizou-se do software *NVivo*[®] 9. O *NVivo*[®] configura-se como “um software que suporta métodos de pesquisa qualitativos e misto. Ele permite que você reúna, organize e analise conteúdos de entrevistas, discussões em grupo, pesquisas, áudio (...)” (QSR INTERNATIONAL, 2013). Por meio desse mecanismo foi possível estratificar o conteúdo das entrevistas em conjuntos, fazer a leitura dos dados e separá-los por categorias e subcategorias, identificando assim as possíveis Unidades de Registro.

CAPÍTULO V RESULTADOS E ANÁLISES

Neste capítulo será apresentado o conjunto de entrevistas realizadas com membros do Ministério do Meio Ambiente e com os gestores municipais. Inicialmente, serão caracterizados os locais do estudo exemplificando, no caso dos municípios, as principais questões ligadas aos resíduos sólidos. Posteriormente, serão explanadas as análises das entrevistas por categoria e a percepção dos entrevistados quanto à eficiência da comunicação governamental.

5.1 Locais de estudo

5.1.1 Caracterização do Ministério do Meio Ambiente

No intuito de regulamentar as questões ambientais no Brasil, o Ministério do Meio Ambiente foi criado em novembro de 1992 e, a partir da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, definiu-se as principais competências do órgão:

I - política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; II - política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas; III - proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais; IV - políticas para a integração do meio ambiente e produção; V - políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e VI - zoneamento ecológico-econômico (BRASIL, 2013b).

A estrutura organizacional está atualmente dividida nos seguintes órgãos: I) Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro do Estado; II) Órgãos específicos singulares; III) Órgãos Colegiados; IV) Serviço Florestal Brasileiro e; V) Entidades Vinculadas. Compete a cada órgão articulação intraorganizacional e extraorganizacional.

A estrutura interna do ministério é composta por secretarias, subsecretarias, departamentos e demais conselhos, conforme disposto no Quadro 5 (Organograma em anexo).

Órgão	Estrutura Interna
Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro do Estado	Gabinete
	Secretaria-Executiva <ol style="list-style-type: none"> 1. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração 2. Departamento de Gestão Estratégica 3. Departamento de Articulação de Políticas para a Amazônia e Controle do Desmatamento 4. Departamento de Economia e Meio Ambiente 5. Departamento de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável 6. Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente
	Assessoria de Assuntos Internacionais
	Consultoria Jurídica
Órgãos específicos singulares	Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental <ol style="list-style-type: none"> 1. Departamento de Mudanças Climáticas; 2. Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental; 3. Departamento de Qualidade Ambiental na Indústria;
	Secretaria de Biodiversidade e Florestas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Departamento de Conservação da Biodiversidade; 2. Departamento de Florestas; 3. Departamento de Áreas Protegidas; 4. Departamento do Patrimônio Genético
	Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano: <ol style="list-style-type: none"> 1. Departamento de Recursos Hídricos; 2. Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas; e 3. Departamento de Ambiente Urbano
	Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável: <ol style="list-style-type: none"> 1. Departamento de Extrativismo; 2. Departamento de Desenvolvimento Rural Sustentável; e 3. Departamento de Zoneamento Territorial
	Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental: <ol style="list-style-type: none"> 1. Departamento de Coordenação do Sistema Nacional do Meio Ambiente; 2. Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental; e 3. Departamento de Educação Ambiental
Órgãos Colegiados	Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)
	Conselho Nacional da Amazônia Legal (Conamaz)
	Conselho Nacional de Recursos Hídricos

	Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente
	Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
	Comissão de Gestão de Florestas Públicas
	Comissão Nacional de Florestas (Conaflor)
Serviço Florestal Brasileiro	
Entidades Vinculadas	Autarquias: 1. Agência Nacional de Águas (ANA); 2. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); 3. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); e 4. Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)
	Empresa pública: Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (Codebar)

Quadro 5: Estrutura interna do MMA.

Fonte: BRASIL (2013b).

As questões ligadas aos resíduos sólidos são de responsabilidade direta da articulação entre a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), assim como a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC). Os demais órgãos e secretarias estão ligados à questão dos resíduos sólidos, porém, de forma complementar.

A comunicação do MMA é de responsabilidade da Assessoria de Comunicação Social (ASCOM), encarregada de divulgar a imagem, a missão e as ações e objetivos do ministério (BRASIL, 2014b). A ASCOM está estruturada em cinco áreas de atuação:

- ✓ Imprensa – responsável por atender à imprensa e pela produção de conteúdo;
- ✓ Eventos e Cerimonial – responsável pela organização de eventos do Ministério e acompanhamento da ministra em reuniões internas e externas;
- ✓ Publicidade – responsável pela criação e monitoramento do material que compreende a identidade visual. Responsável ainda pela produção de campanhas e ações do Ministério;
- ✓ Portal, Intranet e Redes Sociais – responsável pela gestão do conteúdo e monitoramento produzido e;
- ✓ Comunicação Interna – responsável por articular e divulgar informações institucionais aos servidores.

5.1.2 Municípios em estudo

Os municípios investigados no presente estudo estão inseridos na mesorregião da Zona da Mata Mineira, sendo cada um deles a principal cidade de cada microrregião. Os municípios focos deste estudo foram: Cataguases, Juiz de Fora, Manhuaçu, Muriaé, Ponte Nova, Ubá e Viçosa. A localização geográfica dos municípios encontra-se disposta na Figura 7.

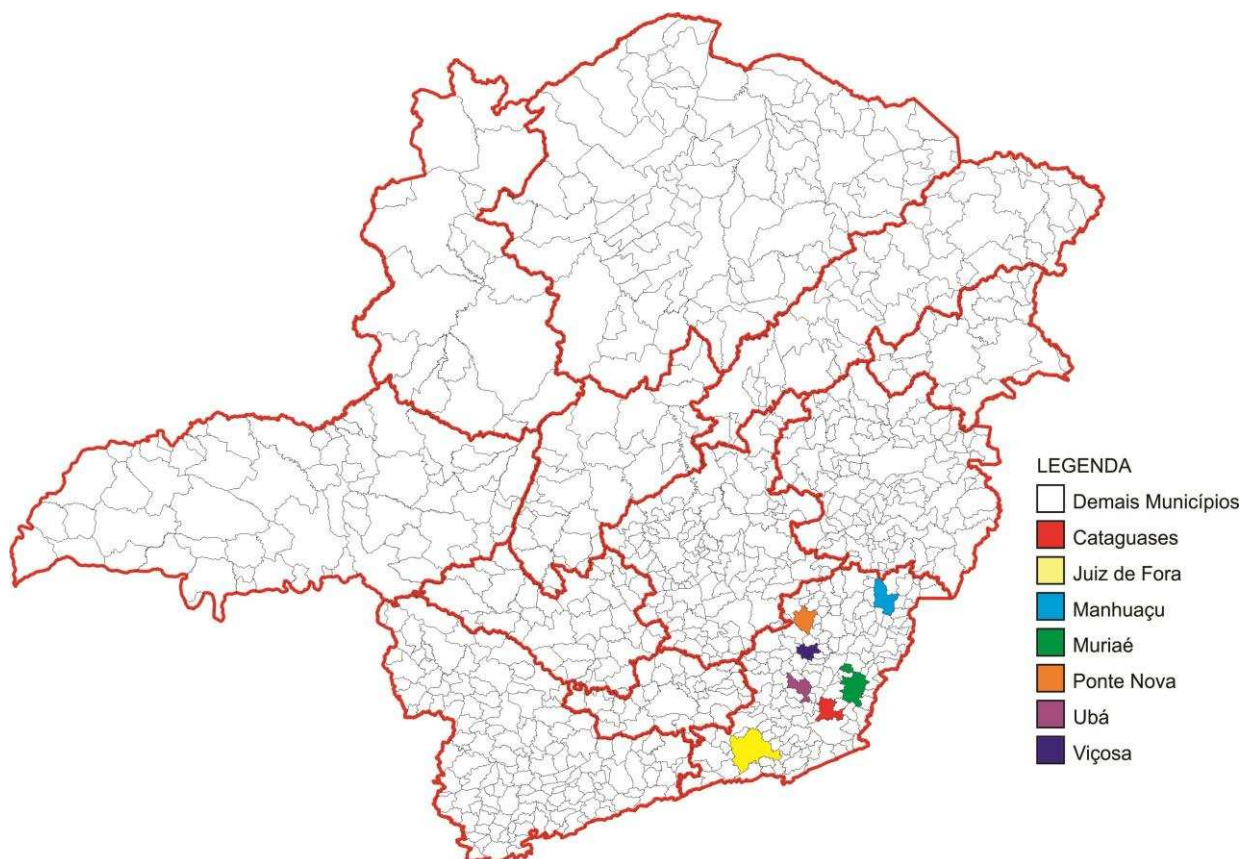


Figura 7: Municípios mineiros em estudo.
Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

5.1.2.1 Cataguases

O município de Cataguases possui atualmente 69.757 habitantes e a economia está pautada na indústria de tecelagem, reciclagem de papel, mineração e energia elétrica (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano do município é de 0,751 e o PIB per capita em torno de R\$ 14.983,13.

A administração municipal está estruturada em treze secretarias, quais sejam: 1) Secretaria de Administração, 2) Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 3) Secretaria Assistência Social, 4) Secretaria de Cultura e Turismo, 5) Secretaria de Educação, 6)

Secretaria de Esportes, 7) Secretaria da Fazenda, 8) Secretaria da Indústria e Comércio, 9) Secretaria de Obras, 10) Secretaria de Saúde, 11) Secretaria de Serviços Urbanos, 12) Procuradoria e 13) Gabinete. A gestão das questões relativas aos resíduos sólidos é competência da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, enquanto que a execução do serviço é de competência da Secretaria de Serviços Urbanos (CATAGUASES, 2014).

A destinação final dos resíduos sólidos no município utiliza da forma mais adequada, conforme estipulado na PNRS, que é a utilização do aterro sanitário regularizado (FEAM, 2012). Segundo a IPT (1995), o aterro sanitário configura como uma técnica na qual os resíduos são depositados no solo, minimizando impactos ao meio ambiente e sem a causa de danos à saúde pública.

5.1.2.2 Juiz de Fora

O município de Juiz de Fora possui atualmente 516.247 habitantes, configurando-se assim como a cidade mais populosa da Zona da Mata e quarta mais populosa de Minas Gerais. O Índice de Desenvolvimento Humano do município é de 0,778, e o PIB per capita em torno de R\$ 16.054,99.

A administração municipal está estruturada em dezessete secretarias, quais sejam: 1) Comissão Permanente de Licitação; 2) Agropecuária e Abastecimento; 3) Atividades Urbanas; 4) Comunicação Social; 5) Desenvolvimento Social; 6) Esporte e Lazer; 7) Transporte e Trânsito; 8) Governo; 9) Obras; 10) Procuradoria Geral do Município; 11) Administração de Recursos Humanos; 12) Saúde; 13) Desenvolvimento Econômico Geração de Emprego e Renda; 14) Educação; 15) Planejamento e Gestão; 16) Fazenda e; 17) Meio Ambiente (JUIZ DE FORA, 2014).

No âmbito dos resíduos sólidos, o município cede competência ao Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DEMLURB) como executor dos serviços, e à Secretaria de Meio Ambiente (SMA) as questões ligadas à gestão dos resíduos sólidos. Segundo dados do SNIS (Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento¹¹) o município possui uma taxa de cobertura dos serviços de coleta de resíduos domiciliares em relação à 100% população urbana. A massa de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS) coletada per capita em relação à população urbana é 7,45 kg/1.000 habitante/dia. Em relação a receitas e despesas provenientes do serviço de manejo dos resíduos sólidos urbanos (RSU), observa-se que o município

¹¹ A base de dados do SNIS (BRASIL, 2010) sobre resíduos sólidos conta com dados dos municípios de Juiz de Fora, Manhuaçu, Muriaé e Viçosa. A responsabilidade pelo conteúdo das informações do questionário, bem como o envio ao MMA é do próprio município.

arrecada R\$ 28.041.156,40 por ano e obtém uma despesa total com esses serviços (incluindo serviços públicos, privados e de outros executores) de R\$ 24.699.958,58 por ano.

Dados da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM, 2012) mostram que a forma de destinação dos resíduos sólidos no município ocorre por meio de aterro sanitário regularizado, que, além de receber os resíduos do próprio município, recebe resíduos dos municípios de Aracitaba, Barbacena, Dona Eusébia, Itamarati de Minas¹², Mercês, Oliveira Fortes, Ressaquinha, Rochedo de Minas, Santos Dumont e Ubá.

5.1.2.3 Manhuaçu

Manhuaçu possui, segundo o censo demográfico do IBGE (2010), uma população de 79.574 habitantes e uma economia centrada na produção e comercialização do café, com destaque ainda no setor de serviços e varejo (MANHUAÇU, 2013). O Índice de Desenvolvimento Humano do município é de 0,689 e o PIB per capita de R\$ 14.102,84.

A administração municipal está estruturada em onze secretarias, quais sejam: 1) Procuradoria Jurídica; 2) Administração; 3) Fazenda; 4) Planejamento; 5) Saúde; 6) Educação; 7) Obras; 8) Agricultura, Indústria e Comércio; 9) Assistência Social; 10) Comunicação Social e; 11) Esporte e Lazer (MANHUAÇU, 2013).

Para a gestão dos resíduos sólidos não há secretaria específica, cedendo assim a responsabilidade de gestão, execução dos serviços de coleta e destinação adequada dos resíduos sólidos ao Serviço Autônomo Municipal de Limpeza Urbana (SAMAL). Segundo dados do SNIS, o município não faz coleta diferenciada de Resíduos de Serviços de Saúde. Em relação à taxa de cobertura dos serviços de coleta dos resíduos domiciliares (RDO) em relação à população urbana, o município atende em 100% dos lares. O valor das despesas totais com serviços de manejo dos resíduos sólidos urbanos (RSU) é de R\$ 2.478.600,00 por ano. De acordo com dados da FEAM (2012), o município destina seus resíduos sólidos para um lixão, sendo que este representa a forma mais primitiva de descarte dos resíduos, uma vez que há poluição direta ao meio ambiente e oferta de sérios riscos à saúde pública (IPT, 1995).

¹² Quanto às formas de destinação dos resíduos sólidos, os municípios de Itamarati de Minas e Rochedo de Minas são caracterizados pela FEAM como utilizadores de aterro sanitário e usina de triagem e compostagem regularizados. O local de disposição dos resíduos se divide em parte para os municípios de Juiz de Fora e Rio Novo.

5.1.2.4 Muriaé

O município de Muriaé possui atualmente 100.765 habitantes e uma economia tendenciada pelas atividades industriais, principalmente indústrias de confecções e produção agropecuária, especialmente a leiteira. O turismo na cidade também movimentava a economia, principalmente nas áreas de proteção ambiental e parques naturais (MURIAÉ, 2013). O Índice de Desenvolvimento Humano do município é de 0,734 e o PIB per capita de R\$ 10.712,78.

A administração municipal está estruturada em quinze secretarias, quais sejam: 1) Gabinete do prefeito; 2) Procuradoria Geral; 3) Secretaria Municipal de Administração; 4) Secretaria Municipal de Agricultura; 5) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; 6) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; 7) Secretaria Municipal de Educação; 8) Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude; 9) Secretaria Municipal de Fazenda; 10) Secretaria Municipal de Meio Ambiente; 11) Secretaria municipal de Obras Públicas; 12) Secretaria Municipal de Relações Institucionais; 13) Secretaria municipal de Saúde; 14) Secretaria municipal Adjunta de Saúde e; 15) Secretaria Municipal de Turismo (MURIAÉ, 2013).

Sobre a questão dos resíduos sólidos, cabe ao Departamento Ambiental de Saneamento Urbano (DEMSUR) a execução dos serviços de coleta e destinação adequada dos mesmos, sendo que à Secretaria Municipal de Meio Ambiente compete questões ligadas à gestão. Dados do SNIS (BRASIL, 2010b) mostram que o município possui uma coleta estimada em 12.755 toneladas e, deste total, há coleta diferenciada dos resíduos de serviços de saúde (RSS). Os serviços de coleta de resíduos domiciliares (RDO) cobrem 100% em relação à população urbana. A massa (RDO) coletada per capita em relação à população atendida com serviço de coleta é de 0,38 kg/habitante/dia. Em relação às receitas, o município arrecada R\$ 3.014.200,77 por ano com serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos (RSU) e obtém uma despesa anual de R\$ 4.878.925,32, considerando o manejo por executores públicos, privados e outros tipos de executores.

De acordo com dados da FEAM (2012), Muriaé destina seus resíduos para o lixão municipal. Além dos resíduos próprios, Muriaé recebe também os do município de Barão do Monte Alto.

5.1.2.5 Ponte Nova

Ponte Nova possui atualmente uma população de 57.390 habitantes e uma base econômica voltada para o setor de serviços. Sua economia encontra-se em fase de transição, uma vez que por muitos anos foi alicerçada sobre a agricultura, mais especificadamente sobre

a cultura do café; atualmente há um crescimento paralelo entre o setor de suinocultura e o setor de serviços. O Índice de Desenvolvimento Humano do município é de 0,717, sendo este o penúltimo em relação às demais cidades principais das microrregiões. O PIB per capita ocupa uma posição mediana frente às demais cidades, sendo tal estipulado em R\$ 13.767,79 (IBGE, 2010).

A administração municipal está estruturada em quinze secretarias, a saber: 1) Gabinete do Prefeito; 2) Ouvidoria Municipal; 3) Governo; 4) Desenvolvimento Rural; 5) Educação; 6) Cultura, Esporte e Lazer; 7) Assistência Social; 8) Recursos Humanos; 9) Fazenda; 10) Planejamento e Orçamento; 11) Meio Ambiente; 12) Obras e; 13) Saúde (PONTE NOVA, 2014).

No âmbito da gestão dos resíduos sólidos, é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM) o planejamento das ações e execução dos serviços. Dados da FEAM (2012) apontam o lixão como a forma de destinação dos resíduos sólidos do município.

5.1.2.6 Ubá

O município de Ubá possui, segundo o último censo demográfico, 101.519 habitantes configurando-se assim como a segunda maior cidade da Zona da Mata Mineira. Com uma economia direcionada para o setor moveleiro, Ubá se destaca no Brasil como o principal polo do setor em Minas Gerais e um dos principais do país. Segundo dados da Federação das Indústrias e Comércio de Minas Gerais (FIEMG, 2013) o polo é formado, em grande parte, por micro e pequenas indústrias, tornando a atividade o principal meio econômico da região e a forma mais importante de arrecadação de impostos. O setor gera cerca de 20 mil empregos diretos e indiretos, em aproximadamente 400 empresas. O Índice de Desenvolvimento Humano do município é de 0,724 e o PIB per capita cerca de R\$ 13.767,79.

A administração municipal está estruturada em dez secretarias. São elas: 1) Secretaria Municipal de Administração; 2) Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer; 3) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; 4) Secretaria Municipal de Educação; 5) Secretaria Municipal de Finanças; 6) Secretaria Municipal de Governo; 7) Secretaria Municipal de Meio Ambiente; 8) Secretaria Municipal de Obras; 9) Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e; 10) Secretaria Municipal de Saúde (UBÁ, 2014).

No âmbito das questões relacionadas à gestão e execução dos serviços de coleta e destinação adequada dos resíduos sólidos, a responsabilidade compete à Secretaria Municipal

de Meio Ambiente. Dados da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM, 2012) mostram que a forma de destinação dos resíduos sólidos do município ocorre por meio de aterro sanitário regularizado, localizado no município de Juiz de Fora.

5.1.2.7 Viçosa

O município de Viçosa possui atualmente cerca de 72.220 habitantes e ocupa a 5ª posição de cidade mais populosa da Zona da Mata Mineira, segundo o IBGE (2010). A cidade possui uma economia voltada para prestação de serviços principalmente ligados à educação. Viçosa abriga a Universidade Federal de Viçosa e outras cinco faculdades particulares, além do Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Viçosa, dentre vários cursos preparatórios para vestibulares e exames. Perante sua posição diferenciada na Zona da Mata Mineira quanto às características da cidade, o município possui uma população flutuante de cerca de 20.000 pessoas - em sua maioria estudantes e professores. Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano, o município ocupa a segunda posição, com 0,775 em relação às principais cidades de cada microrregião. O PIB per capita por sua vez é o menor desse conjunto de cidades, estabelecido em R\$ 9.597,12.

A administração municipal está estruturada em treze secretarias, quais sejam: 1) Assessoria de Comunicação; 2) Controladoria Interna; 3) Instituto de Planejamento do Município de Viçosa; 4) Procuradoria Geral do Município; 5) Secretaria Municipal de Administração e Desenvolvimento Econômico; 6) Secretaria Municipal de Cultura, Patrimônio Histórico e Esportes; 7) Secretaria Municipal de Educação; 8) Secretaria Municipal de Fazenda; 9) Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento; 10) Secretaria Municipal de Governo; 11) Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos; 12) Secretaria Municipal de Políticas Sociais e; 13) Secretaria Municipal de Saúde (VIÇOSA, 2014).

Para a gestão dos resíduos sólidos não há secretaria específica, sendo que o município detém a gestão e execução dos serviços de coleta e destinação ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Viçosa (SAAE). Conforme informações do SNIS (BRASIL, 2010b), o município realiza coleta diferenciada dos Resíduos de Serviços de Saúde, de modo que a massa coletada desses resíduos é de 0,44 kg/1.000 habitante/dia. Complementando tais dados, a taxa de cobertura do serviço de coleta de resíduos domiciliares em relação à população urbana é de 100%. De acordo com dados da FEAM (2012), o município destina seus resíduos sólidos para um aterro controlado. Esta modalidade configura-se como uma solução entre o lixão e o aterro sanitário para destinação final dos resíduos sólidos. Não pode ser considerado eficiente

como o aterro sanitário, mas possui um nível de impacto ambiental menor que o lixão (IPT, 1995).

A síntese das informações contidas no perfil dos municípios em estudo encontra-se disposta na Tabela 2:

Tabela 2: Perfil dos municípios

Perfil dos Municípios							
Município	IDH	População	PIB per capita (R\$)	Competência pela gestão e ou execução do serviço	Forma de Destinação do RS ¹	Coleta Diferenciada do RSS ²	Despesas (R\$) ³
Cataguases	0,751	69.757	14.983,13	Administração Direta	Aterro Sanitário	-	-
Juiz de Fora	0,778	516.247	16.054,99	Administração Direta Autarquia Municipal	Aterro Sanitário	Sim	24.699.958,58
Manhuaçu	0,689	79.574	14.102,84	Autarquia Municipal	Lixão	Não	2.478.600,00
Muriae	0,734	100.765	10.712,78	Administração Direta Autarquia Municipal	Lixão	Sim	4.878.925,32
Ponte Nova	0,717	57.390	13.767,79	Administração Direta	Lixão	-	-
Ubá	0,724	101.519	13.564,99	Administração Direta	Aterro Sanitário	-	-
Viçosa	0,775	72.220	9.597,12	Autarquia Municipal	Aterro Controlado	Sim	2.797.824,91

Notas: ¹RS – Resíduos Sólidos; ²RSS – Resíduo de Serviço de Saúde; ³Despesa total com serviços de manejo de RSU (público + privado + outros executores)

Fonte: Dados da Pesquisa (2013)

Analisando os dados nota-se destaque do município de Juiz de Fora. Além de possuir maior PIB e IDH da região, a maior cidade da Zona da Mata Mineira possui uma ampla infraestrutura para a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos. A estrutura conta com a Secretaria de Meio Ambiente para gestão de informações ligadas aos resíduos sólidos e da autarquia municipal para execução dos serviços. Destaca-se ainda o amplo aterro sanitário construído, que contribui para o descarte adequado de seu próprio resíduo e de mais dez municípios vizinhos.

Além da coleta diferenciada dos resíduos de serviços de saúde e, conseqüentemente, o maior volume de despesas dos serviços de manejo de RSU, Juiz de Fora cumpre suas exigências uma vez que toda estrutura criada atende às requisições instituídas pela PNRS.

Sobre os demais municípios nota-se a Administração Direta como a grande responsável tanto pela gestão como pela execução dos serviços de resíduos sólidos. Tal fato pode implicar diretamente na sobrecarga quanto ao volume de atividades, impedindo assim que ações mais expressivas possam ser alcançadas. A distribuição de atividades ocorre numa

parceria entre secretarias de meio ambiente e autarquias responsáveis pela execução dos serviços, que, se bem articuladas, podem auxiliar quanto a essa questão.

Em relação às formas de destinação dos resíduos sólidos, os dados mesmo que pareçam otimistas são preocupantes, uma vez que a meta da PNRS é a extinção dos lixões até 2014. Conforme observado, o Lixão é a forma de destinação dos resíduos em três municípios e o aterro controlado de um deles. A preocupação maior recai no município de Manhuaçu que, além de possuir o menor IDH entre as cidades estudadas, possui uma autarquia responsável pela execução do serviço que não separa os resíduos de saúde e os destina para o lixão da cidade. Conseqüentemente, o município possui o menor volume de despesas com os serviços de manejo destes resíduos.

Cabe ressaltar que todos os municípios supracitados pertencem à Superintendência Regional de Regularização Ambiental (SUPRAM Zona da Mata) que possui finalidade de planejar, supervisionar, orientar e executar atividades ligadas às políticas estaduais de proteção ao meio ambiente e gerenciamento de recursos hídricos (MINAS GERAIS, 2013). A SUPRAM é responsável pela fiscalização dos serviços ligados aos resíduos sólidos através do programa intitulado “Minas sem Lixões”.

O Programa “Minas Sem Lixões” foi criado em 2003 pela FEAM, de modo que apoia os municípios mineiros na implementação de políticas públicas direcionadas à gestão adequada de resíduos sólidos urbanos. Em 2008, a Fundação Israel Pinheiro (FIP) torna-se parceira da FEAM na gestão do programa, ampliando assim, a possibilidade de articulação entre Estado, municípios e cidadãos. Entre as ações do programa destacam-se: visitas técnicas para verificar a situação dos locais de disposição final dos resíduos sólidos urbanos; capacitação de agentes públicos; promoção de encontros técnicos; produção de material técnico didático e; fomento à criação de redes e arranjos de gestão compartilhada de resíduos sólidos urbanos (MINAS SEM LIXÕES, 2013).

5.2 Participação dos gestores municipais na elaboração da PNRS

5.2.1 Elaboração

Antes de se analisar elementos presentes na PNRS, tornou-se necessário entender o contexto político-social no qual a mesma foi concebida. A partir da concepção traçada, cabe nessa subcategoria explorar o discurso dos representantes do Ministério do Meio Ambiente quanto ao processo de formação da PNRS. A síntese dos dados encontra-se disposta no Quadro 6.

