



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA E SOCIEDADE**

LETÍCIA SAYURI KUMEGAWA

**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS DE
CURITIBA: uma análise de conteúdo sobre o Sistema Integrado de Processamento
e Aproveitamento de Resíduos**

DISSERTAÇÃO

**CURITIBA
2018**

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA E SOCIEDADE

LETÍCIA SAYURI KUMEGAWA

**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS DE
CURITIBA:** uma análise de conteúdo sobre o Sistema Integrado de Processamento
e Aproveitamento de Resíduos

DISSERTAÇÃO

CURITIBA
2018

LETÍCIA SAYURI KUMEGAWA

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS DE CURITIBA: uma análise de conteúdo sobre o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Tecnologia e Sociedade – Área de Concentração: Tecnologia e Sociedade. Linha de Pesquisa: Tecnologia e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Christian Luiz da Silva

CURITIBA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

K96c
2018 Kumegawa, Leticia Sayuri
Consórcio Intermunicipal para Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba : uma análise de conteúdo sobre o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos / Leticia Sayuri Kumegawa.-- 2018.
148 f. : il. ; 30 cm

Disponível também via World Wide Web
Texto em português com resumo em inglês
Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Tecnologia e Sociedade, Curitiba, 2018
Bibliografia: f. 131-140

1. Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (Curitiba). 2. Gestão integrada de resíduos sólidos – Curitiba, Região Metropolitana de (PR). 3. Gestão integrada de resíduos sólidos – Curitiba (PR). 4. Lixo – Eliminação. 5. Resíduos – Curitiba, Região Metropolitana de (PR). 6. Tecnologia – Dissertações. I. Silva, Christian Luiz da. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade. III. Título.

CDD: Ed. 23 – 600

Biblioteca Central da UTFPR, Câmpus Curitiba
Bibliotecário: Adriano Lopes CRB9/1429

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº 511

A Dissertação de Mestrado intitulada **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS DE CURITIBA: Uma análise de conteúdo sobre o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos** defendida em sessão pública pelo(a) candidato(a) **Letícia Sayuri Kumegawa** no dia **26 de fevereiro de 2018**, foi julgada aprovada em sua forma final para a obtenção do título de Mestre em Tecnologia e Sociedade, Linha de Pesquisa – Tecnologia e Desenvolvimento, pelo Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade.

Prof. Dr. Décio Estevão do Nascimento - (UTFPR)
Prof. Dr. Camilo Catto - (UTFPR)
Prof. Dr. Clovis Ultramari - (PUCPR)
Prof. Dr. Christian Luiz da Silva - (UTFPR) - *Orientador*

Curitiba, **26 de fevereiro de 2018**.

Prof^a. Dr^a. Nanci Stancki da Luz
Coordenadora do PPGTE

AGRADECIMENTOS

Embora eu não seja uma pessoa religiosa, acredito em uma força maior. Por isso, agradeço a Deus por ter chegado até aqui, uma vez que desde o processo seletivo senti que houve uma intervenção divina.

Aos meus pais agradeço pelo apoio, que aguentaram nos momentos mais difíceis e me deram a segurança e a credibilidade que eu precisei. Minha mãe, Matilde, que mesmo tendo descoberto uma doença grave no meio de tudo isso, reuniu esperanças e me fez crescer uns dez anos em um ano. Não tenho palavras para expressar a minha gratidão, a vocês que sempre me apoiaram nas minhas decisões e me deram a mão mesmo quando nada saiu como o planejado.

Sou grata à minha irmã Priscilla, minha melhor amiga da vida, que mesmo se estressando várias vezes comigo, se preocupou com a minha saúde física e mental, sempre muito protetora. Sei que ela sempre será meu porto seguro e que posso contar para sempre.

Ao meu orientador, Christian Luiz da Silva, agradeço por me fazer abrir a cabeça para uma temática diferente e por ter tido paciência de me orientar e guiar meu trabalho, mesmo quando eu tenha ficado um pouco ansiosa com isso. Aprendi muito e o apoio incondicional como orientador, sem dúvidas, foi a razão da pesquisa ter saído.

Faço um agradecimento mais do que especial à minha amiga, que se tornou minha irmã de coração, Nathalia Sibuya, tendo me acompanhado toda minha jornada acadêmica. Irmã de coração, obrigada por me apoiar nos momentos mais difíceis, nas crises, nos choros e também nas risadas e momentos engraçados. Sua parceria foi essencial e sei que é para vida toda.

Aos meus amigos, àqueles que permaneceram ao meu lado, mesmo eu estando ausente em alguns momentos. Jéssica, amiga que consegue me entender só com o olhar, apesar de eu ser ausente, sabe como lidar comigo e do seu jeito, me apoiou o quanto pode, sem julgamentos. Sou grata à Julyara que tentava me acalmar, tendo bastante paciência com as tristezas e correrias. Danndriely que me deu mais leveza nesse período, sempre me levando e incentivando a ter uma vida social, me

aguentando nas crises de ansiedades no meio das festas e também nos momentos diálogo sobre temáticas sérias, além de dar puxões de orelhas (com amor) quando necessário. Agradeço a parceria e amizade da minha amiga Marta Vasconcelos, uma das pessoas mais inteligentes e com uma humildade linda que já conheci, obrigada por trabalhar comigo e partilhar todas emoções da vida acadêmica desde a graduação.

Nesse período de mestrado posso dizer que o PPGTE me deu verdadeiros presentes. Adriana “Ripkapedia” Almeida, só agradeço por tudo que fez por mim. Eu não tenho palavras para agradecer todas as vezes que você me estendeu a mão, mesmo quando não estava nos melhores dias, e como me salvou diversas vezes. Aline Biagi, que logo na primeira semana já se mostrou uma pessoa com bastante afinidade comigo (livro do Bazzo que o diga), agradeço pelos surtos coletivos, pelas opiniões acadêmicas e da vida, pelas melhores piadas e momentos na sala de estudos. E aos demais colegas e amigos que me acompanharam nessa jornada, sou grata a cada um que esteve ali.

Agradeço aos professores do PPGTE que abriram meus olhos para outro mundo e me fizeram crescer, questionar e compreender coisas que antes eu não entendia. Com eles, aprendi que o mundo é grande e que quanto mais estudamos, mais sede pelo conhecimento temos. Não teria evoluído tanto sem esse despertar.

Quero agradecer aos professores que dispuseram de seu tempo para participação da minha banca de qualificação e de defesa. Agradeço ao professor Camilo Catto, o qual está presente em minha vida acadêmica desde a graduação, como orientador e agora como banca, com suas críticas e ideias que ajudaram a dar um rumo ao trabalho. Ao professor Clóvis Ultramari, que conheci por meio de uma pesquisa na internet, cujo trabalho me impressionou e que fico honrada de tê-lo como banca, sem dúvidas contribuiu significativamente nesse trabalho. Ao professor Décio Estevão do Nascimento, que conheci nas disciplinas cursadas, agradeço por ter contribuído com seu modo de pensar e as críticas construtivas.

Por fim, agradeço à CAPES e a Fundação Araucária que me concederam a bolsa para que eu me dedicasse integralmente e exclusivamente à pesquisa. Esse apoio foi fundamental para que a pesquisa evoluísse.

Em um lugar sombrio nós nos encontramos... um pouco mais de conhecimento iluminar nosso caminho pode. (YODA, Mestre, 1980).

RESUMO

KUMEGAWA, Letícia Sayuri. **Consórcio Intermunicipal para Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba**: uma análise de conteúdo sobre o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos. 2018. 148 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

Essa dissertação tem como tema central o Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba (Conresol) e o projeto intitulado Sistema Integrado de Aproveitamento de Resíduos (Sipar). A análise de conteúdo, por meio da comparação de notícias de jornais e documentos oficiais, buscando relacionar o processo comunicativo do que foi veiculado e o que foi efetivamente feito é o objetivo desse trabalho. A pesquisa é predominantemente exploratória quanto aos objetivos, envolve a pesquisa bibliográfica e documental e utiliza-se a análise de conteúdo para tratar os dados coletados. A coleta de dados foi feita no jornal Gazeta do Povo e em acervos de órgãos públicos, tendo como material de análise notícias do referido jornal, leis, processos e atas referentes ao processo de licitação. Após a leitura, análise e disposição em uma linha do tempo, foi feita a análise de conteúdo no material selecionado. Por meio dessa análise, foi constatada a relação entre os atores (empresas, imprensa, estado, prefeituras, cidadãos e órgãos jurídicos) envolvidos no imbróglio do Sipar. Os resultados dessa pesquisa mostram que o instrumento de uma política pública, a Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos (PNRS), não foi efetivamente implantado por interesses particulares e conflitos de entendimento entre os atores terem influenciado diretamente nos acontecimentos. Como conclusão, entende-se que apesar de cumprir o papel esperado, que é veicular informações a respeito de assuntos de interesse público, a imprensa direcionou a cobertura a determinados grupo de interesse, de acordo com o acontecimento. Por fim, por meio da relação dos acontecimentos, a complexidade e a questão de interesses particulares dificultou e impossibilitou a implantação do Sipar.

Palavras-chave: Comunicação Pública. Resíduos sólidos. Consórcio Intermunicipal. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Políticas Públicas.

ABSTRACT

KUMEGAWA, Leticia Sayuri **Intermunicipal Consortium for Solid Urban Waste of Curitiba**: a content analysis about the Integrated System of Waste Utilization (Sipar). 2018. 148 p. Thesis (Master in Technology and Society) – Postgraduate Program on Technology and Society, Federal Technological University of Paraná, Curitiba, 2018.

This dissertation is centered on the Intermunicipal Consortium for Solid Urban Waste Management of Curitiba (Conresol) and the project entitled Integrated System of Waste Utilization (Sipar). Content analysis, by comparing newspaper news and official documents, seeking to relate the communicative process of what was conveyed and what was actually done is the purpose of this work. The research is predominantly exploratory regarding the objectives, involves the bibliographical and documentary research and the content analysis is used to treat the data collected. The data collection was done in the newspaper Gazeta do Povo and in collections of public agencies, having as material of analysis news of said newspaper, laws, processes and minutes referring to the bidding process. After reading, analyzing and arranging in a timeline, content analysis was done on the selected material. Through this analysis, the relationship between the actors (companies, press, state, city halls, citizens and legal bodies) involved in the Sipar imbroglio was verified. The results of this research show that the instrument of a public policy, the National Policy on Urban Solid Waste (PNRS), was not effectively implemented by private interests and conflicts of understanding between the actors directly influencing events. As a conclusion, it is understood that despite fulfilling the expected role, which is to convey information on matters of public interest, the press directed the coverage to certain interest groups, according to the event. Finally, through the relation of events, the complexity and the question of private interests made it difficult and impossible to implement Sipar.

Keywords: Public Communication. Solid waste. Intermunicipal Consortium. Solid Waste National Policy. Public policy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Procedimentos metodológicos	23
Quadro 2 – Tipos de Resíduos	47
Quadro 3 – Histórico das Políticas Ambientais no Brasil.....	52
Quadro 4 – Artigos selecionados.....	71
Quadro 5 – Circulação de jornais no Brasil	77
Quadro 6 – Quantidade de notícias por ano/tema.	78
Quadro 7 – Situações relacionadas ao processo licitatório.....	80
Quadro 8 – Metas do Sipar	88
Quadro 9 – Metas do Sipar	89
Quadro 10 – Linha do tempo.....	91
Quadro 11 – Problemas Técnicos.....	107
Quadro 12 – Problemas Técnicos.....	109
Quadro 13 – Problemas de Localização	114
Quadro 14 – Representatividade política	118
Quadro 15 – Matriz da análise	123
Quadro 16 – Consórcios públicos de gestão de RSU no Brasil	141

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo DeFleur e Rokeach.....	29
Figura 2 – Sujeitos na Comunicação Pública.....	33
Figura 3 – Ambiente de Comunicação Pública	35
Figura 4 – Etapas para formação de um consórcio público.	65
Figura 5 – Fases da Análise de Conteúdo	76
Figura 6 – Mapa dos municípios consorciados	86
Figura 7 – Estrutura Organizacional do Conresol	87
Figura 8 – Esquema do funcionamento do Sipar	90
Figura 9 – Linha do Tempo 2007 a 2010	100
Figura 10 – Linha do Tempo 2011 à 2017	101
Figura 11 – Relações Atores x Situações	103
Figura 12 – Padrão de matérias da Gazeta do Povo	105
Figura 13 – Ligações entre Estado x Município	145
Figura 14 – Ligações em Problemas técnicos.....	146
Figura 15 – Ligações em Problemas de localização	147
Figura 16 – Ligações em Representatividade política.....	148

LISTA DE SIGLAS

PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
ONG	Organização Não-governamental
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
GRSU	Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos
OCPF	Observatório de Consórcios Públicos e Federalismo
PPP	Parceria público-privada
PGRS	Plano de Gerenciamento do Tratamento e Destinação de Resíduos Sólidos
TIC's	Tecnologias da Informação e Comunicação
TJPR	Tribunal de Justiça do Paraná
TCE	Tribunal de Contas do Estado
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
IAP	Instituto Ambiental do Paraná

LISTA DE ACRÔNIMOS

Abrelpe	Associação Brasileira de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
Pers	Planos Estaduais De Resíduos Sólidos
Sinir	Sistema Nacional de Informação sobre a Gestão de Resíduos Sólidos
Sipar	Sistema Integrado de Processamento para Aproveitamento de Resíduos Sólidos
Conresol	Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 TEMA	13
1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	16
1.3 PROBLEMAS E PREMISSAS.....	17
1.4 OBJETIVOS	19
1.4.1 Objetivo geral	19
1.4.2 Objetivos específicos.....	20
1.5 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	20
1.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	22
1.7 EMBASAMENTO TEÓRICO	24
1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	25
2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA	27
2.1 PROCESSO COMUNICATIVO	27
2.2 CONCEITOS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....	29
2.3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA	36
2.4 MÍDIA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....	41
3 POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	44
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	44
3.2 GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	46
3.2.1 Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em outros países	49
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E RESÍDUOS SÓLIDOS	51
3.4 POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS	54
3.4.1 INSTRUMENTOS DA PNRS.....	55
3.4.1.1. Planos de Resíduos Sólidos.....	56
3.4.1.2 Coleta Seletiva	58
3.4.1.3 Cooperação técnica e financeira entre esfera privada e pública	59
3.4.1.4 Pesquisa Científica e Tecnológica.....	60
3.4.1.5 Sistema Nacional de Informação sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (Sinir).....	61
3.4.2 Consórcios Públicos.....	62
4 METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA	69
4.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	69

4.2 TIPOLOGIA DOS DADOS.....	69
4.3 TÉCNICAS DE COLETA.....	69
4.3.1 Seleção de fontes de informação.....	70
4.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE.....	75
4.4.1 Seleção do jornal impresso.....	77
4.4.2 Seleção dos documentos oriundos dos órgãos públicos e jurídicos.....	78
4.4.3 Elementos de análise.....	79
4.4.4 Exploração do material e uso do Atlas TI.....	80
4.4.5 Critérios de análise qualitativa das informações.....	83
5 RESULTADOS.....	85
5.1 HISTÓRICO DA LICITAÇÃO.....	85
5.1.1 Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba.....	85
5.1.2 Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar).....	88
5.1.3 Linha do Tempo.....	90
5.1.4 Análise Qualitativa das Informações.....	102
5.1.4.1 Estado x Município.....	104
5.1.4.2 Problemas técnicos.....	106
5.1.4.3 Problemas de localização.....	114
5.1.4.4 Representatividade política.....	117
5.1.5 Análise da Comunicação como instrumento no processo de licitação.....	123
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
REFERÊNCIAS.....	131
APÊNDICES.....	141

1 INTRODUÇÃO

Esta seção apresenta o tema, a delimitação do tema, a especificação do problema e premissas, objetivos, além da justificativa, procedimentos metodológicos, embasamento teórico, a estrutura do trabalho e o cronograma.

1.1 TEMA

O aumento de resíduos sólidos urbanos deve-se ao aumento da produção, a qual está orientada para os padrões de consumo atuais, em que há fatores como a obsolescência programada, o crescimento populacional e a longevidade, o descarte rápido de artefatos tecnológicos (SILVA et al; 2014). Nesse sentido, confirmam-se os resultados de pesquisas recentes, uma delas e que posteriormente será citada é a do Panorama de Resíduos Sólidos do Brasil, realizada pela Associação Brasileira de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), em 2014.

Dado o contexto, pela falta de gerenciamento adequado na disposição desses resíduos, surgiram prioridades que passaram a ser tema de discussão, desde a Conferência Rio 92 (JACOBI; BESEN, 2011). Nesse evento, foram pautadas diretrizes que promovessem o desenvolvimento sustentável e pudessem reverter a degradação ambiental, tornando o governo parte responsável para tal, em conjunto com a sociedade e a indústria (ONU, 2012). Até então, o sistema adotado na administração dos resíduos sólidos urbanos tendia à crença da inesgotabilidade dos recursos naturais, não levando em consideração o conceito de sustentabilidade (BROLLO; SILVA, 2001).

Há de se observar que cidades de países em desenvolvimento, cujo crescimento urbano aconteceu de forma acelerada, sofrem com a falta de capacidade financeira e administrativa no gerenciamento e promoção de serviços essenciais para a população como: água, saneamento, gestão de resíduos sólidos, moradia, entre outras demandas básicas (JACOBI; BESEN 2011). A pesquisa realizada pela Abrelpe, intitulada “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil”, do ano de 2016, revela um retrocesso na disposição final dos resíduos coletados, embora a quantidade de geração de RSU tenha tido uma ligeira queda. Os dados mostram que de 2015 para 2016, houve queda de 2% na geração de resíduos, porém, ainda há a presença de

lixões, que receberam 81 milhões de toneladas de RSU, o que diminui a quantidade enviada para os aterros controlados (ABRELPE, 2016).

Essa responsabilização da destinação de resíduos sólidos urbanos para o município está fundamentada na Constituição de 1988 (BRASIL, 2010; FUGII, 2014). O município passou a ter autonomia, incorporando competências, independência administrativa, legislativa e financeira. Sendo assim, tornou-se responsável por legislar sobre assuntos de interesse local; promover e contribuir as legislações federal e a estadual, bem como organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local de caráter essencial (Artigo 30 incisos I, II e V) (BRASIL, 2010). Entende-se, portanto, que a limpeza pública urbana, além de toda a gestão dos resíduos sólidos (desde a coleta até sua destinação final) é de responsabilidade do município.

Não havia, no entanto, diretrizes gerais e instrumentos legais para orientar Estados e Municípios quanto à definição de resíduos sólidos até o manejo dos mesmos (BRASIL, 2010). Até a criação e a efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que aconteceu em 2010, os municípios obedeciam às regulamentações do Conselho Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 2010). Tendo em vista a necessidade de padronização, de organização e de normatização, no ano de 2004, o Ministério do Meio Ambiente reuniu esforços para elaborar uma política pública que pudesse resolver os problemas identificados na gestão de resíduos nos municípios brasileiros, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Essa política foi sancionada no ano de 2010, sem nenhum veto (BRASIL, 2010).

Alguns objetivos importantes que a política advoga são: a não-geração, a redução, a reutilização, a disponibilização adequada dos rejeitos, a racionalização dos recursos naturais, a intensificação de ações na educação ambiental, o aumento da reciclagem, a inclusão social e a geração de empregos para catadores de materiais recicláveis (BRASIL, 2010). Para alcançar esses objetivos, alguns pontos importantes são destacados na PNRS, tais como a logística reversa, a qual é um instrumento de desenvolvimento econômico e social, descrito como um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados para coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, de modo que haja o reaproveitamento em outros ciclos produtivos ou a destinação final adequada; os planos de gestão, que são instrumentos importantes, uma vez que deve-se englobar metas e estratégias nacionais sobre o tema. Além do âmbito nacional, estão previstos planos estaduais, microrregionais, de

regiões metropolitanas, planos intermunicipais, municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e os planos de gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

O ponto que será abordado nessa pesquisa e que faz parte das diretrizes contidas na PNRS é a questão dos Consórcios Públicos, como solução para municípios que carecem de capacidade financeira e técnica na gestão dos resíduos sólidos, tendo como objetivo alternativas institucionais que possam otimizar os recursos e trazem oportunidades de desenvolvimento local. Os consórcios são regulamentados pelo Decreto Federal nº 6017 de 17 de janeiro de 2007, que visa fortalecer o federalismo cooperativo, instituído na Constituição de 1988. O decreto conceitua os consórcios como associações públicas, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos (BRASIL, 2007).

O discurso ambiental acerca da cidade de Curitiba, da década de 70 até os anos 2000, durante anos ostentando o título de Capital Ecológica, consolidado com base em algumas ações ambientais, foi um discurso orientado pela prática e não de forma inversa, tal como deveria ser (OLIVEIRA, 2001). Assim, pelo teor dos discursos ambientais, sejam eles resultantes das intervenções urbanas na década de 90, como planos feitos na década de 70, não necessariamente pensados na questão ambiental, passaram a ser apresentadas como se fossem um plano premeditado para a questão ambiental, ainda que tais políticas não necessariamente tinham um viés ecológico, mas passaram a ser vistas como tal, por serem apresentadas em um discurso ambientalista (OLIVEIRA, 2001).

É evidente que alguns problemas transcendem o território municipal, dificultando que o município resolva isoladamente problemas que são intermunicipais. Para resolução dessas adversidades, agências, associações, empresas e fóruns intermunicipais são formas que os municípios encontraram para se associar e resolver problemas comuns. Essa situação é utilizada para implementação de políticas públicas na área da saúde e ambiental, principalmente. Tendo como base diversas leis, que surgiram após a Constituição de 88, o aparato legal voltou-se para a descentralização das políticas públicas. Dessa forma, as discussões acerca de arranjos institucionais, como a criação de consórcios intermunicipais, surgiram como alternativa de racionalização de modelo de gestão e de racionalização de recursos locais e regionais (CRUZ, 2001).

1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA

A PNRS trouxe a discussão da questão da GRSU em todos os níveis de governo, federal, estadual e municipal, sendo aplicável nessas esferas. Consórcios são ferramentas utilizadas em diversas áreas, tais como saúde e transporte, podendo descentralizar a gestão de tais assuntos nos municípios (DALLABRIDA; ZIMMERMAN, 2009). Nessa pesquisa foca-se no consórcio intermunicipal como instrumento da aplicação de uma política pública, na área de GRSU.

Para essa dissertação, foram consideradas as políticas cuja tomada de decisão está relacionada apenas aos resíduos sólidos urbanos (RSU), definidos segundo a Lei 12.305, artigo 13, item I e subitem I como resíduos que são originários de atividades domésticas em residências urbanas e da varrição e limpeza de logradouros públicos, bem como de vias públicas e serviços de limpeza urbana (BRASIL,2010).

Ações pontuais que são criadas para, primeiramente, resolver um problema financeiro e administrativo, como é o caso do Consórcio Intermunicipal de Curitiba, acabam sendo vistas como uma parte ou instrumento de uma política ambiental, fomentando ainda mais a ideia de capital social e ecológica, imagem perpetuada pelo discurso abordado por Oliveira (2001).

A solução proposta pelo Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos de Curitiba não foi efetivada, o que resultou em questionamentos acerca do ocorrido, uma vez que ganhou destaque no meio de comunicação impresso de referência, nos anos em que se pretendia implementar a usina. Assim, a escolha do meio de comunicação limitou-se a empresa que mais obteve informações e cobertura jornalística na época. Foram selecionadas as notícias que datavam o início do processo (2007) até o descarte do plano (2016).

Quanto a teoria de base, a pesquisa limitou-se a conceituar a comunicação pública, uma vez que o jornal foi considerado um meio de comunicação numa questão de gestão pública. Outra questão abordada é a gestão de resíduos sólidos urbanos e as políticas públicas relacionadas a essa temática, considerando a PNRS como uma política pública ambiental. Não se relaciona o discurso dos agentes propriamente, mas o conteúdo do jornal e o conteúdo da documentação expedida pelos órgãos públicos.

Por fim, a delimitação geográfica é a cidade de Curitiba e os municípios que estão no Consórcio: Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova,

Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Contenda, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, São José dos Pinhais e Tunas do Paraná.

1.3 PROBLEMAS E PREMISSAS

A gestão integrada de resíduos sólidos, desde a coleta até a sua destinação, é responsabilidade do município, observando-se o fator primordial que é a destinação final ambientalmente segura (FUGII, 2014). No Brasil, os serviços de manejo de resíduos encontram-se em uma situação distante da ideal, uma vez que não é equacionada (FUGII, 2014).

De acordo com o Panorama dos Resíduos Sólidos da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, do ano de 2007, recolhia-se no Brasil cerca de 140.911 toneladas por dia (ABRELPE, 2007). Estimativas indicaram que cerca de 10 milhões de toneladas de RSU deixaram de ser coletados tendo um destino absolutamente incerto e certamente inadequado (ABRELPE, 2007). Dados da última pesquisa realizada pela mesma associação mostram que em 2014, o número de rejeitos que deixaram de ser coletados diminuiu, em sete anos, de 10 milhões de toneladas que deixavam de ser tratadas para 7 milhões. O que se pode concluir é que houve melhoria no serviço de coleta de RSU, mas ainda assim, é um problema, uma vez que o volume de RSU tende a crescer a cada ano (ABRELPE, 2014).

A destinação final dos resíduos é direcionada para aterros sanitários. Essa, no entanto, não é a solução para o problema, uma vez que esses locais, nos grandes centros, caminham para a saturação. A implantação de novos aterros¹, por sua vez, também não resolve o problema, do contrário, caso a operação não seja feita da maneira correta, pode facilmente se tornar um lixão² (SUZUKI; GOMES, 2009). Esse funcionamento e operação de forma correta acaba sendo um ponto crítico para a administração municipal, chegando-se a conclusão que um pacto em conjunto de

¹ Segundo a NBR 8419:1992 Versão Corrigida:1996 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), um aterro é definido como uma técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos que é controlada para minimizar impactos ambientais. É coberto por terra e sua estrutura faz com que o volume dos resíduos seja reduzido ao máximo possível.

² Lixão, também conhecido como vazadouro, é um terreno a céu aberto onde se acumulam rejeitos sem qualquer tipo de tratamento para minimizar impactos ambientais (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, ?).

municípios próximos poderia viabilizar ganhos econômicos e também ambientais na gestão integrada dos resíduos sólidos (SUZUKI; GOMES, 2009).

Em um diagnóstico feito pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Curitiba, no ano de 2007, constatou-se que a população residente da área urbana dispunha, em quase sua totalidade, da coleta de resíduos sólidos domiciliares e as condições da zona rural variam significativamente em cada um dos municípios (CURITIBA, 2007). Nesse contexto, o Aterro Sanitário de Curitiba, localizado no bairro da Caximba, recebia rejeitos de quinze municípios da Região Metropolitana, além da própria capital (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2007). Tendo em vista a premissa do aproveitamento máximo dos materiais e a redução da dependência progressiva do aterro sanitário, foi elaborado o Plano de Gerenciamento do Tratamento e Destinação de Resíduos Sólidos, cujo objeto principal é Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (SIPAR), que funcionaria como uma usina de processamento e aproveitamento máximo de resíduos, abrangendo a capital e os quinze municípios da região metropolitana (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2007).

A dificuldade de implantação do Sipar pode ser observada pela constatação que fatores políticos, econômicos, sociais e culturais interferiram diretamente no arranjo institucional (CECCON, 2012). Ceccon (2012), apresenta em sua dissertação, a percepção dos agentes públicos municipais que integram o Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba. Nos resultados obtidos na pesquisa, essa autora salienta que há grande preocupação ambiental em resolver o problema da disposição adequada dos RSU, mas há pouca preocupação social. Na dissertação, levanta-se a questão de que a dificuldade se desse apenas pela burocracia ou se não houve ação alguma pelo fato do Aterro da Caximba, na época, ainda estar em plena atividade. Há divergências de como o problema é percebido pelos atores envolvidos, além de interesses adversos (CECCON, 2012). Ainda que haja um entrosamento entre os municípios, há falta de articulação entre os agentes que integram esse processo, seja com outros agentes e com a própria comunidade (CECCON, 2012).

A mídia noticiou e esteve presente na cobertura dos eventos que estiveram relacionados ao Sipar, sendo parte da dinâmica da tentativa da implantação desse instrumento de política pública. O veículo de comunicação escolhido possuía acesso às informações e documentos, transformando em notícia para a população. Uma das

questões que se levantou, nesse processo, é de que forma a comunicação esteve envolvida no processo licitatório e influenciou os agentes envolvidos no projeto do Sipar e ações do consórcio.

Observando esse contexto, verifica-se que após nove anos, o consórcio ainda não foi executado tal como previa o Protocolo de Intenções e o edital de concorrência, o qual veio a público no ano de 2007. Apoiando-se no contexto apresentado, tem-se como indagação que norteia a pesquisa a seguinte pergunta:

Dado o contexto e a importância da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos para os municípios: Qual a influência da mídia nas ações dos agentes que coordenam o consórcio intermunicipal de Curitiba a partir dos acontecimentos, após a implementação do edital da concorrência?

Assim, sobre a problemática apresentada, a premissa inicial é que no processo de implementação e avaliação da política pública houve falhas a serem compreendidas, seja da falta de articulação entre as instituições formais (agentes municipais, poder público, governo) e informais (entre agentes municipais, comunidade, cidadãos, grupos organizados). Além disso, há fatores políticos, econômicos, culturais e interesses próprios que possam influenciar nesse impasse. A outra premissa é que a implementação de uma política é complexa, uma vez que é um processo de interação entre diversos agentes e situações que parecem distanciar o resultado esperado do que foi efetivado.

1.4 OBJETIVOS

Nesta seção, são apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos do trabalho.

1.4.1 Objetivo geral

Relacionar o conteúdo da comunicação impressa relacionada com o Consórcio de Resíduos Sólidos de Curitiba, pelas ações dos agentes envolvidos e acontecimentos no processo de licitação, a partir do que foi divulgado na mídia.

1.4.2 Objetivos específicos

- a) Levantar os acontecimentos principais e secundários referentes a licitação do Sipar.
- b) Analisar o conteúdo das matérias relacionadas ao Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos de Curitiba, veiculadas na mídia impressa, no jornal Gazeta do Povo.
- c) Analisar os documentos emitidos pelos órgãos públicos, identificando a relevância deles no processo.
- d) Analisar o envolvimento dos os atores nos acontecimentos do processo licitatório;
- e) Comparar as informações de documentos emitidos pelos órgãos públicos (textos de leis, editais, processos) com o que foi divulgado nos jornais.

1.5 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Tendo em vista a importância que se tem dado para os resíduos sólidos urbanos (RSU), uma vez que o crescimento populacional e os padrões de consumo são diretamente ligados à produção e ao volume dos resíduos, a temática se faz importante porque há uma deficiência no que tange à gestão dos RSU, principalmente por parte das prefeituras municipais (NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2009). Há ainda uma pressão exercida pelo contínuo despejo, a qual está elencada ao problema da destinação final, o que aumenta a complexidade do manejo de resíduos, especialmente observada na cidade de Curitiba e região metropolitana (NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2009).

Dado esse contexto, a questão de resíduos sólidos urbanos municipais é um tema de Política Nacional, é um problema que aflige os municípios, sendo que a tendência é o aumento da geração de resíduos e a necessidade cada vez maior de dispor tais resíduos de maneira correta (FUGII; SILVA, 2017). Observando-se esse

contexto, não apenas na região que a pesquisa se concentrou, esse trabalho é relevante para entender a dinâmica da implementação de uma política pública (desde o lançamento de um edital de licitação até seu desfecho), levantar quais questões contribuíram para a não implementação e propor um modelo de avaliação das políticas municipais de resíduos sólidos urbanos (FUGII; SILVA, 2017). Ainda, como faz a análise do papel da comunicação no ciclo da política pública, é importante para entender como a comunicação, representada pelo jornal impresso, contribuiu ou não para a interação entre os atores envolvidos.

Os problemas de aumento de resíduos sólidos estão fortemente vinculados aos padrões de consumo, pautados pela sociedade capitalista tecnologicamente desenvolvida; a tecnologia molda as relações práticas e subjetivas do homem (NOVAES; DAGNINO, 2004). Observa-se uma dependência dos artefatos tecnológicos, que passam a carregar valores em si, não se restringindo apenas a sua utilidade (NOVAES; DAGNINO, 2004). Assim, é possível observar que a tecnologia acaba influenciando o consumo exacerbado, gerando um descarte acelerado de coisas que são vistas como inutilizadas. O resultado do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil mostra que é condizente com o cenário: houve um aumento maior na geração de resíduos de 2013 para 2014 (3%), superior ao do crescimento populacional no mesmo período, que foi 0,3% (ABRELPE, 2014).

Além da importância dos temas abordados no trabalho, a pesquisa pode ser relevante para futuros estudos na área de avaliação de políticas públicas. A avaliação de políticas públicas envolve a coleta e a interpretação de informações para entender quais as causas e os efeitos dos problemas públicos e quais prováveis consequências da utilização de uma ou outra política para resolvê-los. Para se chegar nesses dados, existem alguns tipos de análise e esse estudo pode ser relevante para o tipo de análise com abordagem científica, que traz ao formulador de políticas dados bem fundamentados, sendo essa análise objetiva e rigorosa (KRAFT; FURLONG, 2010).

A não implementação da usina, mesmo com problemas evidentes na GRSU de Curitiba e região, trouxeram a necessidade de entender o que houve, de acordo com o que foi noticiado e como a comunicação poderia estar interligada à temática de GRSU. As ações da mídia impressa suscitaram a necessidade de um aprofundamento no acontecimento (o insucesso da usina), de forma a entender como as informações foram passadas para a sociedade, dado que o projeto não teve o retorno que se esperava.

Quanto à relevância para a linha de pesquisa Tecnologia e Desenvolvimento, do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade, é um tema que está voltado para os elementos e dinâmicas dos processos de desenvolvimento territorial sustentável. Possui vínculo institucional com o projeto de pesquisa financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável, iniciado no ano de 2014 e vigente até a presente data. Tal projeto é coordenado pelo orientador dessa dissertação e tem como objetivo principal desenvolver um modelo prospectivo para políticas públicas que visam o planejamento territorial e o desenvolvimento local, racionalizando a gestão dos resíduos sólidos urbanos. A pesquisa abarca temas de interesse da linha Tecnologia e Desenvolvimento, a qual versa acerca de uma maior racionalidade no uso da tecnologia, reduzindo os impactos negativos ao homem e ao meio ambiente. Abrange também, tópicos de discussão dessa linha como a: Gestão de Resíduos Sólidos e as Políticas Públicas.

1.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Essa pesquisa, quanto sua finalidade e natureza, classifica-se como aplicada, porque tem como interesse principal a aplicação, a utilização de forma prática dos conhecimentos (GIL, 2008). Quanto aos objetivos a pesquisa é do tipo exploratória, porque envolve o levantamento bibliográfico e documental em suas etapas, além de buscar uma visão geral, se aproximando de determinado fato (GIL, 2008). Essa fase exploratória buscou material já desenvolvido sobre a temática, como artigos, livros e documentos de Lei, para que houvesse compreensão dos temas tratados e para futuras discussões (GIL, 2008).

Quanto ao procedimento técnico adotado, em um primeiro momento a pesquisa é bibliográfica e documental, uma vez que se baseia em artigos, livros e documentos oficiais. Nessa primeira etapa, a seleção de artigos foi feita por meio de uma pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica permite o acesso amplo às informações do que já foi publicado sobre o tema, bem como alcance do amplo espectro de dados disponíveis nas bases, o que pode auxiliar na construção de um quadro teórico sobre o que já foi publicado sobre o assunto (GIL, 2008).

Para a busca de dados primários, a pesquisa classifica-se como documental, porque serão analisadas reportagens de jornal impresso para a coleta de dados (GIL, 2008). A abordagem é qualitativa para a análise dos dados coletados, e será feita a análise de conteúdo para tratamento dos dados. A escolha dessa técnica deve-se pelo fato de que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicações, dando rigor a um campo que tem grande disparidade de formas, sendo adaptável ao vasto campo das comunicações (BARDIN, 2011).

Por fim, os dados serão compilados, classificados e analisados em um *software* específico para o tratamento de dados qualitativos, o Atlas TI. A escolha pela utilização dessa ferramenta levou em consideração que ela oferece recursos para que sejam sistematizados os dados (mídias, textos, imagens etc.) para se fazer análise de conteúdo. É uma ferramenta de apoio a análise, ela irá auxiliar na organização dos documentos para que a pesquisadora possa efetuar uma análise mais consistente. Os procedimentos metodológicos são explicitados no quadro 1.

Quadro 1 – Procedimentos metodológicos

ETAPA	DETALHAMENTO
1. Pesquisa Bibliográfica	<ul style="list-style-type: none"> • Definição das palavras-chave; • Escolha das bases de dados e busca de artigos com a combinação determinada das palavras-chave; • Pré-seleção dos artigos relacionados ao tema.
2. Pesquisa Documental	<ul style="list-style-type: none"> • Seleção das notícias nos jornais Gazeta do Povo; • Separação dos documentos primários que estão relacionados ao tema.
3. Análise dos documentos	<ul style="list-style-type: none"> • Análise de conteúdo das notícias e documentos primários. • Nessa etapa, criam-se códigos nos documentos para serem utilizados no software; • As notícias e documentos são organizadas e categorizadas no Atlas TI.

(Continua)

(Continuação)

4. Comparação dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Com os resultados obtidos na etapa anterior são comparados os temas propostos na pesquisa com o resultado obtido. • Pretende-se entender como foi o processo licitatório e todas situações envolvidas, compiladas e organizadas na etapa anterior.
5. Considerações Finais	<ul style="list-style-type: none"> • Verifica-se se o resultado atendeu aos objetivos da pesquisa; • Proposições para futuros estudos; • Apontamento das colaborações efetivas dessa pesquisa.

Fonte: Autoria própria (2016).

1.7 EMBASAMENTO TEÓRICO

Para conceituar a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, a pesquisa bibliográfica respaldou-se, entre outros trabalhos e autores, nos estudos de Jacobi e Besen (2011), de Demajarovic (2006), de Matos e Dias (2011), de Milanez et al. (2013), de Silva et al. (2014), de Gonçalves et al (2013), os quais discutem a questão da gestão integrada de resíduos sólidos em municípios brasileiros. Foram encontrados estudos relacionados à questão da gestão de resíduos sólidos no nível internacional foram encontrados, principalmente, no periódico *Waste Management & Research*. Os principais autores utilizados na pesquisa foram Rudden (2007), Wilson et al. (2007), Wittmer e Wittmer (2007), Zhang et al. (2010). Foram consultados documentos como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010), Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (2008) e relatórios da Associação Brasileira de Limpeza Pública e Resíduos Especiais.

Quanto a base para os conceitos relacionados aos Consórcios Intermunicipais de Resíduos Sólidos Urbanos, utilizaram-se, principalmente, contribuições de Cruz (2001), Prates (2010), Dallabrida (2009), Brollo e Silva (2001), Neto e Moreira (2012). Além de outros artigos, teses e dissertações, a pesquisa também se fundamentou no

Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos de Curitiba (2007), bem como na Lei Federal 11.107 de 06 de abril de 2005 e no Decreto 6.017 de 17 de janeiro de 2007.

Os conceitos de política pública, análise da política pública e a efetividade basearam-se, entre outras referências, nas obras de Souza (2006), Kraft e Furlong (2010), Dye (2011) e Frey (2000).

A análise de conteúdo e análise de discurso em pesquisas sociais é abordada por Capelle et al. (2003), visando esclarecer como as duas técnicas são pertinentes para organizar, sistematizar e categorizar as informações para que a análise seja possível e apontou as diferenças entre cada uma dessas análises. Noto et al. (2003), descrevem o processo da utilização da análise de conteúdo em artigos publicados em jornais e revistas. Ferreira (2006), apresenta uma proposta metodológica da análise do discurso na imprensa, tendo como base as estratégias adotadas no interior e fora do suporte imprensa. Silva et al. (2004), abordam o uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa.

Para atingir o objetivo da pesquisa, que é a verificação do que foi dito e o que foi feito no Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, a pesquisa apoiou-se na leitura e revisão documental de notícias relacionadas ao tema, no jornal Gazeta do Povo, em formato impresso, disponibilizado em assinatura digital.

1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO

Essa dissertação é composta por sete partes distribuídas em capítulos que estão integrados e são complementares. No capítulo 1 consta a introdução, cujo conteúdo é o tema da pesquisa e suas delimitações, o problema e as premissas, os objetivos gerais e específicos, a justificativa da pesquisa, os procedimentos metodológicos, o embasamento teórico e a estrutura da pesquisa, a qual está aqui descrita.

Consta no capítulo 2, inicia-se fundamentação teórica da pesquisa. Nele, são abordados conceitos de Comunicação Pública. O capítulo 3 se divide em duas partes, na primeira apresenta-se o conceito de Políticas Públicas, Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos e um breve histórico das políticas ambientais na área de resíduos

sólidos no Brasil. Fechando o capítulo, aborda-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos e seus instrumentos, com ênfase para os consórcios públicos.

A metodologia do trabalho, explicitando a pesquisa bibliográfica para a fundamentação teórica, a coleta dos documentos, a análise documental, os parâmetros e códigos adotados para analisar as notícias, será abordada no capítulo 4 da dissertação.

No capítulo 5 mostram-se resultados e discussões. Os resultados obtidos na etapa de análise dos documentos e notícias. No mesmo capítulo é apresentada a linha do tempo.

Por fim, no capítulo 6 são apresentadas as considerações finais, bem como proposições para estudos futuros. Ainda, os elementos pós-textuais constam após esse capítulo, sendo compostos por referências e apêndices.

2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Nesse capítulo serão abordados conceitos relativos a comunicação pública e sua abrangência.

2.1 PROCESSO COMUNICATIVO

A origem do processo comunicativo entre humanos é difícil de precisar, porque a comunicação não se conceitua apenas pela fala, mas também pela capacidade de associar objetos e sinais a determinados significados (BORDENAVE, 1997). Por esse conceito pode-se compreender a ideia de signo como referência a uma ideia ou ato, a qual é chamada de significação e pode ser considerada uma das bases para a comunicação (BORDENAVE, 1997).

O processo comunicativo pode ser explicado pelo viés de diferentes modelos desenvolvidos para tornar compreensível os elementos que envolvem a comunicação. Tais modelos podem ser de bases lineares como de Laswell (1948) e Shannon e Weaver (1949); de bases circulares como o de Newcomb (1953) e Schramm (1956). Nos modelos há elementos essenciais a qualquer processo comunicativo: emissor, receptor, meio e mensagem.

A comunicação pode ser vista como um processo complexo, sendo assim, modelos do processo comunicativo surgiram para explicar a interação humana. Todo modelo é composto por elementos básicos para que haja a comunicação (RABAÇA; BARBOSA, 2002):

- Fonte: início do processo de comunicação
- Emissor: percebe um fato e é responsável por emitir;
- Mensagem: é o fato transformado em mensagem para emissão;
- Ruído: aquilo que dificulta e interfere no processo de comunicação, podendo comprometer a transmissão e a compreensão da mensagem;
- Canal: em que meio a mensagem será difundida;
- Contexto ou referente: situação a que a mensagem se refere;

- Receptor: aquele (grupo ou pessoa) que receberá a mensagem;
- Feedback: retorno do receptor, quanto a compreensão da mensagem, ao emissor.

Pode-se citar, desde os primeiros estudos, os modelos de comunicação linear, de base cibernética ou circular, de comunicação de massas e culturais. Nesse trabalho será considerado o modelo de comunicação de DeFleur e Rokeach (1989), uma vez que trata a comunicação como um processo circular e não linear e trabalha com a teoria da comunicação de massa.

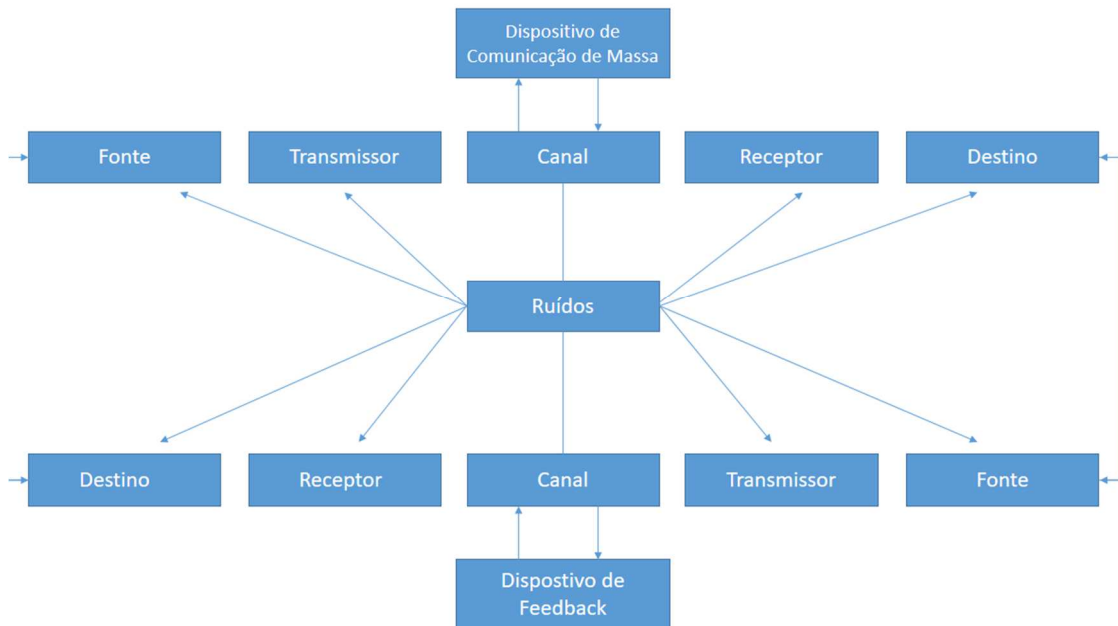
Para DeFleur e Rokeach (1989), em uma sociedade de massa predominam três fatores: a sociedade está isolada psicologicamente, há impessoalidade no trato de um indivíduo com o outro e as pessoas acabam livres de obrigações informais sociais. Nesse sentido, os vínculos sociais estão relativamente fracos, rumando para a alienação. Dada essa passividade, há a preocupação de como os meios de comunicação estão moldando a sociedade, fazendo com que a sociedade passe a querer tomar uma postura, ou seja, dar um feedback.

O modelo proposto por DeFleur e Rokeach (1989), leva em consideração as características psicológicas e sociais do indivíduo. Embora haja padrões culturais reproduzidos por um mesmo grupo de indivíduos, cada um traz em si algo de sua formação ou compreensão, refletindo no meio em que se comunica. Dessa forma, as ideias e informações são compartilhadas, sendo que podem ser internalizadas pelas pessoas envolvidas no processo comunicativo. Há uma constante troca de feedbacks.

Outro ponto desse modelo é evidenciar que toda sociedade, embora diferente uma da outra, possui pontos em comum como: classe social, religião faixa etária, etnia etc. Nesse ponto, a comunicação age como integradora desses grupos diferenciados. E o último ponto da teoria é que pessoas que pertencem a um mesmo grupo social buscam se identificar umas nas outras, sendo que os meios de comunicação buscam identificar esses grupos e se comunicar com eles, para evitar possíveis ruídos. A comunicação age de forma integradora e cria relacionamentos, fazendo com que aqueles que pertencem a um determinado grupo se tornem atores deste.

O modelo proposto por DeFleur e Rokeach (1989) está demonstrado na figura 1 (continua):

Figura 1 – Modelo DeFleur e Rokeach



Fonte: DeFleur e Rokeach, 1989.

2.2 CONCEITOS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Os estudos sobre Comunicação Pública abarcam os mais diversos campos de conhecimento, principalmente na área de comunicação. A comunicação organizacional e relações públicas estão inseridas no conceito quando instituições públicas desenvolvem ações para seus públicos, utilizando-se de instrumentos da comunicação, como objetivo defender o interesse público. Os três poderes que compõem o Estado, executivo, legislativo e judiciário utilizam os meios de comunicação como instrumento da democracia, para tornar públicas suas decisões (KUNSCH, 2011).

O conceito de Comunicação Pública é bastante diverso, uma vez que cada autor aponta uma definição diferente, sob variadas fronteiras disciplinares. Para Kunsch (2011), a comunicação pública está vinculada ao interesse público, desde a teoria até a prática. É uma rede integrada de temas que são pertinentes ao interesse público como: educação, saúde, segurança, meio ambiente etc. Mas o interesse público não está restrito apenas às Instituições Públicas, algumas instituições privadas estão inseridas nessa rede, uma vez que associações e organizações não-governamentais tem em sua agenda questões de sustentabilidade e sociais.

Observando-se a infinidade de conceitos, é perceptível que o ponto comum entre eles é que a comunicação pública é um processo que envolve Estado, governos e cidadãos para informar e construir a cidadania. Empresas privadas tentam melhorar sua imagem pública com ações de responsabilidade social e ambiental, que são considerados interesses públicos também (BRANDÃO, 2006). Nas universidades, são realizados estudos pertinentes a melhoria de temas de interesse geral como: sustentabilidade, saúde, tecnologias para melhoria da vida em sociedade. Pode-se citar uma infinidade de exemplos que entrelaçam as cinco áreas citadas por Brandão, em prol dos três atores principais (Estado, governos e cidadãos).

A definição do conceito, para Zémor (2009) é que a comunicação pública é uma troca e compartilhamento de informações que são de utilidade pública ou de interesses gerais, agindo de forma colaborativa na formação e conservação de laços sociais. O autor afirma que o campo da comunicação pública é de responsabilidade das instituições públicas, organizações e empresas em que o foco são ações de acordo com o interesse público. Zémor (2009) afirma que a comunicação pública tem enfrentado três desafios bastante comuns: a ambiguidade com a política, a redução do cidadão a um mero cliente de informações e não como ator no processo e a dificuldade em divulgar a missão como servir ao público com qualidade, garantindo que as relações sejam bem estabelecidas e a informação seja mais transparente possível.

Com o uso crescente de tecnologias que permitem a instantaneidade da obtenção e divulgação de informações, é esperado que o processo comunicativo seja eficaz na obtenção de respostas imediatas a problemas de interesse geral (ZÉMOR, 2009). Mas há uma desconfiança, visto que a comunicação é liderada por grandes grupos que atuam em prol de interesse próprio, afastando o cidadão da participação nas tomadas de decisões e na formação de opinião sobre determinados temas. A tarefa da comunicação pública, é, portanto, acompanhar com mais afinco a ação dos poderes, a política, os serviços públicos (ZÉMOR, 2009).

A gestão da comunicação pública é feita por administradores públicos, empresas de serviços públicos, pessoas e entidades que representam interesses coletivos. A função da comunicação pública pode ser descrita como um instrumento que visa diminuir a distância entre o governo e os cidadãos no cotidiano (ROLANDO,

2011). Ou seja, age em torno das leis e suas aplicações; do acesso aos serviços e as estruturas; promovendo os interesses coletivos (ROLANDO, 2011.).

Para Haswani (2013), a comunicação pública é uma relação social para que os sujeitos envolvidos fazem com que a informação seja transformada e transmitida. A autora afirma que não há um conceito definido de comunicação pública porque os pontos de vista sobre o assunto são divergentes na área de pesquisadores das ciências sociais. Reunindo os variados pontos de vista, a comunicação pública é composta por variados processos, envolvendo atores públicos e privados que buscam aprimorar o relacionamento entre Estado e cidadão. O objetivo é promover crescimento social e civil, tendo como objeto temas de interesse geral.

Haswani (2013) afirma que no processo comunicativo, os atores envolvidos são, em primeira instância, sujeitos institucionais (Estado, ente abstrato e suas administrações). São responsáveis por promover a transparência, sensibilizar o cidadão quanto problemas e qual o significado do desenvolvimento civil para a sociedade. Há ainda de se considerar que, se o interesse geral é o principal objeto da comunicação pública, deve-se envolver atores privados. Tais atores são representados pelo Terceiro Setor, que defendem e movimentam informações e comunicação com o cidadão em prol de temas socialmente relevantes.

As pesquisas desenvolvidas em universidades italianas servem como principal aporte teórico para conceituar a comunicação pública, uma vez que possuem um arcabouço de elementos significativos para construção do conceito. Assim, Haswani (2013) sugere a delimitação da comunicação pública em três dimensões e seu cruzamento entre elas: os emissores, também chamados de promotores, a finalidade e os objetos. São especificados da seguinte maneira:

- Promotores/emissores: podem ser as organizações públicas, privadas ou semi-públicas. Essa última é entendida por uma entidade de direito privado, mas que interveem constantemente em prol do interesse público. São organizações compostas pela livre vontade de cidadãos organizados para intervir em temas de interesse público.
- Finalidade: a inserção das entidades na comunicação não deve estar ligada na obtenção da utilidade econômica imediata. É a finalidade que delimita o campo de atuação da comunicação pública, que a diferencia

da comunicação lucrativa.

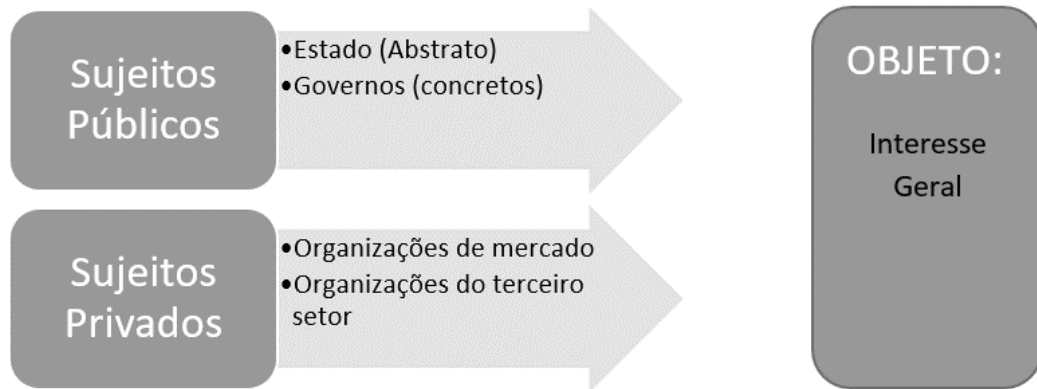
- Objeto: a comunicação pública, nessa dimensão, é entendida como um negócio voltado para o interesse geral. Inclui a comunicação dos entes governamentais, instituições complexas, privadas e semi-públicas. O objeto da comunicação pública é, portanto, o interesse público/geral. É a promoção de valores e ideias da sociedade como um todo, que não visam ao lucro.

Diante do exposto, a partir dos objetos da comunicação pública, são definidas duas noções que são imprescindíveis: a publicidade e a sociedade civil. Por publicidade entende-se que as informações devem estar abertas, acessíveis e disponíveis ao público, não se remetendo ao conceito de publicidade comercial.

Definindo essas duas noções, abrem-se dois campos de discussão dentro da comunicação pública: um passivo e outro ativo. O primeiro a instituição aguarda a demanda, os controles e verificações que os sujeitos externos possam requisitar. Não há intervenção nas notícias veiculadas, apenas resguardando a transparência de suas ações. Por campo ativo há a promoção das atividades e informações por parte da própria instituição, há um fluxo de informações e até mesmo a intervenção no comportamento e percepção dos sujeitos. O entendimento é que o Estado deva estar enquadrado no segundo campo, uma vez que se presume que a informação em pauta é a garantia dos direitos fundamentais.

Em síntese, Haswani (2013) afirma que para que a comunicação pública seja eficaz, é importante focar no objeto e não nos sujeitos. O objeto, tal como foi especificado, é o interesse público. Os sujeitos podem ser tanto as instituições públicas, como as privadas, ambas trabalhando sempre em prol do objeto, como demonstra a figura 2 (continua):

Figura 2 – Sujeitos na Comunicação Pública



Fonte: Haswani (2013).

Matos (2011) chama a atenção para o conceito de que comunicação pública é vista como comunicação governamental, sinônimo de normas, princípios e rotinas da comunicação social do governo. É fato que uma comunicação eficiente das instituições públicas requer transparência e qualidade dos serviços oferecidos, mas não se pode reduzir a comunicação pública a um processo unilateral de fornecimento de informações sem a dinâmica com os sujeitos envolvidos. Deve-se pensar na comunicação como um espaço e um processo político, que envolva o diálogo com a sociedade.

A comunicação pública deve ser entendida como uma esfera que engloba Estado, governo e sociedade, sendo um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas ao interesse público (MATOS, 2011). Exige a participação da sociedade de forma ativa, mudando de meros receptores de informações do governo para produtores ativos dentro da esfera. Pode-se entender que os atores são: a sociedade, o terceiro setor, a mídia, o mercado, as universidades, as instituições religiosas. Para promover a interlocução entre os atores é necessário que haja espaços de debates que viabilizem a discussão e deliberação sobre os temas de interesse público. Assim, é possível viabilizar a formulação de demandas e também encorajar a repercussão no governo, sociedade e mídia.

A mídia pode auxiliar os cidadãos a expressar seus argumentos e tomar suas decisões, o que teoricamente fomenta os valores democráticos. Porém, não se pode reduzir a comunicação pública a comunicação midiática. São complementares, uma

vez que configuram um cenário para circulação de informação. Também promovem o acesso aos pontos de vista dos atores envolvidos. O conteúdo da comunicação pública é fomentado pelo interesse público, o direito à informação, a busca da verdade e da responsabilidade social pelos meios de comunicação (MATOS, 2011).

A evolução da comunicação pública pode ter seu marco na década de 1980, com a instauração da democracia. Com o fim do governo militar, houve a redemocratização e a área da comunicação mudou. Passou de um foco de propaganda e censura para um espaço de abertura da participação cidadã (DUARTE, 2011). A Constituição de 1988 trouxe um novo panorama, que pode ter auxiliado na construção do conceito de uma comunicação pública em seu artigo 5º, conforme BRASIL (1988):

Art 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

Ainda que esse avanço para a democracia tenha gerado efeitos de mudança, não há um sentimento coletivo de participação democrática, uma vez que a confiabilidade do cidadão nos governos é baixa. Há um descrédito nas ações do Estado e há também a crença que os assuntos de interesse público são apenas de responsabilidade dos governos (DUARTE, 2011). A comunicação é o que dá dinâmica tanto na esfera privada como esfera pública. Na segunda, a carga de responsabilidade acaba sendo mais pesada, porque visa o atendimento do direito ao cidadão, na viabilização das demandas coletivas (DUARTE, 2011).

Segundo Duarte (2007), o processo comunicativo na esfera pública envolve os agentes públicos e atores sociais (Estado, governos, sociedade civil formada por partidos, empresas, terceiro setor e cada cidadão), interagindo e se relacionando em temas de interesse público, em uma troca de fluxo de informações. A comunicação pública tem como objetivo viabilizar o diálogo e assumir uma perspectiva cidadã envolvendo temas de interesse público. O ambiente da comunicação pública pode ser

representado pela figura 3:

Figura 3 – Ambiente de Comunicação Pública



Fonte: Duarte (2007).

Para Duarte (2007), o objetivo da comunicação pública é conscientizar o cidadão para que ele atue de forma participativa, para melhorar a vida em sociedade. A comunicação pública pode ser fundamental para:

- Identificar as demandas sociais;
- Promover o interesse público;
- Qualificar e acompanhar as políticas públicas;
- Garantir a participação no processo de formulação de políticas públicas em todas suas fases;
- Estimular a cidadania consciente;
- Induzir a interação entre os atores (cidadão e governos) quanto a execução de serviços públicos;
- Avaliar como estão sendo feitas as ações relativas ao interesse público.

A comunicação pública engloba vários atores e um dos mais comuns é a

imprensa. Ela é capaz de estabelecer um espaço de discussão e atua diretamente na formação de opinião. Por meio de suas ações, pode promover o debate entre partes, auxiliando na formação da democracia. Porém, é preciso entender que a imprensa é imparcial, uma vez que cada veículo define seu posicionamento e está sujeito a diversos fatores políticos e de gestão (DUARTE, 2007). Sendo assim, um dos desafios da comunicação pública é justamente resgatar a confiabilidade do cidadão para instigá-lo a participar de forma mais eloquente.

2.3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA

A comunicação pública é um processo que ocorre no âmbito interpessoal, ou seja, envolve diversos atores (governo, empresas, cidadão e associações) e tem como objetivo o interesse público. A comunicação pública, segundo Lopes (2011), acontece quando se observam duas condições: que seja produto de sujeitos coletivos, sendo que esses podem ser representados por meio de indivíduos; que esteja relacionada a construção do que é público. Disso, pressupõe que a comunicação pública é participativa e não poderia trabalhar sob a influência da manipulação ou agir em interesses particulares (LOPES, 2011).

A construção de uma democracia é um processo complexo, uma vez que lida com a pluralidade de objetivos numa sociedade, o que ocasiona frequentemente contradições entre o discurso e a prática. Nesse sentido, para que haja confiabilidade do cidadão, é preciso que o acesso direto à informação seja primordial, uma vez que a disseminação da informação é o que pode oferecer à sociedade civil a construção da cidadania. Em uma democracia, é esperado que os cidadãos estejam de acordo com as regras de participação, que haja igualdade social e que a representação dos indivíduos seja, de fato, democrática (BEZZON, 2004).

O termo *advocacy* ou advocacia é utilizado por Juan Camilo Jaramillo Lopes (2011) para a mobilização social, como uma ação de comunicação pública. A tradução literal do termo pode ser entendida como ‘defender uma causa’, “advogar”. Assim, Lopes (2011) opta por utilizar o termo como “um processo que implica participação e que é utilizado por atores da sociedade civil para influir em decisões de política de diferentes níveis”.