CATEGORIA	
Publicização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Elaboração	Criação da Política Pública
UNIDADE DE CONTEXTO (MMA)	
<p>(...) essa política começou a ser desenvolvida e discutida em âmbito de departamento e quando o diretor que conduzia essa política passou a secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano ganhou mais força e tinha mais articulação junto aos outros órgãos, principalmente o Ministério das Cidades e aí essa política foi ganhando corpo né tendo as contribuições dos órgãos envolvidos, passando a ter mais espaços de prioridade do Governo Federal, até que foi aprovada em 2010. (G1)</p> <p>A preocupação com o Meio Ambiente mundial teve início em 1972, com a Convenção de Estocolmo e, em 1973, o Brasil criou a SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculado ao Ministério do Interior, que passou a integrar todas as ações de meio ambiente que estavam espalhadas por diversos órgãos da Administração Federal; b) Em 1981 foi lançada a Política Nacional de Meio Ambiente que deu origem ao Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA; c) Em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; d) Em 1992 foi criado o Ministério do Meio Ambiente com a preocupação crescente sobre Mudanças Climáticas, Diversidade Biológica e Desertificação; e) Em 1997 foi instituída a Lei das Águas e o Conselho Nacional dos Recursos Hídricos – CNRH; f) Em 2008 foi instituída a Lei de Crimes Ambientais; g) A Lei de Saneamento Básico, em 2007, considerou quatro componentes em saneamento: abastecimento de água, coleta de esgotos, drenagem pluvial e resíduos sólidos; e) A Lei nº 12.305/2010 tramitou durante quase vinte anos no Congresso e, pelo tempo decorrido, pode-se inferir que houve muitos avanços e recuos e diversas agendas. Com a necessidade de manter o controle sobre o meio ambiente, as mudanças climáticas em curso, a quantidade crescente de resíduos sólidos urbanos sendo gerenciados desordenadamente, os lixões, valor econômico dos materiais recicláveis sendo desperdiçados etc, era premente a necessidade de uma Lei que explicitasse à sociedade as novas responsabilidades em relação ao manejo dos resíduos sólidos (G2).</p>	

Quadro 6: Criação da PNRS

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Frente ao exposto, nota-se que a arena de debates para a construção da PNRS tornou-se possível a partir da articulação do Ministério do Meio Ambiente com outros ministérios e órgãos. Conforme relatado por G1, tal política teve amplo apoio após a criação do Ministério das Cidades que a definiu como uma das prioridades de ação. O Ministério das Cidades foi criado no governo Lula em 2003, e apresentou algo inovador na gestão de políticas urbanas,

uma vez que integrou um conjunto de diretrizes ligadas à habitação, saneamento e mobilidade urbana (BRASIL, 2013a).

G2, por sua vez, traz em seu discurso um detalhamento da contextualização histórica que culminou na criação da PNRS. Nota-se que a preocupação e a importância de se criar uma política pública específica para o setor intensificou-se com o agravamento das questões ambientais. A Convenção em Estocolmo, em 1972, representou um marco a nível internacional quanto à necessidade de criação de políticas ambientais (MORADILLO; OKI, 2004), a partir da qual o governo brasileiro passou a seguir um delineamento com vistas a criar instâncias para se pensar na questão ambiental.

A Política Nacional de Meio Ambiente e a Política Nacional de Saneamento Básico, ainda que incorporassem a questão dos resíduos sólidos com uma de suas áreas de atuação, não foram suficientes para atender as complexidades e particularidades encontradas na questão do “lixo”. Sendo assim, em 2010 surge a Política Nacional de Resíduos Sólidos como resultado das tentativas de se trabalhar com a questão dos resíduos sólidos ao longo do tempo. Pode-se dizer que a PNRS é resultado de um afinilamento de políticas públicas alinhadas a acordos interministeriais e diretrizes traçadas pelo governo ao longo do tempo. Apoiando-se nos discursos de G1 e G2, criou-se a Figura 8 com o intuito de explicar o caminho percorrido até a criação da PNRS.

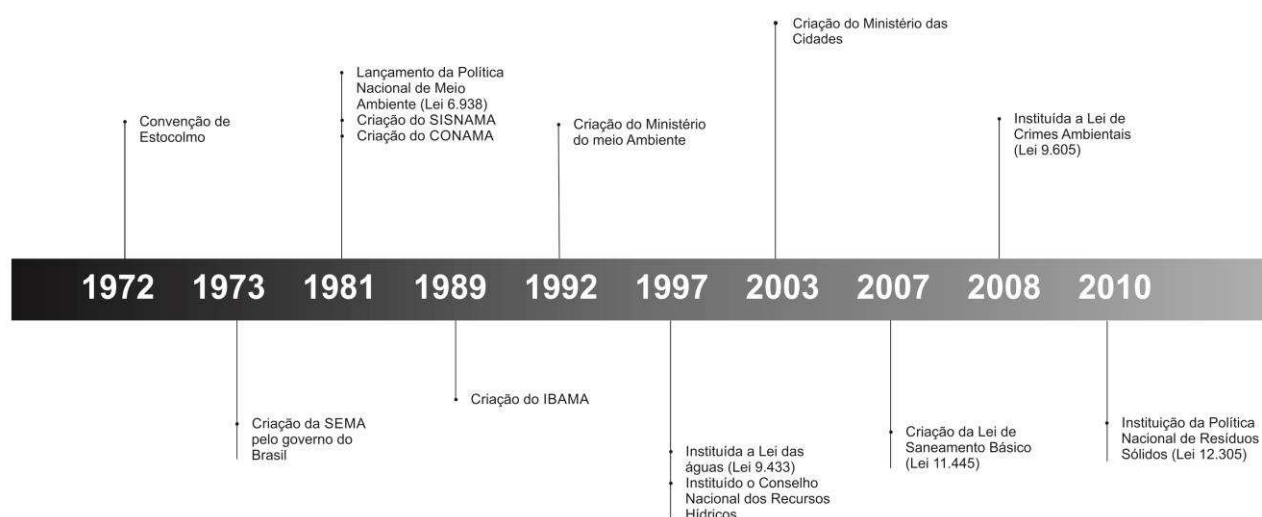


Figura 8: Ações que culminaram na criação da PNRS

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Até o processo de criação da PNRS, muitas discussões foram encabeçadas no congresso nacional, estados e municípios. Este conjunto de discussões permeou entre diferentes atores envolvidos de forma representativa ou por meio da sociedade civil organizada, adotando seus respectivos pontos de vista para construção das diretrizes e metas. Percebe-se, a partir desse movimento, a importância da participação na formação da agenda para a construção das políticas públicas.

5.2.2 Participação

Compreendido o contexto de criação da PNRS, a partir da sanção da Lei nº12.305/2010, torna-se necessário de igual modo entender como os atores envolvidos neste estudo participaram dessa arena de debates, indispensável para criação da lei. Cabe ressaltar que, além do discurso preconizado pelo MMA, está disposto no Quadro 7 a síntese das respostas coletadas entre os gestores municipais.

CATEGORIA	
Publicização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Participação	Participação na formação da agenda (representatividade política)
UNIDADE DE CONTEXTO (MMA)	
As prefeituras participaram através da Associação Nacional de Municípios (...) você tem a Associação Nacional de Prefeitos se eu não me engano ANT. (...) Da sociedade civil, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, sempre participando de todo o processo. Não só dentro do Executivo, mas também nas audiências públicas nos debates e seminários dentro do congresso nacional a todo tempo (G1).	
UNIDADE DE CONTEXTO (MUNICÍPIOS)	
Quanto a, assim, na elaboração da Política Nacional de Resíduos Sólidos a gente não teve participação , até porque no período em que foi efetuado esse planejamento a gente não tinha uma Secretaria constituída, de fato, era, o nosso corpo técnico era micro, era só pra atender as demandas internas nossas aqui, entendeu? (M1).	
Essa participação “pré-teste” é lá, eu não posso nem te falar, mas nós vamos ter uma participação futura, né, justamente na conferência, né (M2).	
Não, eu não tenho informação se foi feito alguma coisa antes, porque o passado eu não, nada recebi do	

passado, a não ser, é, a autarquia aqui e com poucas informações (M3).
Não, não havia participação do município até porque não havia Secretaria de Meio Ambiente, e, como existe aqui o DEMSUR, o DEMSUR não, não se interessava, né, por essas participações (...) (M4).
Não. Da elaboração especificamente não (M5).
Não. O município, (...) não, não houve nenhuma participação direta nas audiências (M6).
(...) Particpei muito de discussão lá também, né, lá no congresso (...) teve participação do município, representação de Secretário (...) (M7).

Quadro 7: Participação na formação da agenda política.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Conforme relatado por G1, os municípios tiveram representatividade por meio da Associação Nacional dos Municípios, Associação Nacional dos Prefeitos e por contato direto ao Ministério. Ainda que esta participação e ou representatividade política possa ter acontecido ao se criar a referida política pública no contexto estudado, os atuais gestores públicos não estiveram diretamente envolvidos nesse processo.

Os relatos de M1, M4, M5 e M6 explanam que não houve nenhuma forma de participação, como se pode depreender a partir de respostas tais como:

“(...) a gente não teve participação, até porque no período em que foi efetuado esse planejamento a gente não tinha uma Secretaria constituída” (M1);

“(...) não havia participação do município até porque não havia Secretaria de Meio Ambiente” (M4);

“(...) não houve nenhuma participação direta nas audiências” (M6).

A falta de participação desses agentes chaves dificulta a compreensão sobre os elementos necessários para criação e incorporação da lei. Tal fato corrobora para assumir que ainda que a PNRS possa incorporar elementos que caminhem para a participação dos atores em seu processo de implementação, em seu estágio inicial, alguns representantes políticos de nível municipal não tiveram a oportunidade de atuar na construção da mesma. Tal fato reflete a dificuldade de entendimento e implementação de ações, conforme será descrito posteriormente.

Por outro lado, alguns gestores municipais entrevistados relatam que não têm informações sobre a participação ou não do município na formação da agenda da política pública, conforme apresentado nos discursos:

“Essa participação “pré-teste” é lá, eu não posso nem te falar, mas nós vamos ter uma participação futura, né, justamente na conferência, né” (M2)
“Não, eu não tenho informação se foi feita alguma coisa antes, porque o passado eu não, nada recebi do passado, a não ser, é, a autarquia aqui e com poucas informações” (M3).

M2 salienta que a forma de participação não ocorreu a priori e visualiza as conferências como uma forma de participação futura. M3, por sua vez, enfatiza que não possui conhecimento sobre a participação municipal.

Considerando o discurso apresentado pelos entrevistados, é preciso considerar que a participação na construção de políticas públicas deve acontecer de forma espontânea, cujos “organizadores” convidem a sociedade como um todo a participar. De acordo com Bohman (2009), a participação na construção de políticas públicas é composta por um processo de deliberação, ou seja, um processo dialógico de troca de informações no intuito de buscar alternativas para solucionar problemas que necessitam de coordenação e cooperação dos indivíduos envolvidos. O autor destaca ainda que esses espaços de participação devem ser formados como audiências e “comunicados de tal modo que os outros cidadãos possam ser capazes de entendê-las, aceitá-las e respondê-las livremente em seus próprios termos” (BOHMAN, 2009, p.34).

A partir das informações do Quadro 6, cabe inferir que há um descompasso entre o discurso preconizado pelo MMA e os municípios quanto às formas de participação disponibilizadas para arena de debates na criação da PNRS. É preciso considerar que os atores envolvidos no processo de elaboração da política pública devam ser convocados a participar das instâncias deliberativas necessárias para a discussão dos processos indispensáveis a criação de projetos e políticas públicas. Todavia, em relação aos envolvidos neste estudo, tal fato não ocorreu. Por se tratar de uma política pública sancionada recentemente, o envolvimento destes atores nas discussões iniciais, poderiam contribuir no melhor entendimento das informações e implementação das ações.

Para que uma política pública possa ser constantemente avaliada e construída conjuntamente com a sociedade e os públicos para os quais se volta, torna-se necessário que os participantes nesse processo manifestem-se constantemente em busca de efetividade nas ações. Entende-se efetividade aqui como a busca por algum efeito, seja ele positivo ou negativo. Sendo assim, visando entender o processo atual de participação, analisou-se a efetividade quanto à participação antes e depois da sanção da lei e instituição da PNRS. O Quadro 8 dispõe o discurso dos respondentes quanto à efetividade na participação.

CATEGORIA	
Publicização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Participação	Efetividade quanto à participação
UNIDADE DE CONTEXTO (MMA)	
<p>Por meio da ANT os municípios sempre participaram das discussões inclusive sempre eram partícipes nas entrevistas. Então quando uma emissora pautava o assunto resíduos sólidos numa entrevista ou em um programa de TV, o Ministério do Meio Ambiente era uma fonte, mas sempre era ouvido o prefeito ou a entidade que representa os prefeitos. (...) Olha em 2010 que foi o ano da aprovação da política antes dela ser aprovada foram feitos como eu te falei, vários debates e assim nesses debates tiveram audiências públicas, seminários e oficinas, é o conteúdo da política, os instrumentos e a importância dela foram divulgados. A gente teve participação com o governador (...) na Cidade administrativa, a gente teve vários debates ali (...) Tem milhão de municípios aí em Minas Gerais, mas muito presente, muito participativo, isso é muito bacana (...) (G1).</p>	
UNIDADE DE CONTEXTO (MUNICÍPIOS)	
<p>A gente tinha algumas ações, mas isoladas, por exemplo, a gente executava aqui o Fórum Municipal de Lixo e Cidadania, entendeu, participava, às vezes, do Fórum Estadual, mas isso era muito esporádico. E o Fórum Municipal, é, participava como convidado, a gente também não repassava as informações pros níveis estaduais e federais, então, a gente nem pode falar que participou (...) a gente tava tão voltado pra questão interna nossa aqui pros, entendeu, que em âmbitos regional a gente não participava, quanto mais federal (...) Eu sei que teve, tiveram alguns fóruns, né, alguns, é, como é que é o nome gente, que teve lá, algumas conferências (M1).</p>	
<p>(...) nós fizemos a conferência municipal do meio ambiente. É, primeiro nós participamos da conferência da microrregião, (...) conforme o Ministério do Meio Ambiente, seguindo o mesmo parâmetro né, da conferência nacional do meio ambiente cujo tema é “Política Nacional dos Resíduos Sólidos” a partir do lema “vamos cuidar do Brasil”. (...) Participaram também da conferência, debatendo e com propostas também. E a ideias dos efetivos foi justamente essa, pra não se perder (M2).</p>	
<p>Não, Na verdade, por temos poucas informações, realmente dificultou (M3).</p>	
<p>Não, foi encomendada de uma empresa de fora, fez-se uma licitação pra se fazer o Plano (M4).</p>	
<p>A gente realizou nossa conferência com base, né, visando, é, a conferência Estadual e posteriormente a, a Nacional, que exatamente é a Política Nacional de Resíduo Sólido, né. (...) Então, a gente, a nossa participação é muito mais com relação a essas obrigаторiedades que a gente precisa cumprir (...) A gente tá aqui pra cumprir muita das vezes, né, muito uma questão mais, é, impositiva</p>	

mesmo, né (M5).
Participamos de conferências, capacitação que (...)o Estado vem oferecendo também através das superintendências regionais, né, do meio ambiente. (...) Mais a nível estadual (M6).
Tem discutido, a gente tem feito participado de encontros também, tanto a nível federal como a estadual , né, a gente tem acompanhado (...) as conferências, nós participamos . Teve a municipal aqui primeiro, depois estadual e aí, agora vai pra Brasília. (...) Esse menino que eu te falei, que é meu assessor aqui, ele inclusive, foi eleito um dos delegados pra ir pra Brasília. Eles foram na conferência estadual (M7).

Quadro 8: Efetividade quanto à participação.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Ao analisar o discurso preconizado pelo governo é possível notar que desde a criação das discussões da política houve diversos espaços visando a participação dos gestores municipais e da sociedade civil. Tais espaços são disponibilizados por meio de conferências federais, estaduais, regionais e municipais. De acordo com informações do Jornal do Ministério do Meio Ambiente que convoca a sociedade a participar desses espaços:

O processo de conferência começa pelas etapas locais, em um município sozinho como **conferência municipal** ou em um grupo de municípios como **conferência regional**. Você deve procurar sua prefeitura para saber o dia e o local da reunião e assim, discutir e propor soluções. Nessa primeira etapa serão eleitos delegados que participarão da **conferência estadual**. Cada estado vai tratar das soluções que deverá adotar e também eleger os delegados para a **etapa nacional**. A etapa nacional é o ponto alto do debate de uma conferência. É quando os resultados de todas as conferências estaduais, das conferências livres e das conferências virtuais serão discutidos pelos representantes eleitos. **O resultado da Conferência nacional é fruto do debate que se inicia nos municípios para construção de políticas públicas para todo país** (MMA, 2013, p.3) (Grifo Nosso).

Além da participação por meio de conferências, o MMA cede a possibilidade de participação por meio de audiências públicas, seminários e oficinas conforme relado por G1. Centrando-se na questão da participação no âmbito de Minas Gerais, G1 destaca que houve reuniões e discussões na sede administrativa do Governo do estado com boa representatividade dos municípios.

Analisando a postura dos municípios quanto à participação antes da implementação da política e quanto à atual, notam-se adversidades e similaridades quanto às respostas. O discurso de M1 e M2 exemplifica uma participação de forma regionalizada acontecendo muitas vezes em conferências e/ou fóruns municipais e regionais. Ambos destacam que a

participação a nível municipal ocorreu por meio de fóruns de meio ambiente que eles mesmos criaram. M1 salienta, no entanto, que a participação não pode ocorrer de forma ampliada, uma vez que a secretaria veio enfrentando problemas internos e que isso dificulta o repasse de informações para o estado e para o governo federal. Porém, ainda que estes não participem com efetividade, têm conhecimento dos espaços de participação disponibilizados.

O discurso de M2 retrata que a participação ocorreu mais de forma municipalizada e regionalizada, conhecendo e acompanhando as diretrizes da conferência nacional. Essa participação estabelece-se melhor na implementação da política pública do que em instâncias anteriores. M2 complementa sua arguição ao afirmar que a participação no município ocorre por meio dos envolvidos diretos e pelos representantes efetivos que foram eleitos para essa função para que as diretrizes já traçadas não sejam perdidas:

“Neste termo de adesão que foi feito no Centro Mineiro consta ali uma portaria pelo prefeito, nomeando um grupo de trabalho representando as secretarias envolvidas. Então, (...) foi assinado o termo de adesão no dia, da conferência, porque tem tudo a ver, toda correlação com o assunto. (...) imediatamente é editado essa portaria, com servidores efetivos, representantes da secretaria de meio ambiente, o DEMLURB e a secretaria de desenvolvimento social. (...) Participaram também da conferência, debatendo e com propostas também. E a ideias dos efetivos foi justamente essa, pra não se perder, que a gente vê muito isso na administração, coloca o cargo comissionado, a pessoa deixa o cargo e se perde o projeto e se perde... então, a ideia do efetivo é justamente para que se mantenha, né. Outros cargos, nós aqui como gestores, nós tivemos mais, mas o projeto teve continuidade” (M2).

Nessa percepção é notória a preocupação do município em criar vínculos quanto à participação para que os resultados já alcançados não se percam. Tal iniciativa é diferenciada da perspectiva apresentada pelos outros municípios por incluir membros diretos nos espaços de participação, pois estes mantêm continuidade na busca por novas alternativas.

Seguindo outra perspectiva, as explicações de M5 e M6 retratam que a participação ocorre de forma mais ampliada, pois além de arcar com seus compromissos a nível municipal, ambos destacam que conhecem as instâncias de participação da política pública:

“A gente realizou nossa conferência com base, né, visando, é, a conferência Estadual e posteriormente a, a Nacional, que exatamente é a Política Nacional de Resíduo Sólido, né. (...)Então, a gente, a nossa participação é muito mais com relação a essas obrigadoriedades que a gente precisa cumprir (...)A gente tá aqui pra cumprir muita das vezes, né, muito uma questão mais, é, impositiva mesmo, né?” (M5).

“Participamos de conferências, capacitação que (...)o Estado vem oferecendo também através das superintendências regionais, né, do meio ambiente. (...) Mais a nível estadual” (M6).

Porém esta participação ocorre a partir de encontros a nível estadual. Cabe destacar que no âmbito estadual as capacitações ocorrem por meio da FEAM. Entretanto, a percepção de M5 traz à luz um elemento que retrata certa imposição quanto às diretrizes da PNRS. O relato apresentado retrata insatisfação do entrevistado ao apresentar-se como um subordinado que cumpre as diretrizes impostas pela política pública. Tal insatisfação pode ser explicada pela falta de conhecimento quanto às formas de participação disponibilizadas pelo MMA; de igual modo, pode ser explicada também por acreditar que a política adota elementos da abordagem *top-down*. De acordo com Souza (2003), nessa abordagem as decisões são tomadas entre os principais governantes (neste caso o governo federal) sem a consulta ou a criação de espaços de participação para outros públicos, tornando assim difícil atender a particularidades regionais e ou municipais.

A participação de forma efetiva ocorre somente no município ao qual M7 está vinculado. Segundo afirma o entrevistado, além de conhecer e ter participado das instâncias deliberativas na formação da política pública, os gestores públicos de seu município participam ativamente dos espaços criados a nível estadual e federal. Além de participar efetivamente, M7 destaca que um membro de sua secretaria foi eleito como um dos delegados da conferência. Tal posicionamento exemplifica a importância de participar e acompanhar as informações da política pública como meio de se firmar na construção de metas mais próximas às realidades municipais.

Quanto à não participação e falta de conhecimento dos espaços de participação, destacam-se os relatos de M3 e M4. Tais gestores municipais não participam das conferências e demais espaços de participação e desconhecem as formas de participação criadas pelo governo. M3 atribui a essa questão a falta de informações para que a participação se efetive. M4 corrobora essa ocorrência ao enfatizar não conhecer as formas de participação uma vez que as concebe como apenas uma forma de buscar informações para construção dos Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos. No caso do município a que ele pertence, a busca por informações para construção desse plano é de responsabilidade da empresa contratada.

Denota-se a partir das informações fornecidas que a publicização das informações sobre os espaços de participação ainda pode ser considerada fraca. Por mais que o MMA tenha criado diversos mecanismos de participação, seja por meio das conferências ou até

mesmo pelas associações de prefeitos, tal participação não ocorre de forma efetiva. A participação dos gestores ainda é muito regionalizada, portanto, sem maiores diálogos com as conferências nacionais. Converte-se a tal percepção as definições de Bohman (2009), que destaca a publicidade fraca como uma forma de permitir que as regras políticas sejam publicamente conhecidas, sem que, contudo, haja diálogo construtivo entre as partes.

5.3 Tipo de informação gerada pelo Ministério do Meio Ambiente a respeito da Política Nacional dos Resíduos Sólidos

5.3.1 Estratégia de Comunicação

A estratégia de comunicação utilizada pelo Ministério do Meio Ambiente está explanada no Quadro 9, exemplificando as etapas e as prioridades adotadas:

CATEGORIA	
Formalização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Estratégia de Comunicação	Prioridades quanto à divulgação
UNIDADE DE CONTEXTO (MMA)	
<p>(...)a gente trabalha nessa primeira perspectiva, então qual que é o primeiro foco: Informar as pessoas que a política estava aí, que foi aprovada e qual era o conteúdo dela. Num segundo momento tratar da importância tratar da separação dos resíduos, primeiro entender o que é resíduo sólido urbano, qual a importância disso para o meio ambiente, para própria sociedade, qual o papel dos catadores nesse processo. (...)explicar o que era resíduo, passar a usar essa terminologia resíduo sólido e não mais lixo, mostrando que o resíduo é um material que tem valor agregado, que pode ser reutilizado, que pode ser inserido na cadeia produtiva ou reciclado. (...). Então no momento atual, o que a gente quer? A gente já sabe o que tem para fazer, este terceiro momento é de como fazer. As pessoas já estão instrumentalizadas, elas já sabem que a política existe, quais são os instrumentos, tá tudo colocado aí. Agora como fazer dar certo? Como implementar? Esse é o momento que inclusive está sendo tema de discussão das conferências de meio ambiente. (...) Então a gente vem trabalhando isso as etapas, porque trabalhar a política como um todo não seria tão eficiente né, dessa forma (G1).</p>	
<p>Prioridade 1: Elaborar os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos para, a partir de 02/08/2012 terem acesso a recursos da União, ou por ela controlado, para empreendimentos e serviços destinados a resíduos sólidos. Prioridade 2: Construir locais (aterros sanitários) para disposição ambientalmente adequada de rejeitos até 02/08/2014, porque, a partir desta data o ente federado que fizer o contrário estará sujeito a multas. Logística Reversa: Acordos Setoriais para implementação</p>	

da Logística Reversa das cadeias prioritárias, pneus, embalagens em geral, lâmpadas fluorescentes, embalagens de agrotóxicos, embalagens e resíduos de óleos lubrificantes, medicamentos (G2).

Quadro 9: Estratégia de comunicação.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Conforme explanado pelos entrevistados, a estratégia de comunicação do Ministério do Meio Ambiente foi elaborada no intuito de repassar informações gradativas da PNRS. No discurso de G1, torna-se notório que as etapas de divulgação da política pública foram implementadas na medida em que eles acreditavam que a população estava entendendo as informações. No primeiro momento tornou-se necessário uma explanação ampla da política pública no intuito de comunicar que ela foi aprovada e qual o seu conteúdo. Posteriormente, buscou-se trabalhar junto à sociedade conceitos mais técnicos, ligados às formas de separação do lixo, bem como o entendimento de alguns conceitos chaves e o papel dos empreendimentos de catadores neste processo.

Nessa segunda etapa de divulgação, G1 destaca a importância de se utilizar uma linguagem de fácil compreensão:

“Porque essa área de resíduo, eu como jornalista quando me deparei, a área técnica é composta por engenheiros (risos) e falam uma linguagem muito técnica que para eles é muito usual comum no dia a dia e eu preciso de uma tradução, eu falei se eu conseguir entender, a gente precisa trabalhar uma linguagem que eu entenda e que o pessoal da limpeza que está aqui tenha entendimento também porque esse é o público que a gente precisa que faça a separação do lixo dentro da residência. Então não adianta, não é pra envolver apenas pessoas né, de um nível de instrução mais elevada, mas é para todo mundo. Porque principalmente as classes C e B são as que mais consomem hoje e são as que mais geram resíduos (...)” (G2).

Percebe-se que o objetivo na segunda etapa de divulgação foi o de clarificar o conteúdo e o entendimento do público alvo, uma vez que tal interpretação não poderia ocorrer de forma setORIZADA, atendendo apenas os conhecedores da temática.

A fase atual que o MMA adota quanto à comunicação visa a busca de como implementar tais ações divulgadas anteriormente. Infere-se que formas de se comunicar ainda são incipientes, pois conforme dados disponibilizados neste estudo, são modestas as iniciativas desenvolvidas pelos municípios em relação à consecução e implantação das iniciativas da PNRS. No entanto, pretende-se, atualmente, divulgar experiências e formas de como fazer os Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos, por exemplo, e como implementá-los.

Visando agregar o maior número de informações técnicas e disponibilizar conteúdo prático sobre as diferenciações dos resíduos, o MMA criou o Sistema de Informações sobre Resíduos Sólidos, o SINIR. Além de dispor de inúmeras informações sobre como implementar as ações da PNRS, o SINIR visa também reunir informações disponibilizadas pelos municípios sobre a questão dos resíduos sólidos, se propondo a criar um banco de dados. De acordo com informações de G2, o SINIR iniciou suas atividades a partir de dezembro de 2012, mas, “por enquanto incipiente e recebendo mais informações que disponibilizando. É onde o cidadão poderá encontrar as informações que deseja quando totalmente implementado”.

Complementando o entendimento quanto à estratégia de comunicação utilizada pelo Governo Federal, G2 destaca que além de trabalhar na divulgação por etapas, o governo atua na perspectiva de prioridades. A primeira prioridade objetivou a divulgação de prazos para entrega de Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que foi de 02 de agosto de 2012. Complementarmente, a estratégia seguida e adotada atualmente visa ratificar a necessidade de informar quanto ao prazo final para criação de aterros sanitários pelos municípios, que se encerra segundo a lei em 02 de agosto de 2014. Por fim, a estratégia segue ainda na busca de informações que visem a criação de acordos setoriais, com o intuito de trabalhar a logística reversa.

A partir dos discursos dos entrevistados, nota-se que a estratégia de comunicação adotada pelo governo recai sobre dois aspectos cruciais na busca pela divulgação: repasse gradativo de informações e divulgação de prazos e metas. O MMA acredita que, ao passo que as informações são repassadas aos públicos, torna-se necessário relembrar a questão dos prazos e as implicações do não cumprimento das normas. Pode-se inferir ainda que o MMA confia muito que a estratégia adotada seja capaz de promover o entendimento dos envolvidos. G1 corrobora essas proposições ao indagar: “As pessoas já estão instrumentalizadas, elas já sabem que a política existe, quais são os instrumentos, tá tudo colocado aí. Agora como fazer dar certo? Como implementar?”. Entretanto, para que se possa concluir se os públicos entendem as informações que estão sendo disponibilizadas pelo MMA, torna-se necessário analisar a interpretação dos gestores municipais sobre essas questões.

5.3.2 Interpretação

A partir da percepção dos gestores municipais sobre a interpretação que os mesmos dão em relação às informações da PNRS, tornou-se possível a sintetização das respostas no Quadro 10.

CATEGORIA	
Formalização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Interpretação	Conhecimento e relevância das Metas
UNIDADE DE CONTEXTO (Municípios)	
<p>Então, eu tenho algumas metas, né, como a erradicação de lixões, né, implantação de programas coleta seletiva, é, a implantação de logística reversa, né, de alguns produtos, isso a gente tem conhecimento (...) Pra essa questão de coleta seletiva a gente recebe o apoio da Fundação Israel Pinheiro (...) Bom, eu acredito que a mais relevante é a implantação da coleta seletiva, porque assim, a erradicação de lixão é importante? é importantíssimo, só que não adianta nada erradicar o lixão se você continuar mandando material reciclável pro aterro, né (...) Eu acho importantíssimo também é, a questão relacionada a logística reversas, porque hoje em dia você vê as empresas aí, que, né, lotam o nosso, nosso país com mercadorias e não tem responsabilidade (M1).</p>	
<p>É difícil eu te elencar todos (...) eu acho que a dificuldade maior vai ser a implantação mesmo da logística reversa pra alguns materiais (...) É, o que que a gente vê agora, é da associação de catadores, que é a grande importância porque eles realmente não têm infraestrutura, né, ainda não tem aquilo, a ideia de cooperação, o que é uma cooperativa (M2).</p>	
<p>(...) Nós temos conhecimento, é, a questão de, por exemplo, acabar com os lixões (...) Então hoje, nós temos que elaborar um novo, uma nova área, adquirir um novo terreno, pra que a gente possa fazer um aterro sanitário de forma controlada, de acordo com as metas e obrigações com o meio ambiente (M3).</p>	
<p>(...) nós não temos conhecimento de todas. (...) A gente não tem certeza, mas uma das metas, né, é o Minas Sem Lixão, então, a gente tem que tá fechando isso aí, esse, né, é de Minas mas é uma meta também, da, da Política, lá que é ter o aterro sanitário. Deve tá pronto até, funcionando até novembro, dezembro (...) A gente tem conhecimento que a gente tem que ter o, o aterro sanitário, né, tem que fazer, trabalhar reciclagem de lixo, fazer, né, o lixo reciclado, é, temos conhecimento de que também a, os lixos dos grandes geradores é uma responsabilidade do grande gerador (...) eu acho que o mais importante é a tentativa de uma mudança de comportamento, de Educação ambiental (...) na verdade, eu acho que falta mais estudo por nossa parte, porque pra te ser sincero, se a gente tivesse mais tempo de e-mail, né, eu acho que seria, não seria tão difícil entendimento (M4).</p>	
<p>Eu tenho pouco conhecimento sobre ela (a PNRS) como um todo (...) nosso foco principal é reduzir e finalizar com a questão dos lixões (...) eliminar e acabar com a situação de, situação precária de catadores em, lixões (...) uma das coisas que, um link que vem junto da questão do, da construção do aterro, é apoiar cooperativas, ou associações de catadores, eu acho isso de extrema relevância,</p>	

<p>porque o olhar tá nas pessoas, o cuidado com as pessoas (M5).</p>
<p>(...) vinculados a Política, temos o programa, né, Minas Sem Lixões, também de Minas. É, em 2011 o município já procurou adequar todo seu, nós não possuímos mais o lixão. Temos a coleta seletiva implementada, plano de saneamento básico também a gente já tá trabalhando (...) nós temos até uma empresa aqui, que nos prestam consultoria, (...) a respeito de planejamento mesmo, da cidade, né (...) o consórcio é uma, uma meta, né, pra, a prática, e educação ambiental é uma meta a ser conquistada pra redução (M6).</p>
<p>Nós temos as metas e temos inclusive, estamos buscando nós adequar também a elas. (...) logística reversa, é um, é uma grande ganho que nós tivemos na Política Nacional dos Resíduos Sólidos (...) fazer um trabalho, ter uma gestão rígida e enérgica nisso e buscar parceria com o empresariado, com o setor privado, né, porque, é, se não tiver uma consciência boa do setor privado também a lei pode ser inócua (...) isso tem que ser mais duro inclusive na legislação pra enquadrar, tanto os gestores públicos, para levar o exemplo para a população, né (M7).</p>

Quadro 10: Conhecimento e relevância das metas.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Ao se analisar o discurso estabelecido pelos gestores municipais, algumas considerações podem ser destacadas ao se comparar com o discurso do MMA explanado na seção anterior. Inicialmente, é preciso lembrar que a meta principal da PNRS é a eliminação dos lixões até 2014 a partir de formas adequadas de destinação dos resíduos, priorizando, nessa ordem, a redução, reutilização e reciclagem. Para que os municípios consigam atingir essa meta, a política determina um conjunto de diretrizes que subsidiam o alcance dos resultados. Sendo assim, foi identificada quanto ao conhecimento e relevância de tais metas a percepção dos gestores municipais entrevistados, que, em grande parte entende a eliminação dos lixões como a principal meta a ser alcançada. Tal percepção torna-se visível nos discursos de M1, M3, M5 e M6.

De acordo com M1, a erradicação dos lixões deve ocorrer de forma planejada e os resultados dessa ação devem ser eficientes para que não se criem obras sem utilidade. Conforme enfatizado pelo mesmo: “não adianta nada erradicar o lixão se você continuar mandando material reciclável para o aterro”. M6, por sua vez, acredita que a meta de acabar com o lixão já foi cumprida e o município busca se esforçar para atender outras metas da política.

O entendimento quanto à necessidade de erradicação dos lixões tornou-se evidente no conhecimento dos gestores entrevistados. Todavia, por se tratar da principal meta da PNRS,

acreditava-se que a mesma poderia ser elencada de forma mais detalhada por tais gestores. Ainda que não tenha sido mencionada diretamente por todos os respondentes como a principal meta, alguns destacam a forma pela qual o município deve se adequar para atender aos objetivos traçados pela política.

Paralelamente à extinção dos lixões, a criação de formas de destinação dos resíduos configura como a alternativa para o tratamento do material, que antes não tinha destinação adequada. Sendo assim, conforme mencionado nos discursos de M3, M4 e M5, a criação do aterro sanitário manifesta-se como o entendimento dos gestores enquanto uma das metas da política. Tal percepção enfatiza a tese de que os municípios, além de entenderem que é preciso acabar com os lixões até 2014, percebem que é necessário implantar o aterro sanitário dentro do mesmo prazo.

Não obstante, o conhecimento sobre a erradicação dos lixões e criação do aterro sanitário é entendido pelos respondentes como meta da PNRS. Nota-se a partir dos discursos de M4 e M5 certa associação entre a meta da política nacional e o programa do Governo de Minas Gerais “Minas Sem Lixões”. Como salientado por M4, há um entendimento que tanto a PNRS quanto o programa estadual convergem para o mesmo objetivo, entretanto, o entrevistado acredita que o programa mineiro é uma meta da política nacional. M6 também comete essa confusão ao acreditar que há um vínculo direto entre a PNRS e o programa construído em Minas Gerais.

É preciso destacar que o Programa Minas Sem Lixões foi criado em 2003, anterior, portanto, à criação da PNRS. Com a sanção da lei e a criação da PNRS em 2010, a principal meta da política coincidiu com a meta basilar já criada pelo programa mineiro. Ainda que essas possam ser identificadas como semelhantes, os objetivos da PNRS são mais amplos. Revela-se neste ponto certa desarticulação entre o que é comunicado sobre o programa estadual e a política nacional, levando os gestores municipais a encontrarem dificuldades quanto a sua separação.

Questionando a assessoria de comunicação do MMA sobre o Programa Minas Sem Lixões, G1 expõe: “Minas sem lixões? Programa do estado, né. Não sei te dizer”. Tal discurso evidencia que ainda que o programa seja conhecido como órgão técnico do MMA, a assessoria de comunicação desconhece as iniciativas do governo estadual. Tal ação pode estar condicionada à comunicação elaborada de forma confusa, levando seus receptores a não terem condições de diferenciar se o que está sendo comunicado advém do governo federal ou estadual.

Seguindo no que tange à percepção dos gestores, é preciso ressaltar o conhecimento (ou a falta dele) quanto à logística reversa. Nos discursos de M1, M2 e M7 os respondentes manifestam que há uma preocupação devido à importância da mesma, quanto às suas respectivas formas de implementação. M7 prioriza em seu discurso a necessidade de criar parcerias estratégicas com o setor empresarial e fazer cumprir-se com rigorosidade as exigências da lei de modo que possam refletir bons exemplos na sociedade.

No que toca às diretrizes e metas conhecidas pelos gestores municipais, muitos participantes comentam sobre a questão da coleta seletiva (M1, M4 e M6) e o papel dos empreendimentos de catadores, como as cooperativas e associações neste processo (M2 e M5). Quanto à coleta seletiva é preciso enfatizar que ela representa uma medida que pode ser implementada a baixo custo pelo município, como uma estratégia inicial e que deve ter continuidade para que se possa atender às metas. Em relação à iniciativa de catadores que recebem tais produtos, nota-se através do discurso de M2 a preocupação quanto à gestão dos empreendimentos cooperativos, uma vez que acreditam que a ideia de cooperação entre os trabalhadores é difícil de ser trabalhada entre eles. M5 enfatiza em seu discurso que esses empreendimentos são formas de olhar para os trabalhadores com cuidado. Corroborando tal percepção, Singer (2002) destaca que tais trabalhadores são muitas vezes marginalizados do mercado de trabalho e vitimados pelo capital, ficando sem acesso a postos de trabalho e condicionados muitas vezes a oportunidades esporádicas.

A percepção dos gestores municipais trouxe à baila ainda a noção de responsabilidade dos atores envolvidos (M4) e a questão da educação ambiental (M4 e M6) como uma meta da PNRS. Ainda que tais metas não sejam as principais, nota-se que estão diretamente relacionadas às prioridades do governo federal. Sendo assim, é possível pensar que o MMA vem divulgando não somente o que é principal ou prioritário, mas, de forma complementar todas as metas e conceitos preconizados em lei.

Alinhando a percepção dos gestores municipais às estratégias de comunicação desenvolvidas pelo MMA, nota-se certa congruência quanto às prioridades estabelecidas. A preocupação em entender os conceitos está sendo ultrapassada pela ideia de como construir os aterros e implantar os sistemas de logística reversa, paralela à estratégia adotada atualmente. Mostra-se então que, ainda que os gestores municipais não tenham conhecimento sobre todas as metas da política, eles compreendem as principais obrigações e a necessidade de se buscar meios para viabilizar as ações. Contudo, é preciso destacar uma proposição que mostra certa preocupação de um entrevistado quanto à forma como os municípios menores entendem e implementam as metas:

“(…) ela penaliza muito os municípios pequenos principalmente, isso eu considero que ela, não é penaliza né, porque joga uma carga de responsabilidade um pouco mais difícil porque os municípios menores, eles têm pouco recurso” (M4).

A preocupação recai sobre como os municípios de pequeno porte compreendem tais informações, já que possuem poucos recursos para consulta e esclarecimento de informações, (como recursos humanos) assim como poucos recursos para implementar ações visando atender às metas (neste caso, recursos financeiros).

Frente à última questão levantada, é necessário considerar que os gestores entrevistados compreendam as metas da política, uma vez que tem estão à frente de municípios maiores e, conseqüentemente, com maiores recursos. Por outro lado, gestores de municípios de menor porte podem ter dificuldades de acesso às informações e não visualizarem claramente tais metas.

Além do entendimento quanto às metas, o conhecimento sobre os prazos também é de fundamental importância para a execução dos mecanismos necessários à implementação da política pública. O entendimento quanto aos prazos para o cumprimento das metas deve ser amplamente divulgado para os gestores municipais responsáveis. Neste contexto, o Quadro 11 dispõe, em síntese, o conhecimento dos gestores entrevistados quanto aos prazos estipulados na PNRS.

CATEGORIA	
Formalização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Interpretação	Conhecimento dos Prazos
UNIDADE DE CONTEXTO (Municípios)	
Eu acho que os prazos são ótimos, adequados, porém, é, assim, eu acho que eles são claros, né, os prazos que cada município, aí nessa caso eu acho que é tranquilo, eu acho que cada município, ele sabe até quando ele tem que fazer cada, cada situação, cada ação. O problema é que os municípios não estão preparados pra executar essas ações , entendeu? (M1).	
Os prazos, da mesma forma, nós temos que descobrir o que, igual quando há conferências, descobrir a existência, os prazos, as datas no site lá, e ai nós temos que nos planejar. (...) Não é informado periodicamente, nada disso . O próprio estado também tem normas mais restritivas, né, do que a federal, e os prazos também, às vezes, diferenciam em algumas coisas (M2).	

<p>(...) essa questão do prazo, ele é bem divulgado, só que na mente de todo mundo é o seguinte, até 30 de agosto de 2014 tem que tá resolvido. Talvez eu esteja enganado, mas a data, se eu não tô enganado, é 30 de agosto, entendeu. Então, é claro, nós estamos correndo, queremos saber que janeiro vai chegar, aí nós vamos ter que fazer, né, dezembro agora vai chegar, queremos saber se nós vamos conseguir alcançar as emendas dos senadores, dos deputados federal, pra conseguir canalizar essas verbas pra cá (M3).</p>
<p>É, se você pegar pra ler, você vai saber que o prazo tá ali, entendeu? porque na verdade esse negócio de prazo assim, acaba se, quanto mais prazo você tem mais você enrola. Então, eu acho o prazo ele é divulgado, tá lá, você lê, tá até aquela data (M4).</p>
<p>(...) isso já vem divulgado há muito tempo e é claro, sim, em todos os eventos que você participa isso vem à tona também (...) São divulgados. O problema dos municípios não são os prazos, são os recursos pra poder atingir a Política. (risos) Eu acho que isso é o maior problema nosso, né? (M5).</p>
<p>(...) esses prazos são muito impostos. É, eu acredito que acredito que deveriam ser melhor trabalhados. (...) nem todos os municípios estão conseguindo se adequarem, porque, são atividades, né, a longo prazo, vamos dizer, o gerenciamento de resíduo não é assim, isso demanda recurso, técnica, licenciamento. Nós temos vários prazos de licenciamentos que, tem que ter, tem um prazo de estudo, tem o prazo de, de execução, de licenciamento, e as questões financeiras, que às vezes os municípios não estão disponíveis (M6).</p>
<p>Com certeza, é bem divulgado, porque o município, eu não acredito que tenha algum prefeito, alguma comunidade que não queira resolver o problema dele, de resíduo, mas às vezes, ele quer, mas não tem condição, né não. (...)Eu acho que a gente tem que estabelecer metas e prazos pra cumprir, né. E eu acho que isso aí tem que ter, agora, o grande problema que eu vejo é condições pra cumprimento desse prazo (...) tinha que ter uma política também de dar condições aos municípios pra poder cumprir essas metas e prazos, entendeu (M7).</p>

Quadro 11: Conhecimentos dos prazos.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

A percepção dos entrevistados quanto ao conhecimento dos prazos revela eficiência da informação gerada pelo MMA, uma vez que todos respondentes salientam conhecer os prazos necessários para o cumprimento das metas. Conforme apresentado nos discursos de M1, M3, M4, M5, M6 e M7, há um grande entendimento quanto aos mesmos já que, além de estarem estipulados em lei, como afirmam, indicam existir uma comunicação direta feita pelo MMA. Todavia, é preciso entender que ainda que os prazos sejam conhecidos pela maioria dos

entrevistados, há certa preocupação de ordem operacional quanto à execução das atividades para o cumprimento das metas dentro dos prazos.

M5 argumenta que “O problema dos municípios não são os prazos, são os recursos pra poder atingir a Política” – pensamento compartilhado por M3, M5 e M6, onde se pode notar uma preocupação de ordem financeira maior que a preocupação de entendimento dos prazos. As questões de como, por quem, quais os meios e as formas de acesso aos recursos ainda são complicadas no entendimento dos entrevistados. Observa-se que os gestores têm dificuldades de ordem técnica para entender quais os meios para financiar as obras necessárias para implementação das formas legais e adequadas de destinação correta dos resíduos sólidos.

O discurso de M3 salienta uma das alternativas encontradas pelo município para financiamento das obras: “(...) queremos saber se nós vamos conseguir alcançar as emendas dos senadores, dos deputados federal, pra conseguir canalizar essas verbas pra cá”. Em face dessa percepção, infere-se que os municípios desconhecem ou não têm acesso direto às formas disponibilizadas pelo MMA para o acesso aos recursos da União que objetivam o custeamento de despesas, sendo necessário recorrer a outras fontes. A busca por alianças junto a senadores configura uma saída, mas não oferece garantias que o recurso será viabilizando até as datas limites salientadas na PNRS.

Em relação à dificuldade de conhecimento dos gestores quanto às formas de acesso aos recursos destinados à implementação de ações em prol da PNRS, o discurso proveniente do MMA esclarece alguns pontos e traz à luz elementos que muitas vezes são de difícil entendimento dos gestores municipais:

“(...) nos casos dos planos de gestão mesmo, muitas pessoas questionaram o que leva a respeito do prazo que é imposto pela política para erradicação dos lixões e para elaboração dos planos que na verdade os planos tinham que ser concluídos até agosto de 2012, mas não quer dizer que a partir daí morreriam em crise os municípios que não tivessem feito os planos. Na verdade é em relação a acesso de recursos da União né assim, falta leitura das pessoas e interesse em ler, tá certo que não é um tema fácil. (...) Eu vou privilegiar, se é que eu posso usar esse termo, os municípios que atendam a determinados critérios, e entre eles pode estar a elaboração do plano. Então se eu elaborei o meu plano eu tenho mais chances de conseguir o recurso do que aquele que não teve o interesse em fazer. Na verdade não é que os outros vão ficar sem acesso a recursos. (...) São em diferentes etapas que são oferecidas oportunidades. Tem município que talvez seja autossuficiente e nem precise do recurso do governo federal. (...) Mas o que estabelece a lei é que a partir de agosto de 2012, para o município ter acesso a recursos da União para o componente resíduos sólidos vai se dar a partir do momento que ele tenha elaborado seu plano de resíduo, porque do que adiante o governo oferecer ou disponibilizar um recurso pro município que não se planejou? Se eu planejei eu sei como e pra que eu quero esse dinheiro. Como eu vou administrar,

onde eu vou empregar. Se eu não fiz um planejamento, do que me adiante pedir? Uma coisa não justifica a outra, entende?” (G1).

Conforme mencionado no discurso de G1, o Governo Federal prioriza a liberação de recursos aos municípios que se planejaram por meio da elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos. Os municípios que estão elaborando este plano têm mais chances de ter acesso aos recursos da União, sendo que os demais devem participar de chamadas públicas no intuito de atender aos requisitos de editais específicos. Por outro lado, os municípios que têm a possibilidade de arcar com as despesas a partir de recursos próprios podem fazê-lo.

A grande preocupação dos entrevistados recai ainda sobre os municípios de pequeno porte, uma vez que não somente os recursos financeiros podem inviabilizar o cumprimento dos prazos, mas questões ligadas à falta de informação e estrutura interna. M1 e M7 salientam que falta preparação e subsídio do governo na orientação a estes municípios para implementar as ações.

Ainda que grande parte dos entrevistados conheçam os prazos e estejam preocupados sobre como atender as metas dentro deste prazo, nota-se certa insatisfação sobre a imposição dos mesmos e a forma como são comunicados. De acordo com M2, os prazos não só para o alcance das metas, mas chamadas de participação nas conferências e reuniões são poucos divulgados pelo MMA. Neste ponto, o entrevistado compara a comunicação do Ministério ao modelo estabelecido pelo governo de Minas Gerais, que mesmo sendo eficiente possui ainda suas limitações. M6 complementa tal raciocínio ao enfatizar que os prazos são impostos frequentemente e mal trabalhados entre os municípios, revelando assim uma necessidade de acompanhamento ou canais para que dúvidas possam ser esclarecidas pelos gestores. Entre os respondentes, apenas o discurso de M2 enfatiza o não conhecimento dos prazos estipulados, argumentando que muitas vezes a informação não chega de forma clara e os responsáveis no órgão municipal têm de buscar as informações.

Os dados apresentados relevam que os gestores municipais conhecem, em sua maioria, os prazos da política os quais precisam atender. Contudo, o grande entrave encontrado recai sobre as formas de acesso aos recursos para a implementação de ações que atendam às exigências desses prazos, como se pôde notar. Complementarmente, observa-se a dificuldade de entendimento das informações técnicas que muitas vezes cobram dos gestores uma busca mais acentuada de informações.

Como a PNRS é derivada de outras políticas de cunho ambiental, seu conteúdo é voltado em alguns pontos para especialistas da área. Ao passo que os municípios não possuem

uma infraestrutura adequada para traduzir essas informações, há dificuldade quanto ao entendimento das premissas técnicas estipuladas em lei. Essa dificuldade implica diretamente na construção dos Planos de gestão dos Resíduos Sólidos que, além de necessitar de informações detalhadas sobre a situação dos resíduos, determina entre outros pontos, o uso de informações sobre as diretrizes estratégicas, metas, investimentos necessários e fontes de recursos e formas de acompanhamento (BRASIL, 2011).

De acordo com a PNRS, a prioridade para acesso aos recursos da União a partir de 02 de agosto de 2012 vem acontecendo desde que se apresentem os Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos. Os municípios que não apresentaram até o prazo estipulado teriam que encontrar outras formas de custeamento desses planos. Nesse intuito, espera-se que as informações sobre essas outras formas sejam apresentadas pelo governo. Complementarmente, para que estes planos sejam construídos de forma a atender as exigências técnicas, seus formuladores devem ter conhecimento de tais informações, ou ter posse das fontes de acesso.

Adotando tal perspectiva em que a interpretação das informações disponibilizadas pelo MMA quanto às formas de acesso a informações técnicas e recursos devem estar claras entre os receptores para construção dos Planos, questionou-se a respeito do conhecimento de tais informações aos gestores públicos. A perspectiva adotada pelo MMA, bem como a percepção dos entrevistados, encontra-se disponível no Quadro 12.

CATEGORIA	
Formalização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Interpretação	Formas de acesso a recursos e informações técnicas
UNIDADE DE CONTEXTO (MMA)	
(...) onde eu sei os planos agora, eles são acompanhados pelo Ministério do Meio Ambiente, porém todo o processo é feito via Caixa Econômica Federal, se eu não me engano. O município, ele tem que apresentar o plano para a Caixa Econômica, com ações, programas, metas, prazos, tudo estabelecidos. São eles que aprovam. E pra conseguir o recurso. E aí é gradativo, a cada cumprimento de meta, né, de etapa, aprovada pela Caixa Econômica, ela vai liberando uma parcela daquele recurso que município pleiteou (G1).	
Neste ano de 2013 o sistema tradicional de aporte de recursos para elaboração dos Planos estará	

aberto apenas para Emendas Parlamentares. Será aplicado, com as adaptações necessárias, o sistema utilizado no Estado do Amazonas com grande sucesso, onde do total de 62 (sessenta e dois) municípios no Estado, **59 (cinquenta e nove) Planos Municipais foram elaborados sem recursos da União.** O sistema utiliza como entidade principal uma associação estadual de municípios, no caso do Amazonas, a Associação Amazonense de Municípios – AAM. Para alcançar os municípios de modo geral, porque muitos estarão fora deste sistema, a EaD será a forma de capacitá-los a elaborar seus Planos Municipais sem grandes custos (G2).

UNIDADE DE CONTEXTO (Municípios)

(...) pra elaboração do Plano a gente conseguiu a aprovação do CEIVAP (...) Então assim, então, é, no governo federal **a gente não tentou recurso porque a gente já conseguiu no CEIVAP.** (...)E assim, eu espero que o, igual a gente tem alguns projetos no SICONV, no governo federal, eu espero que não “breque” os projetos por conta de não possuímos ainda o Plano, entendeu? (M1).

O plano está sendo elaborado (...) **eles colocam no SICONV, né, no sistema de convênios.** Mas não divulgam. Mas não tem divulgação ampla. Deveriam divulgar, estimular, entendeu? (...) Eles deviam fazer o papel reverso, eles deviam pegar e jogar na imprensa, tipo um edital e tal pros municípios, que tem o recurso tal, é com tantos milhões para os municípios e tal, com relação a, a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Que aí o site tal, que você entraria, você, documentação e tanto. (...) a grande dificuldade dos municípios é não ter projeto, dinheiro têm, até eles divulgam mas eles têm muita, tem todo, todo mundo tem muita dificuldade, não tem corpo técnico, principalmente os pequenos municípios, pra poder tá desenvolvendo os projetos. Então assim, a gente, então o que acontece, **o CEIVAP, a AGEVAP, eles lançaram uma linha com muito recurso pra projeto,** então hoje em dia onde que os municípios vão, pelo amor de Deus, pegar dinheiro pra fazer os projetos, pra depois conseguir. Só que pra você pegar o projeto, o dinheiro pro projeto você precisa ter um projeto também, entendeu? Isso aí é até condição pra repasse, se você não tiver você entra na espera (M2).