Quando a sociedade se mobiliza em prol de uma temática que é interesse

público, para intervir nas decisões que afetem um determinado grupo ou indivíduos da sociedade, ela utiliza-se da *advocacy*. É importante destacar a diferença entre a *advocacy* e o *lobbying*. Nesse, prevalece o interesse particular em detrimento do interesse coletivo, utilizado como instrumento para manipular e pressionar as políticas públicas para obter benefícios de grupos particulares. Na *advocacy*, ao contrário, o interesse público prevalece (LOPES, 2011).

A *advocacy* é um instrumento de democracia na prática da comunicação pública. Para que seja eficaz, existem três aspectos a serem observados:

- Primeiro, convocam-se vontades.
- Espera-se um comprometimento definitivo,
- Busca-se respaldo público e participativo.

Essa prática é a busca pela mobilização da sociedade para isso se faz necessário ações comunicativas que sejam convocatórias para cinco grupos de interesses principais (LOPES, 2011):

- Aqueles que têm o poder de decisão (decisores);
- Os que possuem visibilidade para tornar o tema pauta na agenda pública (líderes de opinião);
- Indivíduos que organizam os outros (líderes sociais);
- Aqueles que levam a efeito o seu trabalho (ativistas);
- Os que estão envolvidos no problema (afetados).

A *advocacy* é um processo participativo, sendo necessário instigar o desejo de cidadania na sociedade. Para tal, a divulgação de problemas e temáticas são realizadas pelos meios de comunicação. No entanto, não são os meios que mobilizam mas tornam coletiva a mobilização.

A midiatização traz a possibilidade de analisar os campos e atores envolvidos no processo comunicativo. Pozzobon (2011) afirma que a mídia criou um espaço em que os profissionais da comunicação promovem a conversão de fatos de vários campos para o discurso no campo midiático. Porém, o que é repassado para a mídia vem carregado de falas e culturas de sua origem midiática, seja posicionamento

político ou visões do meio de comunicação. A mídia age, portanto, como articuladora das falas na esfera pública³.

Pozobon (2011) afirma que a mídia se constitui em dois papéis importantes: como articuladora das falas no espaço público e também, como o próprio espaço público. Além de mediar os discursos entre os campos sociais e a sociedade, ela reúne esses discursos e informações emitidas por eles, transforma em discursos e coloca em circulação, de acordo com seus parâmetros.

Como espaço público, a mídia conquistou esse papel com as tecnologias da informação e comunicação (TIC's). O uso das TIC's modificou a dinâmica de interação social, o que afeta a lógica da mídia e a interação entre campos sociais. Isso porque dispositivos midiáticos acabam influenciando diretamente na formação de discursos, interferindo também em valores culturais. As diferentes formas de interação de grupos sociais, abriu-se espaço para ambientes de discussão mais participativos, como as mídias sociais (POZOBON, 2011). Essas redes podem ter auxiliado nas práticas democráticas, mas é importante frisar que tais práticas ainda são limitadas. Pozobon afirma que a meta é que as redes digitais possibilitem uma relação sem intermediários, como nos meios de comunicação tradicionais, entre as esferas civil e pública, sem o controle de fluxo de informação como é visto, principalmente, na imprensa.

Quando se relaciona a comunicação pública com a democracia, é importante entender como o cidadão é representado e quem é ele na comunicação pública. Gil e Matos (2012), dividiram por eras de governos como o cidadão foi tratado pelo viés da comunicação pública:

- Era Vargas: seu plano de comunicação focava em reforçar as ações do Estado, sua supremacia, mostrando-o como forte e provedor. A comunicação pública se reduziu a um instrumento de propaganda política. Esse período foi marcado pela censura dos meios de comunicação, por meio do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). O Estado exercia essa censura em alguns segmentos e

³ A esfera pública é conceituada por Habermas (1962) como um espaço entre a esfera privada e o Estado, tendo sua origem no capitalismo mercantil na Europa, no século XVII. Ainda, a imprensa está fortemente vinculada com a função política da esfera pública. Se antes havia um jornalismo voltado para o literário e de opinião, o surgimento de grupos privados de comunicação acabam por direcionar os interesses da grande massa no espaço que se dá para discussão de assuntos do interesse da sociedade.

afrouxava em outros (fomentando projetos culturais), visando a legitimação e apoio das massas urbanas. O slogan “pai dos pobres”, buscava criar um público (cidadão) grato e obediente. Também é perceptível que o cidadão, o povo, é tratado como uma massa inculta, que precisa ser educada, como mostram as campanhas de saúde da época (Campanha contra Varíola).

- Era Militar: Trazendo traços de um governo que institucionalizou a censura e o controle, a comunicação pública nesse período era voltada para propaganda política, enfatizando sempre a unilateralidade e a visão de que não haveria alternância de governo. O DIP, do governo Vargas, foi substituído pela Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República (Aerp), que fazia o planejamento da propaganda do governo. A comunicação buscava passar a ideia de unidade, uma voz única em que a ordem prevaleceria. A liberdade de expressão estava condicionada aos preceitos de moral e ordem dos militares e se não cumprisse os requisitos, havia a censura. O discurso dessa propaganda primava uma ideia de “coletivo”, tendo sempre a disciplina, persistência e o silêncio, ou adequação dos cidadãos as normas sociais, um sujeito passivo.
- Era da transição democrática: Ainda permanece o discurso colaborativo, herdado do período anterior. Houve a inserção de novos sujeitos no debate e na comunicação pública na transição de Figueiredo-Sarney. Poderes foram creditados à mídia nessa nova construção e cenário político. A mídia televisiva teve importância nesse período, com a “espetaculização” de eventos importantes como “Diretas Já”. A visibilidade nos meios de massa tornou-se parte do exercício da política, remodelando a comunicação. O marketing social é utilizado de forma persuasiva, principalmente em campanhas da saúde. Mas ainda não havia a promoção de um debate cívico, inclusivo e participativo, uma vez que as campanhas eram voltadas para atitudes individuais e não coletivas.
- Era Lula: Para as autoras, nos dois mandatos de Lula, houve iniciativas de colocar em prática a participação da sociedade civil nos

debates relacionados ao interesse público. Os espaços públicos para discussão foram ampliados. A comunicação de governo que instrumentaliza o poder foi substituída por uma comunicação que incluía o cidadão de forma participativa. Uma das ações foram as conferências, organizadas a nível municipal, estadual e nacional a respeito de temas de interesse público como educação, saúde, tecnologia, segurança etc.

Ao verificar a evolução da comunicação pública, de acordo com o cenário político, percebe-se que a sociedade civil se organizou nas últimas décadas, para reivindicar os seus direitos, uma vez que após uma sucessão de eras ditatoriais, autoritárias e também excludentes, houveram questionamentos quanto ao governo. Quando a sociedade começou a se organizar e os meios de comunicação garantiram sua liberdade de expressão, na transição da ditadura para a redemocratização, houve a reapropriação do espaço público, abrindo espaço para os cidadãos como atores participativos (BEZZON, 2004).

Com a absorção das Tecnologias da Informação no campo da Comunicação, houve também, uma mudança na participação da população nas decisões. O governo eletrônico possibilitou e facilitou a comunicação entre governo, empresa e cidadãos. Abordando as mídias sociais e os novos espaços que a tecnologia veio proporcionar para o exercício de cidadania, Santos et al. (2013), discute a inserção da comunicação pública no ambiente digital, nas administrações municipais. Visto a discrepância na disseminação das tecnologias e de acesso a informação, percebe-se que há esforços para melhoria, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), visando maior transparência e acesso às ações do governo.

Outra evolução na questão de espaços democráticos é o uso de outras mídias, além das tradicionais, como sites e redes sociais. Martino e Aleixo (2016) chamam a atenção para o caso da Prefeitura Municipal de Curitiba e o uso de uma página no *Facebook*, como forma de espaço de discussão e interação com os cidadãos. Ainda, chama a atenção para a linguagem coloquial e o tom humorístico, de forma a quebrar barreiras e facilitar a comunicação com todas as classes e faixas etárias. Porém, ainda que haja um canal a mais de comunicação e interação, há ainda

a barreira de acesso total a internet e seus meios.

2.4 MÍDIA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA

O sistema de mídia brasileiro tem um histórico que engloba o monopólio familiar, em que grandes grupos de comunicação são controlados por famílias há décadas. Sabe-se que os meios de comunicação são meios de disseminação de informação para os cidadãos e teoricamente, auxiliam a fomentar a democracia. Porém, o monopólio da mídia põe em dúvida a confiabilidade das informações, uma vez que há desconfiança quanto a agenda dos meios de comunicação, levando a considerar que são priorizados temas de interesse dos grupos econômicos (SOARES, 2009).

Soares (2009) faz uma análise do sistema de mídia brasileiro. Ele lista quatro fatores que descrevem o sistema de mídia, baseado nas concepções de Hallin e Mancini (2004):

- Mercado de mídia: se o desenvolvimento do mercado de mídia, em especial meios de comunicação de massa, é fraco ou forte;
- Paralelismo político: refere-se ao grau de relacionamento entre governos, partidos, ideologias e imprensa;
- Desenvolvimento do jornalismo profissional: é o grau de desenvolvimento do jornalismo propriamente dito;
- Intervenção do Estado é a capacidade do Estado em interferir nos meios de comunicação, principalmente quanto a regulamentação.

Paralelo a esses fatores, consideram-se também os fatores políticos, como: história política, modelo democrático adotado, valores políticos, funções do Estado e as regras nos processos de regulação e governança. Assim, Soares (2009), analisando a situação brasileira, encaixou o sistema de mídia brasileiro no modelo pluralista polarizado. Tal modelo é, segundo Hallin e Mancini (2004), caracterizado pelo surgimento tardio da liberdade de imprensa e desenvolvimento da mídia comercial. Os jornais estão orientados aos interesses das elites e os meios de comunicação estão detidos em grandes grupos familiares, como uma espécie de

monopólio.

Nesse cenário, o sistema público de televisão é orientado para apoiar políticas do governo, sendo que o jornalismo profissional ainda é recente. Soares traz um breve histórico sobre o surgimento do jornalismo no Brasil, o qual se deu apenas em 1808, com a Gazeta do Rio de Janeiro. O veículo de comunicação era utilizado para publicações da Corte e informações oficiais. Somente no ano de 1821 é que passaram a circular outros jornais impressos. Porém, a imprensa brasileira começou, de fato, um caráter comercial na virada do século XIX para o século XX, com a criação de grandes jornais como O Estado de São Paulo e Jornal do Brasil (SOARES, 2009);

A mídia orientada para o interesse público deve se atentar para a diversidade externa, definida por Soares (2009) como a diversidade de informações e opiniões nos meios de comunicação de massa, para que o cidadão, definido como leitor e receptor, possa formar opiniões a partir da pluralidade de informações disponíveis. Porém, não há como repassar as informações de forma totalmente imparcial, uma vez que a comunicação é um processo complexo e nele, cada sujeito envolvido transmite para a informação suas impressões pessoais e posicionamentos (SOARES, 2009)

Albuquerque e Holzbach (2008) fazem uma análise dos manuais de redação da Folha de São Paulo, os quais representam, segundo os autores, uma espécie de contrato representativo. A primeira edição do manual foi lançada num período de transição democrática, no ano de 1984. Esse material apresenta como a mídia, no campo do jornalismo, pode ser um agente mediador nas relações de cidadão e governo, legitimando a participação dos primeiros. Sendo assim, essa relação do jornal e do cidadão seria da seguinte forma: o jornal exerce um papel político; as reivindicações são legitimadas por meio do mandato que é conferido ao leitor e esse mandato é sustentado pela relação comercial, da compra do jornal pelo leitor.

Nesse sentido, Albuquerque e Holzbach (2008) ilustram os agentes envolvidos no processo comunicativo:

- 1) Os leitores;
- 2) O governo e as instituições públicas;
- 3) Os jornalistas contratados pelo governo e instituições públicas.

No sentido clássico do jornalismo liberal⁴, caberia ao jornal apenas informar o cidadão e não encaminhar as soluções para os problemas, visto que isso seria de responsabilidade dos governantes e também do próprio cidadão. Contudo, o Manual de Redação da Folha de São Paulo sugere que o jornalismo possa ser mais representativo. Em seus verbetes, reivindica um papel mais participativo, não apenas de informar o leitor (cidadão), mas de agir como formador de opinião e tentar modificar as instituições públicas (ALBUQUERQUE; HOLZBACH, 2008). Nesse cenário, os autores concluem que o manual atribui aos meios de comunicação impressa (não apenas à Folha), funções que antes eram vistas exclusivamente dos representantes políticos. O ponto de vista, porém, é a privatização da atividade política, ou seja, todo poder é exercido pela empresa que o leitor compra o jornal e não pelo jornalista propriamente dito.

Assim, percebe-se que o sistema de mídia brasileiro é controlado por grupos grandes de comunicação, direcionando a formação de opiniões para interesses econômicos e particulares, que se afasta do objetivo da comunicação pública. Ainda, a formação de opinião de um dos atores envolvidos no processo comunicativo, o cidadão, está condicionado as informações que ele recebe das mídias e que tais informações dificilmente serão imparciais.

⁴ Os autores Albuquerque e Holzbach (2008) conceituam como jornalismo liberal clássico o modelo adotado nos Estados Unidos: a imprensa teria o papel de apenas informar o cidadão quanto aos problemas, mas não encaminham para uma solução, uma vez que tal papel caberia a sociedade e aos políticos. A imprensa, nesse modelo, age como uma instituição técnica, cuja função é coletar e divulgar dados de forma comercial e imparcial.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Dada as atribuições que são conferidas ao governo, é função dele representar e atender aos anseios do Estado. Dessa forma, é necessário identificar esses anseios e problemas, de forma que possa pensar, propor e implementar soluções, o que resulta em um processo delicado: o planejamento. A capacidade de formulação e implementação de políticas depende da capacidade financeira, gerencial e técnica, necessárias à realização do programa de governo, à execução das políticas públicas (PATRICIO et al, 2012).

Esse capítulo aborda o conceito de políticas públicas, as políticas públicas na gestão de resíduos sólidos urbanos e os consórcios intermunicipais, como instrumentos de políticas públicas.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o passar dos anos, cada vez mais os cidadãos têm cobrado soluções por parte do governo para a resolução de problemas da sociedade. Dessa forma, a ação do governo cresceu e as políticas públicas tiveram seu escopo expandido para que pudesse abranger cada setor da vida dos cidadãos. Com esse crescimento, é importante entender o porquê deve-se estudar políticas públicas. Estudos nessa área envolvem o conteúdo dessas políticas, a análise do impacto social, econômico e forças políticas que estão inseridas nelas; ainda, há a avaliação de impacto que elas exercem na sociedade (DYE, 2011). Antes, contudo, é preciso entender brevemente o conceito de política pública.

Existem diferentes definições e contextos para definir o que é uma política pública. Percebe-se que até mesmo as visões minimalistas acabam guiando para o *locus* central em que as discussões sobre interesses, preferências e ideias acontecem, ou seja, os governos (SOUZA, 2006). Pode se definir como campo que busca colocar o governo em ação, analisar a ação e se necessário, propor mudanças nessas ações para se alcançar um resultado melhor. A formulação das políticas públicas pode ser vista como os governos democráticos traduzem seus propósitos em programas e ações. O papel do governo tem sido muito discutido. Em uma era de

globalização, muitos discutem a intervenção do Estado, mas não há como isentar a participação deste, embora muitas vezes reduzida, nos diversos setores (SOUZA, 2006).

Sobre a formulação de uma política pública, é importante salientar que há um ciclo para que se chegue até o resultado final, a política propriamente dita. O processo de formulação das políticas públicas compreende a complexidade na relação de Estado e Sociedade, o que resultou em matrizes teóricas que procuram explicar essa relação, uma vez que ela é a base para que se concretizem as políticas. Ainda, no processo de formação de políticas públicas é importante se considerar o contexto histórico, estrutural de desenvolvimento. Deve-se levar em conta os seguintes aspectos: organizações sociais e políticas, condições econômicas, tecnológicas e culturais. As condições de formação social manifestam através dos atores sociais (LOBATO, 2006). Há a necessidade do Estado manter constantemente uma relação estreita com a sociedade, podendo intervir coercitivamente quando necessário (LOBATO, 2006).

Uma política pública, geralmente, tem modelos para explicar desde a sua formulação até sua análise. Nessa dissertação, foi abordado e considerado o modelo de ciclo da política pública. Esse modelo entende a política como um processo dinâmico e deliberativo. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006). Nesse modelo, o primeiro passo é agenda setting, a base para todo o restante do processo. Na *agenda setting* são levantadas questões importantes sobre os problemas identificados. No modelo, se prioriza a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema, o qual se torna um fator determinante na definição da agenda. Esse modelo focaliza os participantes, divididos em visíveis: políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e os invisíveis, definidos por acadêmicos e burocracia. A dinâmica é simples, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

A importância do acompanhamento desse processo na forma de análise da política pública, é importante para suprir a necessidade de satisfazer a demanda de informações necessárias, imparciais e bem pensadas no processo de formulação de políticas, antecipar as consequências e pensar criticamente sobre as decisões

políticas, surge a necessidade de uma análise política. É de extrema importância que a análise seja observada durante todo ciclo de formulação e também após a implementação, para identificar possíveis falhas de implementação (KRAFT; FURLONG, 2010). Esse processo abrange muitas atividades, como examinar os componentes do processo de decisão política, formulação de políticas e as questões de políticas substantivas. Envolve, também, a coleta e a interpretação de informações acerca das causas e efeitos de problemas públicos, bem como as consequências das escolhas para resolvê-los. Importante, porém, ressaltar que a análise não é a decisão em si, mas influencia quase que integralmente nas decisões a serem tomadas (KRAFT; FURLONG, 2010).

Dado o contexto, a participação da sociedade, não apenas no momento de se apontar os problemas que a afeta, mas no acompanhamento de todo o ciclo e também para contribuir de alguma forma na análise dessas políticas, fez-se necessário buscar outras ferramentas que pudessem facilitar essa participação, a divulgação das ações, a fiscalização, bem como uma aproximação para que se possa ser cobrado posteriormente. Outro fator para utilização de novos meios de canais de comunicação com a população é, justamente, o acompanhamento da implementação da política, quais seus efeitos, para uma futura análise da mesma. Essa análise se faz necessária para verificar o que efetivamente deu certo e o que não teve um resultado satisfatório.

3.2 GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Com o desenvolvimento tecnológico e a demanda por produção das empresas, a concentração da população no meio urbano, o aumento na geração de resíduos sólidos urbanos tornou-se uma preocupação crescente, uma vez que influencia na qualidade de vida da sociedade (ROTH; GARCIA, 2008). É importante ressaltar que esse aumento traz problemas diretos, tal como a poluição do solo, do ar e das águas, como indiretos, os quais estão relacionados aos custos (de matéria prima, da gestão de RSU) que esse aumento proporciona. Um deles é a falta de áreas para implantação de aterros sanitários, escassez de energia e incômodos relacionados a qualidade de vida da população (ROTH; GARCIA, 2008).

A definição de resíduos sólidos utilizada nesse trabalho é, segundo a Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010, em seu artigo 3º, conforme Brasil (2010):

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;

Percebe-se a complexidade em definir e classificar os resíduos sólidos, dado que são resultados das inúmeras atividades humanas de consumo ou serviços. Os RSU de origem domiciliar e limpeza pública gerados tem como destinação final aterros, os quais normalmente são geridos pelo município. Quanto a composição dos RSU domiciliares, há bastante diversidade, desde resíduos orgânicos até mesmo componentes perigosos (ZANTA; FERREIRA, 2003). A responsabilidade da gestão de resíduos sólidos depende do gerador, conforme explicitado no quadro 2:

Quadro 2 – Tipos de Resíduos

TIPO DE RESÍDUO	RESPONSABILIDADE
Domiciliar e limpeza urbana	Município
Comercial	Município/gerador
Resíduos de saneamento básico	Gerador
Resíduos Industriais	Gerador
Resíduos de Construção Civil	Gerador
Resíduos agrosilvopastoris	Gerador
Resíduos de serviços de transporte	Gerador
Resíduos de mineração	Gerador

Fonte: Adaptado da Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010).

O processo de gestão de RSU deve visar, como objetivo principal, a redução da poluição causada pela geração excessiva de resíduos. Assim, o gerenciamento de RSU prioriza em ordem decrescente os seguintes fatores: a redução, o reaproveitamento, o tratamento e a disposição final (ZANTA; FERREIRA, 2003).

A questão do manejo de resíduos sólidos, apesar de instituída uma política nacional é complexa, uma vez que há problemas quanto a distribuição de recursos, questões técnicas e logísticas (da coleta a destinação final). Desse modo, a gestão

participativa dos RSU, acaba sendo uma solução eficaz, uma vez que envolve diversos atores e compartilha responsabilidades (MESQUITA, 2007). Essa gestão integrada engloba aspectos financeiros, institucionais, ambientais e técnicos, além de não concentrar a responsabilidade apenas na administração pública. Nesse modelo de gestão, há a participação de ONG's, da sociedade, de empresas do setor privado. Tal processo trabalha de forma integrada, pensando em estratégias para alcançar e resolver os problemas de gestão de resíduos sólidos (MESQUITA, 2007).

No Brasil, pode-se dizer que a preocupação com as questões relacionadas a gestão dos RSU veio a pauta na Conferência Rio 92, uma vez que esse evento acabou por incorporar novas preocupações quanto à sustentabilidade e como a ação dos governos, empresas e sociedade poderiam contribuir para os assuntos ligados a temática, dentre eles a gestão sustentável dos RSU (JACOBI; BESEN, 2011). Porém, há ainda um desempenho aquém do esperado, quanto a gestão dos resíduos sólidos, no Brasil (JACOBI; BESEN, 2011). Segundo pesquisa realizada pelo IBGE (2010), o uso de aterros nos municípios tem aumentado e esses, por sua vez, estão cada vez mais saturados.

A gestão integrada de RSU no Brasil esbarra em questões técnicas, financeiras e administrativas. Segundo Jacobi e Besen (2011), além disso, há um problema quanto a sustentabilidade financeira, definida pelos autores como a falta de subsídio para financiar a limpeza urbana, uma vez que em alguns municípios ela não é cobrada da população. Outra questão levantada é a falta de comprometimento por parte da administração pública na escolha de serviços que tenham uma relação de custo x benefício melhor. Ainda, não é dada a atenção necessária aos catadores de materiais recicláveis, que com a cooperação destes, poderia auxiliar na redução de rejeitos enviados ao aterro e incentivar o aumento da reciclagem (JACOBI; BESEN, 2011).

Chama-se a atenção para trabalhar na redução da geração de resíduos, desde o consumo, investir na educação ambiental e trabalhar pela inclusão de catadores, para que se possa alcançar resultados positivos e uma gestão integrada de RSU eficiente. O desafio, não apenas nas grandes metrópoles, mas no Brasil como um todo, é evoluir quanto a falta de estratégias e de um planejamento eficiente para ações que funcionem no equacionamento de RSU (JACOBI; BESEN, 2011).

3.2.1 Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em outros países

Essa temática é abrangente em um contexto mundial, uma vez que onde habitam pessoas, há geração de resíduos. A gestão de resíduos sólidos urbanos evoluiu da mera disposição de rejeitos em aterros controlados para o conceito chamado 3R: reusar, reciclar e reduzir. Essa nova forma de gestão acabou por envolver novos *stakeholders*, incluindo o governo, a sociedade, produtores de manufaturas e empresas privadas. Além da tecnologia, é perceptível que esse novo modelo de GRSU não depende apenas das inovações tecnológicas, mas da cooperação de todos atores envolvidos (MA; RIPPEL, 2016).

Em economias em desenvolvimento, a GRSU abrange também o contexto social. Ma e Rippel (2016) dividem em quatro grandes pontos a serem considerados: a vulnerabilidade, comportamento ou atitude pública, participação pública e a política. A vulnerabilidade diz respeito ao público considerado vulnerável e como a GRSU afeta essa parte da população (os autores definem como minorias, mulheres e crianças), tais como isso afeta a saúde, acesso a serviços e justiça ambiental. Quando há uma GRSU ineficiente, há exposição a situações de contaminação e problemas de saúde pública, que geralmente afetam primeiro essas camadas vulneráveis.

A atitude ou comportamento público se subdivide em outras categorias, como a educação, parcerias público-privadas e setor informal. A educação concerne o quanto envolver os cidadãos desde a escola, com a conscientização (no contexto brasileiro pode-se associar a educação ambiental), traz resultados positivos na GRSU. Com a conscientização precoce, há maior atitude por parte do público, da mesma forma que, quando não há essa educação prévia, os problemas ambientais tendem a aumentar, uma vez que a sociedade não está educada ou preparada suficientemente. O conceito das parcerias público privadas é definida como a transferência de serviços, ou parte deles, que deveriam ser providas pelo poder público, para empresas privadas e até mesmo ONG's (MA; RIPPEL, 2016), esperando-se ampliar os serviços de GRSU às populações vulneráveis. Ainda, na questão de participação pública, encaixa-se a inclusão de catadores de materiais recicláveis na GRSU, como ganhos tanto no aumento da reciclagem, como na inclusão profissionalizante dessa população.

A atitude popular é voltada para o comportamento do cidadão, de forma colaborativa, desde a redução no consumo para reduzir a quantidade de resíduos, até a separação de resíduos corretamente para a coleta seletiva. As políticas são as políticas públicas propriamente ditas para a GRSU.

Guerrero et al (2012) discutem sobre os desafios que países em desenvolvimento enfrentam na GRSU. Normalmente, as prefeituras são responsáveis pela gestão dos resíduos, mas enfrentam problemas técnicos e financeiros, como é observado nas economias em desenvolvimento. Os autores abordam a problemática enfrentada do ponto de vista dos diversos atores envolvidos na GRSU de um município; apontam que uma das possíveis causas da deficiência na oferta desse serviço são os ruídos nas informações durante o processo e que há, evidentemente, problemas na comunicação entre os atores. Esse ruído na comunicação entre eles pode gerar informações incompletas que podem vir a comprometer a qualidade dos serviços ofertados.

Zhang et al (2010) contextualizam a GRSU nas cidades da China, um país que apresenta grande crescimento populacional a cada ano e a industrialização, como consequência, também há aumento de consumo e geração de resíduos. A taxa de aumento na geração de resíduos, segundo os autores, no país é de 10% ao ano. Na China, a composição dos resíduos é extremamente diversificada nas cidades, uma vez que o nível de industrialização e o estilo de vida é variável de regiões menos industrializadas para as que concentram maior nível de industrialização. A GRSU, em cidades maiores, é feita em duas etapas: primeira e segunda coleta. A primeira é o transporte dos resíduos das casas para pontos locais, sendo “arquivados” por diversos meios. A segunda é a retirada dos RSU desses locais e levados para pontos de tratamento e disposição final. Esse processo é de responsabilidade das prefeituras municipais.

Na China, existem dois tipos de coleta: em avenidas e na porta de casa (ZHANG ET AL, 2010). A primeira é para materiais recicláveis, em que os moradores dispõem nesses locais específicos oferecidos pelo governo municipal. A segunda é semelhante a coleta de porta no Brasil, em que há dias específicos que caminhões passam nas ruas para recolher os RSU. A disposição final é normalmente feita em aterros controlados, administrados pelo Ministério da Construção e do Meio Ambiente.

Também é perceptível que o aterro controlado ainda é predominante como alternativa à disposição final.

No México, observa-se que há cada vez mais a participação da iniciativa privada nas áreas de limpeza pública urbana e saneamento. Couto e Hernández (2012) abordam o problema da geração excessiva de RSU na fronteira norte do país, em especial aos municípios de Juarez, Tijuana e Reynosa. Nesse sentido, os autores evidenciam o crescimento socioeconômico da América Latina, em geral, como um dos responsáveis pelo aumento da geração de resíduos. A GRSU no México é basicamente dividida em três etapas: coleta, transporte e destinação final. Os autores evidenciam que é um processo bastante complexo, e que a busca pela gestão integral de RSU deve incluir elementos sociais e econômicos (COUTO; HERNANDEZ, 2012).

Numa tentativa de melhorar a oferta de GRSU e tendo em vista os problemas técnicos e financeiros que os governos municipais das cidades mexicanas enfrentam, foi criada a Lei Geral de Prevenção e Gestão dos Resíduos, que visa não apenas um serviço de limpeza pública, mas uma gestão que seja efetiva e que leve em consideração as características sociais e econômicas de cada região (COUTO; HERNANDEZ, 2012). Assim, novas variáveis foram incluídas na gestão, como a implementação de sistemas fiscalizadores que desempenham papel de monitorar o desenvolvimento ambiental. A iniciativa privada, na GRSU de municípios fronteiriços com EUA trouxe a facilidade de controle de qualidade, permitindo a continuidade de seus serviços. A desvantagem apontada pelos autores é que há pouco ou quase nenhum interesse em promover o desenvolvimento social e a participação cidadão nesse processo.

3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E RESÍDUOS SÓLIDOS

As políticas ambientais no Brasil, em específico que abrangem a temática de Resíduos Sólidos.

Dado o cenário, cuja preocupação com a gestão dos resíduos sólidos tornou-se uma das pautas principais dos governantes, houve também, na Constituição de

1988, a autonomia como ente federativo, concedida aos municípios. Dessa forma, cada cidade torna-se responsável, no contexto da gestão dos resíduos sólidos, todo processo de coleta até a destinação final dos mesmos. Porém, é preciso considerar que nem todos municípios possuem recursos técnicos e financeiros para executar tais atividades. Assim, houve a necessidade de se pensar em políticas e legislações que pudessem pautar diretrizes para isso. Houveram projetos de lei, leis e políticas até resultar na atual Política Nacional de Resíduos Sólidos, resumidos no quadro 3:

Quadro 3 – Histórico das Políticas Ambientais no Brasil

AÇÕES	RESUMO
Projeto de Lei 203/1991 – Senado Federal – Francisco Rollemberg PFL/SE	Dispõe sobre a coleta, tratamento e disposição final de resíduos da área da saúde.
Proposição Conama 259 de 30 de junho de 1999.	Documento de Diretrizes Técnicas para a Gestão de Resíduos Sólidos. Foi aprovada pelo plenário, mas nunca foi publicada.
Criação da Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos, em 2000.	O objetivo dessa comissão era discutir a matéria do PL 203/1991. A comissão foi extinta com o encerramento da legislatura.
1º Congresso Nacional de Catadores de Papel – Junho/2001,	O evento reuniu 1700 catadores de recicláveis, em Brasília. Foi lançada a Carta de Brasília, documento que demonstra a necessidade de profissionalização.
Criação do Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, instituído por Lula, em 2003.	O GT foi criado com o intuito de integrar as ações de saneamento ambiental. Também resulta na criação do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos.