(...) queria fazer em consórcio (O Plano), de forma que isso fosse consorciado com os demais municípios e facilitasse pra todos (...) De forma legal, hoje nós não temos dinheiro nem pra efetuar o pagamento pra fazer esse projeto pra nós (...) Então, **eu preciso desse, ganhar esse projeto, obter esse projeto, e, em tempo rápido, pra que eu possa levar ele na mão de um senador ou de um deputado federal, pra que eu consiga realmente, ou essa verba integral, ou mais, ou que seja uma verba, mas que venha alguma coisa pra cá,** pra que eu possa dar um pontapé inicial. Então, o que acontece, 2014 tá chegando, eu tenho que dar um pontapé inicial, não quer dizer que vai estar tudo resolvido, mas eu iniciei. Se tiver tudo concluído, parabéns, né, vamos dar Glória a Deus por isso, mas se não tiver, temos que continuar caminhando e, né, correndo aí (M3).

Não apresentou dentro do prazo (O plano), ficou uma interrogação e tá produzindo ainda até hoje. (risos) (...) no meu entender assim, **teria que consorciar municípios menores.** Eu acho que é a saída, principalmente com municípios menores, né, é consorciar, eu acho que precisa, urgente. **Já estamos**

<p>fazendo o aterro sanitário com recursos da CEIVAP (M4).</p> <p>Nós elaboramos e cadastramos dentro do prazo mas não foi em forma de consórcio não (...) Nós tínhamos que cumprir, não tínhamos alternativa assim, eu não sei o que acontece com quem não cumpriu, mas assim, a gente cumpriu no prazo exatamente já pensando, visualizando, que nós ter, precisaríamos mesmo tá com o, com, bem, com o Ministério, porque nós precisamos aí do nosso aterro (...) a gente ainda têm dificuldade porque a coleta de dados, foi uma das questões muito complexas assim. Por que, se falava, e a dificuldade de achar algumas soluções, por exemplo, a questão da logística reversa (...) Consegui estimativas junto a essa empresa que recolhe, a SERQUIP, consegui dados com ela sobre quantitativo, nossa, foi uma dificuldade, muitos telefonemas, e te passa pra um, e te passa pra outro, e ainda sem precisão dos dados (M5).</p>
<p>Esses Planos, inclusive, foram enviados para o Ministério Público, né, agora se ele foi apresentado, eu não tenho essa informação (...) Estamos na perspectiva do consórcio. Dificuldades quanto as definições mesmo, de metas, prazos, de recursos financeiros, é, recursos territoriais (M6).</p>
<p>Nós estamos fechando agora, né, 2012, é o que eu te falei, nós tivemos, 2011 nós tivemos um problema desse vencimento do convênio que tinha com a Funasa, que ela repassava o recurso, que nós tivemos que fazer prestação de contas, aí ficou paralisado também o, a equipe que estava trabalhando no Plano. Nós não estamos fazendo o nosso em forma de consórcio. É, aliás, nós temos, porque o município já tem o consórcio municipal de saneamento (...) ele não é um consórcio pra resíduo especificamente, ele é um consórcio de saneamento (...) e tem técnico pra dar assistência aos municípios, engenheiro pra dar assistência ao município também, sobre a questão de rede de água, de saneamento. Então, eles tem equipe própria pra dar assistência aos municípios também (...) na realidade, é, agora que o pessoal tá divulgando mais nessa questão de fazer, na área de resíduo principalmente, você fazer consorciado, consórcio. Quando nós começamos com esse negócio de Minas sem Lixões e tal, fico pensando cada município ter o seu, né? Depois que, na evolução das discussões, né, que tá, surgiu essa ideia de fazer à nível de consórcio (M7).</p>

Quadro 12: Formas de acesso a recursos e informações técnicas.

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Sobre a percepção dos gestores, cabe apresentar a perspectiva destacada pelo MMA quanto às formas de acesso a recursos da União e às informações. De acordo com G1, a aprovação do Plano de Gestão dos Resíduos Sólidos para acesso aos recursos da União é de competência da Caixa Econômica Federal, desde que os requisitos estipulados sejam atendidos. G2 enfatiza que no processo de busca de informações para construção dos planos, observou que a responsabilidade é conferida aos municípios ou associações de municípios - como desenvolvido no estado do Amazonas, onde se observou grande representatividade no cumprimento das metas sem a utilização de recursos da União. No caso da contratação de

empresas para sintetizar tais informações e auxiliar na elaboração dos planos, a responsabilidade também é do município. Como forma de diminuir o alto valor que tal ação pode gerar, o MMA está oferecendo um curso à distância como forma de capacitar tais gestores municipais.

A busca por recursos da União pode estabelecer-se por meio de emendas parlamentares, parcerias entre associações de municípios que identificam as oportunidades de recursos ou de órgãos de personalidade jurídica para este fim. De acordo com os discursos de M1, M2 e M4, nota-se que os mesmos estão utilizando recursos da CEIVAP por meio da AGEVAP para custeamento dos projetos ou da execução das obras.

A AGEVAP é a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, que foi constituída, inicialmente, para o exercício das funções de Secretaria Executiva do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP. De acordo com o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, a gestão dos desses recursos pode ocorrer por meio de Comitês de Bacias (fóruns democráticos), Agências de Bacia (recebe e aplica recursos arrecadados pela cobrança do uso da água na bacia) e da Agência Nacional de Águas (ANA) (órgão gestor vinculado ao MMA de domínio da União) (CEIVAP, 2013).

É preciso salientar que o CEIVAP engloba 184 cidades nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Entre os 88 municípios mineiros, Cataguases, Juiz de Fora, Muriaé e Ubá pertencem à bacia. A relação do CEIVAP e da AGEVAP com os órgãos estaduais e federais encontram-se na Figura 9.

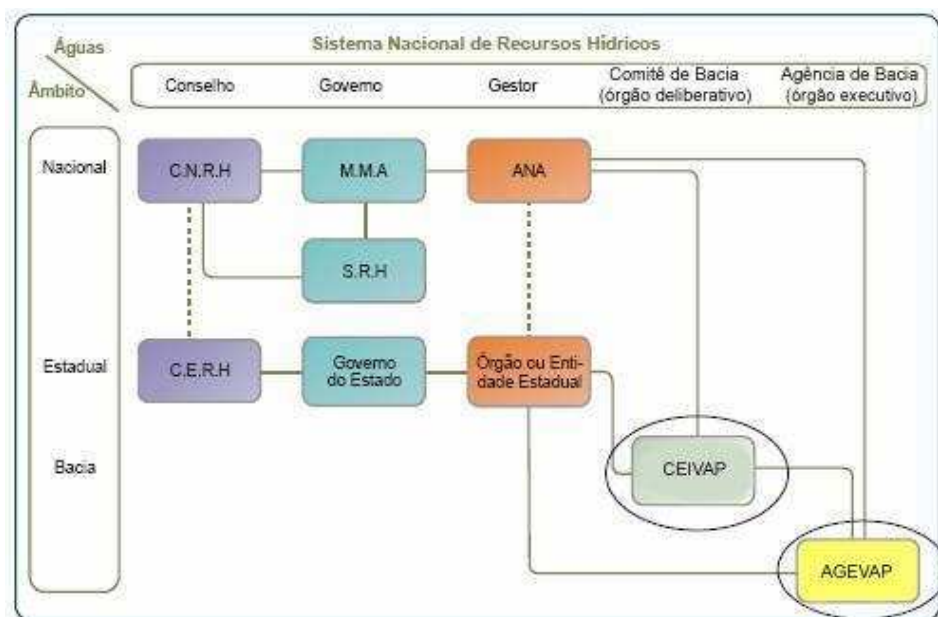


Figura 9: Relação do CEIVAP e da AGEVAP com os órgãos estaduais e federais.

Nota: C.N.R.H- Conselho Nacional de Recursos Hídricos; C.E.R.H – Conselho Estadual de Recursos Hídricos; S.R.H – Secretaria de Recursos Hídricos.
Fonte: CEIVAP (2013).

Conforme exposto no discurso de M1 e M2, ainda que seus respectivos municípios tenham angariado recursos junto a CEIVAP¹³, há uma busca constante por informações sobre novas formas de recursos junto ao portal de convênios do Governo Federal, o SINCONV. M1 salienta que há uma preocupação em relação à distribuição destes, uma vez que não há informações se a adoção de uma linha de recursos (neste caso a nível regional) impede que um novo recurso seja solicitado, visando atender um novo fim. M2 relembra a falta de preparação técnica de muitos municípios, principalmente os de menor porte. Segundo o entrevistado, há uma grande falha de comunicação do governo, que disponibiliza informações sobre recursos muitas vezes no SINCONV sem uma divulgação permanente.

Por outro lado, diferentes formas de acesso aos recursos para construção dos planos e implementação das ações são demonstradas no discurso de M7, que salienta uma parceria com a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Por meio de programas ligados à Engenharia de Saúde Pública, a FUNASA seleciona propostas para que os municípios criem estruturas necessárias para a correta gestão dos resíduos sólidos, sendo que a seleção das propostas é realizada por meio de editais públicos (FUNASA, 2013).

Além das questões ligadas à dificuldade de encontrar informações diretas sobre como e onde encontrar recursos, os gestores municipais afirmaram que não apresentaram seus planos dentro dos prazos (conforme apresentado nos discursos de M1, M2, M3, M4 e M7). Os demais (M5 e M6) disseram que apresentaram¹⁴ e pontuam a dificuldade quanto à reunião de informações precisas para a construção do plano. Além de informações no campo da gestão, os planos devem conter subsídios técnicos detalhados sobre a questão dos resíduos sólidos nos municípios, pois, em caso de falta de capital humano especializado na temática, a busca por tais informações pode ser de difícil condução.

A dificuldade em atender o prazo centra-se não somente na dificuldade de informações precisas sobre os recursos e sobre as informações técnicas necessárias, mas também sobre a problemática em definir qual a melhor forma para gestão dos resíduos sólidos. Conforme

¹³ Em 2013 a CEIVAP disponibilizou um edital de chamada pública para os municípios inseridos total ou parcialmente na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul interessados em desenvolver o Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, a ser elaborado por empresa contratada pela AGEVAP (AGEVAP, 2013).

¹⁴ Todavia, como apresentado neste estudo, o MMA desconhece a apresentação dos planos, uma vez que não é obrigatória a apresentação ao Ministério e sim à União. Provavelmente, esses municípios apresentaram os planos em outros órgãos para financiamento.

instituído na PNRS, há um incentivo governamental quanto à criação de consórcios públicos e outras formas de cooperação entre municípios e entes federados. Tal definição torna-se notória nas percepções dos gestores municipais entrevistados. Os discursos de M3, M4 e M6 exemplificam as preocupações em atender a essa prioridade estabelecida por meio de consórcios. Complementarmente, acreditam que essa opção distribui responsabilidades entre municípios, uma vez que a forma individualizada é complicada para municípios menores.

Na contramão dos argumentos apresentados acima, M5 e M7 enfatizam que o consórcio não seria a melhor opção para seus respectivos municípios. Os argumentos apresentados centram-se inicialmente na imposição que a política acabou gerando, ao definir prazos e metas em curto prazo, e, por outro lado, uma vez que foram atendidas as metas do Programa Minas Sem Lixões, a opção do consórcio não havia sido apresentada. Percebe-se, nos dois casos, que a falta de informações mais concretas dificultou a criação de estruturas que poderiam beneficiar um conjunto de municípios.

A partir do exposto, é possível perceber certa dificuldade mais por parte dos gestores municipais em relação à interpretação das informações técnicas, do que pela perspectiva adotada pelo MMA para divulgação de tais informações. A dificuldade quanto ao conhecimento das formas de acesso aos recursos da União são compensados pela busca dos gestores em soluções regionais ou por outras fontes além da União, enquanto que a dificuldade quanto à reunião das informações para construção dos planos centra-se no empecilho técnico dos municípios para entender o conteúdo dessas informações e na ineficiência do MMA em reunir o maior volume de informações em locais específicos como o SINIR. Assim, ainda que o governo defina prioridades quanto aos incentivos para aprovação do plano, os municípios não visualizam a opção de consórcio como a mais apropriada para suas realidades.

5.3.3 Repasse de Informações

O Quadro 13 explana quais informações foram recebidas pelas gestões anteriores municipais em relação à gestão dos resíduos sólidos.

CATEGORIA	
Formalização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Repasse de Informações	Repasse de informações de gestões anteriores

UNIDADE DE CONTEXTO (MUNICÍPIOS)
<p>(...) no período em que foi efetuado esse planejamento a gente não tinha uma Secretaria constituída, de fato, era, o nosso corpo técnico era micro, era só pra atender as demandas internas nossas aqui, Eu tive muita dificuldade, principalmente porque quando eu entrei, a gente tinha aqui, um Coordenador de Meio Ambiente (...) e tinha uma agente administrativa, só. (...) eu que tive que fazer pesquisa, ir a outros municípios ver como era aplicação disso tudo pra conseguir aplicar aqui na nossa cidade, entendeu. Então, eu tive muita dificuldade, e eu que meio, que, tive que correr atrás das coisas (M1).</p>
<p>Da gestão anterior não recebemos (...)Então por um acaso sempre coube a mim fazer os relatórios de gestão (...) Todos secretários receberam um relatório de transição, é, com um, mais ou menos detectando que que tinha a pasta, os problemas, legislação, os servidores, a parte financeira (...)Esse de resíduos, especial, já desde dois meses de gestão, nós já estamos em conversa com o Centro Mineiro, já estamos reunindo, justamente pra poder evoluir nesse trabalho (M2).</p>
<p>(...) a Secretaria iniciou em janeiro de 2013, né, junto com essa, o novo Prefeito. Na verdade, nada nos foi informado, tudo teve que ser buscado, apesar de não haver uma, mudança política, houve uma continuidade política, só que houve mudança de alguns membros mesmo dessa continuidade política, mais os membros não são os mesmos. Então, realmente não foi dado nenhum tipo de informação, mas, é, no início, né, no primeiro mês, a gente teve tempo suficiente pra ir buscar todas as informações. Então, foi isso que a gente fez, a gente fez pesquisa, tentou pegar alguma coisa já existente, mas através mesmo de pesquisa em sites e, e, dos órgãos públicos e, em geral mesmo, pra que a gente pudesse ter algum tipo de informação. (M3)</p>
<p>A respeito das informações nós entramos, tomamos posse e nós não recebemos nenhum tipo de informação da administração anterior. Nós tínhamos conhecimento à respeito da mídia de televisão à respeito, né, dos Plano Nacional de Resíduo Sólido, mas nada foi feito pela administração anterior ou pelas que aqui passaram em favor do meio ambiente (M4).</p>
<p>(...) em 2004, é, foi feito esse desmembramento e criou-se a Secretaria de Meio Ambiente, e até hoje a gente tá ainda ganhando uma identidade dela assim (...) A gente tinha uma ligação direta porque eu trabalhava aqui dentro, né, diretamente com eles, então assim, as ações aqui eu acompanhei assim, algumas bem de perto. Não teve nenhuma dificuldade pra tá articulando essas informações (M5).</p>
<p>Uma questão também, sobre a, que oscila também, a questão da Política, se o próximo Prefeito, como que ficará vinculado isso, essa questão desse compromisso, né, desse contrato (M6).</p>
<p>As informações que eu já tive, das coisas que já estavam em andamento aqui, né. Nós já tínhamos. Porque até 2010, primeiro semestre de 2010, quem fazia o controle da área de resíduo era a própria prefeitura (...)quando assumiu em junho de 2010, ele transferiu a responsabilidade do controle da gestão dos resíduos para o autarquia. E aí, eu cheguei aqui em 2011, já tinha uma estrutura já, formada, é, uma equipe, tava iniciando a estruturação, né (...) Assim que cheguei, então nós já</p>

tínhamos pessoal, é, as informações de quantos, como é que tava a gestão dos resíduos, foi me passado, em termos de quantas toneladas a gente coletava dia, a questão da coleta seletiva, a questão do aterro sanitário, que estava em processo de regularização, né (...)É, **foi uma continuidade do que já, já fazia a secretaria de obra** (M7).

Quadro 13: Repasse de informações de gestões anteriores.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Esquadrinhando o conteúdo apresentado nas entrevistas, constata-se uma tendência recorrente quanto à preocupação dos gestores em exercício relativa às informações repassadas anteriormente pelos gestores municipais. Tal preocupação recai sobre a necessidade de continuidade do trabalho, uma vez que as informações das gestões anteriores não foram repassadas na maioria dos casos apresentados.

Os relatos de M1, M2, M3 e M4 revelam que houve dificuldade quanto ao repasse de informações pelas gestões anteriores. M2 pontua que, ainda que tenham recebido um relatório de gestão com informações do que foi realizado pela gestão anterior, eles tiveram dificuldades quanto à questão das informações sobre resíduos, tornando-se necessário buscar alternativas junto ao Centro Mineiro de Referência em Resíduos (CMRR¹⁵). O CMRR, por sua vez, oferece um suporte de informações principalmente de ordem técnica, auxiliando os gestores quanto a dados e indicadores sobre resíduos sólidos em Minas Gerais.

Em casos de negligência quanto ao repasse de informações de gestões anteriores, é possível correlacionar tal fato a dois fatores, conforme apresentado nas respostas dos participantes desta pesquisa. M1 e M3 salientam o quão recente é a Secretaria de Meio Ambiente à qual estão ligados - no caso de M3, a secretaria iniciou suas atividades em janeiro de 2013, ou seja, dois anos após a PNRS ser sancionada. Complementarmente, a mudança de membros dentro da organização dificultou a continuidade do trabalho.

A dificuldade no que tange ao repasse de informações é compensada pela busca de informações em outras fontes, conforme relatado nos discursos de M1, M2, M3 e M4. Além do CMRR, as informações foram buscadas internamente ou em outros órgãos do mesmo setor em outros municípios.

¹⁵ O CMRR é um programa do Governo de Minas por meio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), da Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam) e do Serviço Voluntário de Assistência Social (Servas), em parceria com SEBRAE-MG. Atua como núcleo irradiador de informações, projetos e parcerias com a finalidade de estimular a reflexão e a ação da cidadania para os desafios da gestão integrada de resíduos. O objetivo é promover a articulação entre os setores público e privado, terceiro setor, comunidade acadêmica e sociedade civil na busca por alternativas para transformar resíduos em oportunidades de trabalho, renda e preservação dos recursos naturais (CMRR, 2013).

Em relação aos respondentes que não encontraram dificuldades quanto o repasse de informações pelas gestões anteriores, o panorama apresentado concentra-se no tempo em que estão ligados à secretaria e ou autarquia responsável pelo serviço, ou ainda por encontrarem uma estrutura consolidada no momento em que tomaram posse do cargo. De acordo com o apresentado no discurso de M7, “foi uma continuidade do que já fazia”, ou seja, apenas replicou o trabalho realizado por órgãos anteriores.

Infere-se, a partir de tais percepções, que o repasse de informações não ocorreu na maioria dos casos, o que não gerou, porém, grande comprometimento quanto à realização do trabalho pelos gestores que passaram a assumir os cargos e estão em exercício. Ainda que a troca de gestão e mudanças de cargos organizacionais tenha acontecido de forma estabilizada, torna-se inevitável a perda de algumas informações. Tal perda pode ser compensada pela busca de informações em fontes estaduais (como o CMRR) e experiências em outros municípios.

Conforme apresentado, a manutenção de estruturas já institucionalizadas quanto à rotinização de ações mostrou-se eficiente como meio para repassar as informações de gestões anteriores. A manutenção de recursos humanos que conheceram e acompanharam o processo de tomada de decisão sobre a questão dos resíduos sólidos no município configura-se como garantia para que as informações sejam repassadas aos novos gestores, sem que houvesse desvio ou perda de informações.

Contudo, dada a importância de repasse de informações, é necessário que, além da necessidade de socialização, tanto os municípios quanto o MMA possam estabelecer canais de *feedback* entre seus respectivos públicos. Esses canais são essenciais para que os receptores das informações possam dar retorno sobre seus posicionamentos e sobre suas necessidades. A construção de informações necessárias para o planejamento, implementação e a constante avaliação de políticas públicas tende a se tornar cada vez mais forte, a partir do momento que há sincronia entre as informações prestadas e o *feedback* advindo dos públicos.

No intuito de identificar como a comunicação pode ser formalizada a partir da troca de informações entre os diferentes públicos da PNRS, investigou-se quais são os canais de comunicação entre o MMA e as prefeituras municipais, além das prefeituras municipais e a sociedade. A síntese das respostas está disposta no Quadro 14.

CATEGORIA	
Formalização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Repasse de Informações	Canais de feedback entre governo e sociedade
UNIDADE DE CONTEXTO (MMA)	
<p>O Ministério não criou um canal específico para atendimento aos prefeitos não. O Ministério trabalha na perspectiva do todo, né, a população como um todo, qualquer pessoa pode ter acesso a qualquer tipo de informação, tendo necessidade. (...) qualquer pessoa pode acessar o site do ministério, das ASCOM, da assessoria de comunicação, ou até mesmo dos próprios departamentos né, então nesse caso Departamento de Ambiente Urbano tem um e-mail, e recebe justamente essas dúvidas. É, o Ministério também tem Facebook, na qual inclusive a gente tem respondido os posts com dúvidas e tudo, sobre a política, sobre coleta seletiva, a questão dos catadores, de uma forma geral. Tem o Twitter também, como outro canal (...) mas canal, canal mesmo, Facebook, e-mail, telefone e Twitter (...)a secretária do Departamento de Ambiente Urbano, ele tem um contato mais direto com os prefeitos, porque eles estão elaborando os planos (...)eles não vão para o canal de comunicação da assessoria, eles vão pra área especializada, pra área técnica, pra respostas mais técnicas sobre as dúvidas que eles por ventura tenham (...)o Ministério, tem esse contato, com as próprias secretarias, então ele tem essa abertura, porque, pra acompanhamento de planos, porque quando eles fazem os planos, muitos deles submetem pro ministério pra área técnica dar uma olhada pra ver se tá no caminho certo, por exemplo. Então nesse momento já tem um contato, os técnicos também vão até o estado, até a prefeitura e aí já ficam com os contados, e aí responde por e-mail e telefone também (G1).</p>	
UNIDADE DE CONTEXTO (MUNICÍPIOS)	
<p>(...) aos órgãos, né, federais e estaduais (...)a gente faz a comunicação através desses questionários (...) para os municípios, a gente tem o site, do município, tem o diário oficial do município (...)a gente tá criando recentemente o blog aqui da Secretaria (...), a gente respondeu recentemente um questionário pra o SINIR. O SINIS, não, não lembro de ter respondido não, entendeu? (M1).</p>	
<p>O SINIS eu sei porque eu fiz, eu fiz muitos trabalhos nessa área, mas eu tenho certeza que a população em geral não sabe não. Só a gente que fez algum trabalho acadêmico ou que trabalha realmente na área, que a gente faz busca nisso, mas realmente não. Aos municípios, esses são divulgados normalmente, eu acho que são divulgados no site, né, da, prefeitura, os levantamentos, as estatísticas, estão todas no site. No site da prefeitura e na parte também da educação ambiental e palestra que tem (M2).</p>	
<p>Nós já tivemos na rádio, é, informado toda a comunidade a respeito do nosso lixo (...) na verdade nós não temos o nosso site, né. Temos um site da prefeitura mas, na verdade, não está sendo</p>	

<p>alimentado com essas informações (...)hoje nós temos que prestar informações disso aí mensal, tem várias informações ao Tribunal de Contas que é informada mensalmente. Não tenho conhecimento sobre o SNIS ou SINIR (M3).</p>
<p>(...) com os municípios é rádio, rádio mesmo. A gente vai pro rádio toda segunda feira tem um programa do rádio, aí a gente alterna, né, o programa é da prefeitura (...) não tenho comunicação nenhuma com o nacional não. Daqui de baixo pra cima, nem de cima pra baixo, não tenho comunicação. Eles pedem apenas alguns relatórios. Aí a gente preencheu e respondeu, e devolveu por e-mail. Olha, a gente tem contato mais é com, o contato aqui nosso é com a FEAM, com a Superintendência do Estado, de meio ambiente, ali, a SUPLAM, mas mais Estadual. (...) Do SNIS a gente tem conhecimento, do SINIR, esse aí não.(M4).</p>
<p>(...) como contato direto com a comunidade, a gente utiliza via Setor de Comunicação da Prefeitura, nós utilizamos mesmo, tem o site da Prefeitura, nós utilizamos via Facebook da Prefeitura, nós utilizamos muitos veículos de rádio (...) nos Jornais, a gente tá comunicando com a comunidade e, igual a Conferência, nós fizemos, conseguimos fazer uma Conferência (...) com o Ministério assim, essa comunicação direta, muitas vezes assim, ela não existe, a não ser quando é alguma coisa que vem pro você, igual um questionário, que precisa preencher. (...) o SNIS, que nós preenchemos e entregamos. (...) O SINIR desconheço. SINCON é para os convênios, então a gente comunicação direto, via telefone mesmo, mais ai vinha formulário tal, na página tal e é assim (M5).</p>
<p>Então, é, site, próprio da Prefeitura, com equipe de comunicação, palestras, campanhas. Temos conhecimento do SNIS, temos fomentado informações lá. O SINIR eu desconheço até o momento (M6).</p>
<p>(...) a nível do governo nós temos feito mais através da internet, né, os repasses das informações, a gente manda alguns relatórios específico. O SNIS... tudo a gente já... só preenche e já devolve. (...) Agora, de nós para a sociedade, a gente tem usado as escolas, né, nós fizemos um trabalho em todas as escolas. (...) No site da autarquia você acha (...) a gente manda pros jornais, para as rádios (...) SINIR, eu, eu tenho conhecimento assim, eu vi, mas ainda não tenho ainda base pra discutir SINIR não. Já recebemos inclusive comunicação sobre ele, mas eu não, ainda não me debrucei sobre (M7).</p>

Quadro 14: Canais de feedback entre governo e sociedade.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Analisando as questões levantadas, é preciso inicialmente detalhar as informações presentes no discurso do MMA. Conforme salientado por G1, não foram criados canais específicos de *feedback* junto a gestores municipais. As informações estão voltadas a todos os públicos e são distribuídas conforme demanda. Quanto às formas de ouvir o “todo” mencionado pelo MMA, há ênfase nos canais de comunicação via internet como a página do

Facebook, o site da Assessoria de Comunicação e dos Departamentos, e-mail e Twitter. Em relação ao conteúdo técnico, que gera muitas dúvidas, principalmente nos gestores responsáveis pela elaboração, G1 enfatiza que, como o governo está disponibilizando técnicos especializados no assunto, o contato é estabelecido muitas vezes de forma direta com os mesmos, sem intermediação da assessoria de comunicação ou do próprio MMA.

Interpretando o viés adotado pelos gestores municipais, algumas congruências merecem destaque: mediante os discursos apresentados por M1, M3, M4, M5 e M6, os espaços de *feedback* com o MMA acontecem prioritariamente por meio de informações técnicas disponibilizadas em formulários ou questionários específicos. Tais questionários representam, muitas vezes, a formalidade estabelecida para preenchimento das informações do SNIS.