(Continua)

(Continuação)

<p>Em 2004, são criados Grupos de Discussões Interministeriais. O Conama realizou o seminário “Contribuições à Política Nacional de Resíduos Sólidos”.</p>	<p>A criação dos grupos teve como intuito discutir a elaboração de uma proposta para regulamentação dos resíduos sólidos. O seminário serviu como uma forma de participação da sociedade e reformular a proposição 259/1999, que já estava defasada.</p>
<p>Em 2005, foi encaminhado o anteprojeto da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Seminários Regionais com a temática de Resíduos Sólidos.</p> <p>II Conferência do Meio Ambiente.</p>	<p>O anteprojeto foi debatido com diversos órgãos públicos, entre eles o Ministério das Cidades, Desenvolvimento, Planejamento, Orçamento e Gestão.</p> <p>A conferência teve, novamente, o intuito de integrar a sociedade na formulação das políticas ambientais. O tema principal dessa conferência foi Resíduos Sólidos.</p>
<p>Em 2006, ocorreu a aprovação do relatório que trata do PL 203/91.</p>	<p>O deputado Ivo José realizou a aprovação do PL.</p>
<p>No ano de 2007, o executivo faz a proposição do PL 1991/2007.</p>	<p>O PL possui Inter-relação com a Lei de Saneamento Básico (Lei nº11.445/2007) e a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº11.107/1995), e seu Decreto regulamentador (Decreto nº. 6.017/2007). O texto é enviado para a Casa Civil.</p>
<p>Em 02 de agosto de 2010 é sancionada a Lei 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.</p>	<p>No dia 23 de dezembro de 2010, a Lei é publicada no Diário Oficial da União, regulamentando a Política Nacional de Resíduos Sólidos.</p>

Fonte: Adaptado do Ministério do Meio Ambiente (2010).

Com o histórico das políticas ambientais no Brasil, o que se percebe é que foi um longo caminho até se chegar a uma específica que tratasse da questão dos Resíduos Sólidos Urbanos. A PNRS representou para a GRSU no território nacional um avanço, uma vez que além de auxiliar com instrumentos para uma gestão mais

eficiente, traz metas para redução da geração de RSU. Como política pública, é resultado de uma demanda da sociedade, vista nesse trabalho como a dificuldade dos municípios com menor disposição de recursos para direcionar à GRSU, pelo governo. Ou seja, pelo histórico apresentado no quadro 3, a política pode ser vista como a aplicação na prática do ciclo de formulação de uma política pública. A PNRS será abordada no próximo tópico.

3.4 POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

No ano de 2015, segundo a pesquisa divulgada pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), a população brasileira teve um aumento de 0,8% do ano de 2014 para o ano de 2015. Como consequência, a geração total de resíduos por dia, aumentou em 1,7%. Percebe-se, nas pesquisas dos anos anteriores, que esse é um padrão constante na realidade brasileira. A cada ano tem-se o crescimento populacional e também o aumento da geração de RSU.

O acesso dessa população, em países em desenvolvimento como o Brasil, a melhores ofertas de serviços, acabou gerando uma necessidade de consumo cada vez mais alta, demandando mais recursos naturais, tornando-os cada vez mais escassos e aumentando a quantidade de resíduos gerados por esse consumo. Assim, a Organização das Nações Unidas, a partir da década 70, passou a discutir sobre a problemática, com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. No Brasil, no ano de 1973, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e após oito anos, em 1981, foi decretada a Lei nº 6938, a qual instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 2010).

Quase uma década após o primeiro passo para a gestão ambiental no Brasil, aconteceu a Conferência Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida também como ECO-92, que trouxe à tona vários problemas ambientais ocasionados pelo rápido desenvolvimento de grandes centros urbanos. Entre os assuntos discutidos, a gestão adequada dos resíduos sólidos, desde sua coleta até a disposição final esteve como um assunto importante na pauta. Nesse evento, ficou definido que

os países em desenvolvimento deveriam receber auxílio técnico e também financeiro, para poder se adequar aos padrões da sustentabilidade (BRASIL, 2017).

A partir do histórico das proposições feitas acerca da gestão de RSU, é perceptível que a discussão sobre o problema no Brasil começou a ser tratada, efetivamente, a partir desses eventos. Um dos importantes marcos no Brasil, na GRSU, foi a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A PNRS integra a Política Nacional de Meio Ambiente no sentido de que foi formulada para assegurar a preservação, melhoria e qualidade ambiental, de forma que o desenvolvimento socioambiental aconteça, de acordo com os interesses nacionais e respeitando a dignidade da vida humana (VELOSO, 2013). A situação da gestão de resíduos sólidos, anterior a promulgação da PNRS, segundo Veloso (2013) é que, pelo menos, 80% dos municípios brasileiros tinham lixões a céu aberto ou em situação irregular; não havia o conceito da responsabilidade compartilhada, faltava integração na gestão de resíduos sólidos e, ainda, não se enxergava o potencial econômico dos resíduos sólidos urbanos. O marco legal da PNRS trouxe novas possibilidades de melhoria desses e outros pontos, a partir das diretrizes nela contidas.

3.4.1 INSTRUMENTOS DA PNRS

A PNRS prevê alguns instrumentos para seu cumprimento, citados no Art 8º. Alguns instrumentos contidos no artigo são (BRASIL, 2010):

Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

I - os planos de resíduos sólidos;

(...) III - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

(...) VI - a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;

VII - a pesquisa científica e tecnológica;

(...) XI - o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir);

(...) XIX - o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

Tais instrumentos auxiliam o cumprimento do dispositivo de lei e também demonstram a preocupação quanto ao alerta para a sociedade e ao Poder Público, para sensibilizar a tomada de ações que possam minimizar e reduzir impactos da gestão ineficiente de resíduos sólidos. De certa forma, a presença desses instrumentos na PNRS traz o caráter inovador de uma política que, até então, não se tinha especificamente para os resíduos sólidos urbanos (MAIA et al., 2014).

3.4.1.1. Planos de Resíduos Sólidos

Os planos de resíduos sólidos são descritos como instrumentos importantes para aplicação da PNRS, devendo ser elaborados nos três níveis: municipal, estadual e nacional. Dada à importância de tal instrumento, o capítulo II da PNRS dispõe sobre os planos de resíduos sólidos (BRASIL, 2010). A elaboração de planos de resíduos sólidos é uma condição necessária para se efetivar a PNRS em todo território nacional. Tais planos são descritos no artigo 14, da PNRS (BRASIL, 2010):

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 municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;

VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Parágrafo único. É assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização, observado o disposto na Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, e no art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007.

De acordo com a PNRS, os planos de resíduos sólidos devem abranger todo ciclo do resíduo, desde a geração até a disposição final. Esse processo, chamado também de ciclo de vida do produto, visa o envolvimento e a responsabilização do setor público, setor privado e cidadão e também na adoção de soluções melhores para a saúde pública e meio ambiente (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2010).

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos foi elaborado pelo Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, apresentou dados sobre o diagnóstico de resíduos sólidos no país no ano de 2011. Apresenta qual cenário ideal para 2031 e diretrizes, planos e metas para alcançar o resultado. No ano de 2011, foram realizadas cinco audiências públicas nas cidades de Curitiba, Recife, Campo Grande, São Paulo e Belém e por fim, a Audiência Nacional em Brasília. Houve abertura da consulta pública na internet para recepção de propostas (SINIR, 2012). A última versão preliminar do Plano Nacional de Resíduos sólidos data do ano de 2014.

Os planos estaduais de resíduos sólidos (PERS) estão descritos na PNRS no artigo 16 e é uma condição para que os estados possam receber recursos da União, na gestão de resíduos sólidos, além de benefícios como financiamentos ou fomento para projetos ligados à área. Os PERS devem abranger todo estado e ter um planejamento para 20 anos, sendo atualizado e revisado a cada quatro anos. Deve ainda, obedecer e incorporar as diretrizes mínimas descritas na PNRS. Outro objetivo do PERS é orientar, subsidiar e definir diretrizes para os planos regionais, microrregionais, intermunicipais e municipais (SINIR, 2012);

O estado do Rio Grande do Sul desenvolveu um PERS no ano de 2014, com duração até 2034. Esse plano tem como finalidade o diagnóstico, estudo, metas para reduzir os rejeitos enviados para a destinação final, estimular a gestão consorciada nos municípios do estado, promover a inclusão dos catadores de recicláveis, de forma a abranger 497 municípios (RIO GRANDE DO SUL, 2014). O plano foi apresentado em audiências públicas regionais no ano de 2015.

Na cidade de Curitiba, o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foi apresentado no ano de 2010 e apresentado à consulta pública, para receber comentários e discussão em uma Audiência Pública, visando fomentar a participação da sociedade no processo. O plano teve início em 2010 e a duração estipulada é de dez anos, com revisões periódicas, sendo que a primeira foi prevista para o ano de

2013, para compatibilizar com o Plano Plurianual, e as demais de 4 em 4 anos. Alguns objetivos listados no plano são: reduzir a quantidade de rejeitos enviados ao aterro sanitário, garantir a destinação adequada para os resíduos entre o encerramento do uso do aterro (Caximba) até a implantação do SIPAR; manter o aterro em condições adequadas até o seu encerramento (CURITIBA, 2010).

No ano de 2017, dada a troca de mandato da prefeitura, um novo Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foi apresentado pela nova gestão. Nesse plano consta que, ainda em 2013, o certame do Sipar não tinha sido resolvido, portanto, foi implantada uma solução alternativa. Dessa forma, no ano de 2017 ainda estavam sendo feitos estudos para substituir o atual sistema de GRSU dos municípios abrangidos pelo Conresol. Consta também o fato da solução alternativa ser onerosa aos municípios e o desejo do Conresol de encontrar um estudo que prezasse o máximo de aproveitamento da parcela orgânica, o aumento da reciclagem e o potencial energético dos RSU.

3.4.1.2 Coleta Seletiva

Os instrumentos da PNRS estão interligados entre si, percebe-se que cada item acaba complementando ou servindo como apoio para o cumprimento de outro. A coleta seletiva é um instrumento comum a praticamente todos instrumentos citados.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2010), a coleta seletiva compreende a segregação dos resíduos de acordo com sua composição ou constituição. Cada gerador (cidadão, empresa ou instituições) é responsável pela separação dos resíduos, tendo em vista que cada tipo de resíduo passa por um processo de reciclagem diferente. Para sistematizar a coleta seletiva, a PNRS institui o mínimo a segregação de resíduos secos e úmidos.

As primeiras iniciativas de coleta seletiva no Brasil datam na década de 90, com as administrações municipais estabelecendo acordos com cooperativas de catadores de materiais recicláveis, visando a redução de custos na gestão dos resíduos sólidos (BESEN et al., 2014). Além da redução de rejeitos enviados para a destinação final, a coleta seletiva desempenha outros papéis importantes na gestão de resíduos. Age como ferramenta de educação ambiental, conscientizando e

responsabilizando os geradores a separar os materiais; gera trabalho e renda, uma vez que os catadores de materiais recicláveis se tornaram peças essenciais no aproveitamento dos resíduos separados para reciclagem (BESEN et al., 2014).

Alguns programas de coleta seletiva podem ser observados em alguns municípios brasileiros e também, dentro de empresas e instituições (como universidades e escolas, por exemplo). Nas cidades, a aderência da população nos programas de coleta seletiva é voluntária. Esses programas de coleta seletiva são implantados com recursos orçamentários municipais, advindos do Imposto Territorial Urbano (IPTU) ou pela taxa de limpeza pública (BESEN et al., 2014).

Uma pesquisa realizada pela Abrelpe, em 2015, mostra que a coleta seletiva está presente em 3859 municípios no país (ABRELPE, 2015).

3.4.1.3 Cooperação técnica e financeira entre esfera privada e pública

As parcerias públicos-privadas (PPP), são uma alternativa de contrato entre setor privado e governo, funcionando como contratos de concessão que pode ser patrocinado ou administrativo (BRASIL,2010). As PPP são regulamentadas pela Lei 11.079/04, que estabelece que esses contratos devem ter um valor igual ou superior a R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais), num prazo mínimo de cinco anos e abrangem obras e serviços (BRASIL,2010).

Na modalidade patrocinada, o parceiro privado presta um serviço à sociedade e a mesma arca com a remuneração, por meio de tarifas cobradas pelo uso do serviço ou infraestrutura. No contrato de concessão administrativo, o ente privado fornece o serviço e o usuário, de forma direta ou indireta, é a administração pública, ficando a cargo dela a remuneração (THOMÉ; RAMOS, 2016).

No Brasil, a utilização de PPP's na gestão de resíduos sólidos pode ser entendida como um instrumento para o cumprimento da PNRS. Um exemplo disso, é o estado de Minas Gerais que concentra uma PPP realizada com sucesso e outro projeto a ser implantado. O primeiro é Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos de

Construção Civil (CTR) Maquiné, gerenciado pela Czar Engenharia Ambiental, no município de Santa Luzia. No CTR são realizados os serviços de triagem, transbordo e armazenamento de resíduos oriundas da construção civil, sendo um dos primeiros projetos bem-sucedido no manejo de resíduos (THOMÉ; RAMOS, 2016). Outro projeto previsto é o uso dos resíduos da Região Metropolitana de Belo Horizonte para o aproveitamento energético, por meio da gestão compartilhada entre setor público e privado (THOMÉ; RAMOS, 2016).

As PPP na gestão de resíduos devem ter o contrato estruturado e pautado de acordo com as diretrizes do governo e estimular metas para que a iniciativa privada seja eficiente, para que a implementação das políticas públicas na gestão de resíduos sólidos seja feita com sucesso, observando sempre, nas metas contratuais, atender os objetivos da PNRS (MUNHOZ, 2015).

3.4.1.4 Pesquisa Científica e Tecnológica

Para trazer a discussão à luz da academia, um dos instrumentos da PNRS é a pesquisa científica e tecnológica na área. A discussão acadêmica em torno da temática de GRSU pretende trazer um debate e incentivo à pesquisa para implementação da PNRS. Alguns grupos de pesquisas em instituições de ensino superior voltam sua pesquisa para a área de GRSU.

No Diretório de Grupos de Pesquisas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), encontram-se cadastrados 135 grupos de pesquisa na área de resíduos sólidos no território nacional. A busca pelos grupos utilizou os seguintes critérios: a palavra-chave “resíduos sólidos”; busca exata; considerou a palavra em grupo, nome do grupo e linha de pesquisa; apenas grupos certificados e restringindo ao período de 5 a 9 anos de existência, dada a data de implementação da PNRS.

Além dos grupos de pesquisas das universidades outras iniciativas na área de pesquisa são percebidas, como o Observatório da PNRS. Sua criação aconteceu em agosto de 2014 e é composto por 26 instituições da sociedade civil. O objetivo do

observatório é monitorar como tem sido a implantação da PNRS (OBSERVATÓRIO DA PNRS, 2014).

Ainda, tem como missão a criação das condições necessárias para a sociedade civil participar da implementação da PNRS. Um dos resultados obtidos pelo observatório é o relatório técnico da Avaliação da Política Municipal de Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba, cuja elaboração foi coordenada pelo prof. Christian Luiz da Silva, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Tal relatório fornece informações acerca da situação da GRSU no município de Curitiba e será usado, posteriormente, nesse trabalho.

3.4.1.5 Sistema Nacional de Informação sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (Sinir)

O Sinir é um instrumento para disponibilizar e concentrar todas informações de diversos sistemas de informação, concentrando estatísticas e indicadores sobre os RSU. O Ministério do Meio Ambiente é responsável por coletar e sistematizar dados do setor público e privado, relativos ao gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010). Com isso, possibilita o monitoramento, fiscalização, avaliação da eficiência e gestão dos resíduos sólidos, avaliação dos resultados, impactos e acompanhamento das metas dos planos de resíduos e fornecer informações para que a sociedade possa monitorar. Tais informações são fornecidas pelos estados, municípios e Distrito Federal (BRASIL, 2010).

Dado o foco desse trabalho, cabe salientar que a nível municipal, de consórcio e microrregião, os sistemas devem refletir a gestão e manejo, de forma que, segundo o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2010), devem permitir:

- a) caracterização das condições da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- b) caracterização da oferta de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- c) caracterização da demanda de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos tendo em vista a universalização desses serviços;

- d) monitoramento da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- e) avaliação a eficiência dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- f) avaliação a eficácia dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- g) avaliação dos resultados e dos impactos dos planos de resíduos sólidos;
- h) comparação com padrões e indicadores de qualidade da entidade reguladora;
- i) monitoramento de custos;
- j) monitoramento da sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- k) caracterização anual dos resíduos dispostos em aterros sanitários na microrregião, para fins de monitoramento dos produtos obrigados à logística reversa;
- l) monitoramento de passivos ambientais;
- m) monitoramento dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos por meio de indicadores ambientais; e;
- n) monitoramento de condições e tendências em relação às metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem de resíduos sólidos.

Para municípios que se comprometerem a manter as informações sempre atualizadas no sistema, a União, órgãos e entidades se comprometem a priorizar o acesso dessas aos recursos. Para tal, é exigida a Certidão de Regularidade, a qual é emitida pelo órgão que regula o sistema.

3.4.2 Consórcios Públicos

O federalismo brasileiro, como forma de organização do Estado, é observado desde o ano de 1889. Pode-se atribuir esse sistema, o qual está elencado a República, como uma resposta ao sistema colonial predominante até então, em que havia a centralização de poder, conseqüentemente, atrasando o desenvolvimento local da economia e das políticas públicas (COSTA et al., 2010). O federalismo é a junção ou pacto de unidades territoriais com finalidades muito próximas ou em comum; o poder pode ser subdivido em duas bases: entes federados e a União. Diferente do

federalismo estadunidense, cuja adoção foi uma alternativa as tendências de centralização, no Brasil, o federalismo veio como uma resposta à centralização política e administrativa, herança colonial e dos tempos de império (COSTA et al., 2010).

Prates (2010), afirma que a ideia de consórcios já existia na primeira Constituição Federal de 1891. Eles eram constituídos na forma de contrato que deveriam ser aprovados pelo estado, quando feito entre municípios, e pela União se fosse um contrato entre estados. O autor também afirma que, na Constituição de 1937, os consórcios públicos eram previstos como pessoas jurídicas de direito público; em 1946, a ideia de autonomia federativa voltou a nortear os consórcios públicos. Após o golpe militar de 1964, os consórcios ganharam a função de pactos de colaboração, uma vez que o governo era ditador e centralizador.

O fortalecimento do federalismo brasileiro teve um grande avanço na época da redemocratização, no final da década de 1970, como forma de oposição ao regime autoritário militar e centralizador da época. A Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, serviu como uma forma de pacto entre Estado e Sociedade, inserindo a participação em temas inerentes ao controle social e a elaboração e implementação de políticas sociais. Houve a criação da federação trina, que consagrou os municípios como entes federativos dotados de poder (RAVANELLI, 2010).

Com a Constituição de 1988, houve a descentralização da administração pública, política e fiscal, fortalecendo a autonomia dos governos. Assim, os municípios passaram a adquirir autonomia, como ente federado, assumindo a responsabilidade por serviços e a implementação de algumas políticas públicas. Alguns municípios, no entanto, não possuem recursos técnicos e tampouco financeiros para suprir serviços, como de saúde, transporte e gestão de resíduos, por exemplo. Assim, a cooperação entre os municípios geograficamente próximos, por meio de consórcios públicos acaba sendo uma solução para o problema (DALLABRIDA; ZIMMERMAN, 2009).

Os consórcios públicos são instituídos pela Lei 11.107 de 6 de abril de 2005, também chamada de Lei dos Consórcios Públicos, regulamentada pelo Decreto 6.107, de 17 de janeiro de 2007. Tal lei foi criada para regulamentar o art. 241 da Constituição Federal, cujo texto é fruto da Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1988. No art. 241, consta (BRASIL, 1988):

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A Lei dos Consórcios Públicos estabelece que o consórcio deve ser personalidade jurídica de direito público, se constituir uma associação pública ou de direito privado, observando-se a legislação civil. Ainda, a lei inova em relação à anterior por listar os requisitos necessários para a constituição de um consórcio público. Esse é estabelecido por meio de um contrato entre os entes participantes, anteposto por um protocolo de intenções. Devem conter, nesse documento, os itens segundo o que está previsto no art. 4º da Lei 11.107:

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

- I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;
- II – a identificação dos entes da Federação consorciados;
- III – a indicação da área de atuação do consórcio;
- IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
- V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;
- VI – as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;
- VII – a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;
- VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;
- IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;
- X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;
- XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:
 - a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e

XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

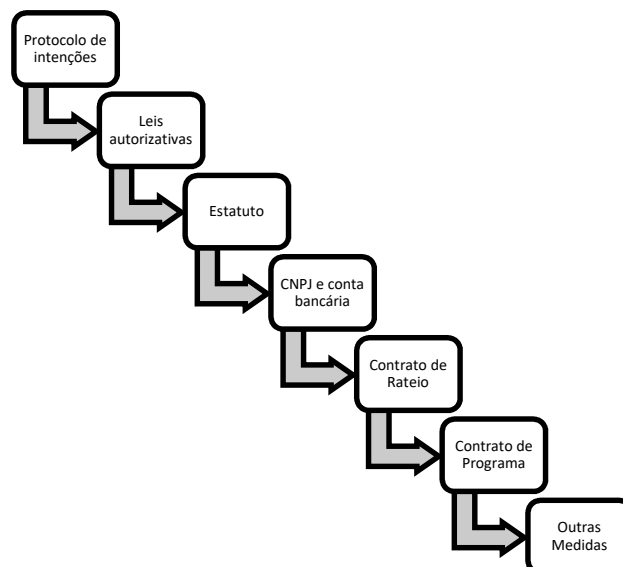
I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

(...)

É importante ressaltar que o ato de fundação do consórcio deve ter claro a necessidade da formação do mesmo, a articulação política entre os atores, poderes executivos e entes consorciados envolvidos. Esses acordos, devem, via de regra ser aprovados pelas assembleias legislativas de todos municípios. Os consórcios são fiscalizados pelo Tribunal de Contas (PRATES, 2010). As etapas para a formação de um consórcio público são as seguintes, na figura 4:

Figura 4 – Etapas para formação de um consórcio público.



Fonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais (FEAM), 2016.

Cabe salientar que o último passo, intitulado como “outras medidas”, diz respeito a outras formas que possibilitam o funcionamento de um consórcio, tais como (FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE, 2016):

- Convênios entre ente federados: é um pacto feito exclusivamente pelos entes federados, para autorizar a gestão associada dos serviços públicos;
- Prestar serviço público: atividade prestada direto ao usuário, passível de cobrança de taxa ou preço público (ex. transporte público);
- Acordo de gestão associada de serviços públicos: atividades de planejamento, execução, regulação e fiscalização de serviços públicos por meio de convênio ou consórcio. Pode ser acompanhado ou não da prestação de serviços públicos.

Percebe-se a existência de consórcios municipais nas áreas de saúde, transporte, serviços públicos, meio ambiente, desenvolvimento urbano etc. Segundo Prates (2010), essas experiências trouxeram benefícios como a capacidade de ampliação do atendimento aos cidadãos e alcance maior de políticas públicas para a população, uma vez que o consórcio traz apoio de outros municípios envolvidos e também uma disponibilidade maior de recursos.

A cooperação pode ser vista como a solução para problemas que, individualmente não podem ser resolvidos, seja por dificuldades técnicas ou financeiras. Porém, não é necessariamente incapacidade municipal, mas uma forma de otimizar recursos, oferecendo determinados serviços que custem menos para cada município (PRATES, 2010).

Além disso, o consórcio público pode ser uma ferramenta de aumento de poder, pressão, diálogo e negociação entre os entes federados. A articulação que os consórcios intermunicipais propiciam pode criar um ambiente de negociação entre o governo estadual e federal. Isso influencia de forma positiva na autonomia dos municípios e também promove maior transparência nas atividades e decisões

públicas; como estão inseridos nesse processo, diversos atores (governo, sociedade, empresas, entidades e associações etc.), acaba-se tendo uma fiscalização maior e também, mais visibilidade (PRATES, 2010).

A utilização de consórcios públicos como um novo instrumento de gestão Inter e intragovernamental de políticas públicas constitui uma estratégia para enfrentar a escassez de recursos, dada a desigualdade entre os municípios, seja na área gerencial ou fiscal. Tais dificuldades podem comprometer ações voltadas a resolução de problemas sociais, econômicos e ambientais, exigindo assim medidas que vão além da responsabilidade municipal, transcendendo para a cooperação entre entes federados. Essa articulação e gestão compartilhada, pode ser uma forma de garantir serviços públicos essenciais à população e trazer institucionalidade, cooperação e articulação para as três esferas de governo (RAVANELLI, 2010).

No desenvolvimento de políticas públicas, é preciso se atentar às particularidades regionais, posto que o Brasil é um país extenso e possui regiões com diferentes atividades econômicas. A colaboração de diversos atores trabalhando em prol do desenvolvimento regional. Nesse sentido, o consórcio pode atuar como um instrumento de integração de regiões, apontando para o desenvolvimento local, visando a maior eficiência e eficácia dos serviços públicos oferecidos em determinados aglomerados de municípios ou estados (HENRICHS et al. 2016).

Sendo assim, cabe salientar que os consórcios têm suas potencialidades e limitações. Silveira e Phillipi (2008), listam como potencialidades a democratização do poder local, *accountability* por parte dos cidadãos, aumento da eficácia e eficiência das ações governamentais locais, pode promover ganhos com a racionalização de recursos tecnológicos, financeiros e humanos. Na área de RSU, os autores apontam como potencialidades, também, a otimização de uso de áreas para disposição final, minimização de riscos e impactos ambientais e a possibilidade de utilizar tecnologias mais avançadas. Representam a cooperação interinstitucional, quando se associam a organizações da sociedade civil, formando uma relação horizontal, contrária às relações competitivas verticais, isoladas e com poder ligeiramente diminuído.

É preciso atentar, porém, que tal como existem as vantagens da adoção do consórcio para resolução de problemas locais, há também as limitações. Uma das principais são os interesses políticos e partidários que, muitas vezes, interferem e

prejudicam as ações do consórcio. Em uma formulação de uma política pública, por exemplo, interesses pessoais dos governantes interferem de maneira negativa em detrimento do interesse público. Outro fator negativo é o planejamento a curto prazo, que está enraizado, e que pode gerar incertezas quanto a continuidade dos serviços e da cooperação (SILVEIRA; PHILLIPI, 2008).

A crescente adoção e formalização de consórcios públicos no Brasil, nas áreas como saúde, transporte e gestão de resíduos sólidos urbanos, mostra que a articulação e cooperação de poderes tem sido atraentes para os governos locais. O Observatório de Consórcios Públicos e Federalismo (OCPF), mapeou em sua base de dados, conforme disponibilidade destes, os consórcios de todo o país, por área. Dada a temática deste trabalho, foram listados no Apêndice I. Nesse trabalho, será abordado o Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba, que é apresentado no capítulo 6 dessa dissertação.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA

Esse capítulo pretende detalhar a metodologia utilizada no desenvolvimento dessa dissertação.

4.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa é de natureza aplicada, uma vez que é de aplicação prática e está orientada a solução de problemas específicos, de forma imediata ou não que ocorrem na realidade (LAKATOS; MARCONI, 2013). Do ponto de vista dos objetivos, é explicativa, porque pretende analisar, interpretar os dados obtidos, a fim de identificar as causas e relações de causa e efeito, quanto ao processo de comunicação das informações veiculadas a respeito do Sipar. Esse tipo de pesquisa, segundo Gil (2008) acaba por aprofundar e conhecer a realidade, podendo ser replicada em outras situações semelhantes. Quanto ao tratamento dos dados, a pesquisa se encaixa na análise quantitativa e qualitativa, uma vez que a análise de conteúdo reúne os dados e os tabula, para posteriormente se fazer a análise exaustiva dos documentos selecionados.

4.2 TIPOLOGIA DOS DADOS

Nesta pesquisa são utilizados dados primários e secundários. Os dados primários compreendem as leis, atas e editais referentes ao Sipar e ao Conresol. Os dados secundários são os artigos, livros, relatórios, *sites* governamentais, dissertações, teses e as notícias de jornais analisadas, ligadas a temática de gestão de resíduos sólidos urbanos, políticas públicas, ao Conresol e Sipar.

4.3 TÉCNICAS DE COLETA

Na primeira fase da pesquisa, uma das etapas de coleta é a pesquisa bibliográfica, cujo objetivo é reunir materiais já publicados em torno da temática de resíduos sólidos urbanos. Para o levantamento de artigos, foi realizada a pesquisa bibliográfica. Caracteriza-se como pesquisa bibliográfica o levantamento de material que já foi elaborado sobre o tema, englobando principalmente livros e artigos científicos (GIL, 2008). Essa etapa se propôs a levantar o material, verificar o que tem sido produzido sobre a temática e a seleção de materiais relevantes para o trabalho.

A escolha pela pesquisa bibliográfica se deu porque ela permite que se faça uma cobertura ampla dos fenômenos, com a combinação das palavras-chave; também permite um acesso ao histórico de produção, com base em dados bibliográficos passados (GIL, 2008). A reunião de materiais acerca da comunicação pública foi predominantemente utilizada a pesquisa bibliográfica, tendo como maior parte obras de autores clássicos da área.

Para a análise dos dados, será utilizada a técnica de análise de conteúdo de dois tipos de documentos, os emitidos pelos órgãos públicos e jurídicos (textos de lei, editais, atas, relatórios) e da mídia (notícias de jornal impresso selecionado). Essa fase da pesquisa visa levantar as informações e o conteúdo dos documentos para posterior análise dos mesmos.

4.3.1 Seleção de fontes de informação

Para selecionar as fontes, foi realizada uma pesquisa bibliográfica. Dada a temática, foram selecionadas três palavras-chaves: *solid waste*, *intermunicipal consortium*, *public policy* e *public communication*. Para verificar a aderência das palavras, foi utilizado o Google Acadêmico. A seleção de bases foi feita no Portal Capes, sendo priorizadas as que mais retornaram resultados com o cruzamento das palavras.

A maior parte dos artigos relacionados com o tema encontram-se em bases internacionais e os trabalhos a nível nacional concentram-se, em sua maior parte, em teses e dissertações. Foram selecionadas as seguintes bases: Scopus, Web Of Science, Science Direct e One File Gale e uma base nacional, a Scielo. Assim, foram cruzadas as palavras chaves, considerando publicações dos últimos cinco anos;

foram encontrados um total de 516 artigos. Após a leitura dos títulos e resumos, restaram 112 artigos que, pela análise preliminar, se encaixavam na área. Após uma segunda filtragem, com a leitura na íntegra, restaram 24 artigos, que foram considerados aderentes ao tema da pesquisa (considerando se falavam sobre a gestão de resíduos sólidos urbanos e seus instrumentos, consórcios públicos) que compõem o corpus desse trabalho. Esses artigos estão listados no quadro 4:

Quadro 4 - Artigos selecionados

TÍTULO DO ARTIGO	AUTOR	ANO
Coleta Seletiva na região metropolitana de São Paulo: impactos da PNRS.	BESEN, Gina Rispah et al.	2014
Usos e Significados da Comunicação Pública	BRANDÃO, Elizabeth Pazito.	2006
Participación y rendimiento de la iniciativa privada em la gestión integral de los residuos solidos urbanos en la frontera Mexico y Estados Unidos.	COSTA, Jean Mario Araujo et at.	2010
Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais.	DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMMERMANN, Ciro José.	2009
Os desafios da gestão compartilhada de resíduos sólidos face à lógica do mercado	DEMAJOROVIC, Jacques; BESEN, Gina R.; RATHSAM, Alexandre A.	2006

(Continua)

(Continuação)

Destinação final dos resíduos sólidos urbanos: alternativas para a cidade de São Paulo através de casos de sucesso.	GONÇALVES, Marilson Alves et al.	2013
Solid waste management challenges for cities in developing countries.	GUERRERO, Lilliana Abarca et al.	2013
A contribuição dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional transfronteiriço: atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira	HENRICHS, Joanni Aparecida et al.	2016
Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade.	JACOBI, Pedro R.; BESEN, Gina R.	2011
Evaluation of a municipal program of selective collection in the context of the national policy of solid waste.	LIMA, R. S et al.	2013
Exploring social dimensions of municipal solid waste management around the globe – A systematic literature review.	MA, Jing; HIPEL, Keith W..	2016
Política nacional de resíduos sólidos: UM MARCO NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA	MAIA, Hérika Juliana Linhares et al.	2014

(Continua)

(Continuação)

Solid waste management challenges for cities in developing countries.	GUERRERO, Lilliana Abarca et al.	2013
A contribuição dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional transfronteiriço: atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira	HENRICHS, Joanni Aparecida et al.	2016
Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade.	JACOBI, Pedro R.; BESEN, Gina R.	2011
Evaluation of a municipal program of selective collection in the context of the national policy of solid waste.	LIMA, R. S et al.	2013
Exploring social dimensions of municipal solid waste management around the globe – A systematic literature review.	MA, Jing; HIPEL, Keith W..	2016
Política nacional de resíduos sólidos: UM MARCO NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA	MAIA, Hérika Juliana Linhares et al.	2014
Consórcio intermunicipal como instrumento de gestão de resíduos sólidos urbanos em regiões metropolitanas: reflexões teórico-conceituais	NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antônio.	2012

(Continua)

(Continuação)

Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: Alguns apontamentos para o desenvolvimento local	PRATES, Ângelo Marcos Queiróz.	2011
Os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados.	RAVANELLI, Paula.	2010
A influência dos padrões de consumo na geração de resíduos sólidos dentro do sistema urbano.	ROTH, C. G. ; GARCIAS, C. M.	2008
Report: Policy drivers and the planning and implementation of integrated waste management in Ireland using the regional approach.	RUDDEN, P.j..	2007
Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos.	SILVEIRA, Rosí Cristina Espindola da; PHILIPPI, Luiz Sérgio.	2008
Household solid waste generation and composition in different family size and socio-economic groups: A case study	SUTHAR, S., SINGH, P.	2015

(Continua)

(Continuação)

Consórcios intermunicipais para a destinação de RSU em aterros regionais: estudo prospectivo para os municípios no Estado do Paraná	SUZUKI, Juliana A.N.; GOMES, João.	2009
Using research-based knowledge to underpin waste and resources policy.	WILSON, David C. et al.	2007
Exploration of urban deposits: long-term prospects for resource and waste management.	WITTMER, Dominic; WITTMER, Thomas Lichtensteiger Dominic.	2007
Gerenciamento integrado de resíduos urbanos.	ZANTA, Viviane Maria; FERREIRA, Cynthia Fantoni Alves.	2003
Municipal solid waste management in China: Status, problems and challenges.	ZHANG, Dong Qing et al.	2010

Fonte: Autoria própria, 2017.

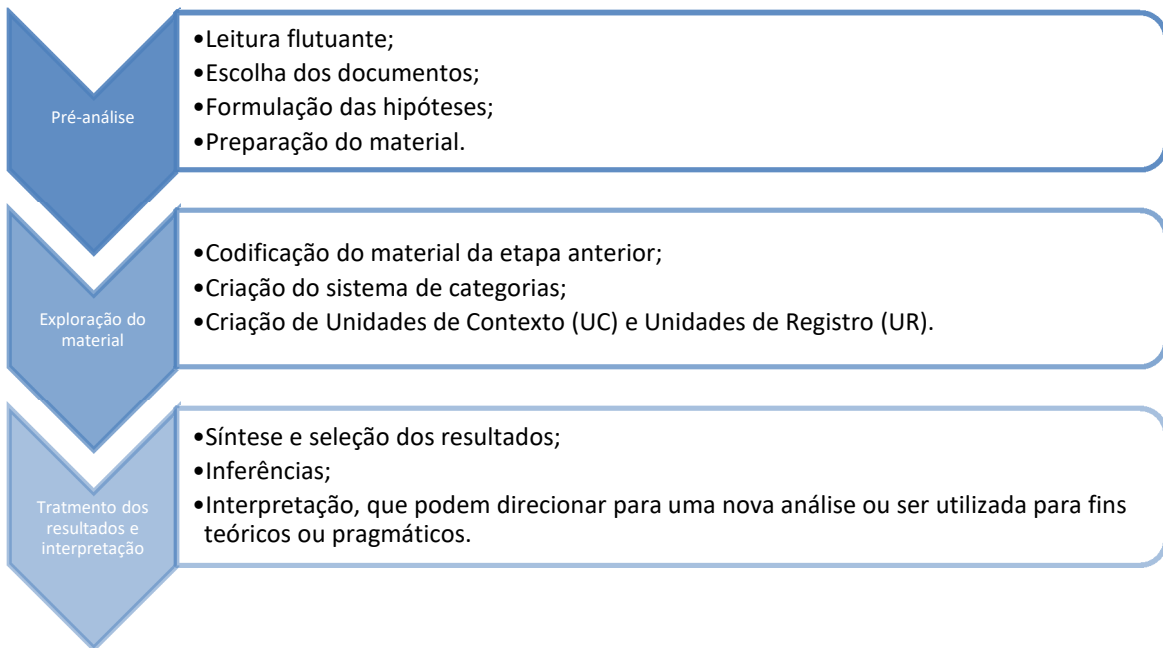
Além dos artigos, foram utilizados livros que foram escolhidas por apresentar conteúdo pertinente ao trabalho e embasamento em obras já conhecidas da área.

4.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE

A técnica de análise dos dados obtidos será a análise de conteúdo proposta por Bardin (2011). Esse método é utilizado para a análise das comunicações, de forma a descrever e interpretar os conteúdos das mensagens, seja por imagens, textos, vídeos, ou quaisquer mídias. Bardin (2011) afirma que o objetivo do método é produzir inferências sobre um conteúdo de comunicação, que a princípio é sem valor, até ser vinculado a outro, trazendo uma mensagem ou fazendo sentido.

O processo de análise de conteúdo compreende três fases principais: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Os passos a serem feitos nesse trabalho estão ilustrados na figura 5:

Figura 5 – Fases da Análise de Conteúdo



Fonte: Bardin (2011)

Na fase de pré-análise, após a leitura flutuante, a escolha dos documentos que farão parte da pesquisa, são formuladas hipóteses que poderão ajudar a etapa de exploração do material. Nos itens 5.4.1, 5.4.2 e 5.4.3 dessa dissertação está descrita essa etapa.

A exploração do material é a fase em que, a partir das hipóteses, criam-se códigos (tratados como unidades de registro) e categorias (famílias). As unidades de registro são frutos dos indicadores extraídos da pré-análise, representadas por palavras e frases. Após essa etapa, essas unidades de registro são agrupadas em famílias, que representam o contexto, a compreensão dos itens em um determinado contexto ou situação. Essa fase do trabalho está descrita no item 5.4.4.

Por fim, chega-se ao tratamento de resultados e interpretações, a fase de inferência, em que se conclui o que aconteceu para que se chegasse a determinada

situação e também, que consequências isso trouxe, a partir da análise dos resultados. Na interpretação, confere-se quais significações (teóricas) podem ser atribuídas ao material analisado.

4.4.1 Seleção do jornal impresso

Para a escolha do jornal impresso, foi selecionado o jornal de maior circulação de Curitiba e região, a Gazeta do Povo. Para justificar a escolha do veículo de comunicação, o mesmo encontra-se entre um dos jornais de maior circulação e mais tradicionais do Brasil, conforme dados da Associação Nacional de Jornais, no quadro 5:

Quadro 5 – Circulação de jornais no Brasil

Circulação de jornais diários tradicionais no Brasil em 2015									
Veículo	Visualizações e tiragem diária de exemplares auditada						Evolução (Jan/Dez em %)		
	Janeiro			Dezembro					
	Impr.	Digital	Total	Impr.	Digital	Total	Impr.	Digital	Total
Folha (SP)	204229	161199	365428	175441	134895	310336	-14%	-16%	-15%
Globo (RJ)	201857	120062	321919	183404	120649	304053	-9%	0,5%	-5,5%
Estado (SP)	158807	83106	241913	149241	71146	220387	-6%	-14%	-9%
Zero Hora (RS)	162239	34769	197008	144191	45959	190150	-11%	32,2%	-3.5%
Gazeta do Povo (PR)	38397	1894	40291	34519	6895	41414	-10%	264%	3%

Fonte: Associação Nacional de Jornais, 2015.

O período de análise das notícias compreende os anos de 2007 até o ano de 2016. A escolha levou em consideração o lançamento do edital do Conresol para a formação do Sipar, que aconteceu no ano de 2007. A pesquisa das notícias foi realizada por pesquisa no site do jornal Gazeta do Povo, considerando as seguintes

palavras-chave: consórcio intermunicipal de resíduos e Sipar. A quantidade de notícias veiculadas teve uma variação a cada ano e foram organizadas preliminarmente de acordo com o tema principal, uma palavra, resumidos no quadro 6:

Quadro 6 – Quantidade de notícias por ano/tema.

Tema/ Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aterro	1	5	30	16	1	1	0	2	3	4
Sipar	0	4	14	8	3	2	1	0	1	0
Consórcio	0	3	21	4	2	2	6	1	1	0
Total por ano	1	12	65	28	6	5	7	3	5	4
TOTAL	136									

Fonte: Elaborado pela autora, 2017

4.4.2 Seleção dos documentos oriundos dos órgãos públicos e jurídicos

Para escolha dos documentos emitidos pelos órgãos públicos e jurídicos, utilizados na pesquisa, o ponto de partida foi, primeiramente, o protocolo de intenções do Consórcio Intermunicipal para Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba, disponibilizado no site da Prefeitura Municipal de Curitiba. Com a leitura do documento, foram identificados os municípios envolvidos, os objetivos e metas do Sipar. Após essa etapa, foram feitas as leituras preliminares das principais notícias relacionadas ao Sipar, para verificar a existência de processos existentes no caso.

A segunda etapa foi a identificação, no que foi noticiado na mídia impressa, dos processos judiciais e relatórios. Assim, foram levantados junto aos órgãos citados os processos em sua íntegra para análise. Entre os envolvidos, estão o Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Prefeitura Municipal de Curitiba, Prefeitura Municipal de Mandirituba e o Instituto Ambiental do Paraná. A terceira etapa foi o contato direto com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Curitiba, solicitando atas das reuniões do Conresol, de acordo com a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011). Com as atas disponibilizadas pelo Conresol, bem como apresentações e documentos referentes ao consórcio e ao Sipar, reuniu-se a parte dos documentos. Tais documentos estão listados a seguir:

- Edital da concorrência 001/2007 do Conresol;
- Protocolo de Intenções do Conresol/Prefeitura Municipal de Curitiba;
- Atas das reuniões da Câmara Municipal de Curitiba;
- Ata de julgamento de habilitação do Conresol;
- Ata de Julgamento de Recurso, da fase de proposta técnica do Conresol;
- Ata de Julgamento de Recurso, da fase de proposta de preço do Conresol;
- Relatório de Impacto Ambiental do IAP, para o Sipar (Junho/2008);
- Decreto 410 de Desapropriação das áreas para destinação final dos RSU, da Prefeitura Municipal de Curitiba (Maio/2008);
- Decreto 2091/2008 da Prefeitura Municipal da Fazenda Rio Grande para desapropriação das áreas para destinação final dos RSU e sua revogação (Julho/2008);
- Lei 483 de 08 de dezembro de 2008, da Câmara de Mandirituba, que proíbe o recebimento de RSU de outras cidades;
- Agravo de instrumento 0479601 do Tribunal de Justiça do Paraná;
- Agravo de Instrumento nº 475.048-9 de Curitiba - 4ª Vara da Fazenda Pública, Falências e Concordatas;
- Apelação Cível 567724-1 do TJPR;
- Mandado de segurança 458/2008 do Tribunal de Justiça do Paraná;
- Acórdão 1181/09 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

4.4.3 Elementos de análise

Os elementos de análise foram divididos em etapas, para simplificar a análise final. A primeira etapa foi a busca das notícias do portal da Gazeta do Povo, de onde se retirou todo material considerado informal, relacionado a temática da pesquisa. A busca resultou um total de 225 notícias. A partir da leitura das notícias, foram percebidos fatores estruturais e conjunturais, que influenciaram na tentativa de implantação do Sipar. Então, foram selecionadas as notícias que envolviam conflitos entre diversos atores, como órgãos públicos, ONG's e população. O recorte temporal foi estipulado de 2007 até 2016, sendo selecionadas todas notícias relevantes, referentes ao tema.

A segunda etapa consistiu em levantar os documentos referentes aos eventos conjunturais, tais como processos judiciais e estruturais, como a falta de estrutura para implantação de aterros. A análise desses documentos propiciou entender como a comunicação abordou essas informações e de que forma elas foram divulgadas para a população em geral e quais, de fato eram importantes.

A terceira etapa consistiu em associar as informações obtidas em uma linha do tempo, para melhor entendimento de como o assunto foi tratado ao longo de nove anos, bem como facilitar a análise do que foi dito pela imprensa e o que foi efetivamente realizado por parte dos gestores públicos, apresentada nos resultados.

4.4.4 Exploração do material e uso do Atlas TI

Após a leitura das notícias coletadas no período de 2007 a 2017, foram selecionadas 68 notícias das 126 notícias pré – selecionadas. A escolha das notícias teve como base se estavam relacionadas diretamente à licitação proposta no Edital 001/2007 do Conresol. Com a leitura mais aprofundada das notícias e dos documentos (processos e atas), foram observadas as seguintes situações que descrevem o histórico do processo de licitação, apresentados no quadro 7:

Quadro 7 – Situações relacionadas ao processo licitatório

Situações relacionadas ao processo licitatório
<ol style="list-style-type: none"> 1. A discussão começou acerca da desativação do aterro da Caximba. A procura por uma solução para o destino do lixo de Curitiba e RMC resultou no lançamento da licitação do edital do Sipar. 2. O lançamento do edital gerou, logo no início, um entrave judicial: Abrelpe e MP Engenharia questionaram o fato do edital não especificar local, sendo impossível apresentar uma proposta. 3. TJ cassou a liminar e conseguiu prosseguir com o processo licitatório. 4. Havia a indefinição do local para o Sipar. 5. O terreno de Mandirituba estava barrado por uma Lei Municipal. 6. O terreno de Curitiba foi barrado por uma ação judicial de moradores do entorno. 7. O terreno da Fazenda Rio Grande teve o decreto de desapropriação revogado. 8. IAP é contra o uso do terreno de Mandirituba e prolongamento da Caximba. 9. PMC é favorável ao uso do terreno na Caximba. 10. TCE apresenta liminar CONTRA a licitação, alegando irregularidades técnicas nas empresas classificadas. 11. População da Caximba (ADECOS) não quer o Sipar, pedindo medidas do MP. 12. População de Mandirituba é contrária a implantação do Sipar na cidade. 13. O prefeito de Mandirituba é a favor, porém, a maioria dos vereadores é contra. A condição é que não haja aterro sanitário no município.

14. Prefeitura afirma que a resistência quanto a implantação do Sipar na Caximba teve motivação política.
15. A empresa TIBAGI entrou com uma ação para desclassificar empresa Recipar.
16. José Andreguetto (PMC) acusa o IAP de agir de acordo com interesses políticos.
17. Há uma “disputa de poder” entre prefeitura x IAP, sendo enviada ao MP.
18. O processo de licitação prosseguiu porque houve ameaça de multa de 10 mil reais diários para o conresol.
19. IAP não gestão da PMC, representada por Gustavo Fruet, contrata um novo estudo para um modelo inovador na gestão dos RSU de Curitiba e região.
20. Não há solução no mandato de Fruet e Greca assume a prefeitura.
21. Greca cancela, também, o estudo contratado pela gestão anterior e diz que em breve anunciará um novo modelo.
22. quis fornecer a licença para o funcionamento do SIPAR, afirmando que a lei de Mandirituba não permite o funcionamento total.
23. IAP e Prefeitura tem uma percepção diferente sobre o que é aterro.
24. A empresa PARANÁ AMBIENTAL entrou na justiça contra a decisão do conresol, que anunciou a empresa Recipar como vencedora.
25. Falta de licenciamento para o terreno de Mandirituba dificultou.
26. Procurador Saint Claire quer levar o lixo para ponta grossa.
27. Com a proibição da justiça, PMC contratou um aterro particular como solução emergencial, da Estre.
28. Com o processo do TCE e do TJ, o projeto Sipar foi cancelado.
29. A nova

Fonte: Autoria própria (2017).

A partir das situações, também chamadas de hipóteses, foram criados os indicadores: esgotamento do aterro, envolvimento das prefeituras, problemas no edital, falta de local adequado, envolvimento das empresas participantes da licitação, órgãos jurídicos, resistência da população, envolvimento do IAP.

De forma a prosseguir com a etapa anterior, a exploração do material é a efetivação do que foi levantado na pré-análise. Para analisar as informações qualitativas, os dados brutos foram tratados em unidades e para isso, foi utilizado o software Atlas TI. A escolha pelo software foi pela facilidade em sistematizar os documentos, de forma que pudesse agregar em unidades em comum e visualizar as ligações entre as temáticas e atores. A codificação foi feita a partir de parágrafos ou títulos de notícias, chamadas também de unidade de registro. Tais recortes podem representar um objeto, uma temática, um ator. No trabalho, as unidades de registro representam atores ligados aos acontecimentos. Assim, resultaram nessa etapa sete unidades de registro:

- Consórcio: considerando os indicadores envolvimento das prefeituras, esgotamento do aterro, problemas no edital. As situações englobadas consideram todas as ações ou falta de ações que eram de responsabilidade do consórcio.

- Empresas: considerando os indicadores envolvimento das empresas e órgãos jurídicos, diz respeito às ações das empresas que influenciaram na licitação.
- IAP: Considerando os indicadores envolvimento do IAP e desativação do aterro, englobando as ações do IAP no processo licitatório.
- Prefeituras: considerando os indicadores envolvimento das prefeituras e falta de local adequado.
- População: considerando os indicadores resistência da população e envolvimento das prefeituras.
- TCE: considerando os indicadores órgãos jurídicos, problemas no edital, falta de local adequado e envolvimento das empresas.
- TJ: considerando os indicadores órgãos jurídicos, resistência da população e problemas no edital.

Unificando as unidades de registro foram categorizadas em famílias, de acordo com o envolvimento de cada ator representado nas unidades de registro, resultaram quatro famílias:

- Estado x Município: com as unidades de registro Consórcio, IAP e Prefeituras.
- Problemas de localização: com as unidades Consórcio, Empresas, IAP, População e Prefeituras.
- Problemas técnicos: considerando as unidades Consórcio, Empresas, TCE e TJ.
- Representatividade política: considerando as unidades população e prefeituras, as situações que envolviam o embate entre o desejo da população e as ações das prefeituras e do consórcio.

Essa categorização foi necessária porque com a utilização do software foi possível agregar e verificar a integração dos registros (notícias e documentos), de acordo com os atores e situações. Assim, é possível visualizar de que forma as informações estão entrelaçadas com os acontecimentos e os envolvidos nestes. As unidades de registro, como códigos, foram inseridas nas unidades de contexto ou famílias, no processo chamado de categorização. Essa organização permite facilitar a análise de conteúdo posteriormente.

4.4.5 Critérios de análise qualitativa das informações

Após a pré-análise e a exploração do material, os resultados obtidos foram analisados, seguindo os critérios, extraídos do quadro referencial teórico:

- Qualidade da comunicação: análise da informação sob o viés dos elementos que compõem o processo comunicativo, apresentados nessa etapa como: receptor, emissor, mensagem e ruídos;
- Foco: De acordo com Haswani (2013), o foco da comunicação pública pode ser no sujeito (privado ou público) ou objeto (interesse geral).
- Grupos de interesse: De acordo com Lopes (2011), o produto da comunicação é direcionado a grupos de interesse. Essa categoria busca analisar que foi produzido e para quem ou para diferentes atores com qual enfoque, sendo eles: decisores, líderes de opinião, líderes sociais, ativistas e afetados.
- Fundamentos: Essa categoria analisa para qual fundamento as notícias foram direcionadas, de acordo com Duarte (2007). Tais fundamentos são: identificar as demandas sociais, promover interesse público, avaliação de políticas públicas, estimular a cidadania consciente, induzir interação entre atores (governo e cidadãos).

O critério “Qualidade da comunicação” foi extraído do modelo proposto por Rabaça e Barbosa (2002), que postula que todo modelo comunicativo é composto, no mínimo, a informação em si, o receptor, emissor, a mensagem e os ruídos. Considerando que a veiculação da notícia parte da informação (nesse trabalho são considerados os documentos de lei, editais e documentos procedentes de órgãos públicos), considerou-se pertinente identificar esses elementos no material analisado.

Os critérios “Foco” e “Grupos de Interesse” estão ligados a interpretação da notícia voltada a grupos específicos, ou ainda, para qual fim ela foi produzida. Para criação dessa categoria de análise, utilizou-se a definição de Haswani (2013), que fundamenta que o processo da comunicação pública envolve atores públicos, que são responsáveis pela transparência das informações e sensibilizar o cidadão sobre os problemas que afligem a sociedade e coloca como o principal objeto da comunicação pública, o interesse geral. Dessa forma, essa categoria de análise visa identificar se

houve o interesse geral na comunicação e também, o direcionamento das informações pelos atores envolvidos.

Por fim, o critério “Fundamentos” está relacionado ao que Duarte (2007) identifica como a comunicação é direcionada, porque o autor considera que a comunicação é o que integra a esfera pública e privada, promovendo a democracia. Assim, a comunicação como pública age para determinados fundamentos, que podem ser desde promover uma demanda social até mesmo um protesto. Essa categoria de análise buscou verificar para quais fundamentos a comunicação feita acerca do Sipar foi direcionada.

Esses critérios consideraram o referencial teórico explorado nos capítulos 2 e 3 do trabalho. A interpretação dos resultados obtidos será explorada no capítulo seguinte.

5 RESULTADOS

Esse capítulo se divide em X seções. A primeira pretende descrever as informações sobre o processo licitatório. A segunda descreve a linha do tempo dos acontecimentos. A terceira parte é a análise do conteúdo a partir do produto obtido no Atlas TI

5.1 HISTÓRICO DA LICITAÇÃO

Esse item tem por objetivo apresentar os dados referentes ao Conresol, e ao Sipar, bem como uma síntese dos documentos selecionados e pré-analisados.

5.1.1 Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba

O Conresol foi criado no ano de 2001, inicialmente composto por 10 municípios, sendo eles: Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Contenda, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Mandirituba e São José dos Pinhais, como uma entidade de direito privado. No ano de 2002, houve o lançamento do primeiro edital da concorrência, visando o encerramento das atividades do Aterro Sanitário de Curitiba, de forma a selecionar empresas para fazer a GRSU, da coleta a destinação final. Hoje, o consórcio é composto pelos municípios representados na figura 6:

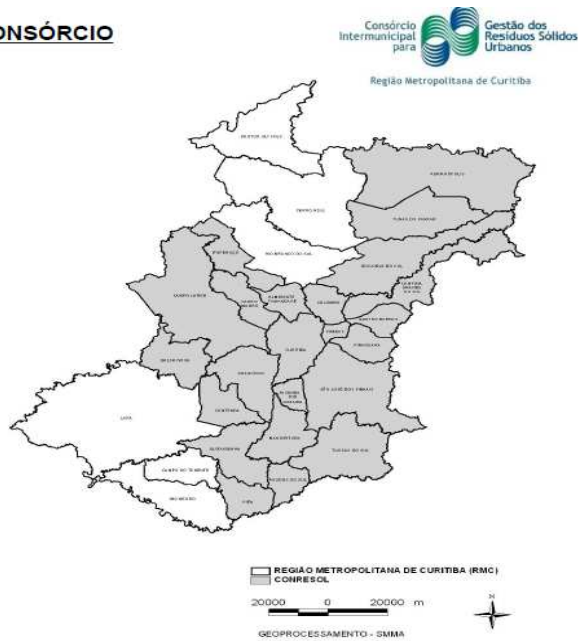
Figura 6 – Mapa dos municípios consorciados

9. MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO CONSÓRCIO

Adrianópolis
 Agudos do Sul
 Almirante Tamandaré
 Araucária
 Balsa Nova
 Bocaiúva do Sul
 Campina Grande do Sul
 Campo Largo
 Campo Magro
 Colombo
 Contenda
 Curitiba
 Fazenda Rio Grande
 Itaperuçu
 Mandirituba
 Quatro Barras
 Quitandinha
 Piên
 Pinhais
 Piraquara
 São José dos Pinhais
 Tijucas do Sul
 Tunas do Paraná

Abrangência: 9.012,58 Km²

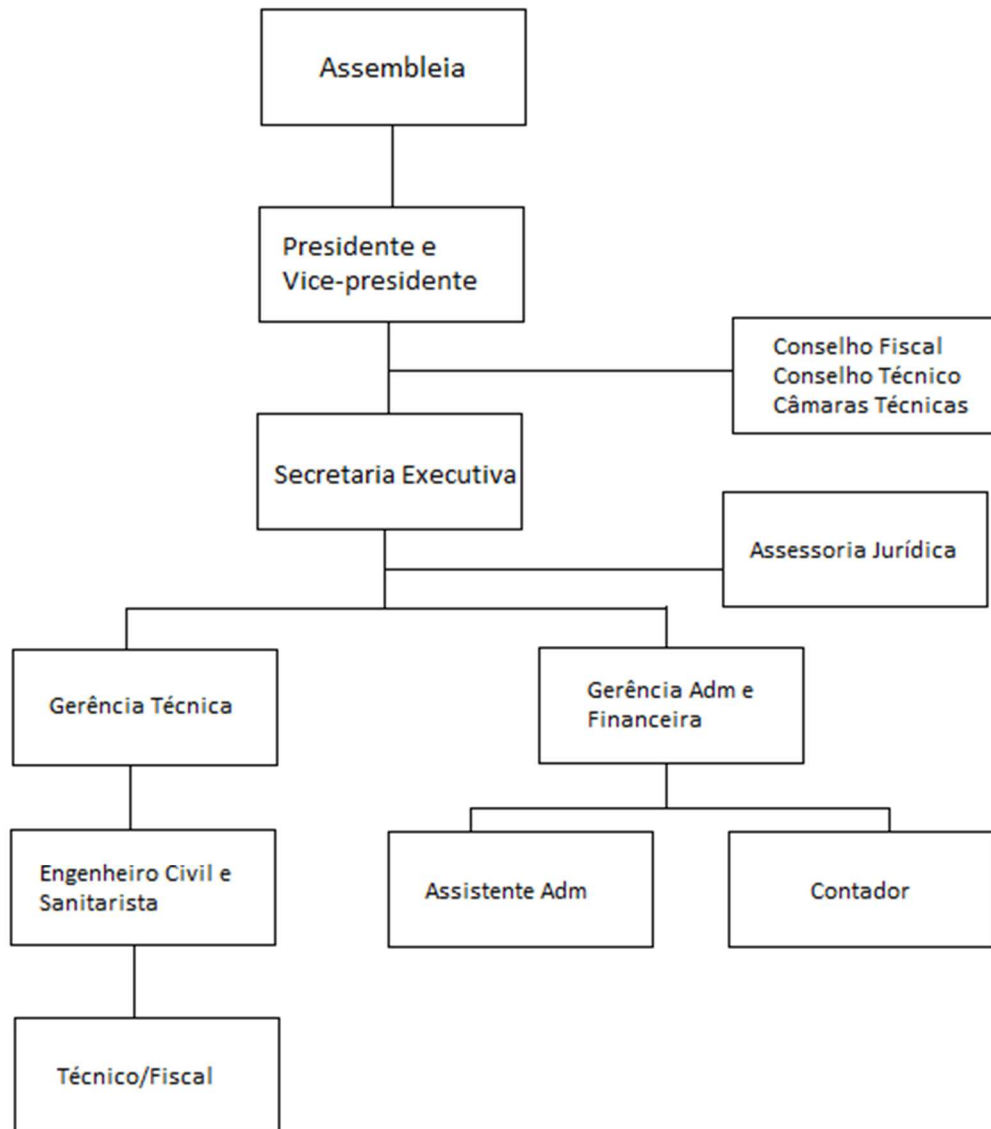
População: 3.051.663 hab. (Censo IBGE, 2010)



Fonte: Conresol, 2016.

Com o advento da Lei de Consórcios Públicos (11107/2005), no ano de 2007, foi lançado o Protocolo de Intenções para readequar o consórcio nos parâmetros da lei e para incorporar mais municípios. Passou a ser uma associação pública, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica. O objetivo do consórcio, desde 2007, é apenas a destinação final dos RSU dos municípios participantes. Em tal documento constam informações importantes, como a livre saída por vontade própria dos municípios e a validade indeterminada. Consta também a estrutura organizacional do consórcio, conforme a figura 7 (continua):

Figura 7 – Estrutura Organizacional do Conresol



Fonte: Conresol, 2007.

A assembleia geral é composta por um representante de cada município, tendo cada um direito a um voto, de mesmo peso. O presidente do consórcio será eleito pela assembleia e será o chefe do poder executivo de um dos municípios consorciados, já os conselhos fiscal e técnico, bem como as câmaras técnicas serão compostas por pelo menos um representante de cada município. Os demais cargos são por comissão ou concurso público.

No ano de 2007, também foi lançado o Plano de Gerenciamento do Tratamento e Destinação de Resíduos Sólidos (PGRS). A partir daí, as atividades que

concerniam ao consórcio foi o tratamento e a destinação final dos RSU, sendo de responsabilidade dos municípios a coleta e o transporte. Alguns objetivos específicos do PGRS são a proteção humana, promoção da qualidade ambiental, reaproveitamento dos resíduos orgânicos para compostagem e fins energéticos, redução de material enviado ao aterro e definição de metas para a implantação do Sipar, o qual será abordado no próximo tópico.