O discurso apresentado por M4, no qual afirma: “não tenho comunicação nenhuma com o nacional não. Daqui de baixo pra cima, nem de cima pra baixo, não tenho comunicação” enfatiza tal questão, pois menciona que, ainda que este espaço de *feedback* aconteça de forma demasiadamente formal, não há comunicação construtiva entre as partes. M5 corrobora tal argumento ao enfatizar que “com o Ministério assim, essa comunicação direta, muitas vezes assim, ela não existe”.

Uma vez que o espaço de *feedback* intragovernamental acontece de forma padronizada por meio de questionários e ou formulários, sem grandes interações, tornou-se necessário questionar a respeito do conhecimento do recente sistema de informação preconizado pela PNRS e responsável por reunir o maior volume de informações a respeito de resíduos sólidos no Brasil. Tal sistema é conhecido como Sistema de Informação sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR).

A percepção e o conhecimento dos gestores entrevistados ainda são modestos em relação a essas ferramentas de disponibilização de informações via internet. Apenas M1 e M7 têm conhecimento sobre o SINIR, sendo que apenas M1 respondeu às informações solicitadas ao MMA. Entretanto, é preciso ressaltar que o SINIR é um sistema ainda em construção e seu conteúdo é de inteira responsabilidade dos municípios. Conforme argumenta G1,

“(…) quando o SINIR tiver pronto, né, porque ele ainda está em fase de elaboração (risos), eu acredito que vai ajudar como fonte de informações (...) o problema é que o SNIS (...) o prefeito, coloca as informações que ele acredita que esteja acontecendo com o município dele (...) ah no seu município tem coleta seletiva? Aí ele coloca lá assim: sim, tenho, de repente não tem, mas a gente está aqui, em Brasília, o Ministério das Cidades está aqui em Brasília, e não tem como né, teríamos que ter pelo menos, mais de 5

mil gestores, ou técnicos, pra verificar cada um dos municípios e acompanhar se naquele município tem coleta seletiva, se tem aterro sanitário (...) então assim, impossível, a gente sabe que não tem como” (G1).

Relacionando tais informações, percebe-se que o SINIR possui conteúdo incipiente frente à realidade que foi proposta. Seu conteúdo ainda não atende às necessidades relativas às informações solicitadas pelos gestores municipais. Tal apontamento tende a dificultar as ambições do Governo Federal, uma vez que a eficiência desses canais de *feedback* poderia auxiliar na troca de informações com os gestores municipais, principalmente com informações necessárias para a construção dos Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos.

Ainda que a forma mais utilizada de *feedback* do governo municipal para com o federal aconteça de forma estritamente formal, e que o principal canal para esse fim (o SINIR) ainda tenha conteúdo incipiente, o meio pelo qual tradicionalmente tais informações são repassadas é o SNIS. Com objetivo semelhante ao do SINIR, o Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS) foi criado em 1996 sob coordenação do Ministério das Cidades. Seu objetivo é fornecer um banco de dados “de caráter institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro e de qualidade sobre a prestação de serviços de água, de esgotos e de manejo de resíduos sólidos” (SNIS, 2013). Sendo a proposta do SINIR recente se comparada ao SNIS, as informações disponibilizadas nesses portais ainda não possuem cobrança efetiva por parte do governo. O município preenche com as informações no qual tem acesso e os dados passam ao domínio público. Não há uma troca de informações constantes para averiguação do conteúdo pelas instâncias federais.

Essa dificuldade de diálogo entre os gestores e órgãos federais e estaduais reflete diretamente na dificuldade de entendimento por parte dos gestores municipais, que acabam confundindo qual é o relatório preenchido e qual sua finalidade. De acordo com um dos gestores municipais:

“(...) eu acho engraçado, que eu acho que falta, às vezes, comunicação nesses órgãos, Ministério Público, órgão estadual, órgão federal, porque os questionários que o Ministério Público, que a FEAM, que o Ministério do Meio Ambiente, que a Fundação X, Y, Z manda, eles são praticamente idênticos” (M1).

Conforme externado no discurso de M1, não há articulação quanto à comunicação entre tais órgão, pois cada qual solicita praticamente os mesmos relatórios. Nesse ponto, nota-

se a necessidade de criação ou aperfeiçoamento das estruturas de comunicação já disponíveis, que visem o agrupamento dessas informações.

De acordo com o que foi apresentado pelo MMA, não há canais específicos de *feedback* entre públicos. Analisando os canais disponibilizados para esse retorno dos municípios para com a sociedade, foi observado predomínio de espaços criados por meio da internet, como nos sites da prefeitura, secretarias e ou autarquias, blogs e Facebook. Devido à agilidade quanto ao retorno que as informações via internet pode proporcionar, a criação desses espaços, ainda que não aconteça de forma específica, representa uma alternativa que possui estrutura para agilizar tanto a prestação de contas sobre determinado assunto, quanto o esclarecimento de determinado tipo de informação.

De igual modo, os gestores municipais relataram que o canal de *feedback* criado para com a sociedade manifesta-se por meio do rádio, jornais, palestras e por meio de campanhas criadas. O rádio e o jornal, além de poderem atender a públicos diferenciados, possuem grande possibilidade de alcançar um número maior de público. No entanto, o *feedback* de ações torna-se engessado, pois as informações estão disponibilizadas estaticamente, sem opção de retorno; caso o receptor queira maiores esclarecimentos é preciso entrar em contato com a fonte.

Cabe às palestras e campanhas o contato direto, pois, por meio desses espaços as dúvidas são sanadas ao passo que surgem novos questionamentos. Nessa circunstância, o desvio da informação é difícil de ocorrer, uma vez que há interação entre o emissor da informação e os demais públicos receptores, pois, além de compreender seus significados, as informações podem ser compartilhadas.

Uma das grandes preocupações apontadas pelos entrevistados é a necessidade de levar até a sociedade um conteúdo prático ou informações sobre resultados alcançados. No discurso apresentado por M4, fica evidente esse anseio quando afirma: “eu não posso levar pra comunidade mais um problema. Eu tenho que levar uma solução”. Esta fala também enfatiza certa insatisfação da sociedade quanto às informações que não acrescentam conteúdo útil para eles.

Sintetizando as informações prestadas pelos gestores municipais, nota-se predomínio de canais de *feedback* criados para serem respondidos de forma rápida, como a internet e as , dentre outros, que podem representar certa dificuldade quanto à interação entre as partes. O que se deve prezar independentemente do meio no qual as informações são disponibilizadas é a busca pela *accountability*, ou seja, é necessário que tais informações sejam prestadas à sociedade.

Contrastando tal concepção aos pressupostos teóricos sobre *accountability*, nota-se que a busca neste caso se dá pela disponibilização de informações a seus públicos. Conforme ressaltado por Pinho e Sacramento (2009), a sociedade como um todo deve exigir dos órgãos públicos não somente a prestação de contas, mas informações que deem suporte à responsabilização dos atores. Nesse sentido, o repasse de informações deve estabelecer-se como uma obrigação dos governos, sendo necessário o aperfeiçoamento dos canais de *feedback* já existentes.

Em suma, cabe ressaltar que a partir das subcategorias analisadas é possível notar que a comunicação estabelecida pelo MMA peca ao estabelecer prioridades sobre as estratégias adotadas. Ainda que a comunicação da PNRS venha acontecendo por etapas, o foco estabelecido em prazos e metas dificulta o entendimento das formas de acesso a recursos para alcance dos objetivos pelos gestores. A avaliação relativa a tais pontos soa como positiva, contudo, os gestores ainda têm muitas dúvidas em relação às informações técnicas para construção dos respectivos Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos. Estas informações se tornaram ainda mais confusas na medida em que com a troca de gestão municipal, muitos ex-secretários municipais não auxiliaram os gestores em exercício.

Por outro lado, a dificuldade quanto a comunicação cumprir suas formalidades centra-se na comunicação padronizada por meio de relatórios técnicos sem contatos mais efetivos nos canais de *feedback* disponibilizados pelo MMA. Dado que comunicação do MMA sobre a PNRS não é setorizada em determinados públicos, tornam-se necessários maiores espaços para discussão de informações principalmente de ordem técnica.

5.4 Ferramentas midiáticas de comunicação governamental para disseminação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos

5.4.1 Divulgação

Visando entender como a PNRS está sendo divulgada, investigou-se junto ao MMA quais mídias estão sendo utilizadas para disseminação das informações da política. Paralelamente, foi questionado nos municípios quais meios eles têm acesso para as informações da política pública. Tornou-se necessária a articulação de tais informações uma vez que o entendimento sobre a eficiências desses meios somente é possível na medida em que a comunicação atinge o objetivo proposto. A síntese do conteúdo das entrevistas pode ser averiguada no Quadro 15.

CATEGORIA	
Operacionalização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Divulgação	Disponibilidade de Mídias
UNIDADE DE CONTEXTO (MMA)	
<p>(...) veículos de circulação, mídia impressa principalmente, as matérias são publicadas no site do Ministério do Meio Ambiente (...) a gente fez um plano de comunicação pra dar mais visibilidade as questões da conferência (...) tem esse jornal impresso, tem artigos pra publicação (...) radio também é uma estratégia importante que a gente tá começando a utilizar (...) a gente tem um mailing de impressa que cobre, um mailing nacional, que cobre o veículo impresso, televisivo, assessorias de imprensa, no qual a gente manda as informações (...) tem o Facebook, Twitter, e-mail, telefone e o Flickr que é um canal pra fotos (G1)</p>	
<p>(...) Campanha “Separe o lixo e acerte na lata” veiculado na TV, publicação de três folders sobre resíduos sólidos e do “Manual de Orientação – Plano Gestão integrada de resíduos sólidos, notícias inseridas no sítio da internet do MMA, Seminários, audiências públicas para elaboração Plano Nacional de resíduos sólidos, etc. A partir de dezembro/2012, está disponível o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos – SINIR, por enquanto incipiente e recebendo mais informações que disponibilizando. E onde o cidadão poderá encontrar as informações que deseja quando totalmente implementado (G2).</p>	
UNIDADE DE CONTEXTO (MUNICÍPIOS)	
<p>Então, a rede social a gente tem acesso, né, ao, nos notebooks, né, dos funcionários a gente acessa o Facebook, os demais são bloqueados, né, a rede social aqui é tudo bloqueado. (...) Não, mídias sociais não. A página do, Facebook do Centro Mineiro, tenho acesso. Em âmbito federal não (...) pela TV nunca, não, não lembro de ter visto informação a respeito do Plano Nacional não. No jornal também não, mas leio muito pouco (M1).</p>	
<p>Mais pela internet. Só internet não, mais pela internet. (...) a gente não pode entrar em Facebook (...) a Jornalista em acesso pra acompanhar alguma coisa (...) pode ser outros sites também (além do site do MMA), busca ou tira informação com outras, com as Secretarias Estadual de Meio Ambiente, com outros órgãos. O contato é mais por e-mail e telefone. Mas é muito difícil (M2).</p>	
<p>(...) meu tenho conhecimento que tem isso tudo na internet, a questão do Plano Municipal de Resíduos Sólidos. (...) Não conheço a página do Facebook do Ministério. (...) Acesso nós temos (...) (M3).</p>	
<p>(...) no meu computador aqui é liberado (redes sociais) Não tenho acesso à página do Facebook do Ministério (...) minha fórmula é muito digitar no Google e aparece, e eu vou clicando. Eu não vi chegar nenhuma cartilha ou alguma outra mídia aqui não (M4).</p>	
<p>(...) na internet sim, né, é, muitos, igual essas comunicações que a gente tá tendo, é, vem via e-mail,</p>	

tem sim, principalmente a internet (...) **no jornal e televisão não chegou** nada aqui para gente não. (...) utilização de e-mail também, porque essas informações, por exemplo, tudo da Conferência e Estadual e Nacional chega pra gente por e-mail. **O Facebook do Ministério eu não conheço** (M5).

Jornais, né. Jornais, **fóruns, né, é,** onde a gente, **Sala de Bate Papo, é, impressos,** também entra na rede aí, (...) **por redes sociais, diretamente, não (Facebook).** O que buscamos de, né, sempre, é, informações de programas e projetos, né, **entramos direto no Ministério do Meio Ambiente (site)** (M6).

Tem, com certeza, só você abrir você tem, sempre, e eles vão sempre atualizando. **Sim, tem, (se referindo ao uso do Facebook).** E eu mesmo não acesso muito, mas as meninas que trabalham comigo acessam (...) e traz pra mim as informações. **Eu sou meio fraco em negócio de internet, computador, eu sou da era antiga** (M7).

Quadro 15: Divulgação.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

A apresentação das informações pelo MMA revela uma variabilidade não somente de mídias, mas também meios de comunicação necessários para divulgação das informações da PNRS. Conforme relatado nos discursos de G1 e G2, a política é divulgada principalmente por meio da internet através do site do MMA (Figura 10), de e-mails, do portal do SINIR (conforme apresentado anteriormente, seu conteúdo é incipiente, mas com grande potencial) e por meio de redes sociais. As redes sociais destacam-se aqui como uma perspectiva adotada pelo governo que se centra no uso de redes não somente como espaços de divulgação e disponibilização de informações, mas como espaços de *feedback* entre Estado e sociedade, conforme explanado na categoria Formalização. Nota-se assim, que o MMA utiliza do Facebook (Figura 11), do Twitter e do Flickr.

Complementando o conjunto de mídias utilizadas, o discurso apresentado pelos participantes desta pesquisa enfatiza ainda a divulgação por meio de jornais, rádio, telefone e mídia impressa. Em relação à mídia impressa, destacam-se, além do jornal que é divulgado com maior frequência nas proximidades de conferências (Figura 12), as cartilhas, folders e manuais, que, além de destacar a PNRS de forma detalhada, trazem um conteúdo simplificado, utilizando de uma linguagem de fácil compreensão.

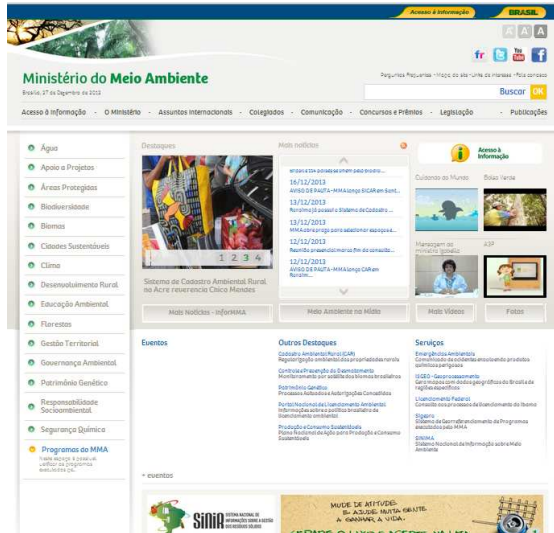


Figura 10: Página do site do MMA.
Fonte: BRASIL (2013).



Figura 11: Página do Facebook do MMA
Fonte: Facebook (2013).



Figura 12: Jornal da Conferência Nacional do Meio Ambiente.
Fonte: BRASIL (2013).

Analisando a percepção dos gestores municipais quanto ao uso de tais mídias, observou-se que a estratégia de divulgação do MMA pela internet está alinhada à realidade encontrada nos municípios em questão. Todos os entrevistados afirmaram que acessam as informações da PNRS por meio da internet, principalmente por meio do site do MMA e de sites que divulgam seu conteúdo.

Porém, ainda que o uso da internet seja conhecido e utilizado pelos entrevistados, o uso frequente das redes sociais como Facebook e Twitter para acesso a tais informações praticamente não ocorre. De acordo com o apresentado por M1, M3, M5 e M6, não há conhecimento por parte deles sobre a página do Facebook do MMA, e mesmo que tivessem acesso, as redes sociais são bloqueadas no local de trabalho, inviabilizando o acesso. M5 salienta que até possui acesso às redes sociais, mas não conhece a página do Facebook. O Twitter, por sua vez, não foi mencionado por nenhum dos respondentes.

Entrelaçando as informações, observa-se que, ainda que haja congruência entre a prioridade do governo em divulgar informações via internet, não há simetria quando a prioridade é estabelecida pelas redes sociais e os municípios não estão acompanhando tal estratégia. É preciso considerar ainda, conforme relatado no discurso de M7: “eu sou meio fraco em negócio de internet, computador, eu sou da era antiga”, que alguns gestores podem não ter domínio quanto ao uso de computadores e internet, sendo que isso pode dificultar a divulgação das informações.

Quanto à receptividade das informações por TV e rádio, observou-se que os entrevistados não encontram muitas informações nessas mídias. As informações por meio de jornal, cartilhas e folders configuram uma alternativa prática e viável a todos os municípios, porém, conforme apresentado por M4, esse conteúdo não chega até o município. É preciso buscá-lo ou solicitá-lo por meio das conferências ou espaços onde os outros gestores estão participando.

De igual maneira, os gestores pontuam que as mídias utilizadas muitas vezes são para busca de informações mais a nível estadual. Os discursos de M1 e M2 fazem referência à busca de informações da PNRS por meio do site do Centro Mineiro de Referência em Resíduos (CMRR) e da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). A busca por informações nas mídias disponibilizadas pelo Governo Federal ainda é pouco utilizada.

5.4.2 Avaliação

O Quadro 16 dispõe do posicionamento do MMA e dos gestores municipais quanto à eficiência das mídias.

CATEGORIA	
Operacionalização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Avaliação	Eficiência do conjunto de Mídias
UNIDADE DE CONTEXTO (MMA)	
(...) não existe um instrumento de monitoramento , na verdade a gente sabe da repercussão que tem, ao ser publicada uma matéria no nosso site, ela tem rebatimento em âmbito nacional e na verdade a resposta que a gente tem disso é a partir do atendimento de imprensa que é feito (...) (G1).	
UNIDADE DE CONTEXTO (MUNICÍPIOS)	
(...) apesar do governo estadual fazer como o governo federal, só falar o que a gente tem que fazer e disponibilizar recursos “necas”, eu acho que eles são eficientes porque eles estão, pelo menos eles tentam comunicar o tempo todo , entendeu? Mandam convites. (...) Federal eu não tenho assim, eu não tenho, é igual eu te falei, eu não tenho muito acesso as mídias do governo federal , então eu não tenho nem como tá, falar alguma coisa (...) (M1).	
Precário ainda porque a gente não, a questão não, acho que é muito pouco, ainda não abrange (M2).	

<p>A mídia é muito boa, ela é bonita, ela é clara, ela é específica, ela é orientadora, é muito bonito o que sai lá na mídia, entendeu? O que eu vejo é que a sociedade hoje cobra essa mudança que a mídia tem implantado (...) Por parte do governo tá tudo certo. Chega pra nós, chega os flyer, chega os cartazes, chega os convite, chega as conferências que tem que ser realizada. Chega tudo, entendeu (M3).</p>
<p>Eu acho que poderia ter, usar muito mais. É o que eu te falei, a gente acha porque “futrica”, porque vir assim, de bandeja, não vem (...) por que que não chega pelo menos um e-mail assim, uma cartilha, cartilha descomplicada, sei lá, um coisa assim, que pudesse? Tem tanta mídia disponível (M4.)</p>
<p>(...) está lá disponível, mas é, é aquela coisa, você tem que acessar, não é aquela coisa que chega muito pronto assim. (...) Especificamente sobre a Política eu acho que tem disponível mas eu acho que ainda é difícil o acesso de muitos assim. Vêm mais a nível Estadual (...) dependendo da mídia, né, você tem na internet, se você ligar a televisão você não vai ter muito essa discussão, né. Então assim, eu acho que o tipo de veículo utilizado para, que chegue até, eu acho que peca-se um pouco por aí. É, os veículos, eles são eficientes, se bem utilizadas, né. Eu acho que poderia ser melhor. Mas aí também tanto da gente acessar mais, né, e repassar, quanto das informações virem mais fáceis, mais diretas, não sei (M5).</p>
<p>(...) elas informam, mas você tem que, ao mesmo tempo, buscar muito, e nem todo município, toda equipe, né, têm, está tendo tanta disponibilidade pra tá buscando (...) elas chega, ela é informativa, né, de a nível, é acessível pela população, porque a gente têm hoje uma gama aí de, eles tão utilizando, né, utilizando, por mais que eles priorizem a internet, eles conseguem ainda, né, eles estão passando através de outras mídias. É, nível bom de comunicação. Atende às exigências do município (M6).</p>
<p>(...) eu acho que o governo, ele faz o papel dele, né. Agora, é, a questão é como fazer chegar mais na ponta (...) Então, eu acho que precisa, além desse trabalho de mídia, é, direcionar mais pra determinado tipo de público, entendeu (...) passar a informação pra ele (...) de acordo com as, com as realidades mais locais (M7).</p>

Quadro 16: Eficiência do conjunto de mídias.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Conforme exposto pelo MMA, não há um sistema de monitoramento das mídias utilizadas para divulgação da PNRS. A fala do Ministério expressa que o governo observa tal eficiência por meio do volume de atendimento à imprensa que é realizado. A verificação sobre a eficiência dos meios que se utiliza pra divulgar não é estabelecida de forma direta, fato este que pode dificultar a disseminação de informações. Tal dificuldade recai na

ineficiência em não se mensurar até que ponto os meios que são utilizados para divulgação cumprem seu papel e atendem às realidades e exigências do público alvo.

A visão dos gestores não caminha para um consenso quanto à eficiência de tais mídias. Na percepção de M2, M4, M5 e M6, essas não são eficientes, pois a informação não chega, sendo necessário buscar o que se pretende conhecer. M2, por sua vez, enfatiza que estas mídias não são abrangentes, o que dificulta maior dispersão de informações. Paralelamente, os respondentes enfatizam que as mídias a que têm acesso ocorrem mais a nível de Governo Estadual do que Federal, dificultando assim uma avaliação mais detalhada.

Por outro lado, nas visões de M3, M6 e M7, as mídias são eficientes, ainda que seja necessário que o MMA se preocupe com algumas particularidades. M3 enfatiza que tudo o que é disponibilizado pelo governo chega ao município, fato este que tem levado muitas informações à sociedade e a estimulado a cobrar ações. M6 elogia as mídias utilizadas ao argumentar que a diversidade de meios utilizados pelo MMA permite que a população tenha maior conhecimento, atendendo assim às exigências do município.

O discurso de M7, ainda que se estabeleça de forma otimista ao enfatizar que as mídias utilizadas pelos MMA estão adequadas, revela certa insatisfação quanto ao direcionamento que poderia ser feito. Segundo o gestor municipal, esse conjunto de mídias utilizadas, bem como o conteúdo estabelecido, deveria ser direcionado às realidades locais e não se estabelecer de forma única, tal como é utilizada. Infere-se neste ponto, que um dos problemas para que a comunicação se estabeleça de forma mais ampliada é a não adequabilidade de mídias frente à dificuldade de alguns municípios. O uso de mídias condizentes com a infraestrutura dos municípios poderia levar maior volume de informações a seus públicos.

Complementar às percepções de eficiência das mídias levantadas pelos gestores públicos, torna-se imperativo salientar a percepção de M4 quanto à dificuldade para que as informações cheguem ao município. De acordo com a entrevistada, as informações não chegam necessariamente por meio das mídias estipuladas pelo MMA, sendo necessária a busca por outras fontes:

“Nós realizamos a Conferência Municipal de Meio Ambiente. É a informação veio através do IEF, que é Estadual. Pra gente, mas a Conferência, ela é nível federal, porque ela é né, nacional. Então, é o Estadual fez a comunicação, correto? Mas o foco final não era a Conferência Nacional? Por que que o Nacional também não fez a comunicação? Entendeu? Poderia ter feito, não é difícil, uma caixinha de e-mail é a coisa mais fácil do mundo. Aí, os pequenos não ficaram sabendo, nem que tinha que fazer” (M4).

Além de manifestar certa insatisfação quanto à comunicação do MMA, uma vez que a mesma é estabelecida a nível estadual, há uma preocupação quanto ao entendimento dessas informações pelos municípios pequenos. Conforme dito, o uso de e-mail poderia auxiliar no estabelecimento desse fluxo de informações.

A preocupação com os municípios de pequeno porte recorrente nas categorias analisadas neste estudo enfatiza algo recorrente, conforme percepção dos gestores dos municípios maiores. De acordo com o conteúdo já apresentado, a prioridade da PNRS para a criação de estruturas adequadas à correta destinação dos resíduos centra-se na criação de consórcios públicos. Tais consórcios muitas vezes são liderados pelos municípios maiores, englobando os municípios menores de cada microrregião. Sendo assim, há uma preocupação em adequar as mídias principalmente às realidades desses municípios pequenos, conforme expresso por M4:

“(...) a gente ainda tem a facilidade, a gente tem uma prefeitura maior, que tem internet, que tem um telefone, que a gente pode falar ligação pra Brasília, mas a gente sabe da dificuldade de uma prefeitura pequenininha, que já não tem algumas coisas, vai ter mais dificuldade disso, até da pesquisa das informações buscadas, o socorro a quem, né, a gente tem hora, nós mesmos passamos aperto com isso, imagina uma prefeitura pequenininha, um lugar mais, e isso realmente, ninguém vem aqui oferecer nada, a gente que tem que ir atrás” (M2).

O uso adequado de tais mídias configura-se, portanto, como um elemento essencial na divulgação e compreensão do conteúdo da PNRS. Uma vez que possui a possibilidade de informar, capacitar e trazer elementos que permitem a modificação de uma situação que incomoda à sociedade (neste caso a situação do lixo), a comunicação assume o papel preponderante no alcance de seus objetivos. Retornando ao discurso de M4, nota-se uma preocupação por parte de um dos gestores públicos quanto às mídias utilizadas pelo MMA, propondo assim, alternativas para sua maior eficiência:

“(...) eu não sei, mas 90% assiste novela. Olha, você quer divulgar um negócio, você tem condição financeira pra divulgar, põe 2 minutos antes da novela, Política Nacional de Resíduos Sólidos, né, vamos mudar o Brasil. Então vamos. Então, eu acho que realmente se você quer mudar e você tem condições pra isso, você tem que fazer a mídia correta. Então, eu assisto? Eu assisto, mas eu sou minoria, né. E também escuto porque me chama atenção, sabe? Então, é diferente” (M4).

A ênfase impressa no discurso corrobora com a discussão sobre a adequabilidade de mídia, propondo mudanças quanto à forma de se divulgar a PNRS. A fala do gestor público salienta o uso das mídias como algo estratégico, próximo à noção da comunicação empresarial salientada por Dias (2006), em que se utiliza parte das finanças para investir na mídia adequada.

Levando em consideração que não há um consenso nas respostas dos gestores municipais sobre a avaliação de eficiência das mídias utilizadas pelo MMA, é preciso repensar a forma como a PNRS está sendo divulgada. A comunicação estabelecida, muitas vezes a nível estadual, desmotiva os gestores na busca de informações no âmbito federal. Por outro lado, as informações a nível federal não chegam, na maioria das vezes, aos municípios. As mídias utilizadas poderiam atender a particularidades regionais principalmente nos pequenos municípios.

De forma a investigar mais intensamente a avaliação dos gestores municipais sobre pontos específicos da comunicação governamental, identificou-se a percepção dos entrevistados quanto à avaliação que os mesmos fazem em relação à clareza das informações e o conteúdo (Quadro 17). A identificação de tais pontos é fundamental para assimilar o grau de entendimento de tais informações em relação às formas como o MMA vem divulgando a política pública.

CATEGORIA	
Operacionalização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Avaliação	Clareza e Conteúdo
UNIDADE DE CONTEXTO (MUNICÍPIOS)	
<p>(...) como é pouco comunicado, né, como você recebe pouca informação (...) se você não acessa o site do órgão ambiental, você não fica sabendo das coisas (...) se você não corre atrás, você não tem informação e, às vezes, né, quando você tem pouca informação, eu acho que a clareza tá muito relacionada a isso, né. (...) acho que falta muito mais informação porque o pessoal, ele, na maioria das vezes jogam as coisas em forma de notícia, e você não tem muita informação, né, informação mesmo, de como proceder, eu acho que falta muito, muito, muita, é coisas relacionada a norma técnica (M1).</p>	
<p>Clareza nem tem. Quando tem é boa, né. Quando a gente busca, e traz a informação, aí a gente</p>	

consegue ver, né. O conteúdo é bom. Quando a gente absorve. Bom, quando tem acesso (M2).
Eu acho muito claro , o governo faz um trabalho bonito, entendeu. Ele não omite nada. Ele dá as informações concretas. Ele informa prazo, ele informa tudo, ele, ele nos passa todas as referências, todas as conferências que tá havendo por regiões, ele nós passa as conferências que esta havendo nacional, em Brasília, ele passa tudo. A gente tem noção das informações, a gente tem informação disso tudo, entendeu. A questão da informação, ela é clara (...) (M3).
(...) poderia ser mais acessível , entendeu? É, digamos assim, você vai saber disso, se eu digitar no Google agora, Política Nacional de Resíduos Sólidos? O que eu vou achar? Um papel cheio de lei. Não é uma coisa atrativa pra se ler. (...)eu acho que falta essa acessibilidade e uma, em termos de comunicação, uma leitura mais prática. Na minha opinião, é muito fraca a comunicação, então, eu acho que o conteúdo, não tem como avaliar o conteúdo porque eu não considero que tem comunicação (M4).
Eu acho que as informações são claras. Acho que o conteúdo é adequado , acho porque no site (do MMA) a gente têm tudo (...) (M5).
(...) a maioria das comunicações que chegam até nós, elas vêm de certa forma assim, né, numa questão mais, é, imposta. Vem impondo algumas questões, e quando chega, é, deparamos com a realidade dos municípios, a gente têm uma outra visão de todas as informações. Temos que fazer, é o correto, mas, às vezes, a logística para que chegamos a esse ponto está um pouco a, é, defasada. O conteúdo é muito técnico, as vezes, é, pouco prático (...) (M6).
(...) eu acho que em termos de comunicação de governo pra governo, de órgãos pra órgãos, acho que é boa (...) a grande questão que eu falo é o cidadão assumir e você fazer essa, a maneira de fazer chegar isso nas diversas camadas (...) Então, eu acho que isso aí, é, tá bom, e, mas ela, ela tem que ser continuada e melhorada a medida que as coisas, os problemas vão aparecendo, né? (M7).

Quadro 17: Clareza e Conteúdo.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

De acordo com o discurso dos gestores municipais não há consenso quanto à clareza das informações tampouco seu conteúdo. Conforme externado nos discursos de M3, M5 e M7 a comunicação é clara principalmente entre governos (Federal, Estadual e Municipal), no entanto o discurso de M7 enfatiza que é necessário criar um mecanismo em que se permita maior promoção dessas informações principalmente entre a sociedade civil. Esta busca por entendimento das informações entre todos os envolvidos, faz retomar um questionamento já retratado nessa análise que concentra-se na necessidade de criar estratégias de comunicação para públicos variados, uma vez que o conteúdo da PNRS pode se tornar de difícil entendimento a determinados públicos.

A clareza das informações está muito condicionada à facilidade de encontrar tais informações em mídias que dão suporte para novas buscas. De acordo com a fala de M5 nota-se que o site do MMA tem se configurado como o grande mecanismo de busca das informações da política pública. Acredita-se que uma das justificativas recai na possibilidade de buscar informações que estejam interligadas às particularidades da PNRS. M7 corrobora com tal argumento ao salientar que a comunicação como um todo do MMA é boa, mas é necessário que haja constante aperfeiçoamento.

Por outro lado, na percepção de M1, M2, M4 e M6 as informações divulgadas pelo MMA sobre a PNRS não são claras. Os entrevistados salientam que há pouca comunicação do MMA com os municípios, o que dificulta sua avaliação. A comunicação chega até eles muitas vezes de forma rebuscada, com conteúdo muito técnico dificultando assim tanto seu entendimento quanto a execução do que foi estipulado para os municípios.

M4 enfatiza que a comunicação do MMA poderia ser mais acessível aos públicos, pois ela ainda é fraca faltando acessibilidade principalmente quanto ao conteúdo. O conteúdo por sua vez, tem se mostrado um desafio para os gestores que constantemente visualizam dificuldades de entendimento frente ao volume de informações estritamente técnicas. Apoiando em tal argumentação, M1 enfatiza a dificuldade em encontrar estas informações nos portais do Governo Federal:

“Você tem isso no Governo do estado, entendeu, você acessa o site da FEAM, você tem norma técnica, você tem metodologias de trabalho pra cada ação que você vai fazer. Eu sinto falta disso no site do, do Ministério do Meio Ambiente” (M1).

No intuito de clarificar as informações necessárias para a construção do Plano de Gestão dos Resíduos Sólidos bem como outras informações de difícil compreensão na PNRS, o MMA criou uma alternativa para capacitar os gestores municipais quanto ao conteúdo técnico:

“Em 2012 foi disponibilizado um curso de EaD para elaboração de Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, baseado no Manual de Orientação para elaboração de Planos¹⁶. Em 2013 será disponibilizado outro curso nos mesmos moldes, porém mais objetivo, para elaboração de Planos Municipais Simplificados de Resíduos Sólidos para municípios com até 20.000

¹⁶ BRASIL (2011).

habitantes, mas que, com pequenas complementações poderá servir para municípios maiores e para Planos Intermunicipais” (G2).

Como explanado por G2 objetiva-se capacitar principalmente gestores municipais de municípios pequenos uma vez que a dificuldade quanto ao volume de informações técnicas é recorrente.

Não obstante à busca pela clarificação das informações da PNRS pelo MMA, os gestores municipais não visualizam alternativas para compreender seu conteúdo. M6 enfatiza por sua vez que a tecnicidade das informações impõe certo caráter impositivo nas ações, ficando os municípios obrigados a atender às metas sem maior compreensão dos seus efeitos. Relacionando tal afirmação aos pressupostos teóricos de Venturini et al(2008), nota-se neste ponto que há assimetria de informações entre o que é disponibilizado pelo governo e sua real compreensão pelo seu público alvo.

De acordo com o autor a assimetria de informação pode estar relacionada tanto às estruturas das organizações quanto às relações que se estabelecem entre os atores, levando assim muitas vezes à falta de confiança entre os agentes envolvidos. Por fim, o autor enfatiza ainda, que o processo de comunicação “deve se dar de forma clara e objetiva, caso contrário, isso também pode interferir nas relações de confiança entre ambas as partes” (VENTURINI et al, 2008, p.14). Complementarmente Jacobi e Barbi (2007) enfatizam que a assimetria de informação pode ser evitada ao passo que há ampliação dos espaços voltados à gestão participativa.

Levando em consideração que uma vez que existem dificuldades para entender de forma clara tais informações e principalmente seu conteúdo por se concentrar em informações técnicas, um dos gestores aponta a criação de um material “descomplicado” como uma iniciativa a ser adotada. Tal material poderá auxiliar na compreensão das informações e posteriormente na tomada de decisão de forma mais eficaz.

Ainda que a clareza das informações e seu conteúdo não sejam de fácil compreensão pelos gestores municipais, é preciso considerar que o MMA vem buscando alternativas para os problemas apontados. No entanto, a falta de setorização da informação a públicos específicos e a dificuldade para que a informação chegue aos municípios configuram como elementos que necessitam ser considerados para que as informações sejam mais claras e seu conteúdo mais legível. Uma vez que os gestores entendem as metas da Política é essencial que o conteúdo seja compreendido integralmente.

Como percebido as mídias utilizadas pelo MMA podem ser consideradas positivas em alguns pontos e merecedora de ajustes em outros. Todavia, pra que a comunicação se estabeleça eficazmente torna-se necessário que este conjunto de mídias atenda às demandas dos respectivos públicos e estes entendam todo seu conteúdo. Nesta seara tornou-se necessária a investigação quanto à capacidade de entendimento de todo o conjunto de comunicação sobre a PNRS estabelecida pelo MMA na perspectiva do todo e não apenas em relação ao conteúdo da política pública. A síntese das análises está disposta no Quadro 18.

CATEGORIA	
Operacionalização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Avaliação	Capacidade de Entendimento
UNIDADE DE CONTEXTO (MUNICÍPIOS)	
<p>A gente tem muita dificuldade nisso, e olha que a gente tem um corpo técnico, né, razoável, aqui para o município. (...) Eu acho que assim, a capacidade de entendimento, acesso, é diferente nesses níveis, então, eu acho que podia pensar dessa forma também, e meio que dividir por região as informações (M1).</p>	
<p>Não, é fácil (M2).</p>	
<p>(...) é clara as metas do governo, as obrigações, tudo que ele tem nos passado, né, então, isso é tudo nosso conhecimento (M3).</p>	
<p>Eu acho que do jeito que tá não é para todos os níveis de entendimento, né. Se você quer que uma coisa seja nacional, você tem que colocar um entendimento fácil e agradável pra que todos queiram saber a respeito do assunto (M4).</p>	
<p>Tranquilo de entender (M5).</p>	
<p>Para o meio técnico já, não há grandes dificuldades, mas nós dispomos de uma, gerência, né, a nível regional talvez, gerência na administração pública, né, que nem todo mundo tem o técnico, né, o técnico pra estar discernindo todas essas questões (M6).</p>	
<p>(...) eu não vejo muita dificuldade não, o que eu vejo, assim, é, é a questão de chegar em consenso. (...) acho que em termo de governo isso tá sendo bem conduzido, a sociedade e, com suas varias representações, que tem que tá absorvendo, e, realimentando o processo (M7).</p>	

Quadro 18: Capacidade de entendimento.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

O discurso externado pelos gestores municipais converge em alguns pontos com a percepção dos mesmos sobre o conteúdo da PNRS. Conforme salientado anteriormente ainda que considerem o conteúdo da política importante há dificuldades quanto o entendimento das

informações. No entanto a capacidade de entendimento da política a partir da comunicação do MMA foi avaliada positivamente por M3, M5, M6 e M7.

M3 retrata que todas as informações estão sendo repassadas de forma eficiente, permitindo a compreensão das metas, prazos e outras obrigações. M6 por sua vez enfatiza que as informações são de fácil entendimento uma vez que o município possui uma infraestrutura interna com corpo técnico adequado, que permite que o conteúdo da PNRS possa ser compreendido.

Na contramão do argumento levantado por M6, no discurso apresentado por M1 nota-se que ainda que haja corpo técnico suficiente e capacitado para a questão, há muita dificuldade de entendimento frente ao volume de informações técnicas. Cabe pressupor neste nó que a capacidade técnica dos gestores envolvidos no processo configura como um elemento essencial na compreensão das informações. Mecanismos que promovam a capacitação desses gestores poderiam alinhar as informações, uma vez que muitos dos envolvidos ainda que tenham formação na área podem não ter vivenciado experiências que permita maior familiaridade com a prática.

Complementar às percepções positivas quanto à capacidade de entendimento das informações, M7 infere que o Governo Federal cumpre suas obrigações em informar e permite o entendimento da política, entretanto, falta diálogo entre os públicos envolvidos. O gestor complementa sua linha de raciocínio ao sugerir que os moldes de comunicação sigam o exemplo das reuniões do CONAMA para que se encontrem maiores espaços de diálogos e se promova maior entendimento das informações:

“(…) o CONAMA, é, ele ouve todos os segmentos, né, ouve e troca informações, né, tá lá, eu fui do CONAMA, sei que até dia de reunião de CONAMA¹⁷, é quase que uma festa lá em Brasília, vai gente do Brasil inteiro, né. E tá lá, o auditório não cabe de gente, vai o pessoal da indústria, vai o pessoal do comercio, o pessoal de todos os segmentos da sociedade, então, tem espaço lá, de discussão. As ONGS, né, na áera ambientalista e tudo mais. Então, **eu acho que falta de abrir espaço do governo para com a sociedade, com os setores produtivos e ambientalistas.** (...) Se te uma coisa que foi discutida no CONAMA e que não deu aplicabilidade, é, na prática, que volte pra discutir e rever, né. Eu acho que o importante é isso. Mas que, o caminho está correto, eu acho que tá” (M7).

¹⁷ O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90 (BRASIL, 2014c).

Infere-se aqui que a capacidade de entendimento pode ser aperfeiçoada ao passo que ocorra discussões e debates entres os públicos envolvidos diretamente. Ainda que o MMA disponibilize espaços por meio das conferências, a participação dos gestores não é efetiva, ficando o entendimento muitas vezes condicionado apenas à percepção de quem teve acesso às informações. O modelo de conselho preconizado pelo CONAMA foi identificado como uma alternativa por promover debates em várias instâncias e permitir uma arena de discussões entre grupos principalmente da sociedade civil organizada.

Contrário às percepções positivas, o discurso de M1, M2 e M4 revela dificuldades de compreensão quanto à PNRS. Enfatizando um ponto levando anteriormente, M1 relembra a necessidade de setorizar a informações por regiões para que se consiga alcançar maior nível de compreensão dessas informações. M4 por sua vez também retoma a necessidade de se criar meios para que o conteúdo da política se torne mais atrativo, simplificando a linguagem para despertar atenção e interesse de diversos públicos.

Depreende-se a partir do que foi explanado pelos gestores municipais que eles têm capacidade de entender a PNRS, porém alguns ajustes são necessários para que este entendimento se estabeleça de forma unificada. A capacitação técnica pode configurar como um desses ajustes, pois pode trazer elementos novos no entendimento deste público, permitindo maior conhecimento, auxiliando na implementação de ações.

Coadunando a informação supracitada à teoria, Castanhar (2005) destaca que o sucesso das políticas públicas estão ligadas a quatro fatores essenciais que devem ser conhecidos pelos seus públicos: a) conhecimento da exigência da política pública; b) conhecer quais são e como utilizar os instrumentos disponíveis; c) buscar qualificação para acesso aos benefícios da política e; d) utilizar eficientemente os recursos angariados por meio da política. O autor ressalta então que déficits na capacitação podem comprometer o atendimento destes fatores e conseqüentemente limitar a eficácia de políticas públicas.

Além da capacitação, a necessidade de espaços de diálogos pode trazer à luz novas percepções por envolver diversos públicos em um mesmo debate. Ainda que o MMA saliente que não haja espaços de *feedback* específicos para gestores municipais (conforme apresentado na subcategoria Repasse de Informações) estes espaços de diálogo de acordo com G1 são criados e mantidos em sua maioria por meio da internet:

“Hoje, com o Facebook, dá pra dizer que a gente tem um a reposta mais imediata e que ela é diária. Porque todo dia nos temos uma pessoa que faz uma postagem. Ou pra tirar dúvidas, ou pra fazer uma pergunta, ou pra fazer uma colocação, ou pedindo alguma informação. Então hoje é mais imediato

porque o Facebook ele potencializa isso, né. Ele faz com que os acessos sejam mais, a interatividade seja maior e mais rápida. Eu posso dizer dessa forma. Com os e-mails também porque a gente não dá conta de exigir responder (risos)? A demanda com que chega né chegam às dúvidas, os pedidos de informação. Mas eu acho que assim, o Ministério, ele consegue potencializar, e na verdade, instrumentalizar, qualificar a informação para uma distribuição mais qualificada dos jornalistas que a gente tem” (G1).

A internet tem se mostrado como o grande meio para distribuir as informações da PNRS, porém a necessidade de se criar maiores espaços onde o diálogo possa ser promovido fisicamente se traduz como uma alternativa para maior compreensão da política. As conferências e as reuniões do CONAMA podem ser visualizadas desde que realizadas de forma interativa, como espaços de diálogos condizentes com as necessidades dos gestores municipais.

Corroborando tais pontos à necessidade de criação de maiores espaços voltados ao diálogo, nota-se que a adoção de um modelo de comunicação pautado na participação poderia auxiliar na compreensão da PNRS. De acordo com Marques (2009) a criação e manutenção desses espaços auxiliam não somente na aproximação entre instâncias de governos, mas na construção de um sistema democrático em que permite levar maior entendimento aos cidadãos. A autora enfatiza ainda, que é preciso caminhar por um modelo de democracia deliberativa em que se constrói um modelo social de comunicação em que os atores envolvidos discutem seus pontos de vista buscando a validação dos argumentos através do respeito mútuo entre as partes e não por meio de imposição de ideias e jogos de interesse.

Mesmo que a avaliação quanto aos modelos de comunicação caminhem para a busca de formas mais participativas, é preciso identificar as principais limitações que influenciam neste processo. Muitas políticas públicas ainda que sejam concebidas de forma que atenda a particularidade de vários segmentos da sociedade, possuem algumas limitações a partir de sua implementação. Aos governantes cabe a criação de meios para solucionar os problemas inerentes a este processo de implementação e que inevitavelmente podem interferir no alcance das metas. A criação de bons canais de relacionamentos pode auxiliar no encontro de possíveis problemas neste processo.

A partir da concepção de avaliação, tornou-se imperativo analisar junto ao MMA e gestores municipais, quais as principais limitações encontradas tanto na PNRS quanto no processo de comunicação. A síntese dessas análises está disposta no Quadro 19.

CATEGORIA	
Operacionalização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Avaliação	Limitações
UNIDADE DE CONTEXTO (MMA)	
<p>(...) um fator que limita muitas vezes é a falta de efetividade da política né, no processo de implementação dessa política no município ou naquele estado. E isso instabiliza a comunicação. Como é que a gente vai comunicar o que não esta acontecendo? Ou o que não esta acontecendo da maneira certa? O município que não esta fazendo seu dever de casa, fica difícil da gente também divulgar. A gente não divulgar o que é ruim. A gente quer divulgar o que é bom pra demonstrar que pode ser um exemplo, que aquele município é capaz, que aquele gestor deu conta, e tá mostrando que é possível realmente tirar a política do papel. Então, a limitação é essa: ter um número maior de municípios fazendo seu dever de casa. (G1)</p>	
<p>Informações consolidadas sobre situação dos resíduos sólidos nos entes federados, divulgação da LEI nº 12.305/2010 e das medidas adotadas, falta de técnicos capacitados principalmente nos municípios, recursos insuficientes e desinteresse dos gestores municipais antecessores dos atuais. (G2)</p>	
UNIDADE DE CONTEXTO (MUNICÍPIOS)	
<p>(...) acho que o governo devia investir mais na criação de núcleos, né, por exemplo, pegar os municípios nossos aqui, que tem afinidades, né, e procurar ver quais são as demandas (...) é muito mais eficiente do que a gente observa hoje quando você trata por município, né. Eu acho que dessa forma você incentiva a criação de consórcios (...) o entrave que eu vejo é a capacidade dos municípios em executar isso (...) eu acho que os problemas maiores são em relações a questão financeira, como executar os princípios do Plano (M1).</p>	
<p>Eu acho que uma campanha de marketing maior seria melhor, ou seja, que aí o público, você, não só de material, né, fornecendo material para os municípios distribuírem, né, nas suas palestras, nas suas, na sua parte de educação ambiental e também uma parte de divulgação via televisão para o acesso a todos, né. Que ai fica mais fácil, você consegue, com as duas formas, atender o público, televisão e material para os municípios distribuírem.(...) Material quando vem é claro (risada). A implantação é que é difícil (M2).</p>	
<p>Eu acho que, só precisava que o governo, além de cobrar, ele nos falassem assim: “Eu vou mandar pra você aqui um projetista, um técnico, eu vou mandar pra você aí, é, um suporte”. (...) Então, o que que acontece, eu tenho corrido mas existe uma morosidade em todo o processo que às vezes nós não consegue resposta em tempo hábil. E 2014 tá chegando (M3).</p>	
<p>(...) eu sinto muito assim, não só nessas Políticas, mas em algumas outras, é, que existe a implementação, mas não existe a continuidade da ação. Acho que isso que é o mais difícil. Então, aí</p>	

eu volto pra educação ambiental, né, porque se a gente quer uma mudança de comportamento, aí a gente tem que voltar e resolver lá na questão de **educação ambiental** pra poder mudar um comportamento (...) Eu acho que **logística reversa** é uma coisa que vai ter que ser, por exemplo, vai ter que ser, em termos de administração, vai ter que ser adequada ao longo do processo (M4).

Eu acho que não tem como falar em cumprimento das coisas se não falar do recurso. (...)Então assim, os municípios às vezes tem **dificuldade com a questão dos recursos**. Eu acho que, é, **teria que ser mais divulgado também alguns editais**, porque tem muitos editais pra apoiar esses município. (M5).

Uma das dificuldades é a questão cultural que a gente encontra, porque até 2011 era, era um sistema de disposição final totalmente irregular, o lixo mesmo. Então, aí a gente vem num processo de conta gota mesmo, né, e, de tá separando. Por isso a, as, os programas de **educação ambiental** que a gente vêm trabalhando (M6).

(...) **eu acho que o grande entrave é primeiro a compreensão da sociedade**, né, eu te falei, a sociedade ainda não tá preparada e, pra receber, e o segundo é você colocar em pratica, porque a legislação, tudo, tá muito boa, mas você executar, colocar em prática, eu acho que a grande dificuldade é essa, porque você deve tem um pouco, primeiro você tem que ter um pouco de **pessoas, é, preparadas, pra orientar**, pra estar, e segundo, **uma fiscalização** também. (...) **a mudança de paradigma da sociedade, que é o entrave maior** (M7).

Quadro 19: Limitações.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

De acordo com a avaliação dos gestores públicos do MMA o principal problema encontrado é a implementação integral da PNRS. Segundo G1 a PNRS não foi implementada de forma unificada o que dificulta o processo de comunicação com os municípios. Tal implementação somente pode ser considerada unificada, à medida que a maioria dos municípios execute as medidas preconizadas em lei cedendo possibilidade de avaliação do que foi criado. Como explanado, grande parte dos municípios não tem seguido as orientações da política ficando muitos com dificuldades de atendimento às metas.

Somado à ideia descrita por G1, G2 enfatiza que as limitações concentram-se nas responsabilidades dos municípios em fornecer informações precisas sobre a situação dos resíduos. Esta divulgação que deveria acontecer principalmente por meio do SINIR e do SNIS não acontece de forma efetiva dificultando assim a sintetização de informações para a construção dos Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos.

A construção desses planos também pode representar um problema ao passo que o município não possui equipe técnica necessária para compreensão das questões legais e informações técnicas. G2 salienta tal dificuldade nos municípios e atrela essa situação à falta

de interesse de gestores municipais anteriores que muitas vezes não criaram estruturas necessárias para a continuidade do trabalho.

A visão dos gestores municipais converge com as percepções levantadas pelo MMA, uma vez que conforme explanado por M1, M2 e M3 as limitações intensificam-se muitas vezes frente à incapacidade técnica dos municípios. Tal incapacidade técnica muitas vezes acontece devido a dificuldade de execução do que está descrito na política. De acordo com M1 esta dificuldade de execução esta alicerçada principalmente na dificuldade financeira encontrada. Segundo o entrevistado, as dificuldades podem ser sanadas a partir do momento que o MMA entender os municípios como núcleos e não de forma unificada sem atender às particularidades.

A dificuldade financeira é visualizada muitas vezes como o gargalo a ser superado, uma vez que os gestores municipais vêm enfrentando dificuldades de acesso a esses recursos. Essa dificuldade ocorre por falta de equipe preparada para averiguar as oportunidades ou pela ineficiência do próprio MMA em divulgar de forma mais ampliada. Neste sentido, M5 enfatiza que a comunicação dos editais de financiamento para apoio aos municípios ainda são incipientes, o que dificulta o cumprimento das metas.

Na percepção de M2 é preciso criar uma campanha de marketing que auxilie na execução das ações pelos municípios uma vez que segundo o entrevistado há escassez de materiais de divulgação. M3 compartilha tal ideia ao retratar que a comunicação do MMA é falha principalmente no retorno das informações de forma eficiente gerando assim certa morosidade quanto ao *feedback* da informação.

Os gestores enfatizaram ainda que é preciso manter continuidade nas ações e nos processos de implementação da política pública. M4 cita a PNRS e outras políticas públicas da área, que muitas vezes não mantem vínculos com seus públicos em que há uma ampla divulgação apenas em seu surgimento ficando sem prosseguimento as demais atividades. O entrevistado destaca que a criação e manutenção de iniciativas voltadas para área ambiental pode se manifestar como uma alternativa para este problema, uma vez que visa a mudança de comportamento de um grupo através da educação. O discurso de M6 também enfatiza a educação ambiental como uma alternativa uma vez que algumas iniciativas já foram desenvolvidas e implementadas em seu município e vem surtindo o efeito esperado.

Ainda na percepção de M6, a necessidade de se modificar comportamentos para a consciência ambiental através da educação é resultante da cultura da sociedade enraizada muitas vezes na falta de preservação ambiental. Correlaciona-se neste ponto o argumento levantado por M7 que enfatiza “a mudança de paradigma da sociedade” como o maior entrave

para maior sucesso da PNRS. É preciso considerar a partir dessa argumentação que ainda que a PNRS contenha definidamente os instrumentos e técnicas necessárias para a correta destinação dos resíduos sólidos bem como as responsabilidades de cada ente envolvido, o caminho percorrido ainda enfrenta dificuldades frente à resistência da sociedade em mudar seus hábitos e comportamentos principalmente quanto à reciclagem, a separação do lixo e consciência do impacto ambiental que suas ações podem gerar.

Em suma percebe-se que a principal limitação recai na dificuldade de implementação da PNRS que implica diretamente na execução das instâncias de comunicação. O MMA entende as dificuldades dos municípios, mas encontra dificuldades de implementação das alternativas necessárias para sanar os principais problemas que se concentram na incapacidade técnica dos municípios, na falta de canais de comunicação mais próximos às suas realidades e principalmente na divulgação de editais de financiamento. Complementa-se ainda preocupações mais taxativas como a questão da logística reversa levantada por M4 que ainda representa um campo pouco discutido dentro da política. Porém é preciso destacar que a necessidade de mudança de comportamento da sociedade como um todo, ainda representa a maior limitação da PNRS até o momento.

5.4.3 Aspectos de Influência

A síntese da percepção tanto do MMA quanto dos gestores municipais a respeito de aspectos que influenciam positivamente e negativamente a comunicação estão dispostas no Quadro 20.