5.1.2 Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar)

O Sipar foi um projeto para substituir o Aterro da Caximba, o qual foi desativado no ano de 2010. O uso de uma tecnologia mais avançada, na época, seria uma alternativa para uma indústria de processamento dos RSU gerados pelos municípios integrantes do Conresol. Os objetivos do Sipar eram o aproveitamento dos resíduos recicláveis, aproveitamento da parcela orgânica, aproveitamento energético e tratamento e disposição adequada dos rejeitos.

A projeção era de implantar um sistema com a capacidade de tratamento e disposição final para, inicialmente, receber 1900 toneladas/dia ou 684.000 toneladas/ano, considerando o tempo de vida útil de 25 anos pelo menos. Na ocasião, não havia, ainda, um local determinado para receber essa indústria. O Conresol definiu metas conforme os anos de existência do Sipar, tais metas visavam a redução da geração de resíduos, o seu processamento e quantidade de rejeitos para a destinação final. O objetivo era, com o Sipar, o aproveitamento máximo, para que, de forma progressiva, houvesse o aumento da reciclagem e a redução de resíduos admitidos no aterro até atingir 100% de processamento e no máximo 15% de envio de rejeitos para os aterros. Essas metas estão representadas nos quadros 8 e 9:

Quadro 8 – Metas do Sipar

PERÍODO	QUANTIDADE DE RESÍDUOS PROCESSADOS	QUANTIDADE DE LIXO BRUTO ADMITIDA NO ATERRO	QUANTIDADE MÁXIMA DE REJEITO DO PROCESSAMENTO DESTINADO AO ATERRO	TOTAL DE RESÍDUOS ADMITIDOS NO ATERRO SANITÁRIO
1º ao 3º ano	60%	40%	20% (de 60%)	52%

(Continua)

(Continuação)

4º ao 5º ano	80%	20%	20% (de 80%)	36%
6º ano em diante	100%	0	15%	15%

Fonte: Conresol, 2007.

Quadro 9 – Metas do Sipar

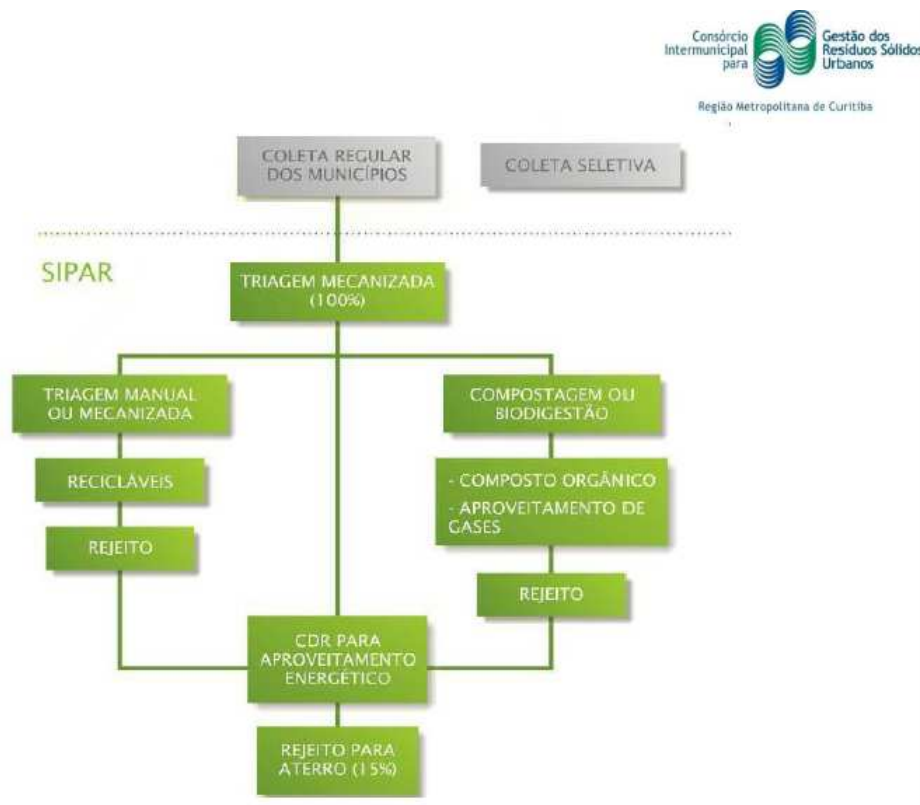
PERÍODO	SEPARAÇÃO DE RECICLÁVEIS NA PLANTA DE TRATAMENTO	COMPOSTO ORGÂNICO	OUTRAS FORMAS DE APROVEITAMENTO	REJEITOS
1º ao 3º ano	10% de 60%	5% de 60%	85% dos 100%	40% de lixo bruto e 20% de rejeito dos itens anteriores
4º ao 5º ano	10% de 80%	10% de 80%	80% dos 80%	20% de lixo bruto e 20% de rejeito dos itens anteriores
6º ano em diante	10% de 100%	15% de 100%	75% dos 100%	15% de rejeito dos itens anteriores.

Fonte: Conresol, 2007.

O relatório técnico Avaliação da política municipal da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos de Curitiba, publicado em 2016, mostra que a taxa de reciclagem em Curitiba, do ano de 2008 a 2013 teve um crescimento discreto e não satisfatório, em comparação com o que poderia ter sido alcançado caso o Sipar tivesse sido concretizado. O crescimento da taxa de reciclagem no período de cinco anos foi de 3,1% para 5,7%, o que demonstra que os esforços da política pública precisam tomar outro direcionamento ou serem melhorados para atingirem melhores resultados (SILVA, 2016).

O projeto previsto para o Sipar funcionaria separado da coleta seletiva, sendo que os RSU encaminhados para a usina seriam da coleta regular de cada município. O esquema para o tratamento e funcionamento do Sipar é representado na figura 8 (continua):

Figura 8 – Esquema do funcionamento do Sipar



Fonte: Conresol, 2007.

Por fim, a ideia era sistematizar e gerar valor para os municípios através de uma indústria que pudesse utilizar tecnologias mais modernas, sendo que só seria possível a utilização dela por parte do rateio de despesas, e que pudesse reduzir a dependência de um aterro sanitário.

5.1.3 Linha do Tempo

No quadro 10, foram relacionados os principais acontecimentos da licitação do Sipar, como e quando foi noticiado na mídia e quais documentos emitidos pelos órgãos públicos e jurídicos, disponíveis, estão relacionados e que foram inclusos na análise. As figuras 9 e 10, sintetizam as informações do quadro. A linha do tempo, representada pelo quadro 10 foi desenvolvida para mostrar o histórico, desde o começo até o desfecho da licitação, a qual foi cancelada em 2013.

Quadro 10 - Linha do tempo

LINHA DO TEMPO			
ANO	ACONTENCIMENTOS	MÍDIA	DOCUMENTOS
2001	Criação do Conresol		
2007	Formalização do Conresol, conforme a Lei 11.107 de 2005.		Edital da Concorrência 001/2007.
Fev/2008	Foi lançado o protocolo de intenções e PMRGS.	22/02/2008: Consórcio apresenta plano de gerenciamento de resíduos da RMC.	Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos
Mar/2008	Abrelpe e MP Engenharia entram com mandado de segurança contra o Conresol. Uma liminar suspende a licitação.	03/03/2008: RMC procura solução para aterro da Caximba	Mandado de Segurança do TJPR – 458/2008.
Ago/2008	PMC recorre e consegue suspender liminar.	12/08/2008: Justiça cassa liminar que impedia licitação do consórcio do lixo.	Mandado de Segurança do TJPR – 458/2008. Agravo de Instrumento TJPR - 479601.
Ago/2008	Após a PMC derrubar as duas liminares o processo de licitação é retomado. São apresentadas oito propostas, por seis consórcios e duas empresas.	12/08/2008: Justiça libera licitação do lixo. Aterro sanitário da Caximba tem prazo de utilização prorrogado até julho do ano que vem. 13/08/2008: Licitação de consórcio do lixo será feita na sexta-feira.	Agravo de Instrumento nº 475.048-9 de Curitiba - 4ª Vara da Fazenda Pública, Falências e Concordatas.
Ago/2008	Vinte e duas empresas se interessaram pela licitação e enviaram a documentação necessária. Somente duas empresas apresentaram propostas de forma isolada, a Tibagi Engenharia e Construção e a Qualix Serviços Ambientais.	15/08/2008: Vinte e duas empresas apresentam propostas para o consórcio do lixo. 19/08/2008: Tribunal de Contas autoriza seqüência da licitação do consórcio do lixo.	

(Continua)

(Continuação)

Out/2008	Há dúvidas entre três possíveis áreas para o Sipar (Curitiba, Mandirituba e Fazenda Rio Grande). Porém, a prefeitura da Fazenda Rio Grande revoga o pedido de desapropriação da área que era elegível para o recebimento do aterro e do Sipar.	07/10/2008: Indefinido local da “nova Caximba”: áreas em Curitiba, Mandirituba e Fazenda Rio Grande podem abrigar o novo aterro sanitário de Curitiba e região. A viabilidade está sendo estudada pelo IAP. 20/10/2008: Novo aterro sanitário poderá ser em Curitiba. 29/10/2008: Planta de processamento de lixo pode ficar na Caximba. 29/10/2008: Moradores temem desapropriação de áreas declaradas de utilidade pública por decreto municipal.	Decreto 2091/2008 da Câmara da Fazenda Rio Grande. Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima) do IAP.
Dez/2008	Mandirituba aprova uma lei municipal para impedir o recebimento do novo aterro/Sipar.	12/03/2009: Municípios criam leis para se livrar do problema	Lei Nº 483, de 08 de dezembro de 2008 da Câmara Municipal de Mandirituba.
Janeiro/2009	Moradores da Caximba se mostram contrários a instalação ou postergação do prazo de validade da Caximba.	16/01/2009: Moradores da Caximba são contra novo aterro.	
Março/2009	Quatro consórcios e duas empresas individuais continuam no processo de licitação, somando a participação de 15 empresas. O consórcio Recipar – Soluções Ambientais teve a maior pontuação na fase técnica, seguida pela empresa Tibagi. Dois consórcios foram desclassificados – Vida Solar e Eco-Paraná.	12/03/2009: Quatro consórcios e duas empresas estão classificados na licitação do lixo	
Abr/2009	Uma convergência de fatores aproxima Mandirituba do lixo gerado pelo Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos – composto por Curitiba e outras 16 cidades da região metropolitana.	06/04/2009: Lixo mais próximo de Mandirituba	

(Continua)

(Continuação)

Abr/2009	Moradores do Caximba bloqueiam entrada de caminhões de lixo em aterro. Os moradores do Caximba são contrários à implantação do Sipar no bairro.	13/04/2009: Moradores do Caximba bloqueiam entrada de caminhões de lixo em aterro. 13/04/2009: Aterro da Caximba será fechado em três meses, garante IAP.	
Abr/2009	As licenças prévias para os terrenos da Caximba, em Curitiba, e de Fazenda Rio Grande, que poderão receber o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar), deveriam sair no período da notícia publicada.	13/04/2009: Licenças prévias devem sair ainda nesta semana.	
Abr/2009	De acordo com a prefeitura de Curitiba, a manifestação que impediu os caminhões de despejarem lixo no Aterro da Caximba foi organizada por pessoas de fora do estado, que não conhecem o processo de licitação e as dificuldades enfrentadas.	13/04/2009: Secretário diz que bloqueio teve motivação política	
Abr/2009	O Instituto Ambiental do Paraná (IAP) concedeu uma licença prévia, na quinta-feira, para uso de duas áreas que poderão receber o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar). As duas áreas liberadas previamente pelo IAP ficam no próprio bairro da Caximba, em Curitiba, e em um terreno em Fazenda Rio Grande, na região metropolitana.	17/04/2009: Curitiba e Fazenda Rio Grande ganham licença	
Mai/2009	Cinco empresas entram na etapa final da licitação do Sipar. São elas: os consórcios Gralha Azul, Paraná Ambiental, Pró-Ambiente e Recipar e a empresa Tibagi Engenharia e Construção.	04/05/2009: Cinco empresas são classificadas para tratar o lixo.	

(Continua)

(Continuação)

Mai/2009	Abertura de propostas é adiada. O adiamento cumpre despacho do Tribunal de Contas (TC), que solicitou mais prazo para análise da licitação em andamento. As informações são da assessoria de comunicação da prefeitura de Curitiba.	07/05/2009: Comissão de licitação do lixo adia abertura de propostas.	Processo 19313/08 do Tribunal de Contas do Paraná
Mai/2009	PMC conseguiu duas vitórias na Justiça, em ações movidas pelas empresas Qualix, desclassificada na fase de habilitação, e Tibagi Engenharia, que ainda estava na disputa e começa a análise de preços.	15/05/2009: Consórcio do lixo começa a analisar propostas de preço.	
Jul/2009	A licitação segue parada, uma vez que há uma liminar TJ, contra s duas empresas classificadas na fase de proposta de preço, impedindo que o processo continue.	03/07/2009: Processo de licitação do lixo está parado.	
Jul/2009	A Organização Não-Governamental Aliança para o Desenvolvimento Comunitário da Caximba (Adecom) ingressa no Fórum Cível com ação civil pública pedindo o cancelamento da licença prévia do terreno aprovado para receber o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar) no bairro da Caximba, em Curitiba.	07/07/2009: ONG entra com ação para cancelar licença para aterro. 08/07/2009: Moradores da Caximba fazem manifestação contra novo aterro. 14/07/2009: Municípios da região metropolitana bloqueiam alternativa para Caximba.	Agravo de Instrumento (604303-4) do TJPR.
Jul/2009	O Instituto Ambiental do Paraná (IAP), órgão ligado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, poderá embargar o projeto que prevê a continuidade da utilização do aterro da Caximba, no sul da Curitiba, para forçar o Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos a buscar um novo local para o depósito e o tratamento do lixo.	28/07/2009: IAP ameaça embargar Caximba	

(Continua)

(Continuação)

Ago/2009	TJ cassa liminar que atrasou a abertura dos envelopes em maio, mas TCE mantém outra liminar que continua impedindo o processo	05/08/2009: TJ concede liminar contra novo aterro na Caximba. 13/09/2009: Sete anos depois, secretário quer “antecipar problemas. 18/08/2009: Caminho livre para o lixo.	
Ago/2009	O Tribunal de Justiça (TJ) cassou uma liminar que impedia a abertura com a proposta de preço de duas das cinco participantes do processo. Segundo o TCE, uma liminar anterior mantém toda a licitação interrompida.	20/08/2009: TCE diz que licitação continua suspensa	
Ago/2009	Reportagem da Gazeta do Povo sobre como o SIPAR seria uma inovação.	20/08/2009: Sipar representa evolução no tratamento de lixo	
Dez/2009	Prefeitura de Mandirituba libera o terreno apenas para implantação da usina, não para aterro. A desembargadora Regina Afonso Portes do TJPR libera a continuidade da licitação. A empresa Recipar é declarada a vencedora da licitação, mesmo com a decisão contra do TCE/PR.	09/12/2009: Empresa vencedora da licitação do lixo deve ser conhecida na quinta-feira. 09/12/2009: Tribunal de Justiça põe fim a impasse da licitação do lixo. 10/12/2009: Consórcio Recipar vence licitação do lixo de Curitiba e região. 10/12/2009: Vencedor tem irregularidades.	Acórdão nº 1181/09 do TCE/PR. Ata de Reunião da Comissão Especial de Licitação do Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos Análise e Julgamento de Recurso – Fase De Proposta de Preço.
Fev/2010	IAP nega licença ambiental para o terreno preferido para instalação do Sipar. Sem uma área apropriada, o projeto fica parado novamente.	23/02/2010: Falta saber: aonde vai o lixo?	
Fev/2010	O presidente do Tribunal de Contas do Estado (TCE), Hermas Brandão, afirma que o Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos não deveria fazer a contratação da empresa vencedora enquanto não tivesse sido julgado o mérito da ação que tramita no Judiciário.	23/02/2010: Presidente do TCE contesta licitação	ACÓRDÃO no 1181/09 –TCE/PR

(Continua)

(Continuação)

Março/2010	O desembargador Carlos Hoffmann, presidente do TJ-PR, indeferiu o pedido de cassação da liminar que paralisou o processo.	26/02/2010: Decisões complicam novela do lixo curitibano. 03/03/2010: IAP propõe usina e aterro separados. 10/03/2010: Prefeitura agora procura nova área.	Apelação Cível 567724-1 do TJPR. Ata de Reunião da Comissão Especial de Licitação do Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos Análise e Julgamento de Recurso – Fase de Proposta Técnica
Abr/2010	A prefeitura de Curitiba anuncia que o Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos credenciará áreas na região metropolitana, que estavam em processo de implantação de aterros sanitários particulares, para receber o lixo da capital e de outros 18 municípios vizinhos.	04/05/2010: Consórcio busca áreas para aterro. 11/05/2010: Consórcio descartou área própria.	
Ago/2010	O Tribunal de Justiça do Paraná (TJ) vetou a instalação de um novo aterro sanitário em um terreno próximo ao local onde já funciona o atual depósito de rejeitos de 20 cidades da região metropolitana de Curitiba. Terreno em Mandirituba aguarda licenciamento.	11/08/2010: Justiça proíbe novo aterro na Caximba. 13/08/2010: Novo aterro aguarda licença ambiental. 25/08/2010: Indefinição sobre lixo não preocupa consórcio.	
Set/2010	A prefeitura de Mandirituba aguarda uma decisão judicial que derrube a liminar que autoriza a empresa Cavo a obter licença ambiental para instalar um aterro sanitário no município, mesmo sem uma declaração municipal exigida pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP).	10/09/2010: Mandirituba recorre contra aterro da Cavo.	
Out/2010	IAP libera aterro provisório na Fazenda Rio Grande, uma vez que o prazo da Caximba está chegando ao fim.	13/10/2010: IAP libera aterro provisório.	

(Continua)

(Continuação)

Out/2010	Mandirituba recebe licença para o lixo	19/10/2010: Mandirituba recebe licença para o lixo. 19/10/2010: Consórcio do lixo recebe licença ambiental para terreno em Mandirituba	
OUT/2010	O Consórcio Intermunicipal para a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba e Região Metropolitana teria de corrigir todas as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) no processo de concorrência pública para implantação da usina de reciclagem de lixo, o chamado Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar).	27/10/2010: Licitação do lixo tem derrota	
JAN/2011	Mandirituba recorre da licença e autorização para implantação do Sipar.		Agravo de Instrumento nº 710.556-4
Mar/2011	Mandirituba mantém veto que libera aterro	02/03/2011: Mandirituba mantém veto que libera aterro 02/03/2011: Câmara mantém veto de prefeito e Mandirituba pode receber o Sipar.	
Jul/2011	A construtora Tibagi – que assegurou na Justiça a condição de vencedora da concorrência internacional para a implantação do sistema.	21/07/2011: A usina do lixo já pode sair	AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 734655-4 do TCE/PR
Abr/2012		02/04/2012: Veja os principais acontecimentos da licitação do Sipar	
Abr/2012	A PMC acata a decisão do TCE.	02/04/2012: Indefinição atrasa “indústria” do Lixo	
Out/2013	A licitação é oficialmente suspensa e volta à estaca zero, devido ao imbróglio judicial.	03/10/2013: Suspensa, licitação do lixo volta à estaca zero. 03/10/2013: Consórcio intermunicipal suspende licitação do lixo para Curitiba e Região.	

(Continua)

(Continuação)

Dez/2014	Fruet é eleito novo presidente do Conresol.	18/12/2014: Fruet é reeleito para a presidência do consórcio do lixo	
Mai/2015	Para tentar uma saída, e ainda voltar à vanguarda na área ambiental, a prefeitura firma acordo com um braço do Banco Mundial, a International Finance Corporation (IFC), que apresentará proposta para remodelar o sistema de gestão de Resíduos.	31/05/2015: Curitiba contrata estudo para tentar voltar à vanguarda na gestão do lixo	Documento do IFC.
Jul/2015		29/07/2015: Resíduos sólidos, sem solução	
Dez/2015	Gazeta publica artigo com crítica a GRSU de Curitiba e Região.	15/12/2015: O lento caminho do lixo	
Jun/2016	Prefeito de Curitiba, Fruet, anuncia novo modelo de coleta, transporte e tratamento dos RSU.	23/06/2016: Curitiba anuncia novo modelo de coleta, transporte e tratamento de lixo	
Nov/2016	Prefeito não consegue concluir o processo licitatório para a GRSU.	03/11/2016: Fruet deixa para Greca concluir licitação do lixo	
Abr/2017	Há 20 dias para vencer o contrato emergencial da GRSU, Greca descarta projeto de Fruet para a coleta de lixo em Curitiba. A PMC promete lançar nova licitação em 6 meses.	04/04/2017: Greca descarta projeto de Fruet para a coleta de lixo em Curitiba	
Mai/2017	Secretaria do Meio Ambiente explica porque descartou o projeto do IFC.	02/05/2017: Secretário explica motivos para abandonar projeto de Fruet para a coleta de lixo	Ata 35ª da Sessão Ordinária da CMC.

Fonte: Autoria própria, 2017.

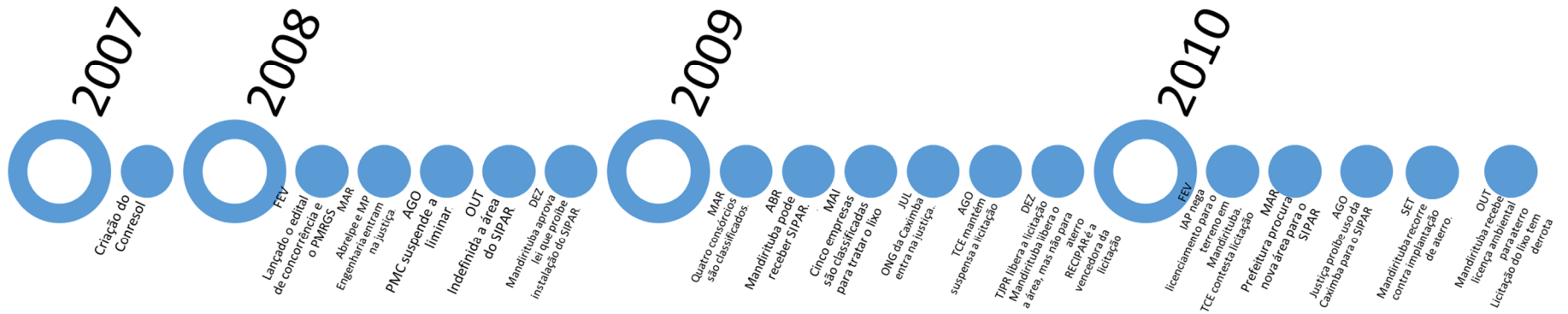
A partir dos acontecimentos verificados na linha do tempo, percebe-se que os problemas estavam entrelaçados entre diversos embates envolvendo os atores que participavam do processo de licitação. A cada avanço para uma fase diferente, levantava-se uma questão que questionava a validade do edital ou alguma situação, relacionada a localização ou a um desentendimento entre órgãos públicos. A localização, ou a falta da definição exata de um local, é o problema que mais levantou problemas jurídicos e envolveu desde as empresas privadas até a população.

A licitação do Sipar teve três momentos que podem ser percebidos na linha do tempo: logo no início, houveram problemas no edital, apontados pelas empresas participantes. Estavam envolvidos o consórcio (prefeituras), as empresas e o TJ como mediador e cumprindo seu papel de decidir com base nos fatos apresentados. Desde o lançamento da concorrência, havia a questão da falta de um local, que de problema técnico passou a ser tratado e visto como um problema principal. E é no segundo momento que se observa o embate envolvendo IAP, população, TJ e as prefeituras. Não havia consenso até mesmo entre as prefeituras consorciadas; não havia concordância em receber os resíduos dos outros municípios. Para evitar, houveram manobras até mesmo legislativas para barrar o projeto de implantação. Quando não partiu do poder executivo, a população tomou providências, como foi o caso de Curitiba.

Mesmo com a liberação da área de Mandirituba (este acontecimento será melhor explorado na análise do material), ainda havia pendente a questão técnica apontada pelo TCE como problemáticas no edital. Esse terceiro momento é caracterizado por vetos constantes do TCE quanto ao edital publicado. Com os sucessivos pedidos de mudança em inúmeros itens do edital, o Conresol acabou suspendendo definitivamente a licitação. Essa questão que ficou pendente com a troca de gestão, a qual optou por um plano alternativo.

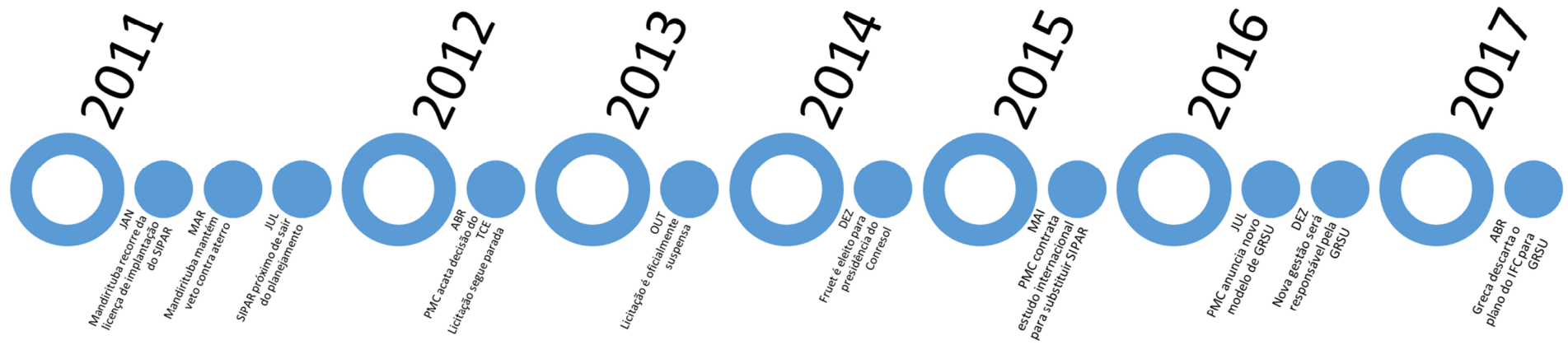
Considerado um projeto ultrapassado, a usina foi descartada e um novo estudo entrou em curso, desenvolvido pelo International Finance Corporation (IFC), sugerindo uma parceria público-privada. Porém, uma nova troca de gestão fez com que não houvesse tempo hábil para aplicar o estudo, na prática. O prefeito eleito de Curitiba optou por não utilizar o estudo da gestão anterior e propôs um novo plano de gestão de resíduos para o consórcio. Entretanto, até a época de coleta de dados dessa pesquisa, que data até o mês de agosto de 2017, não havia uma proposta formalizada.

Figura 9 - Linha do Tempo 2007 a 2010



Fonte: Autoria própria (2017).

Figura 10 - Linha do Tempo 2011 à 2017



Fonte: Autoria Própria (2017).

5.1.4 Análise Qualitativa das Informações

Para entender como cada ator estava ligado às situações ocorridas no processo de licitação foi elaborada, no software, uma rede que demonstra as unidades de registros e as famílias interligadas entre si. Após essa etapa, é perceptível que os problemas envolvendo conflitos de interesse entre o Estado e o Município estavam diretamente envolvidos com os problemas de localização, problemas técnicos do edital e representatividade política. Na leitura das notícias, observa-se que tal impasse foi levantando nos trechos:

“A demora na definição da área e na licitação para a escolha do operador do sistema provoca o impasse entre a prefeitura de Curitiba e o IAP.” (Gazeta do Povo, 13 abr. 2009).

“O consórcio depende ainda de licença ambiental para implantar o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos no município de Mandirituba. E o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) já declarou que não irá fornecer a licença.” (Gazeta do Povo, 23 fev. 2010).

“Uma manifestação popular adiou mais uma vez a decisão sobre a Lei Municipal 483 de Mandirituba, na região metropolitana. (...) A sessão começou por volta das 19h20 e várias pessoas, contrárias a instalação do Sipar na cidade, lotaram o plenário da Câmara. Cerca de 150 pessoas foram ao local e quem não conseguiu entrar ficou do lado de fora.” (Gazeta do Povo, 13 fev. 2009).

Quando as informações foram devidamente codificadas e categorizadas, observa-se a participação dos atores envolvidos e como as situações estão integradas entre si, representados na figura 11:

Figura 11 – Relações Atores x Situações



Fonte: Autoria própria, 2017.

Os acontecimentos que estiveram ligados ao entrave na continuidade da licitação foram codificados e agrupados, de acordo com cada ator envolvido em cada situação. Assim, resultaram as unidades explicitadas no capítulo da metodologia: Estado x Município, Problemas técnicos, Problemas de localização e Representatividade política.

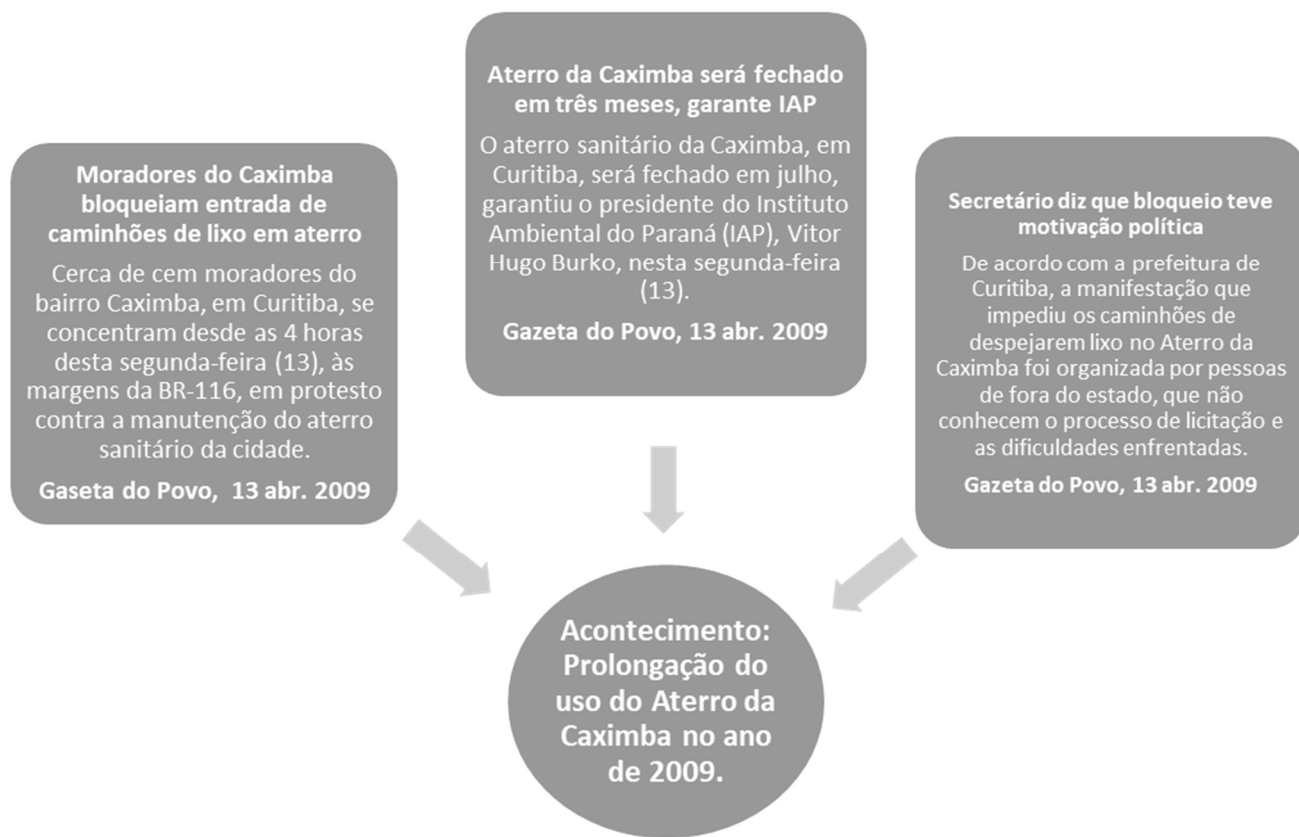
5.1.4.1 Estado x Município

Nessa situação foram agrupadas todas as notícias relacionadas ao embate entre a opinião do IAP, Prefeituras e Conresol. Assim, percebe-se que o principal acontecimento relatado foi a questão da desativação do aterro da Caximba e com isso, a pressa em procurar uma solução. Além disso, houve a sugestão da continuidade do uso de outro terreno na Caximba, opção que foi fortemente refutada pelo IAP e pela população local. Tal situação envolveu um processo jurídico por meio de uma ONG local e também acarretou em problemas de localização para o Sipar, já que a opção viável fora descartada.

Houve um impasse e acusações de interesses políticos por trás da impossibilidade da utilização do terreno para implantação do Sipar e também quanto a prolongação do uso do próprio aterro, enquanto não havia uma solução para o local que seria instalada a usina. O IAP se demonstrou irredutível, o que aumentou as tensões entre Estado e Município. Outro fator levantado foi a falta de entendimento sobre a definição do que era um aterro para o IAP, que divergia da definição do Conresol. Todos os locais eleitos (Curitiba, Mandirituba e Fazenda Rio Grande) para o recebimento da usina dependiam do licenciamento do IAP, que demonstrou claramente a preferência pela área de Fazenda Rio Grande.

Ao noticiar os fatos, a Gazeta do Povo seguia um padrão de duas a três notícias sobre o mesmo fato, sob viés diferentes, representadas na figura 12:

Figura 12 – Padrão de matérias da Gazeta do Povo



Fonte: Autoria própria, 2017.

Segundo Haswani (2013), quando se procura uma comunicação pública eficiente, deve-se focar no objeto, nesse caso tratado como o interesse público, e não nos sujeitos (públicos ou privados). Para verificar o foco da comunicação nessa família, a comunicação pública foi considerada um processo que envolve três dimensões e o foco é o resultado entre o cruzamento entre elas:

- **Promotores/emissores:** foram considerados o representante do IAP, os representantes da prefeitura e a população entrevistada. Nessa dimensão há a origem da informação.
- **Finalidade:** a Gazeta do Povo, como empresa de comunicação que detém as informações, direciona a finalidade de tais informações.
- **Objeto:** para quem a notícia foi direcionada depois da tratamento de informações por parte do veículo de comunicação.

Observando a predominância de notícias que demonstram a opinião de ambos os lados, percebe-se que há a intenção do envolvimento do cidadão como ator no acontecimento, para que o mesmo possa se posicionar diante das informações veiculadas. O desafio apontado por Zémor (2009) é justamente a redução do cidadão a um cliente receptor de informações, sujeito a interpretação dos meios de comunicação. Evidente que não há imparcialidade integral no material, porém, a publicação de opiniões distintas, em matérias diferentes, que tratam do mesmo assunto pode conceder ao receptor a decisão de formular uma opinião e se posicionar diante do ocorrido. Essa ponte entre cidadão e governo é um dos objetivos da comunicação pública, visando a circulação de informações dos pontos de vista dos atores envolvidos (MATOS, 2011). Nesse sentido, de forma mais simplificada possível, a imprensa cumpriu o seu papel de articuladora entre os atores, deixando o posicionamento para o próprio leitor.

Quanto ao levantamento dos documentos relacionados ao acontecimento, não há de forma pública, disponível para pesquisa e análise. As informações obtidas vieram diretamente do que estava disposto no veículo de comunicação. A questão de processos da população contra a prefeitura está inserida na família Representatividade Política que será abordada no tópico 5.4.1.4. A relação completa entre as notícias, documentos, atores e situações estão representadas no APÊNDICE II.

5.4.1.2 Problemas técnicos

Um dos problemas alegados no edital eram de procedência técnica. Nesse grupo, os problemas técnicos estão apontados na ação que duas empresas abriram contra o consórcio. A licitação, no início de 2008, foi contestada pela Abrelpe e a empresa SPL Engenharia. As empresas conceituaram como problemas técnicos a falta da definição de local no edital e a falta de apresentação de um Plano de Saneamento Básico, conforme previa a Lei de Saneamento Básico. Essa ação atrasou a continuidade do processo por cinco meses, quando a Prefeitura de Curitiba impetrou um mandado de segurança e o Tribunal de Justiça concedeu a decisão favorável ao consórcio. Esse foi o primeiro entrave judicial relacionado aos problemas técnicos e estão representados pelo quadro 11, relacionando como foi divulgado no

jornal e como está descrito na ação judicial. As relações obtidas no Atlas Ti estão no APÊNDICE III.

Quadro 11 – Problemas Técnicos

GAZETA DO POVO	Processo 04750489 - TJPR
<p>RMC procura solução para aterro da Caximba 03/03/2008 Recurso Mas a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais e a MB Engenharia e Meio Ambiente não concordam com a forma como o processo é conduzido e entraram na Justiça para cancelar o edital. Alegam que é impossível viabilizar a formulação de propostas técnicas e dos preços para participar da licitação sem conhecer o local onde será instalado o aterro.</p>	<p>(...)Em suas razões, defende a agravante que a decisão de primeiro grau não pode prevalecer, argumentando ser inconcebível aguardar a contratação para só então se analisar a legalidade do Edital.</p> <p>Sustenta que não foram cumpridas as exigências constantes na Lei de Saneamento Básico, que determina, "como condição para a validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, a existência de Plano de Saneamento Básico, englobando o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas" (fls. 06).</p> <p>(...)Alega, ainda, que não houve a indicação, no Edital, da área onde os serviços deverão ser prestados, o que inviabiliza a formulação das propostas técnicas e dos preços pelas empresas participantes, uma vez que as características topográficas da área, bem como as do solo, influenciam a determinação do preço.</p>

(Continua)

(Continuação)

<p>Justiça cassa liminar que impedia licitação do consórcio do lixo 12/08/2008</p> <p>A Prefeitura de Curitiba vai poder terminar o processo de licitação para as empresas interessadas no consórcio intermunicipal do lixo, que é formado por Curitiba e mais 15 municípios da região metropolitana e vai gerenciar o destino dos resíduos sólidos dessas cidades. Nesta terça-feira (12), a 4.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR), derrubou as duas últimas liminares que impediam a sequência da licitação.</p> <p>Justiça libera licitação do lixo Aterro sanitário da Caximba tem prazo de utilização prorrogado até julho do ano que vem 12/08/2008</p> <p>A prefeitura de Curitiba está liberada para dar continuidade à licitação para o tratamento o lixo produzido na capital e em outros 14 municípios da região metropolitana. Ontem, a 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná negou provimento aos agravos interpostos pela Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública (Abrelpe) e por uma construtora que participava do processo. Com isso, a prefeitura deverá marcar nos próximos dias nova data para as empresas interessadas apresentarem suas propostas técnicas e de preço. A data original para o recebimento de propostas era 9 de março.</p>	<p>(...)por outro lado, de se ver, que a licitação se refere à tecnologia a ser implantada, sendo claro que, conforme a tecnologia vencedora, o local a ser escolhido pelo consórcio licitante poderá ser diferente. Assim, a inexistência de plano básico sobre um local determinado decorre do fato do local, ainda ser, também, indeterminado, restando esta inter-relação como dependente do resultado da licitação. E, neste norte, não se vislumbra nenhuma ilegalidade em tal ocorrência.</p> <p>(...)Assim, a demora na resolução da lide, implica em risco ao equilíbrio do meio ambiente, não só do município de Curitiba, como de todos os outros da sua Região Metropolitana, implicando, também, em sério risco a saúde de toda a população destes municípios, pois o Aterro Sanitário da Caximba, que recebe os resíduos sólidos de toda esta região, encerrará suas atividades no final deste ano de 2008. Só por tal circunstância já se verifica que não é possível dar guarida a simples interesses econômicos individuais em detrimento dos direitos constitucionais de toda uma população. Não fosse isto, de se dizer que no Edital em questão, não se vislumbra nenhuma ilegalidade.</p>
--	--

Fonte: Autoria própria, 2017.

Tal como Duarte (2007) postula, a imprensa na dimensão da Comunicação Pública tem o papel de viabilizar um espaço de diálogo entre os atores envolvidos nos acontecimentos noticiados. Nesse caso, percebe-se que a Gazeta do Povo noticiou de forma sucinta o que estava acontecendo durante o processo de licitação. Essa divulgação pode ser considerada, dentro do modelo proposto por Duarte (2007), como a promoção do interesse público e a interação entre o governo e cidadão, quando os fatos são divulgados para situar o principal interessado. É visto que, no processo judicial há a ênfase na questão de que o interesse privado não deve, de forma alguma, prevalecer sob o interesse público. Porém, esse adendo não foi noticiado em nenhuma matéria referente ao caso.

Após resolvida essa questão com as empresas, o Tribunal de Contas se manifestou contra a licitação alegando a falta de tempo hábil que as empresas participantes teriam para elaborar as propostas. Essa recomendação veio por meio de uma ação que outra empresa, a Ecosystem, abriu contra o consórcio. Com isso, o TC autorizou a abertura das propostas iniciais e avaliação das propostas técnicas, mas a fase de análise de preços acabou pausada por conta da ação.

Somente após nove meses a licitação teve andamento, mas foi barrada novamente por uma recomendação do TC, que considerou a análise técnica desigual para os participantes. O consórcio, com autorização do TJ prosseguiu com o processo licitatório, sendo essa atitude considerada ilícita e desobediente por parte do TC. Os acontecimentos foram compilados no quadro 12:

Quadro 12 – Problemas Técnicos

GAZETA DO POVO	Processo 19313/08 TC/PR
<p>Tribunal de Contas autoriza sequência da licitação do consórcio do lixo 19/08/2008</p> <p>A licitação do Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, que vai gerenciar o tratamento e destinação final do lixo de Curitiba e outros 15 municípios da região metropolitana, foi mantida pelo Tribunal de Contas do Estado (TC).</p> <p>(...)</p> <p>Um dia antes da entrega dos envelopes, a empresa Ecosystem, de São José dos</p>	<p>Nos autos de nº. 19313/08, a representante ECOLÓGICA DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS INDUSTRIAIS LTDA. informou que impugnou administrativamente o edital em comento, mas que até o momento da interposição do pedido de representação não havia sido respondida. Em sequência, apontou as seguintes irregularidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Escolha de Regime de Concessão de Serviço Público; 2) Indefinição do objeto da licitação;

<p>Pinhais (região metropolitana), também entrou com uma representação no TC pedindo a suspensão da concorrência pública. A alegação era que não houve tempo suficiente para enviar os documentos de habilitação ao consórcio do lixo.</p> <p>(...)</p> <p>O TC afirmou que “o prazo para renovação de eventuais certidões e documentos vencidos, concedido pela Comissão de Licitação, mostrou-se razoável”, segundo comunicado emitido pela assessoria de imprensa da prefeitura. Segundo o conselheiro, vários interessados conseguiram apresentar os envelopes com os documentos pedidos no edital de licitação.</p>	<p>3) Ilegalidade da transferência total da responsabilidade por danos decorrentes da execução do serviço;</p> <p>4) Restritividade do prazo para pedido de esclarecimentos: (...)deverão ser encaminhadas à Comissão de Licitação em até 10 dias úteis imediatamente anteriores à data designada para a abertura das propostas.</p> <p>5) Descumprimento do prazo mínimo de publicidade: conforme alega, entre a data de disponibilização do edital e a data de realização do primeiro evento do certame (no caso, a visita técnica) não se passaram 45 dias como determina a Lei nº. 8.666/93.</p> <p>Em razão disso, o Corregedor Geral à época, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, determinou, em 21/01/2008 (fls.270/271), que a Presidente da Comissão Especial de Licitação fosse intimada para informar quais medidas haviam sido adotadas em relação à impugnação administrativa realizada pela representante, bem como o número de empresas participantes e o número de licitantes habilitados no certame.</p> <p>(...)</p>
--	--

(Continua)

(Continuação)

<p>Comissão de licitação do lixo adia abertura de propostas Preços sugeridos pelas empresas, que seriam revelados ontem, só serão conhecidos no dia 19 deste mês 07/05/2009</p> <p>A Comissão Especial de Licitação do Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos transferiu para 19 de maio a abertura das propostas de preço das empresas que participam da licitação para instalação do Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar) da região metropolitana de Curitiba. O adiamento cumpre despacho do Tribunal de Contas (TC), que solicitou mais prazo para análise da licitação em andamento. As informações são da assessoria de comunicação da prefeitura de Curitiba.</p> <p>(...)</p> <p>Consórcio do lixo começa a analisar propostas de preço Habilitadas na fase de análise de propostas técnicas, cinco empresas continuam na concorrência pública 15/05/2009</p> <p>O Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos abrirá na próxima terça-feira as propostas de preço que poderão definir a empresa que gerenciará o lixo de Curitiba e outros 16 municípios da região metropolitana nos próximos 20 anos. Nesta semana, a prefeitura de Curitiba (que está à frente do consórcio) conseguiu duas vitórias na Justiça, em ações movidas pelas</p>	<p>Sendo assim, considerando a escassez do prazo para uma análise com profundidade das informações e documentos trazidos em resposta pelo Consórcio (a qual, vale frisar, foi protocolizada em 04/05/2009, não restando, portanto, mais do que 03 (três) dias para a formação de convicção deste relator) (...)entendi ser conveniente o prazo mínimo de dez dias para a eventual abertura das propostas comerciais, período necessário para aperfeiçoamento do conhecimento de todas as questões envolvidas.</p> <p>(...)</p> <p>Em atendimento ao pedido, o Consórcio Intermunicipal aportou resposta em 15/05/2009 (protocolo nº.219672/09) noticiando que todos os aspectos relacionados aos questionamentos realizados por terceiros haviam sido vencidos e que não havia óbice para a abertura das propostas de preços, o que, inclusive, não eliminaria a possibilidade de impugnação da licitação.</p>
--	--

<p>empresas Qualix, desclassificada na fase de habilitação, e Tibagi Engenharia, que ainda está na disputa.</p> <p>Caminho livre para o lixo Tribunal de Justiça derruba última liminar que impedia a licitação para definir qual empresa vai operar novo sistema</p> <p>19/08/2009</p> <p>Caiu a última liminar que impedia a continuidade da licitação que vai determinar quem vai operar o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar). Desembargadores da 4.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça foram responsáveis pela suspensão da ação. Com a decisão, o Consórcio Intermunicipal para a Gestão de Resíduos Sólidos abrirá os envelopes com os preços das empresas Recipar Soluções Ambientais e Paraná Ambiental, as duas mais bem avaliadas na questão técnica.</p> <p>TCE diz que licitação continua suspensa</p> <p>20/08/2009</p> <p>O Tribunal de Contas do Estado (TCE) do Paraná divulgou nota, na tarde de ontem, afirmando que a licitação para a escolha da empresa ou consórcio que vai operar o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar) de Curitiba e região metropolitana continua suspensa. Na quarta-feira, o Tribunal de Justiça (TJ) cassou uma liminar que impedia a abertura com a proposta de preço de duas das cinco participantes do processo. Segundo o TCE, uma liminar anterior mantém toda a licitação interrompida.</p>	<p>(...)</p> <p>A modificação de fato promovida irregularmente pela Comissão de Licitação causou uma situação no mínimo estranha, pois ao mesmo tempo que a Corte de Contas mantinha a suspensão integral da fase de abertura de proposta de preço - não atendida por conduta ilícita da Comissão de Licitação (...)</p> <p>Após a TIBAGI ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA. noticiou que a liminar judicial teria sido suspensa por ato do TJ/PR e solicitou a manutenção da liminar concedida por esta Corte de Contas, a qual não teria sido cumprida pelo Consórcio Gestor e pela Comissão de Licitação. Ressalte-se que a decisão judicial teria sido proferida nos autos de Agravo Regimental Cível nº 589646-6/01, na sessão da 4.^a Câmara Cível de 18/08/09 (terça-feira), entretanto, o acórdão em questão ainda não teria sido sequer registrado e publicado e, mesmo assim, já teria sido designado o dia 20/08/09 (quinta-feira), às 10 horas, para abertura dos envelopes comerciais dos consórcios RECIPAR e PARANÁ AMBIENTAL.</p>
---	---

<p>Indefinição atrasa “indústria” do lixo</p> <p>A pedido da Justiça, consórcio anula resultado da licitação para construção do Sipar. Processo volta à estaca zero.</p> <p>02/04/2012</p> <p>A novela que envolve a implantação do Sistema Integrado de Aproveitamento de Resíduos Sólidos (Sipar), que deveria receber o lixo de Curitiba e outros 18 municípios do consórcio após o fechamento do aterro da Caximba, ganhou um novo capítulo.</p> <p>Neste mês, a prefeitura de Curitiba decidiu acatar uma decisão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), de dezembro de 2009, que determina a desclassificação de duas empresas que participaram da licitação. O argumento do tribunal é de que essas concorrentes não atendiam às exigências técnicas do edital.</p> <p>A decisão tardia do Executivo municipal culminou na desclassificação do consórcio vencedor Recipar e do Paraná Ambiental, que ficou em segundo lugar. As empresas foram consideradas inaptas a prestar os serviços exigidos para o Sipar.</p>	
--	--

Fonte: Autoria própria, 2017.

Percebe-se que há um ruído entre a troca de informações entre os órgãos jurídicos, TJ e TCE, o consórcio e a imprensa. O processo comunicativo acabou prejudicado, de maneira que informações diferentes sobre um mesmo fato acabaram circulando no jornal. Esse ruído na fonte enfatizou o desentendimento entre os tribunais e também a falha de comunicação.

Outro papel importante da imprensa nessa conjuntura foi a tentativa de possibilitar o acompanhamento da sociedade quanto ao problema que a afetava diretamente. A comunicação age como um instrumento no ciclo de política pública, que enfatiza a importância da interpretação de informações disponíveis para entender os problemas ocorridos e quais os efeitos que os mesmos causaram (KRAFT;

FURLONG, 2010). Se a informação não for clara, haverá um ruído que pode influenciar negativamente a compreensão da notícia por parte do cidadão (RABAÇA; BARBOSA, 2002). A imagem das instituições públicas pode ser prejudicada, uma vez que a forma como os fatos foram noticiados apontam o desencontro entre os órgãos públicos. De forma indireta, com esses entraves, o atraso na licitação implicava, também, no impasse da desativação do Aterro da Caximba.

5.4.1.3 Problemas de localização

Essa conjuntura está diretamente ligada ao problema técnico apontado como falta de indicação de local para a usina e também pelo impasse quanto aos municípios não aceitarem o recebimento do lixo em seu território. Três áreas eram preferidas pelo Consórcio: Mandirituba, Fazenda Rio Grande e Curitiba. A primeira área foi apontada como a melhor opção, porém, a gestão do município não tinha interesse em receber a usina, com receio que houvesse desaprovação popular e desvalorização da região. Para isso, foi sancionada a Lei Ordinária 483/2008 que proibia o recebimento de resíduos de outras cidades.

Em Curitiba, houve manifestação popular contra e como resultado, uma ação da ONG Aliança Adecom, composta por moradores da região da Caximba, que era viável para o Sipar. O TJ decidiu favorável aos moradores, descartando a área de Curitiba. Assim, após a mudança de gestão da Prefeitura de Mandirituba, o decreto foi revogado, mesmo com a visível desaprovação da população e de parte da câmara de vereadores do município. Para coibir manifestações, o prefeito de Mandirituba, Antônio Maciel Machado, vetou a audiência pública que faria a consulta popular sobre a implantação do Sipar. O IAP concedeu licença prévia, sendo esse ponto unânime entre o órgão e a Prefeitura de Curitiba. No quadro 13 há a relação dos principais eventos relacionados ao certame e no APÊNDICE IV está a rede de notícias e documentos completa.

Quadro 13 – Problemas de Localização

GAZETA DO POVO	LEI MUNICIPAL 483/2008
Municípios criam leis para se livrar do problema 12/03/2009	LEI Nº 483, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2008.

<p>Municípios com condições mínimas para implantar a nova planta de processamento de lixo criaram leis municipais que impedem o recebimento dos resíduos sólidos de outras cidades, caso de Araucária, Campo Largo e Mandirituba.</p> <p>(...)</p> <p>Aprovada em 8 de dezembro do ano passado, a Lei Municipal 483 pode barrar esse processo. O prefeito de Mandirituba, Antônio Maciel Machadinho (PDT), decidiu revogar a legislação, que deve ser apreciada pela Câmara de Vereadores do Município na próxima terça-feira.</p> <p>Lixo mais próximo de Mandirituba Terreno na cidade é o principal candidato a sucessor da Caximba. Uma lei aprovada no ano passado, porém, impede o recebimento dos resíduos gerados por 17 municípios 06/04/2009</p> <p>O prefeito de Mandirituba, Antônio Maciel Machado (PDT), mostra interesse em receber o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar), desde que cumpridos os termos do edital. E o secretário municipal do Meio Ambiente de Curitiba, José Antônio Andreguetto, afirma que o terreno de Mandirituba larga na frente pela avaliação do IAP.</p> <p>Área está a 5 km do centro 06/04/2009</p> <p>A menos de um quilômetro, encontra-se uma pequena vila, que, em caso de escolha da área, deve ser removida. Maria Schuartz Wolff, proprietária de uma das residências, se mostra resignada. "Não adianta tentar lidar</p>	<p>REGULAMENTA INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE ATERRO SANITÁRIO PARA DEPÓSITOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMÉSTICOS, INDUSTRIAIS E HOSPITALAR.</p> <p>À Câmara Municipal de Mandirituba, Estado do Paraná, aprovou e eu, Prefeitura Municipal sanciono a seguinte Lei:</p> <p>Art. 1º Art. 1º Na circunscrição territorial do município de Mandirituba, fica proibido a instalação de aterro sanitário para depósitos de resíduos sólidos domésticos, industriais ou hospitalares de origem e coleta de outro Município.</p>
--	---

com eles. Espero que o lixo não venha para cá”, diz. (...)

Novo aterro aguarda licença ambiental

Área na cidade de Mandirituba é a preferida para receber a indústria de reciclagem de resíduos da Grande Curitiba. IAP promete emitir parecer até o fim do mês

13/08/2010

Outro entrave à implantação do Sipar em Mandirituba é uma lei municipal aprovada em 2008 que proíbe a instalação de aterro sanitário para receber resíduos de outras cidades. Depois de duas tentativas frustradas de mudar a legislação, que resultou em briga entre os vereadores da situação e da oposição, o prefeito Antônio Maciel Machado (PDT) resolveu assinar um decreto, em dezembro do ano passado, permitindo a implantação.

O prefeito defende o Sipar. “Aceitamos a indústria de reciclados porque 96% dos resíduos serão reaproveitados”, diz. Além disso, com a instalação do novo sistema o município passará a arrecadar R\$ 400 mil por mês com o Imposto Sobre Serviço (ISS). Para o presidente da Câmara, o vereador de oposição José Zonette Pinheiro (DEM), “a canetada do prefeito” não tem poder para alterar a lei. “A legislação é anterior, o decreto não tem valor”, considera.

Mandirituba recebe licença para o lixo

19/10/2010

Mandirituba deverá ser a área a receber em definitivo o lixo de Curitiba e outros 19 municípios da região metropolitana (...) Além da concorrência, a população de Mandirituba promete encontrar, via poder judiciário,

<p>meios de impedir a instalação do Sipar na cidade.</p> <p>O secretário municipal do Meio Ambiente, José Antônio Andreguetto, considera a licença prévia mais um avanço.</p>	
---	--

Fonte: Autoria própria, 2017.

Os problemas de localização estão intimamente ligados a família Representatividade Política, uma vez que tais problemas aconteceram justamente por conta das opiniões contrárias a implantação do aterro nas localidades.

5.4.1.4 Representatividade política

Essa conjuntura representa os acontecimentos ligados a divergência de opiniões entre a população e a ação do Consórcio e da Prefeitura Municipal de Curitiba. Está ligada ao problema de localização, mas é focada na falta de diálogo entre o principal interessado, o cidadão, e o governo, representado pelo Conresol e a Prefeitura Municipal de Curitiba.

Houveram duas situações destaque no processo de definição do local do Sipar: a manifestação da população que residia nos arredores da Caximba e a população do município de Mandirituba. No primeiro caso, os moradores, representados pela ONG Adecom, expuseram sua oposição e tomaram medidas judiciais para impedir a implantação do Sipar e obtiveram vitória na decisão judicial. Já a questão de Mandirituba, a população demonstrou a opinião contrária, houve ameaça de processo judicial, porém, não foram efetivados, de fato. O prefeito da gestão na época, decretou e modificou a lei que impedia a instalação do Sipar e obteve licenciamento para tal. Os eventos estão relacionados no quadro 14 e o esquema completo de documentos e notícias encontra-se no APÊNDICE V.

Quadro 14 – Representatividade política

GAZETA DO POVO	Ação Civil pública TJ/PR 0005906-26.2009.8.16.0004
<p>Moradores da Caximba são contra novo aterro</p> <p>O Ministério Público Estadual questionou o relatório de impacto ambiental 16/01/2009</p> <p>Foi realizada ontem, em Curitiba, a terceira e última audiência pública que discutiu a implantação de um novo aterro sanitário, que irá atender a capital e mais 15 municípios da região metropolitana.</p> <p>O Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos apresentou o Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima) para a implantação do Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar) para a população do bairro da Caximba, onde fica o atual aterro sanitário, que encerrará suas atividades em agosto deste ano.</p> <p>Para o padre José Antônio da Cunha, que faz parte da Comissão em Defesa da Caximba, os moradores não aceitarão a instalação na localidade. “Nós convivemos com o lixo há 20 anos. Não o queremos mais aqui.”</p> <p>Manifestação ocorre desde a madrugada desta segunda-feira. Grupo pede fechamento do aterro sanitário</p> <p>13/04/2009</p> <p>Cerca de cem moradores do bairro Caximba, em Curitiba, se concentram desde as 4 horas desta segunda-feira (13), às margens da BR-116, em protesto contra a manutenção do aterro sanitário da cidade. (...) os moradores</p>	<p>AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLANTAÇÃO DE NOVO ATERRO SANITÁRIO. LOCALIZAÇÃO INADEQUADA. TUTELA ANTECIPADA DEFERIDA.</p> <p>1. Em que pese à judiciosidade das alegações veiculadas em sentido contrário, os Municípios devem fazer parte do polo ativo desta demanda, ainda que o consórcio tenha personalidade jurídica. É que qualquer decisão destes autos não afetará diretamente o consórcio, mas sim os entes federados que dele participam.</p> <p>2. Por mais que se tente, não dó para entender - o bom senso normal não permite - como se identificou como possível, viável, a instalação de novo aterro no mesmo bairro onde o que lá existe está sendo fechado - talvez do outro lado da rua - por severos danos ambientais causados, como dito pelo próprio Juízo singular que lavrou a Documento: 55222750 Despacho I vic) - D. Je: 30/11/2015 Página 1 de 5 decisão agravada.</p> <p>3. O Judiciário não está promovendo qualquer escolha em lugar do Executivo. A discriciontrieclacle, a escolha política é, sim, dos gestores, da Administração Pública O que se está a fazer nestes autos é impedir o absurdo, o imoral, o ineficiente, que é construir aterro em local que já fora vetado pelo órgão ambiental competente.</p> <p>(...)</p> <p>Deliberar-se-á aqui, uma vez mais, sobre a reudentada questão do lixo em Curitiba. Muito embora esta sede sumária seja calcada na dúvida - uma vez que o jul7o de certeza dá-</p>

<p>do Caximba são contrários à implantação do Sipar no bairro. “Há um consórcio de diversos municípios e acreditamos que Curitiba já fez a parte dela, com diversos prejuízos sanitários e ambientais à população”, disse Lima.</p> <p>ONG entra com ação para cancelar licença para aterro</p> <p>Adecom aponta problemas no Estudo de Impacto Ambiental para tentar impedir que lixo continue na Caximba</p> <p>07/07/2009</p> <p>A Organização Não-Governamental Aliança para o Desenvolvimento Comunitário da Caximba (Adecom) vai ingressar hoje no Fórum Cível com ação civil pública pedindo o cancelamento da licença prévia do terreno aprovado para receber o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar) no bairro da Caximba, em Curitiba. (...)Ana Luiza argumenta que o Relatório de Impacto Ambiental é insuficiente em certos aspectos, não cumprindo requisitos exigidos pela legislação. “Deve analisar o impacto. Fazer reuniões, entrevistar e levantar a população do entorno. Mas não esclarece esses pontos”, diz.</p> <p>A advogada defende que a licença prévia não analisou o empreendimento a ser instalado, apenas a área. “Sipar não quer dizer nada. É somente um título bonito. A tecnologia empregada será definida na licitação do lixo e, por enquanto, ninguém sabe qual é”, afirma Ana Luiza. “Não se pode emitir uma licença sem conhecer a operação”, acrescenta.</p> <p>Moradores da Caximba fazem manifestação contra novo aterro</p>	<p>se apenas com ampla produção de prova -, algumas certezas brotam do que já foi coligido aos autos: (a) o atual Aterro do Caxirnbba está condenado, podendo funcionar somente até dezembro de 2009: (b) o local onde está situado o Aterro da Caximba deve ser recuperado para o que se requer um plano de monitoramento e recuperação -, pois lá existe passivo ambiental leia-se, danos ambientais quase irreversíveis.</p> <p>(...)</p>
--	--

ONG entrou com uma ação civil pública, com pedido de liminar, pedindo a proibição da instalação do novo sistema de lixo na Caximba

08/07/2009

Cerca de 20 moradores do bairro **Caximba**, de **Curitiba**, se reuniram em frente ao prédio que abriga as Varas da **Fazenda Pública** da capital, na tarde desta quarta-feira (8). Durante a manhã, a Organização Não-Governamental Aliança para o Desenvolvimento Comunitário da Caximba (**Adecom**) impetrou uma ação civil pública, com pedido de liminar, no Fórum Cível pedindo para que não seja implantado o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar) na Caximba.