CATEGORIA	
Operacionalização	
SUBCATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO
Avaliação	Pontos positivos e negativos da comunicação
<p>Acho que o que contribuiu muito é o tema. Porque a questão do lixo é algo que é palpável. Ele tá próximo das pessoas. Ele faz parte da realidade delas. (...) você vê o impacto da política, é, na mudança de comportamento de muitas pessoas, sabe? Com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, de uma forma bastante significativa mesmo. Você vê as pessoas se dando ao trabalho de, diminuir a quantidade de uso de sacola plástica e pensar em usar uma sacola retornável (...) no primeiro momento foi negativo, para as pessoas absorverem essa informação, essa necessidade, entendeu? Mas eu acho que com o tempo, a medida que isso for ficando mais.. e tudo é com o tempo,</p>	

né? A gente vai se adaptando, vai se acostumando aquela nova realidade (G1).
UNIDADE DE CONTEXTO (MMA)
(...) eu acho que tem uma deficiência, eles podiam comunicar mais , né, passar mais informações, mas eu acho que o maior problema é em quem está recebendo essa informação , vocês entenderam? Porque a gente num, é, exemplo, padronizam uma informação e às vezes as necessidades são diferentes, quem está recebendo tem um nível de conhecimento diferente de outros, então, eu acho que está muito relacionado aos, aos, os problemas são mais relacionados a quantidade, né, de informação, e a quem está recebendo (M1).
(...) com relação a normas está correto , as normas que têm, clareza, transparência, objetivo delas, como fazer, como implantar. O que, a crítica é, não é a crítica, a falha, vamos dizer assim, é o que, justamente na comunicação e no apoio aos municípios , né. Apoio aos municípios, para que os municípios possam divulgar, possam fazer programas, para que possam implantar (M2).
Um ponto negativo é no sentido de, às vezes, divulgar, às vezes, focar muito em prazos e metas, mas não focar em outra coisa que também contribuiria (M3).
(...) eu acho que falta é uma mídia de TV focada no publico alvo , lógico, né, cliente, público alvo. A quem eu quero abranger? Ah é esse pessoal aqui? Que que esse pessoal faz? Ah ele faz isso, ele assiste isso, ele vai nisso, entendeu? Porque um programa da Globo News não é todo mundo que assiste, sabe? (M4).
(...) o que facilita muito é porque hoje todo mundo têm acesso a algum tipo de mídia , né. Acho que até lá no nosso povoado aqui, mais distante, nós, temos alguém lá que tem, um rádio, né, como eu disse antes, que tem uma TV, e o que é fácil é que os veículos estão disponíveis. (...) eu acho que não tá, hoje tem Facebook, jogando no site, ok, mas sabe nossa realidade aqui, nós ainda somos cidade do interior e tudo, nem todos têm acesso, eu acho que se tem que divulgar para todos , né, tem que ser mesmo para todos, que todos, que chegue de diversas formas (M5).
Positivamente, nós temos, Bate Papos com os municípios , de certa forma, há agentes ambientais através de organizações de ONGS, de grupos a serem formados , de consórcios, né, voltados a bacia hidrográfica, que estão passando, estão vivenciando, estão trazendo os municípios para o desenvolvimento de todas essas, é, tá, informando, tentando aderir a essa política. Negativamente, são poucas questões, não são, tem destacado mais positivo (M6).
(...) a comunicação eu acho que ela, aquilo que eu falei, ela é importante que ela chama a atenção , é, dá a responsabilidade, né, joga a responsabilidade, e, busca, e dar aquilo que a gente chama de, é, retroalimentação , né (M7).

Quadro 20: Pontos positivos e negativos da comunicação.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Segundo informações do MMA, trabalhar com a comunicação sobre a questão dos resíduos sólidos por si só pode ser identificado como um ponto positivo, uma vez que o tema é vivenciado diariamente pela sociedade. Ainda que a comunicação necessite de aperfeiçoamentos quanto a tal questão, G1 enfatiza que a divulgação da PNRS busca ao longo do tempo promover uma mudança de comportamento da sociedade. O entrevistado enfatiza, no entanto, que a princípio, o volume de informações relativas à sociedade e aos gestores municipais pode representar um ponto negativo devido à necessidade de mudança.

A comunicação governamental, enquanto fator estratégico no alcance de metas, é responsável muitas vezes por criar novos valores e instituir iniciativas até então desconhecidos por grande parte dos envolvidos. Nota-se então que a comunicação do MMA busca não somente instituir normas e responsabilizar seus infratores, mas criar uma rede de informações que estimule seus envolvidos à mudança gradativa de comportamento. A identificação dessa mudança de comportamento só poderá ser mensurada ao passo que as metas forem alcançadas e forem encontradas soluções para a situação merecedora de mudança - da qual a política pública foi criada.

Na percepção dos gestores públicos, os pontos positivos enaltecem as estratégias e os mecanismos criados pelo MMA para comunicação intragovernamental e com os municípios. De acordo com M2, a comunicação das normas, metas e mecanismos de implementação se dá de forma eficiente, permitindo assim maior conhecimento da política. No entanto, é recorrente a necessidade de uma comunicação mais centrada no apoio dos municípios. Infere-se, a partir dessa proposição, que esse apoio aos municípios aconteça como uma consultoria permanente de modo que possa assim identificar oportunidades para solidificar os canais de comunicação.

Para M6 e M7, a comunicação do MMA destaca-se por permitir em alguns pontos o contato direto com os técnicos enviados para auxiliar na construção dos Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos. Como mencionado anteriormente, o contato que é estabelecido entre os técnicos e gestores técnicos permite uma aproximação de modo que a comunicação ocorra de forma direta por meio de e-mails ou telefone, sem intervenções. Assim, na percepção dos entrevistados, a comunicação do governo “chama atenção” e permite a retroalimentação de informações.

Vale destacar o discurso de M5, que expõe a facilidade de acesso a algumas mídias como uma potencialidade da comunicação governamental. Para o gestor, a difusão de informações por diferentes tipos de mídias permite que a informação alcance diferenciados públicos. No entanto o entrevistado ressalta que é necessária cautela do MMA, pois muitas vezes a informação concentra-se em mídias sociais como o Facebook, sendo que tal fato não

corresponde à realidade do município. Essa preocupação deve ser constante, principalmente devido às diferentes estruturas observadas principalmente em pequenos municípios.

Por outro lado, os pontos negativos, ainda que não tenham sido ressaltados pelo MMA, foram identificados pelos gestores municipais. Na percepção dos entrevistados, a negatividade recai principalmente nas mídias utilizadas pelo governo para disseminação da PNRS. De acordo com M1, é preciso que a comunicação seja mais abrangente, uma vez que seus receptores muitas vezes não compreendem o seu conteúdo.

A não compreensão do conteúdo está relacionada diretamente a necessidades já salientadas pelos gestores em relação à frequente dificuldade de decifrar informações técnicas e a informação unificada sem atenção às regionalidades. Sendo assim, M3 propõe a adoção de um modelo de comunicação mais pautada na diversificação da informação uma vez que há uma concentração muito grande na divulgação de prazos e metas.

A percepção de M5 complementa a questão levantada por M3 quanto à necessidade de informações mais diversificadas. De acordo com o entrevistado, é preciso estabelecer maiores meios de divulgação de maneira que realmente cheguem a todos os tipos de público e não se limitem como o são realizados hoje, em que se prioriza a internet como meio para distribuir as informações. Enfatizando alguns trechos já explorados neste estudo, nota-se mais uma vez a necessidade de se utilizar um conjunto de mídias mais diversificado, a necessidade de se criar estratégias de comunicação considerando as particularidades ou de públicos ou de regionalidades.

Trazendo não só uma crítica, mas apontando uma alternativa de ação, M4 sugere que o MMA crie “uma mídia de TV focada no público alvo”, tendo em vista que, segundo o gestor, os assuntos relacionados à PNRS são veiculados em programas de TV pagos como o canal “Globo News”. Considerando então que o objetivo do MMA é promover ao longo do tempo uma mudança de comportamento por meio das ações e do conteúdo exposto em suas mídias, é preciso repensar a quem o governo quer “atingir” com as informações da política. Definindo seus públicos, torna-se mais próximo a busca pela setorização da informação.

Frente à diversidade de respostas positivas apontadas pelos gestores municipais quanto à comunicação governamental, e no intuito de identificar as possíveis alternativas (levantadas pelos próprios respondentes) para cada ponto negativo, a Figura 13, faz um resumo de todas essas informações.



Figura 13: Pontos positivos, negativos e alternativas
 Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Resumindo as análises quanto ao conjunto de informações levantadas nessa categoria, é possível notar certa incompatibilidade em relação à adequação das mídias utilizadas pelo MMA. O foco cedido na maioria das vezes por meio da internet dificulta a divulgação ampliada da PNRS. O acesso dos gestores municipais, ainda que aconteça de forma branda, não é eficiente em sua totalidade uma vez que muitas mídias utilizadas pelo MMA sequer são conhecidas pelos entrevistados. Infere-se, portanto, que as mídias utilizadas para comunicação governamental atendem parcialmente à realidade dos municípios.

5.5 Percepções dos gestores municipais quanto à eficiência da comunicação governamental

A avaliação do processo de comunicação no campo das políticas públicas representa uma das formas de identificar se elas estão atingindo o objetivo proposto. De acordo com o conteúdo explorado neste estudo, tornou-se possível identificar o nível de publicização das informações, a adequabilidade das mídias utilizadas e as formas de repasse de informações técnicas. Por fim, antes de concluir sobre a eficiência e eficácia da comunicação governamental, tornou-se necessário identificar a percepção de eficiência levantada pelos gestores municipais. Tal entendimento é fundamental para contrastar as informações junto ao modelo teórico operacional proposto. A síntese das análises realizadas encontra-se disposta no Quadro 21.

UNIDADE DE CONTEXTO (MMA)
<p>Não. Eu acho que chega e não chega. Por que chega? No caso, chegar, chega quanto aos prazos, ao que a gente tem que fazer aquela coisa toda. O não chega é relacionado ao “how much”, como a gente, como a gente vai, né, a grana, quanto vai custar esse negócio pra gente? Quem vai pagar isso? Vai ficar só nas costas do município? (M1).</p>
<p>Não, não chega. Por exemplo, a gente tem um relacionamento bom com o IBAMA, o IBAMA recebe o material. (...) É, a parte de educação parece que eles encaminham muito assim folders, parte de jornalzinho tudo, passa tudo por IBAMA, que é o órgão que está aqui. Então assim, pelo bom relacionamento, que como a gente frequenta lá, o IBAMA às vezes passa pra gente, olha, chegou material, que legal, vocês querem? (M2).</p>
<p>Ela chega. Isso aí eu não posso, nós podemos não. Ela chega de forma eficiente, de forma clara, objetiva, tanto via folder, via flyer, sobre televisão, entendeu? Ela chega. E isso pra nós é um aperto todo dia, porque quase todo dia ela passa na televisão. Todo dia ela tá como um lembrete, entendeu? Todo dia ela tá lá nos cobrando, né. Tá chegando a hora da mudança tem que mudar, tem que acabar com os lixões, entendeu? Temos que regularizar, entendeu? (M3).</p>
<p>Não. Porque ela é cansativa, ela é maçante, não maçante em termos de massificar assim, é, comunicação de massa. Ela é maçante no termo de chata. Então, ela realmente, ela não, não acho que essa comunicação alcança o objetivo não (M4).</p>
<p>Não, eu acho que ela poderia ser mais eficiente se utilizasse os outros rec..., é, os diversos meios de comunicação, poderia melhorar. Hoje ela tá muito centralizada na internet. Poderia explorar mais Jornal, TV, que eu acho que é de acesso a todos, porque muitas pessoas não têm nem noção da existência dessa política enquanto comunidade e tudo, eles não têm muito noção disso. Se você for pra, pra reuniões comunitárias, ou coisa, as pessoas não têm acesso, nem todos têm internet (...) (M5).</p>
<p>Sim, ela, a mensagem é passada, a mensagem é passada. Aí que deparamos com as dificuldades. (risos) a nível mesmo, de administração pública mesmo, né. É, tirar a técnica, né, e passar para a prática, teoria, né, da legislação, dos Planos, e executar isso de forma, que é uma questão cultural, né, você estar conseguindo fazer toda essa questão (M6).</p>
<p>É eu acho que é, quer dizer, é o que eu estou te falando, nós somos meio privilegiados aqui, né, não sei com um município desses lá do norte, nordeste, né, como é que ela chega. Mas na nossa, acho que na região sudeste, não estou falando só aqui no município, né, na nossa região sudeste, sul, isso é tranquilo, entendeu (M7).</p>

Quadro 21: Percepção dos gestores quanto à eficiência da comunicação.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Conforme explanado nas declarações, a comunicação é eficiente na perspectiva de M3 e M7, e em partes da perspectiva de M1. De acordo com M3, a comunicação governamental

chega de forma eficiente ao município, uma vez que constantemente há informações relacionadas ao assunto pela TV e diretamente sobre a PNRS por meio de *flyers* e folders.

Nota-se então que, ainda que haja necessidades de diversificar os meios pelos quais a comunicação vem sendo distribuída, é preciso enfatizar a importância da mídia impressa que atende às expectativas dos municípios. Todavia, é preciso considerar que muitas vezes a mídia impressa não é enviada aos municípios conforme relatado por M2. O entrevistado enfatiza que o material impresso é buscado no IBAMA, pois não há acesso direto via MMA.

Na visão de M1 a comunicação governamental é eficiente primordialmente em relação à divulgação dos prazos e das obrigações dos municípios. Denota-se a importância de adotar a comunicação como meio para formalizar o repasse de informações mais pontuais da política pública, fortalecendo assim os mecanismos necessários para o alcance dos objetivos. M6 também compartilha da percepção de eficiência e destaca que a dificuldade está mais centrada nas questões internas ligadas à prefeitura.

Contudo, ainda que se encontre eficiência da comunicação por parte de determinados gestores, alguns entrevistados não acreditam que ela seja eficiente. M1, além de pontuar as potencialidades da comunicação, destaca:

“O governo é muito eficiente falando assim: o que vocês têm que fazer e qual o prazo pra você fazer. Agora, ele é extremamente ineficiente falando aonde você vai conseguir recurso pra isso, qual a forma, isso que é o gargalo nosso aqui, entendeu?” (M1).

Percebe-se que a constante necessidade sobre informações precisas a respeito das formas de acesso aos recursos ainda é um dos grandes entraves para que se possa assumir como eficiente a comunicação do MMA.

Complementarmente, M4 e M5 consideram que a comunicação governamental não é eficiente, devido ao seu conteúdo e as mídias utilizadas para sua divulgação. M4 enfatiza que o conteúdo da política é “maçante”, “chato”, inviabilizando assim a efetivação do objetivo proposto. O entrevistado detalha sua percepção, justificando sua definição:

“Às vezes, quando eu vou falar no rádio, eu procuro assim, da uma linguagem mais próxima possível porque se eu chegar lá e falar: gente é a Política Nacional dos Resíduos Sólidos. A pessoa não sabe o que é resíduo sólido, não sabe tá. Então, pode passar aqui na rua e perguntar: você sabe o que é resíduo sólido? Não sabe né. O próprio nome é complicado, entendeu? A pessoa conhece como lixo. Então, eu, quando eu vou ao rádio, por exemplo, eu falo: gente olha, o resíduo

sólido é o lixo, é o lixão, o nosso lixo, aquele do dia a dia, da sua casa. Então, quer dizer, tem que ter uma linguagem próxima, não adianta você mudar o nome e falar que vai pegar porque não é assim, né. Não é milagre” (M4).

A percepção do entrevistado retrata a necessidade de utilização de uma linguagem que atinja a realidade de todos os públicos, sendo de fácil entendimento e compreensão. Esta linguagem muitas vezes ocorre de forma muito técnica, como já externado, ou por meios de comunicação os quais muitos públicos podem não ter acesso. Nesse sentido, o gestor complementa:

“(…) E outra coisa, o acesso que eu falo o tempo todo é pela internet. E a gente tem que lembrar que não são todos os brasileiros que têm acesso a internet. Por mais que esse número seja amplo, quando a pessoa vai à internet, que ela, quando, quem não tem acesso. Ah, mas todo mundo vai a uma *lan house*. Tá, mas não vai consultar a Política Nacional de Resíduos Sólidos” (M4).

Novamente, a questão das mídias utilizadas para promoção dessa política é criticada devido a sua centralização na internet. Há um clamor dos gestores municipais em utilizar mais veículos e meios de comunicação na divulgação da PNRS. Assim sendo, uma alternativa que pode ser adotada segundo a perspectiva de M5 para diversificar o volume de informações e atender a determinados públicos, pode ser visualizada a partir de seu comentário:

“(…) um veículo de comunicação como a TV, ele ainda é muito acessível, né, porque tem que atingir a todas as cidades, todos os cantos, né, e tem cidade que a gente pode dizer até porque não um rádio, notinha, não sei, a forma que chegar mais diretamente. Cartilhas, mais, distribuição de mais de cartilha, mais acessível pra, pra poder distribuir para as pessoas ter noção do que é” (M5).

De igual modo, a necessidade de uma maior distribuição do material impresso é retratada devido à precisão dos gestores municipais de levar esse mesmo material a públicos que muitas vezes não têm acesso ao principal meio utilizado pelo MMA - neste caso, a internet.

A percepção dos entrevistados não revelou consenso em relação à eficiência da comunicação. A partir da percepção dos desses, nota-se que a comunicação governamental caminha mais para sua ineficiência do que a própria identificação de eficiência. Contudo,

como o objetivo é analisar não somente a eficiência, mas a eficácia da comunicação governamental, é preciso somar este conjunto de análises às demais, exploradas no estudo para que se chegue a uma conclusão mais precisa.

CAPÍTULO VI SÍNTESE DAS ANÁLISES

O Quadro 22 dispõe das sínteses das análises deste estudo.

Categories	Subcategorias	Unidades de Registro	Síntese das Análises
PUBLICIZAÇÃO	Elaboração	Criação da Política Pública	- Após anos de discussões a PNRS surge derivada de outras políticas da área ambiental
	Participação	Participação na formação da agenda	- O Governo disponibilizou espaços voltados à participação dos gestores na elaboração da política; - A maioria dos gestores não participou deste processo
		Efetividade quanto à participação	- Os gestores atuais não participaram em sua maioria da elaboração - A participação dos gestores atualmente ainda é modesta a nível federal
FORMALIZAÇÃO	Estratégia de Comunicação	Prioridades quanto à divulgação	- Divulgação por etapas - Foco em prazos e metas - Confiança do MMA na estratégia adotada
	Interpretação	Conhecimento das Metas	- Entendem as metas principais - Confusão da PNRS com “Programa Minas sem Lixões”
		Conhecimento dos prazos	- Conhecimento pela maioria - Falta de informação sobre financiamentos e formas de acesso
		Formas de acesso a recursos e informações técnicas	- Dificuldade de entendimento das informações técnicas - Desconhecem as formas de acesso a recursos da União - Busca por recursos regionais
	Repasse de Informações	Repasse de informações de gestões anteriores	- Repasse não ocorreu - Busca de informações em órgãos municipais e ou estaduais
		Canais de feedback com o governo e sociedade	- Não há canais específicos para gestores - Os canais existentes centram-se na internet
OPERACIONALIZAÇÃO	Divulgação	Disponibilidade de mídias	- Uso frequente de redes sociais pelo MMA - Dificuldade de acesso a essas mídias pelos gestores uma vez que são bloqueadas
	Avaliação	Conjunto de mídias	- Informações muitas vezes não chegam pelas mídias do MMA - Uso frequente de mídias do governo estadual
		Clareza e Conteúdo	- Informações de difícil compreensão devido ao conteúdo

			técnico
		Capacidade de entendimento	<ul style="list-style-type: none"> - A política não é compreendida em sua totalidade - Falta capacitação técnica aos gestores - Necessidade de espaços físicos de discussão
		Limitações	<ul style="list-style-type: none"> - A falta de implementação integral da PNRS dificulta a comunicação - Necessidade de divulgação de editais de financiamento
	Aspectos de influência	Pontos Positivos e Negativos da Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> - Positivo: Normas e prazos bem divulgados/ Disponibilidade de informação em várias mídias - Negativo: Informação padronizada / Despreparo dos receptores
<i>Percepção de eficiência da comunicação governamental pelos gestores municipais</i>			<i>Comunicação não é eficiente em alguns pontos</i>

Quadro 22: Síntese das análises.

Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

CAPÍTULO VII CONCLUSÃO

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos, desde sua sanção em formato de lei em 2010, vem representando um marco para a questão no lixo no país. A partir do momento em que o lixo começou a ser entendido como resíduo sólido, a percepção sobre suas possíveis destinações começou a adotar nova concepção. Além da identificação de inúmeras oportunidades por meio da reciclagem, a logística reversa vem agregando novas possibilidades de reinserção desses materiais à cadeia produtiva, criando não só meios para diminuir o impacto dos resíduos ao meio ambiente, mas oportunidades de geração de trabalho e renda a diversos grupos de trabalhadores.

A importância dos trabalhadores de empreendimentos que visualizam nos resíduos sólidos a matéria prima para a reciclagem concentra-se não somente na identificação de meios para modificarem suas formas de vida, mas, nas oportunidades de diminuir o volume de resíduo que é depositado nas ruas. A contribuição em prol da limpeza pública, ainda que não seja competência desses empreendimentos, auxilia o trabalho das autarquias responsáveis pela limpeza urbana, uma vez que diminui o volume que é enviado muitas vezes para destinação final.

A busca pela criação de estruturas adequadas à destinação final de tudo o que é considerado realmente lixo configura-se como o grande legado a ser deixado por essa política pública. No intuito de acabar com os lixões a céu aberto e com outras formas primitivas de descarte dos resíduos, a criação de medidas adequadas como os aterros sanitários tem se mostrado como a solução mais viável a ser adotada pelos municípios e estados brasileiros.

Contudo, ainda que a PNRS ofereça uma gama de benefícios no decorrer do processo, ela busca primordialmente mudar o comportamento da sociedade. Essa mudança é necessária não somente na criação de obras e estruturas necessárias para a implementação das ações, mas na constante intenção de despertar o interesse quanto ao impacto que as ações negativas têm gerado no meio ambiente, com efeitos desastrosos para as futuras gerações. Tal mudança será efetivada na medida em que ações da política, além de atingirem o objetivo proposto, instituam novos valores e novas concepções quanto o papel de cada cidadão nesse processo.

No rol das ações instituídas e necessárias à mudança, a comunicação tem se mostrado como um meio para concretizar diálogos entre todos os públicos. A importância e a força que a comunicação possui cede possibilidades não somente para a divulgação de metas e medidas,

como também para estimular a sociedade ao engajamento cívico e ao controle das ações desenvolvidas pelos governantes. Nesse sentido, além da compreensão sobre o que está estipulado em lei e é necessário ser implementado, a busca por informações sobre o assunto ao qual a política está relacionada deve ser estimulada e desenvolvida pelos detentores da informação.

Além da busca de informações pela sociedade, os gestores a nível municipal e estadual devem encontrar a partir dos meios disponibilizados pelo Governo Federal oportunidades de conversação entre todos os públicos. Essas oportunidades viabilizam espaços de diálogos e oportunizam a identificação de inúmeras medidas e meios disponíveis para implementação de ações em suas respectivas localidades.

Nesse sentido, entendendo a importância da comunicação no processo de implementação de políticas públicas, o percurso analítico adotado neste estudo centrou-se na identificação da comunicação governamental da PNRS em municípios da Zona da Mata Mineira. A partir das categorias e subcategorias apresentadas e analisadas, a conclusiva deste estudo caminha para o arremate final sobre a eficiência e eficácia da comunicação. Sendo assim, para se concluir efetivamente tal estudo, torna-se necessário explorar detalhadamente a conclusiva de cada análise de forma gradual.

Conforme explanado no modelo teórico operacional, para que se possa afirmar a eficiência e eficácia da comunicação, é preciso o atendimento a três requisitos. Inicialmente é necessário que a comunicação tenha a possibilidade de se caracterizar com um nível bom de publicização, envolvendo assim seu público alvo em contextos democráticos. Observou-se, entretanto, que na concepção da PNRS não houve a participação direta dos atores envolvidos. Tal fato dificultou o acompanhamento das discussões a respeito da mesma, implicando diretamente na dificuldade de participação nas instâncias deliberativas e necessárias para maior promoção da comunicação.

Esses espaços de conversação entre os públicos são representados a partir das conferências a nível federal. Como relatado, grande parte dos entrevistados participa com maior frequência das conferências municipais e ou regionais. Essa circunstância implica afirmar então que, ainda que existam possibilidades criadas pelo MMA para publicização de informações inserindo o público alvo nos contextos democráticos, esta oportunidade não é eficiente frente os municípios estudados, levando então à caracterização da publicização como fraca.

O segundo requisito enfatiza que é essencial que a comunicação governamental cumpra seu papel formal de repassar informações precisas sobre a política pública. Observou-

se que, neste ponto, a estratégia de comunicação utilizada pelo governo atinge em partes seu objetivo, uma vez que a interpretação que os gestores municipais fazem em relação às metas e prazos não atendem a todas as expectativas.

A insatisfação de alguns gestores tem se apoiado em dois pontos que dificultam o repasse de informações: a compreensão das informações técnicas e o repasse de informações das gestões anteriores. A interpretação dos entrevistados mostrou que o volume de informações técnicas representa o maior desafio para compreensão da PNRS. Por outro lado, a “herança” deixada pelos gestores públicos que estavam ocupando os cargos nas secretarias de meio ambiente e/ou autarquias, não forneceu informações que auxiliassem na continuação das atividades ligadas à questão dos resíduos sólidos.

Além de tais pontos, os canais de *feedback* entre governos e a sociedade também vêm enfrentado dificuldades, uma vez que estes espaços não funcionam como deveriam. A falha centra-se principalmente na falta de interesse dos gestores municipais quanto à participação efetiva nas conferências e falta de busca de informações nas redes sociais.

Apesar das dificuldades encontradas para o repasse de informações da política pública, pode-se considerar que houve um atendimento ao segundo requisito, uma vez que o seu maior objetivo de repassar informações precisas sobre a PNRS foi contemplado. Os envolvidos nesse processo possuem um bom conhecimento sobre as informações mais pontuais da política pública.

O último requisito de análise visou analisar se a comunicação governamental torna o repasse de informações algo operacionalizado a partir do uso de mídias adequadas ao público alvo. Observou-se, neste ponto, ampla divulgação da política frente à diversificação de mídias utilizadas pelo MMA. Porém, na avaliação dos gestores, a política ainda é muito centralizada na divulgação via internet. Tal modalidade de divulgação atende às exigências dos municípios em estudo, mas dificulta a disseminação à parcela da sociedade e de municípios menores que não têm acesso a essa mídia.

A avaliação dos respondentes revelou a importância das mídias utilizadas e a importância do conteúdo apresentado. Todavia, as informações técnicas têm sido de difícil compreensão frente à infra estrutura interna, que muitas vezes não tem preparação e ou vivência na questão técnica dos resíduos sólidos. É recorrente a necessidade de se utilizar mídias que traduzam o conteúdo técnico, muitas vezes obscuro para estes gestores. Nessa seara, a diversificação das mídias configura como a melhor alternativa.

Como a informação não é setORIZADA a seus públicos, as principais limitações e pontos negativos centram-se na tradução da informação que muitas vezes impossibilita a prática das

ações. Ainda que a implementação da PNRS seja resultado de um conjunto de ações, a inviabilização é apontada muitas vezes perante a dificuldade de se encontrar formas de acesso aos recursos financeiros necessários para a construção das obras.

A partir do exposto, infere-se que a comunicação governamental atende parcialmente ao terceiro requisito, uma vez que a mídia utilizada é considerada adequada para a realidade dos municípios estudados por possuírem maior infraestrutura interna. Todavia, é preciso não perder de vista que seu conteúdo ainda é de difícil entendimento, já que a informação não é setorizada.

Por fim, a percepção dos gestores municipais quanto à eficiência da comunicação aponta que os mecanismos utilizados para sua promoção são falhos e prioriza-se muito o uso de uma mídia de comunicação. A necessidade de fazer chegar a comunicação também é frequente, levando os gestores ao contato para busca de informações em outros órgãos municipais ou estaduais ao invés do MMA. Ainda que haja falta de consenso, percebe-se que a comunicação governamental não utiliza de todos os meios necessários, inviabilizando o alcance de objetivos dentro dos prazos.

Sendo assim, a partir dos elementos de análise discorridos pode-se identificar que **a comunicação governamental da PNRS é eficiente em alguns pontos, mas não é eficaz**. A conclusiva a respeito dos pontos de eficiência pode ser ratificada, pois a partir da estratégia de comunicação do MMA, que visa apresentar a política, levar seus objetivos e meios para alcançá-los, observou-se que as principais informações são compreendidas pelos gestores municipais. Por outro lado, a comunicação não é eficaz, pois a meta do MMA de capacitar os municípios para o atendimento aos prazos (principalmente quanto à criação dos Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos) não vem acontecendo. Tal situação corrobora para o agravamento da realidade dos municípios em atendimento às diretrizes da PNRS, inviabilizando o alcance dos objetivos até o prazo final em 2014.

Mesmo que esta pesquisa tenha revelado elementos que influenciam no processo de implementação da PNRS, é preciso considerar que as principais limitações encontradas, recaem na dificuldade de articulação junto a diferentes sujeitos. A busca pela investigação a nível de governos (federal e municipal) encobre elementos que poderiam ser visualizados pela sociedade civil. Pesquisas que envolvam o maior número de atores e considerem a análise de elementos, além da comunicação, poderão corroborar discussões mais profícuas sobre a temática.

REFERÊNCIAS

ABRELPE. **Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais.** Panorama dos Resíduos Sólidos No Brasil. São Paulo, 2011.

AGEVAP. Agência da Bacia do Rio Paraíba do Sul. Apresentação. Disponível em: <http://www.agevap.org.br/agevap/quem.php>. Acesso em 03 de dezembro de 2013.

ARGENTI, Paul A. **Comunicação empresarial.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70. 1977.

BARICHELLO, Eugenia M. M. da Rocha. Apontamentos sobre as estratégias de comunicação mediadas por computador nas organizações contemporâneas. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org). **Comunicação Organizacional: histórico, fundamentos e processos.** Volume 1, São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento Básico: competências constitucionais da União, estados e municípios. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico.** n.11, ago./set./out. Salvador, 2007.

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A Deliberação Pública e suas Dimensões Políticas e Comunicacionais: textos fundamentais.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. e-SIC, Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2fPedido%2fDetalhePedido.aspx%3fid%3d7cKG3LZnKzY%3d&id=7cKG3LZnKzY=>. Acesso em 15 de janeiro de 2014a.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Fale com a assessoria. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/comunicacao/fale-com-a-assessoria>. Acesso em 11 de janeiro de 2014b.

_____. Ministério do Meio Ambiente. O que é CONAMA? Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/>. Acesso em 08 de janeiro de 2014c.

_____. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio.html>. Acesso em 16 de dezembro de 2013a.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Apresentação. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/o-ministerio/apresentacao>. Acesso em 04 de Dezembro de 2013b

_____. Ministério do Meio Ambiente. Guia para elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos. 2011. Disponível em:

http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/_arquivos/guia_elaborao_plano_de_gesto_de_resduos_rev_29nov11_125.pdf. Acesso em 12 de janeiro de 2014.

_____, **Lei 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. Sítio eletrônico internet - planalto.gov.br.

_____. Ministério das Cidades. SNIS 2010. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=4>. Acesso em 04 janeiro de 2014.

_____, **Lei nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 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. Sítio eletrônico internet - planalto.gov.br.

_____, **Lei nº 11.107**, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Legislação Federal. Sítio eletrônico internet - planalto.gov.br.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BYERS, Peggy Yuhas. The process and perspectives of organizational communication. In: BYERS, Peggy Yuhas (Ed.). **Organizational communication: theory and behavior**. Boston: Allyn and Bacon, 1997.

CASTANHAR, José Cezar. Capacitação Empresarial. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério (Orgs.). **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CATAGUASES, Prefeitura Municipal de Cataguases. Secretaria. Disponível em: <http://www.cataguases.mg.gov.br/>. Acesso em 04 de Fevereiro de 2014.

CEIVAP. Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Apresentação. Disponível em: <http://www.ceivap.org.br/apresentacao.php>. Acesso em 03 de dezembro de 2013.

CMRR. Centro mineiro de referência em Resíduos. Disponível em: <http://www.cmrr.mg.gov.br/sobre-o-cmrr/o-cmrr/>. Acesso em 03 de dezembro de 2013.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. Fim dos lixões: Ministério do Meio Ambiente visita a CNM em busca de informações. 28 de maio de 2013. Disponível em: http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22923:fim-dos-lixoes-ministerio-do-meio-ambiente-visita-a-cnm-em-busca-de-informacoes-&catid=60:meio-ambiente&Itemid=172. Acesso em 01 de fevereiro de 2014.

CORRÊA, Elizabeth Saad. Comunicação digital e novas mídias institucionais. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org). **Comunicação Organizacional: histórico, fundamentos e processos**. Volume 1, São Paulo: Saraiva, 2009.

CRESCITELLI, Edson; SHIMP, Terence A. **Comunicação de Marketing: integrando propaganda, promoção e outras formas de divulgação**. Cengage Learning: 2012.

CURVELLO, João José Azevedo. A dimensão interna da comunicação na administração pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernando. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Sérgio Roberto. **Gestão de Marketing**. São Paulo: Saraiva, 2006.

EHLING, W. P. Estimating the Value of Public Relations and Communication to an Organization. In GRUNIG, J. E. **Excellence in Public Relations and Communication Management**. Hillsdale/New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 1992.

FACEBOOK. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/pages/Minist%C3%A9rio-do-Meio-Ambiente-MMA/235328009816936>. Acesso em 04 de fevereiro de 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 20, nº59, outubro, 2009.

FEAM, Fundação Estadual do Meio Ambiente. Classificação e Panorama da Destinação dos Resíduos Sólidos Urbanos em Minas Gerais. 2012. Disponível em: <http://www.feam.br/images/stories/minas_sem_lixoes/2013/novo/classificacao_e_panorama_2012.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2013.

FIEMG, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais. Ubá, polo moveleiro de Minas. Disponível em: <<http://www.fiemg.org.br/Default.aspx?tabid=5132>>. Acesso em 13 de novembro de 2013.

FLICK, Uwe. **Qualidade na Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Redes Sociais: o Potencial das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação. In: **XXVII ENANPAD**. São Paulo: 2003.

FUNASA, Fundação Nacional da Saúde. Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/site/engenharia-de-saude-publica-2/residuos-solidos/>. Acesso em 03 de dezembro de 2013.

GALERANI, Gilceana Soares Moreira. **Avaliação em Comunicação Organizacional**. Brasília, DF: Embrapa, 2006.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de Políticas Públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis, EDUFSC, v.42, n 1 e 2, p 227-240, abr/out, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GRANDI, Guilherme. Avaliação e mensuração em projetos de relações públicas. Faculdade Cásper Líbero: São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.casperlibero.edu.br/rep_arquivos/2010/11/24/1290641468.pdf. Acesso em 02 de setembro de 2013.

HENRIQUES, Márcio Simeone; BRAGA, Clara Soares; SILVA, Daniela Brandão do Couto e; MAFRA, Rennan Lanna Martins. **Comunicação e estratégias de mobilização social**. Belo Horizonte: Genesis, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Pesquisa Nacional de saneamento Básico**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia Estatística, 2008.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/calendario.shtm>>. Acesso em 11 de março de 2013.

IPT. Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo. **Lixo Municipal: manual de gerenciamento integrado**. São Paulo: IPT/CEMPRE. 1995. 278p.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Revista Katálisis**. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 237-244 jul./dez. 2007

JAN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, Gerald I.; SIDNEY, Mara S.. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Secretarias. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/>. Acesso em 04 de fevereiro de 2014.

KIM, Y. Measuring the Economic Value of Public Relations. **Journal of Public Relations Research**. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, vol. 13 (1), 2001, p. 1-26.

KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. **Princípios de Marketing**. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

KOTLER, Philip; LEE, Nancy. **Marketing no setor público: um guia para um desempenho mais eficaz**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

LIMA, Venício A. Comunicação e política. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública (RAP)**. v.31, n.1, pp. 30-48, Rio de Janeiro, jan/fev. 1997.

LOVERLOCK, Christopher; WIRTZ, Jochen. **Marketing de serviços: pessoas, tecnologia e resultados**. 5 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

LÜDKE, Mga; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANHUAÇU, Prefeitura Municipal. História. Disponível em: <http://www.manhuacu.mg.gov.br/mat_vis.aspx?cd=6498> . Acesso em 13 de novembro de 2013.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: Funcep, 1988.

MARCHI, Cristina Maria Dacach Fernandez. Cenário Mundial dos Resíduos Sólidos e o Comportamento Corporativo Brasileiro Frente à Logística Reversa. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**. 2011.

MARCHIORI, Marlene. **Cultura e comunicação organizacional: um olhar estratégico sobre a organização**. 2 ed. São Caetano, SP: Difusão Editora, 2008.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A Deliberação Pública e suas Dimensões Políticas e Comunicacionais: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

MCKENNA, Regis. **Relationship marketing: successful strategies for the age of the customer**. Massachusetts: Addison-Wesley, 1991.

MINADEO, Roberto. **Gestão de Marketing: fundamentos e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2008.

MINAS GERAIS. Superintendências Regionais de Regularização Ambiental. Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/suprams-regionais>>. Acesso em 19 de novembro de 2013.

MINAS SEM LIXÕES. Compromisso com a sustentabilidade: ações e metas do Minas Sem Lixões. Disponível em: <http://www.minassemblixoes.org.br/conheca-o-programa/quem-somos/>. Acesso em 19 de novembro de 2013.

MONTAGNA, André. **Curso de Capacitação/Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos: planejamento e gestão**. Florianópolis: AEQUO: 2012.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: <http://cliente.argos.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html> Acesso em: 14 jan. 2013.

MORADILLO, Edilson Fortuna de; OKI, Maria da Conceição Marinho. Educação Ambiental na Universidade: construindo possibilidades. **Química Nova**. Vol.27, n.2, 2004.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. Como participar da 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente. **Vamos cuidar do Brasil**. Brasília, 2013. p.3.

MURIAÉ, Prefeitura Municipal. A cidade. Disponível em: <<http://www.muriae.mg.gov.br/site/index.php/conteudo/detalhe/16>>. Acesso em 13 de novembro de 2013.

NASCIMENTO NETO, Paulo. **Resíduos Sólidos Urbanos**: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas. São Paulo: Atlas, 2013.

NASSAR, Paulo. Conceitos e Processos de Comunicação Organizacional. In: KUNSCH, Margarida M. K. **Gestão Estratégica em Comunicação Organizacional e Relações Públicas**. São Paulo: Difusão Editora, 2008.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE**, v. 45, nº1, 2005.

PINHO, José Antonio Gomes de, SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. Pública**, Dez 2009, vol.43, no.6, p.1343-1368.

PINHO, José Benedito. **Comunicação nas Organizações**. Viçosa: Ed. UFV, 2006.

PONTE NOVA. Prefeitura Municipal de Ponte Nova. Disponível em: <http://www.pontenova.mg.gov.br/home/index/principal/default.asp>. Acesso em 04 de fevereiro de 2014.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy. In: FISCHER, F.; MILLER, Gerald I.; SIDNEY, Mara S.. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

QSR INTERNATIONAL. Guia rápido. Disponível em: http://www.qsrinternational.com/other-languages_portuguese.aspx. Acesso em 12 de dezembro de 2013.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento Organizacional**. 9 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

SAIS, Rafael Martins; BERGUE, Sandro Trescastro. Comunicação Organizacional: um Estudo de Caso na Embrapa Pecuária Sul. In: **XXXIV ENANPAD**. Rio de Janeiro: Anpad. Set. 2010

SALDANHA, Clezio, **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Mireli Mariani Soares dos; FORMENTINI, Marcia. A complexidade na avaliação da comunicação organizacional. In: **X Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul**. Blumenau: INTERCOM. Maio 2009.

SANTOS, Antônio Raimundo dos. *Metodologia Científica: a construção do conhecimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Luiz Martins da Silva. Publicidade do poder, poder da publicidade. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SKYPE. O que é Skype? Disponível em: <https://support.skype.com/pt/faq/FA6/o-que-e-o-skype>. Acesso em 15 de janeiro de 2014.

SNIS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico**. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=41>. Acesso em 04 de dezembro de 2013.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Perseu Albramo, 2002.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. [online]. 2003, vol.18, n.51, pp. 15-20.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16. Jul/dez 2006. p. 20-45.

TORQUATO, Gaudêncio. Da gênese do jornalismo empresarial e das relações públicas à comunicação organizacional no Brasil. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org). **Comunicação Organizacional: histórico, fundamentos e processos**. Volume 1, São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

_____. **Cultura, poder, comunicação e imagem: fundamentos da nova empresa**. 1 ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 1992.

TORRES, Franklin; PADILHA, Kely. Avaliação e Mensuração da Comunicação Organizacional: uma reflexão a partir dos Testes de Eficiência no Porto Norte da Vale. In: **Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas** - Abrapcorp, 4, 2010, Porto Alegre, RS. Anais (on-line). São Paulo: Abrapcorp, 2010. Disponível: <http://www.abrapcorp.org.br/anais2010> Acesso em 14/10/13.

UBÁ. Prefeitura Municipal de Ubá. Secretarias Municipais. Disponível em: <http://www.uba.mg.gov.br/>. Acesso em 04 de fevereiro de 2014.

VENTURINI, Jonas Cardona; PEREIRA, Breno Augusto Diniz; CORRÊA, Nalu Fração; NAGEL, Francine de Brito. Assimetria de Informação em Redes de Empresas Horizontais:

um Estudo das Diferentes Percepções de seus Atores. In: **XXXII ENANPAD**. Rio de Janeiro: 2008.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VIÇOSA. Prefeitura Municipal de Viçosa. Secretarias. Disponível em: <http://www.vicosamg.gov.br/>. Acesso em 04 de fevereiro de 2014.

VOS, Marita. Setting the research agenda for governmental communication. **Journal of Communication Management**, Volume 10 - Issue 3, August 2006.

WATSON, Tom; NOBLE, Paul. **Evaluating public relations**: a best practice guide to public relations planning, research and evaluation. 2^a. ed. London and Philadelphia: Kogan Page, 2007.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE I

ROTEIRO DE ENTREVISTA I	
Sujeito 1	Responsável pelo recebimento dos Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos
Local	Ministério do Meio Ambiente
Cidade	Brasília – DF

1. Como se deu o processo de formação da agenda para a construção da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS) enquanto Lei?
2. Quais membros ou representantes da sociedade civil foram incluídos na arena de debates para construção da lei?
3. A partir da sanção da lei quais os principais desafios encontrados pelo governo para sua implementação?
4. Como a PNRS tem sido divulgada?
5. No processo de implementação quais os parâmetros utilizados para divulgação dos objetivos, responsabilidades dos governantes e metas da lei?
6. Em relação a divulgação das informações técnicas existe alguma estratégia específica como a construção de planos de gestão dos resíduos sólidos e capacitação dos gestores municipais, existe algum conteúdo específico?
7. O prazo para que os municípios apresentem os planos terminou em agosto de 2012, considerando que apenas 8,8% dos municípios apresentaram planos dentro do prazo, que mudanças foram implementadas na estratégia de planejamento e ou comunicação a partir dessa data?

APÊNDICE II

ROTEIRO DE ENTREVISTA II	
Sujeito 2	Responsável pelo Departamento de Comunicação
Local	Ministério do Meio Ambiente
Cidade	Brasília – DF

1. Como se deu o processo de formação da agenda para a construção da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS) enquanto Lei?
2. Quais membros ou representantes da sociedade civil foram incluídos na arena de debates para construção da lei?
3. A partir da sanção da lei quais os principais desafios encontrados pelo governo para sua implementação?
4. Qual a estratégia do Departamento de Comunicação para divulgação da PNRS? Qual o principal objetivo do MMA na divulgação da PNRS?
5. Há alguma especificação para a construção das informações sobre a PNRS?
6. Na divulgação, quais mídias vem sendo utilizadas para disseminação das informações e como a eficiência das mesmas tem sido avaliadas?
7. Existem canais midiáticos de *feedback* com os municípios e ou a sociedade civil sobre essa política? Se sim quais e como eles tem funcionado? Se não, porque não existem e como tem substituído?
8. Em relação a divulgação das informações técnicas existe alguma estratégia específica como a construção de planos de gestão dos resíduos sólidos e capacitação dos gestores municipais, existe algum conteúdo específico?
9. Em que frequência a informação assim gerada tem atingido o objetivo proposto?
10. Quais fontes de informação (interna e externa) dão suporte para a elaboração comunicação com os municípios?
11. Quais têm sido as limitações da comunicação até o momento e que sugestões tem sido encaminhadas para seu aperfeiçoamento?
12. Quais aspectos tem contribuído ou influenciado positiva ou negativamente a eficiência da comunicação governamental a respeito da política até o momento?
13. O prazo para que os municípios apresentarem os planos terminou em agosto, de 2012, e tem-se que grande parte dos municípios não atendeu esse prazo, a partir dessa data que mudanças foram implementadas na estratégia de planejamento e ou comunicação a partir dessa data?

APÊNDICE III

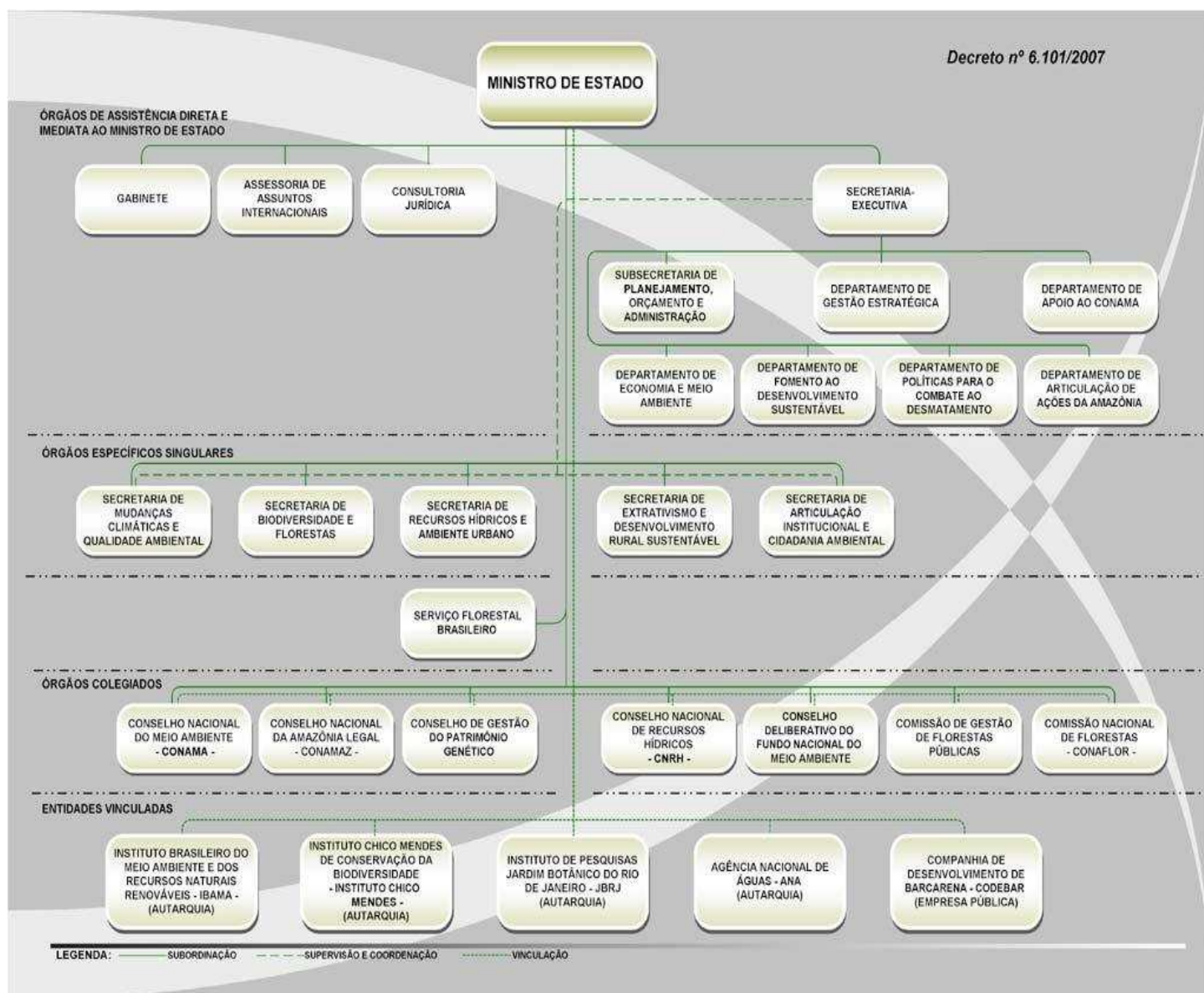
ROTEIRO DE ENTREVISTA III	
Sujeito 3	Membro da Secretaria de Meio Ambiente
Local	Secretaria de Meio Ambiente ou <u>Órgãos afins</u>
Cidades	Cataguases, Juiz de Fora, Ubá, Muriaé, Ponte Nova, Viçosa e Manhuaçu (Minas Gerais)

1. Qual o prazo em que você está na secretaria? Quais informações foram repassadas a vocês quanto a gestão dos resíduos sólidos?
2. O município participou ou teve algum tipo de representatividade para a formação da agenda sobre a PNRS? Tem conhecimento de como foi o processo de elaboração?
3. A Secretaria do Meio Ambiente tem conhecimento sobre as metas da PNRS? Como? Explique (estas informações estão claras?)
4. Quais são as metas mais relevantes na sua opinião?
5. Qual é a avaliação que essa secretaria faz da comunicação governamental sobre essa política em termos de: 1) Mídia; 2) Clareza; 3) Conteúdo; 4) Capacidade de ser entendida; 5) Prazos?
6. Você acredita que a comunicação do governo sobre essa política chega até vocês de forma eficiente? Explique.
7. Você tem acesso às redes sociais, jornais, tv e internet? Como fazem pra acessar? Já encontrou informações da PRNS nessas mídias, como? Onde? Mostre exemplos (questionar sobre o Facebook)
8. Qual avaliação a secretaria faz dessas mídias neste caso, como meio para distribuir essas informações sobre a política?
9. Quais aspectos têm contribuído ou influenciado positiva ou negativamente a eficiência da comunicação governamental a respeito da política até o momento?
10. Por quais meios vocês tem fornecido informações à sociedade e ao MMA a respeito da situação dos resíduos sólidos no município? Vocês tem conhecimento do SINIR?(Questionar sobre SINIS e SNIR)
11. O que mais seria necessário ser divulgado para que essa política seja realmente compreendida e implementada? Quais os entraves e o que se desconhece sobre essa política? (lacunas)
12. O município elaborou ou participou da elaboração em forma de consórcios, o Plano de Gestão dos Resíduos Sólidos e apresentou no prazo estipulado (02 de agosto de 2012)? Quais foram (ou são) as principais dificuldades?

ANEXOS

ANEXO I

ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE



Fonte: MMA (2013)

ANEXO II
INFORMAÇÕES SOLICITADAS VIA E-MAIL AO MINISTÉRIO DO MEIO
AMBIENTE

----- Mensagem encaminhada -----

Remetente: [REDACTED]

Data: 04/01/2013 16:30 (10 minutos atrás)

[REDACTED]

11 Jan 2013

Prezado Layon Cezar,

Não há obrigatoriedade de registrar os planos elaborados pelos entes federados em nenhum órgão federal. A partir de 02/08/2012 a apresentação dos planos é condição para acessar recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relativos a resíduos sólidos. Neste caso, o ente federado apresenta o plano ao órgão detentor dos recursos.

O MMA recebeu espontaneamente, independente de apoio e de análise, os planos dos seguintes municípios de Minas Gerais: Itauna, Formiga, Guaranésia e Guaxupé.

O MMA, em 2011, apoiou com recursos, Belo Horizonte (Plano Municipal e de Coleta Seletiva) e Sabará (Coleta Seletiva) e em 2012 os municípios de Juiz de Fora, Governador Valadares, Araguari, Uberaba e Contagem (Planos de Coleta Seletiva).

Att.

[REDACTED]
Gerência de Projeto
DAU/SRHU/MMA

Eu

[REDACTED]
11 Jan 2013

Boa Tarde [REDACTED]

Inicialmente agradeço pela informação e gostaria de questionar alguns pontos. Estas cidades mineiras (Itauna, Formiga, Guaranésia e Guaxupé) foram os únicos municípios que apresentaram planos dentro do prazo (até 02/08/2012)? Em caso de liberação dos recursos eles serão destinados a gestão dos resíduos sólidos, como criação de aterros sanitários, usinas de reciclagem, dentre outras iniciativas?

Em relação as outras cidades no qual obtiveram recursos, as iniciativas se deram sem apresentação do Plano que as cidades acima apresentaram?

Aguardo retorno

Atenciosamente

Layon Carlos Cezar
Mestrando em Administração - PPG/ADM - UFV



Por favor, considere a proteção ao meio ambiente antes de imprimir esse e-mail.

████████████████████
Para Eu

11 Jan 2013

Prezado Layon Cezar,

Como disse, não há obrigatoriedade de registro, então não quer dizer que apenas os 4 que apresentaram seus planos é que o elaboraram.

A apresentação dos planos é condição para ter acesso aos recursos da União, independente de quando foram elaborados e a destinação dos recursos e os critérios para a aprovação das propostas serão definidos no lançamento dos programas. Poderão ser apoiados obras e equipamentos para: infraestrutura de coleta seletiva, tratamento de resíduos sólidos e aterros sanitários pelos órgãos federais.

Conforme o entendimento da nossa Consultoria Jurídica e pelo Controle Interno, os Planos de Gestão de Resíduos Sólidos e Planos de Coleta Seletiva não são enquadrados como empreendimentos e serviços relativos a resíduos sólidos e poderão ser apoiados com recursos após 02/08/2012.

Att.
████████████████████