Segundo **Jadir Silva de Lima**, presidente da Adecom, das 13h às 15h foi feita uma divulgação para as pessoas que passavam pela esquina entre as Ruas Mauá e João Gualberto, no bairro **Alto da Glória**, do por que a ONG ter entrado com uma liminar contra o **Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos**, que reúne Curitiba e mais 16 municípios da região metropolitana.

Publicidade

Os manifestantes estavam com cartazes e apitos para chamar a atenção das pessoas que passavam pelas calçadas. O movimento foi pacífico e não houve registro de confusões.

TJ concede liminar contra novo aterro na Caximba

05/08/2009

O desembargador Rosene Arão de Cristo Pereira concedeu liminar favorável à Aliança

<p>para o Desenvolvimento Comunitário da Caximba (Adecom) para a não implantação do novo Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar) no bairro. Em 8 de julho, a ONG ingressou com a solicitação na 4.ª Vara da Fazenda Pública. Cinco dias depois, a juíza Vanessa de Souza Camargo considerou “descabida a concessão de liminar”. Na data, a magistrada indeferiu também o pedido de um novo licenciamento prévio para a instalação da usina do lixo.</p> <p>Na decisão de ontem, o desembargador Pereira afirma que “por mais que se tente, não dá para entender – o bom-senso normal não permite –, a instalação do novo aterro no mesmo bairro onde o que lá existe está sendo fechado”.</p>	
<p>Area está a 5 km do centro 06/04/2009</p> <p>Localizado a 5 quilômetros do centro de Mandirituba e a um quilômetro da BR-116, administrada pela concessionária OHL no trecho, o atual terreno, em fase de licenciamento pelo IAP, está no espaço destinado para a zona industrial de Mandirituba. A menos de um quilômetro, encontra-se uma pequena vila, que, em caso de escolha da área, deve ser removida. Maria Schuartz Wolff, proprietária de uma das residências, se mostra resignada. “Não adianta tentar lidar com eles. Espero que o lixo não venha para cá”, diz.</p> <p>Conforme Antônio Maciel Machado, prefeito de Mandirituba, há confusão da população de Mandirituba entre os terrenos. Em 2002 e 2003, houve discussão e audiência pública para instalação de um novo aterro em uma</p>	

<p>área da cidade de propriedade da Cavo, com 32 mananciais e floresta primária de Araucária. “Os problemas sociais e ambientais são menores na nova área”, garante o prefeito.</p> <p>Mandirituba mantém veto que libera aterro 02/03/2011</p> <p>A Câmara Municipal de Mandirituba, na região metropolitana de Curitiba, acatou na última terça-feira o veto do prefeito Antônio Maciel Machado (PDT) ao pedido de consulta popular para a implantação do Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar), a usina de reciclagem do lixo, no município. O plebiscito havia sido solicitado de forma unânime pela Casa, com o objetivo de deixar que a população decidisse sobre a vinda ou não do Sipar. Há três anos, a população se mostrava contrária a receber o lixo de Curitiba e outros 18 municípios. (...)A moradora de Mandirituba e presidente da Oscip Ação Ambiental, Ionara Marcondes, disse que a comunidade ficou bastante decepcionada com a atitude dos vereadores. “A população luta justamente pela conquista da consulta popular. Não queremos o lixo aqui. Os vereadores, na verdade, contrariaram bastante a vontade do povo”, diz. Para ela, o processo democrático não foi respeitado.</p>	
--	--

Fonte: Autoria própria, 2017.

A mobilização da sociedade, nessa situação, representada pelos moradores do bairro Caximba, em face de um problema que os incomodava, foi tomar uma atitude para influenciar na decisão política (definição do local para a usina). Lopes (2011) denomina essa mobilização como *advocacy*. O que pode se perceber é que o jornal,

como um instrumento de comunicação, levou ao conhecimento da população da cidade o que estava acontecendo.

Ainda, os representantes do bairro, ao protestarem em frente ao Tribunal de Justiça, buscaram alertar não apenas os decisores, mas a população e os meios de comunicação. Em comparação com o ocorrido em Mandirituba, não houve destaque na mídia sobre o embate entre a vontade da população e as ações da prefeitura, inclusive, quando o prefeito vetou o plebiscito que seria necessário para incentivar o diálogo entre as duas partes. Também não foi noticiado nenhum protesto relevante ou medidas judiciais tomadas por parte dos representantes dos moradores de Mandirituba.

5.1.5 Análise da Comunicação como instrumento no processo de licitação

Com a análise das conjunturas, originou-se uma matriz em que se levantaram os pontos fortes, pontos fracos, ameaças e oportunidades na forma como a comunicação esteve presente na licitação. O quadro 15 representa essa matriz:

Quadro 15 – Matriz da análise

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
Levar ao público os acontecimentos, com fatos inéditos para a população; Acesso direto aos documentos e envolvidos (entrevistas exclusivas); Ter credibilidade como veículo de comunicação mais conhecido e lido na região.	Tendência a defender um ponto de vista, implicando no ponto de vista do jornalista; Sintetização de detalhes importantes presentes nos processos; Desconfiança por parte da população, que o veículo não seja imparcial.
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Possibilidade de influenciar o estímulo da democracia, quando se divulga as ações e informações sobre as políticas públicas;	Desentendimentos entre órgãos públicos e empresas pode gerar ruído na informação; Informações incompletas ou tendenciosas por parte de quem está fornecendo elas podem

<p>Pode auxiliar em proporcionar um espaço de discussão, quando divulga a opinião do interessado (cidadão);</p> <p>Quebrar paradigmas que a imprensa sempre age em prol do interesse particular.</p>	<p>acarretar em uma matéria incompleta ou confusa;</p> <p>Brigas políticas podem influenciar a forma como a notícia é publicada e prejudicar o entendimento por parte do cidadão, ainda, pode afetar a credibilidade do veículo de comunicação.</p>
--	---

Fonte: Autoria própria, 2017.

Quando se analisa todas as conjunturas abordadas, percebe-se que em geral, o jornal Gazeta do Povo, propagou os eventos em notícias, tal como o modelo de DeFleur e Rokeach (1989): haviam as fontes que eram as assessorias de imprensa das prefeituras, órgãos envolvidos, os próprios documentos primários, entrevistas com a população (que além de fonte também era objeto de interesse do processo comunicativo); a mensagem que foi o conteúdo relevante e de interesse público, do ponto de vista do jornalista. A transmissão por meio do jornal impresso, de forma a atingir a maior parte dos interessados, que são representados pelos cidadãos de Curitiba e Região.

A análise do processo comunicativo, tendo como base o modelo proposto por DeFleur e Rokeach (1989), mostrou-se, a partir dos dados obtidos, que a imprensa cumpriu o papel de divulgar as informações que tinha, em um formato que considerava o público capaz de interpretar e internalizar suas próprias opiniões, quando publicavam-se até três matérias diferentes, do ponto de vista de jornalistas diferentes, sobre um determinado acontecimento. Outro ponto é que houveram ruídos, como o embate entre o IAP e a Prefeitura. O jornal assumiu uma posição de espaço para a discussão, quando noticiou acusações por parte da prefeitura quanto ao conflito de interesses (público x particular) na questão da não aprovação do terreno da Caximba para o Sipar.

Nesse ponto a análise sob o viés proposto por Haswani (2013), em que a autora define o foco da comunicação pública deve ser no objeto (interesse geral ou público) e não nos sujeitos (atores: governos e entes privados), mostra que em algumas conjunturas havia a influência e o foco para posicionar o cidadão sobre um fato. O problema da desativação do Aterro da Caximba e os vários entraves na licitação (problemas de localização, descontentamento da população, problemas técnicos que envolviam empresas), tiveram um destaque grande no ano de 2009. Pode-se perceber

que a Gazeta do Povo tentou assumir um polo ativo, tal como Haswani (2013), define em que a instituição assume o papel de querer utilizar a informação para intervir no comportamento dos sujeitos. Outras matérias, com títulos sugestivos de cobrança de uma solução para o problema da GRSU, além da constante expressão sobre o processo licitatório, definido como “a novela do lixo curitibano”, demonstram esse comportamento por parte do jornal.

A comunicação na gestão pública é utilizada como uma ação a fim de tornar o processo de decisão dos governantes democrático e participativo (LOPES, 2011). O processo democrático é complexo, uma vez que o discurso pode diferir da prática. Em uma das conjunturas, envolvendo os cidadãos, prefeitura e consórcio, percebe-se a necessidade que a sociedade teve de ser ouvida. Quando a Adecom tomou providências judiciais e chamou a atenção midiática, utilizou-se da *advocacy*, definida por Lopes (2011) como uma ação que envolveu atores (TJ, população e jornal) para defender uma causa, a não utilização do terreno previsto para implantação do Sipar, próximo ao local do Aterro da Caximba.

Na comunicação, segundo Lopes (2011), o produto é sempre direcionado a algum grupo de interesse. As matérias, na maior parte, foram produzidas com o foco no interessado, o cidadão. Mas em determinados acontecimentos, quando envolvidos os órgãos judiciais ou divergências entre IAP e Prefeitura, foi possível perceber que o direcionamento mudava para os próprios decisores e atores envolvidos, como as empresas privadas que participavam da licitação.

Quanto ao fator dos fundamentos da comunicação pública, propostos por Duarte (2007), houve a identificação de uma demanda social, que pode ser identificada como a solução para o lixo produzido por Curitiba e Região, já que o Aterro estava com o prazo chegando ao fim e o tempo era escasso. A partir da identificação dessa demanda, amplamente coberta pelo jornal, houve a tentativa de promoção do interesse público, veiculando com bastante frequência sobre o assunto. Duarte (2007) destaca a comunicação pública deve agir como um espaço de interação entre os atores envolvidos: governo, empresas, população, no ciclo da política pública. Salaria que o ideal é que a imprensa aja de forma imparcial, que não foi observada tal característica nesse caso. Houveram divergências quanto a opção do Sipar ser a melhor forma de tratamento do lixo, principalmente por parte da população; porém, algumas matérias colocavam o sistema como vanguarda na GRSU, observando nas

chamadas de matérias, tal como “Sipar representa evolução na gestão de resíduos” (GAZETA DO POVO, 2009).

Analisando o período de todo processo de licitação, pode-se verificar que a imprensa esteve presente no ciclo da política pública, como modelo proposto por Souza (2006), na agenda setting, definindo o problema que era o destino do lixo de Curitiba e RMC e o próprio acompanhamento, sendo a comunicação pública representada pelo jornal como uma ferramenta, do processo de licitação, aos fatos que estavam acontecendo, a sintetização do que havia sido deliberado e publicado nos documentos (leis e editais) em forma de notícias para a sociedade.. Ainda que esse projeto não tenha sido implantado, foi importante para que se pudesse acompanhar a não implementação dessa política pública e levantar os problemas ocorridos para esse insucesso.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise das matérias do jornal e documentos disponíveis, foi possível verificar que o processo de licitação envolveu atores e problemas, os quais não eram independentes, mas estavam conectados. As situações em análise trazem a realidade que o interesse particular (seja das empresas participantes da licitação, do IAP e até mesmo do próprio consórcio) sobrepuseram o interesse público e a vontade da sociedade.

A cobertura por parte do jornal cumpre com o objetivo que é esperado, o qual é repassar informações para os leitores. Porém, a informação é colocada pressupondo que o leitor entenda todas as fases que apreciam uma licitação, ou ainda, que tenha acesso aos documentos primários (processos judiciais, por exemplo). Não se pode negar a tentativa do jornal em veicular matérias sob diferentes vieses, de jornalistas distintos, cada qual focando em um ator ou acontecimento e expressando sua opinião de forma implícita, para que o próprio leitor tenha autonomia em tomar uma posição.

Com a leitura das notícias, o que fica claro que não havia, desde os primórdios, no lançamento do edital, consenso entre IAP, Prefeitura de Curitiba e o consórcio. Esse embate foi evidenciado quando os representantes se acusavam de interesses políticos, inclusive, insinuando a manipulação da população para obter ganhos em uma briga de órgãos públicos, noticiados prontamente no jornal.

Em dado momento, coloca-se em questionamento se o interesse público está no centro dessa política pública, porque a análise mostra que a maior parte dos problemas eram interposições de empresas, alegando fatos que influenciavam apenas no interesses delas. A questão de problemas de localização, alegando que a falta de uma localização exata para funcionamento do Sipar, em momento algum foi levada em consideração se a implantação do projeto traria danos aos moradores, inclusive, quando sugerida e preferida uma área que já estava enfrentando oposição por parte da população que residia no local (Caximba).

Outro fato observado é que a imprensa noticiou de maneira que o processo estava dividido entre atores favoráveis ao Sipar (representado pelo próprio Consórcio, as prefeituras de Curitiba e Mandirituba), desfavoráveis ao Sipar (população, IAP, TCE

e empresas que foram desclassificadas durante o processo). Quando se efetua a leitura de todos os acontecimentos, de forma sutil, a própria Gazeta se posiciona a favor da usina, publicando matérias que demonstravam como o projeto parecia ser promissor. Portanto, a impressão que se dá e que evidentemente é esperado, é que o veículo de comunicação não é imparcial como teoricamente deveria ser.

Há o embate entre esses dois lados, os quais eram mediados muitas vezes pelo Tribunal de Justiça. A falta de entendimento entre os dois órgãos jurídicos, TCE e TJ, acabou gerando ruído na informação que foi passada para a população. De um lado, uma ação do Consórcio que foi dar continuidade a licitação porque o TJ havia liberado uma liminar que, no entendimento deles, era um aval para a próxima etapa; do outro lado, o TCE entendeu essa ação como um desrespeito à decisão que manteve a suspensão da licitação, acusando o consórcio de falta de ética no procedimento. É perceptível que há um problema na questão de poder entre os dois órgãos e essa confusão acaba se estendendo para o meio de comunicação, com informações conflitantes.

É importante salientar que, de acordo com o veiculado na Gazeta e a própria análise dos processos que envolviam o TJ, o mesmo pareceu estar buscando o interesse público acima dos ganhos particulares. Esse fato é perceptível em dois processos diferentes, em que sempre se salienta que o bem-estar da população não deveria ser sobrepujado em prol de ganhos pequenos. Nesse ponto é importante que a imprensa procurou destacar e publicar parte desses trechos das ações, de forma a expor como estavam sendo julgados os casos.

Um fator que pode ser considerado negativo na comunicação feita por meio do jornal é que muitos detalhes que poderiam ser melhor explorados nos documentos originais acabaram sendo sintetizados e fragmentados. Não se pode afirmar que foi uma manobra para fomentar a opinião de acordo com o que era publicado, a partir de trechos que interessavam ao veículo de comunicação para induzir o leitor; mas pode-se levar em consideração que as matérias têm que ser objetivas e fáceis de obter a informação necessária, porém, um adendo é que poderiam ter abordado melhor os problemas técnicos, os quais só ficam claros o que são exatamente após a leitura da ação judicial do TCE.

Na conjuntura Representatividade Política, houveram duas situações em que a população demonstrou oposição em relação as decisões tomadas pelas prefeituras. Uma delas foi a questão da implantação do Sipar em uma área bem próxima a qual fica o Aterro da Caximba. A população local se mobilizou e representada pela ONG Adecom conseguiram ingressar com uma ação judicial, tendo a causa ganha. Mas para isso houve a organização dos moradores e as manifestações que foram divulgadas na Gazeta do Povo. Nesse ponto, a população utilizou o meio de comunicação para que sua voz fosse ouvida, estendendo aos órgãos jurídicos.

Não se pode creditar a vitória a essa cobertura jornalística, mas a imprensa teve seu papel importante, quando expos a realidade que estava acontecendo, de forma a mobilizar leitores que não estão contextualizados com o acontecimento ou sequer conhecem a região, mas que é de importância que se divulgue o processo, desde o descontentamento da população ao redor e como chegaram a um resultado benéfico para eles. Desse modo, espera-se que um bom resultado possa levantar as questões de que é possível um processo mais justo e democrático no ciclo de uma política pública.

Outro fato, porém, que se chama atenção na mesma conjuntura é que a população de Mandirituba não obteve o mesmo resultado. Ainda que claramente maior parte da população – ao menos a parte que foi entrevistada pelo jornal – e houvesse a parte legislativa em favor da proibição da liberação do local para implantação do Sipar, houve a aprovação para isso. Embora uma ONG da cidade tenha dito que procurariam meios na justiça para serem ouvidos, não foram encontrados arquivos que constassem e tampouco notícias que mostrassem que houve uma intervenção jurídica. Ainda, o prefeito da gestão na época, resolveu por conta própria cancelar o plebiscito que discutiria a aprovação ou não do terreno para implantação do Sipar. Tal decisão culminou na revolta da população e de parte dos vereadores, mas ainda assim, nada foi feito e o terreno acabou sendo liberado para receber a usina.

Quando se compara os dois casos é perceptível que no segundo exemplo, o jornal divulgava o que estava acontecendo e dessa forma, como a imagem negativa da gestão de Mandirituba prevaleceu após noticiarem o veto da audiência que visava promover o diálogo entre a população e a prefeitura. São dois casos que tiveram resultados completamente diferentes, mas que possuem a mesma natureza. A forma

como foi noticiada difere no conteúdo e a mensagem que pode ser transmitida e interpretada: de um lado há o caso do grupo que se indignou e se organizou para conseguir interferir em uma decisão considerada prejudicial, o que transmite a ideia de democracia; do outro há o grupo que foi silenciado pelo poder público, sem ter seus interesses postos em primeiro plano e que transmitiu como o interesse particular pode guiar as decisões.

Esse trabalho é relevante considerando que a questão da GRSU em Curitiba e RMC voltou a ser questionada com a implantação da taxa de coleta de lixo, cobrada no IPTU. Com isso, houve um aumento no imposto, o que causou questionamento na população, tendo sido pauta de noticiários e matérias em jornais. No início do ano, a Gazeta do Povo publicou uma matéria, aproveitando-se da discussão da taxa de coleta, sobre a questão do Sipar e os novos projetos do Consórcio. Sendo assim, percebe-se que a relevância do assunto está em pauta e a análise feita aqui pode contribuir para levantamento mais aprofundado do que houve no processo licitatório, já que foi levantando superficialmente na referida matéria.

As limitações enfrentadas nessa pesquisa foram, principalmente, a dificuldade de acesso aos documentos originais, como os processos nos tribunais. Além disso, não houve continuidade na cobertura do desfecho do Sipar, o que é observado nos meios de comunicação, uma vez que o fato deixa de ser um fato interessante e passa a ser secundário. Desse modo, não houve, de fato, a conclusão na mídia, o que dificultou na busca por dados referentes a decisão do encerramento do projeto e a análise da pesquisa.

Por fim, a análise do material mostrou que o problema da licitação do lixo foi algo complexo, que envolveu atores e situações, sendo dificultado diversas vezes, a ponto do Conresol desistir do modelo que era considerado promissor. A comunicação fez seu papel básico em todos os momentos que era o de informar. Outras funções, dependendo do acontecimento, também foram atribuídas a ela. Pelo histórico de notícias fica claro como esse capítulo da gestão de resíduos sólidos da cidade de Curitiba e RMC aconteceu, tais como as reviravoltas, bem como a falta de solução até então, para essa questão. Como sugestão de estudos futuros pode-se fazer um comparativo entre o sentido discurso dos agentes envolvidos nesse processo licitatório e as ações efetivamente tomadas.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Afonso de; HOLZBACH, Ariane Diniz. Metamorfoses do contrato representativo: jornalismo, democracia e os manuais da redação da Folha de S.Paulo. **Comunicação, Mídia e Consumo**, São Paulo, v. 5, n. 14, p.149-170, nov. 2008. Disponível em: <<http://revistacmc.espm.br/index.php/revistacmc/article/view/141/141>>. Acesso em: 03 abr. 2017.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. (2015). **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2015**. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2015.pdf> >. Acesso em: 25 fev. 2017.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. (2015). **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2016**. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2016.pdf> >. Acesso em: 25 fev. 2017.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 8419**: Apresentação de projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos. Rio de Janeiro, 1996.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS. **Maiores jornais do Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Grupo Almedina, 2011. 279 p.
- BESEN, Gina Rizpah et al. Coleta seletiva na região metropolitana de São Paulo: impactos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 1, p.259-276, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n3/v17n3a15.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- BEZZON, Lara Andréa Crivelaro. Análise Político-Sociológica do reencontro da sociedade civil brasileira com a cidadania e a democracia segundo a perspectiva da comunicação pública. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org.). **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea Editora, 2004. Cap. 1. p. 17-28.
- BORDENAVE, Juan Díaz E.. Do grunhido ao satélite. In: BORDENAVE, Juan Díaz E.. **O que é comunicação?** Brasília: Editora Brasiliense, 1997. Cap. 1. p. 23-34.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública. In: ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA INTERCOM, 6., 2006, Brasília. **Anais...** Brasília: Intercom, 2006. p. 1 - 14. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1037-1.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. (2007, 17 de janeiro). Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 17 jan. 2007.

BRASIL. (2010, 23 de dezembro). Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 23 dez. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 03 de setembro de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**: Contextos e principais aspectos. 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/contextos-e-principais-aspectos>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**: Contexto e principais aspectos. 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/politica-de-residuos-solidos>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Governo Federal. Indicadores e Métricas para e-serviços. Brasília, 2007. 57 p. Disponível em:

<<http://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/governo/indicadores-e-metricas-para-avaliacao-de-e-servicos>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, à Rio-92**: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BROLLO, Maria J.; SILVA, M. M. Política e Gestão Ambiental em resíduos sólidos: revisão e análise sobre a atual situação no Brasil. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL**, 21., 2001, João Pessoa. Anais... João Pessoa: ABES, 2001. p. 1-27. Disponível em:

<<http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/brasil21/vi-078.pdf>>. Acesso em 03 mar. 2017.

CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes; GONÇALVES, Carlos Alberto. Análise de Conteúdo e Análise de Discurso nas Ciências Sociais. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 5, n. 1, p.1-15, dez. 2003. Semestral.

CECCON, N. P. **Arranjo Institucional do Consórcio Municipal da Região Metropolitana para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos**: Desafios e Oportunidades. 2012. 230 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Gestão Urbana, Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2012.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (Curitiba). Prefeitura Municipal de Curitiba. **Plano De Gerenciamento Do Tratamento E Destinação De Resíduos Sólidos**. 2007. Disponível em: <<http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2010/00083752.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

COSTA, Jean Mário Araújo et al. Federalismo Cooperativo brasileiro: implicações na educação municipal. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p.43-62, jan. 2010.

COUTO, Ismael; HERNÁNDEZ, Alberto. Participación y rendimiento de la iniciativa privada en la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en la frontera México-Estados Unidos. **Gestión y Política Pública**, Cidade do México, v. 21, n. 1, p.215-261, jan. 2012.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 5, n. 3, p.3-28, set. 2009.

DEMAJOROVIC, Jacques; BESEN, Gina R.; RATHSAM, Alexandre A. Os desafios da gestão compartilhada de resíduos sólidos face à lógica do mercado. **Diálogos em ambiente e sociedade no Brasil**, v. 1, 2006.

DEFLEUR, Melvin L.; ROKEACH, Sandra Ball. **Teorias da Comunicação de Massa**. 5. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989. 397 p.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Kroehling(org). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Cap.6. p. 121-133.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13 ed. USA: Pearson Education, 2011.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (Minas Gerais). Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Cartilha de Orientações: Consórcios Públicos para gestão de resíduos sólidos**. Belo Horizonte: Feam, 2016. 17 p.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GONÇALVES, Marilson Alves; TANAKA, Ana Karolina; AMEDOMAR, André de Azevedo. Destinação final dos resíduos sólidos urbanos: alternativas para a cidade de São Paulo através de casos de sucesso. **Future Studies Research Journal**, São Paulo, v. 5, n. 1, p.96-129, jun. 2013. Semestral.

GOMES, Eduardo R.; STEINBRÜCK, Melissa Abla. Oportunidades e dilemas do tratamento de resíduos sólidos no Brasil à luz da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010). **Confluências**, Niterói, v. 14, n. 1, p.100-114, dez. 2012.

Gov.br (2011). **Conheça o Programa de Governo Eletrônico Brasileiro**. Disponível em: URL: <http://www.governoeletronico.gov.br/>. Acesso em 03 set. 2016.

GUERRERO, Lilliana Abarca; MAAS, Ger; HOGGLAND, William. Solid waste management challenges for cities in developing countries. **Waste Management**, [s.l.], v. 33, n. 1, p.220-232, jan. 2013. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.wasman.2012.09.008>. Acesso em 05 abr. 2017.

HALLIN, Daniel C.; MANCINI, Paolo. **Comparing Media Systems: Three models of media and politics**. New York: Cambridge University Press, 2004. 360 p.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação Pública**. São Paulo: Saraiva, 2013. 200 p.

HENRICHES, Joanni Aparecida; SILVA, Christian Luiz da; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de. A contribuição dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional transfronteiriço: atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Informe Gepec**, Toledo, v. 20, n. 1, p.1-18, jan. 2016.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. Policy Analysis for democracy. MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. USA: Oxford University Press, 2006, p. 169-189.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICA E GEOGRAFIA. Pesquisa nacional de saneamento Básico 2008. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: 03 de setembro de 2016.

JACOBI, Pedro R.; BESEN, Gina R. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 25, n. 71, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142011000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 de agosto de 2016.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy**: politics, analysis and alternatives. 3 ed. USA: CQ Press, 2010.

KUNSCH, Margarida Maria Kroehling. Introdução. In: KUNSCH, Margarida Maria Kroehling (Org.). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 14-19.

KUNSCH, Margarida Maria Kroehling (Org.). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. 277 p.

LACERDA, Rogério Tadeu de Oliveira; ENSSLIN, Leonardo; ENSSLIN, Sandra Rolim. Uma análise bibliométrica da literatura sobre estratégia e avaliação de desempenho. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 19, n. 1, p. 59-78, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010430X2012000100005&lng=en&nrm=iso> Acesso em 06 Set. 2016.

LIMA, R. S.; SILVA, Sandra M.C.P. Evaluation of a municipal program of selective collection in the context of the national policy of solid waste. **Acta Scientiarum. Technology**, [s.l.], v. 35, n. 4, p.645-653, 7 out. 2013. Universidade Estadual de Maringá. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciTechnol/article/view/16095>>. Acesso em: 05 set 2016.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, Henrique. FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**: Coletânea - Volume 1, 2006. p. 289-313.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Kroehling(org). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Cap.3. p. 61-80.

LOSADA, P.R. **Consórcio Público**: O instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008, 119 p. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília.

MA, Jing; HIPEL, Keith W.. Exploring social dimensions of municipal solid waste management around the globe – A systematic literature review. **Waste Management**, [s.l.], v. 56, p.3-12, out. 2016. Elsevier BV. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.wasman.2016.06.041>. Acesso em 17 de mar. 2017

MAIA, Hérika Juliana Linhares et al. Política nacional de resíduos sólidos: UM MARCO NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA. **PolÊMica**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p.1070-1080, jan. 2014. Disponível em: <http://www.e-publicacoes_teste.uerj.br/index.php/polemica/article/view/9636/7570>. Acesso em: 15 mar. 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 277 p.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, Maringá, v. 4, n. 3, p.501-519, 2011. Trimestral.

MATOS, Heloiza. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, Margarida Maria Kroehling(Org). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Cap. 2. p. 39-57.

MESQUITA JÚNIOR, José Maria de. **Mecanismo de desenvolvimento limpo aplicado a resíduos sólidos**: Gestão integrada de resíduos sólidos. Rio de Janeiro: Ibm, 2007. 44 p. (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/_publicacao/125_publicacao12032009023803.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2017.

MILANEZ, Bruno et al. Avaliação Integrada da Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil: uma proposta de metodologia. **Revista de Geografia**, Juiz de Fora, v. 2, n. 2, p.1-11, dez. 2013. Semestral.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Lixo**: um grave problema no mundo moderno?. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_consumo/_arquivos/8-mcs_lixo.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2016.

MUNHOZ, Christine Parmezani. Contratos de Parcerias Público-Privadas na gestão de resíduos sólidos urbanos: estudos de caso. **Revista de Direito Sanitário**, [s.l.], v. 16, n. 3, p.57-74, 30 dez. 2015. Universidade de São Paulo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBiUSP. Disponível em:

<<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/111651/109681>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antônio. Consórcio intermunicipal como instrumento de gestão de resíduos sólidos urbanos em regiões metropolitanas: reflexões teórico-conceituais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 8, n. 3, p.239-282, dez. 2012. Quadrimestral.

NOTO, Ana Regina et al. Drogas e saúde na imprensa brasileira: uma análise de artigos publicados em jornais e revistas. **Cadernos de Saúde Pública**, [s.l.], v. 19, n. 1, p.69-79, fev. 2003. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2003000100008>. Acesso em: 20 de set 2016.

NOVAES, Henrique; DAGNINO, Renato. O Fetiche da Tecnologia. **Revista Org & Demo**, Marília, v. 5, n. 2, p.189-209, dez. 2004. Semestral. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/orgdemo/article/view/411/311>>. Acesso em: 05 set. 2016.

OLIVEIRA, Márcio de. A Trajetória do Discurso Ambiental em Curitiba (1960-2000). **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, p.97-106, jun. 2001. Trimestral.

OBSERVATÓRIO DA PNRS. **Monitorando a Política Nacional de Resíduos Sólidos**. 2014. Disponível em: <<https://observatoriopnrs.org/>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Organização das Nações Unidas, 1992. 4 p.

PATRÍCIO, Zuleica Maria; POMPEO, César Augusto; SIERVI, Elizabeth Maria Campanella de. A política nacional de recursos hídricos e a política nacional de promoção da saúde no contexto de formação de gestores públicos. **Saúde e Sociedade**, [s.l.], v. 21, n. 2, p.479-491, jun. 2012. FapUNIFESP (SciELO).

PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. Direito a comunicação comunitária, participação popular e cidadania. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org.). **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea Editora, 2004. Cap. 3. p. 49-79.

POZOBON, Rejane de Oliveira. Comunicação, política e democracia: novas configurações em um espaço público midiaticizado. In: KUNSCH, Margarida Maria Kroehling(org). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Cap.9. p. 173-185

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: Alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília. **Anais...** Brasília:

Consad, 2011. p. 4 - 29. Disponível em: <consad.org.br/evento/iii-congresso/>. Acesso em: 04 abr. 2017.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo. **Dicionário de Comunicação**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2002. 816 p.

RAVANELLI, Paula. Consórcios públicos: Os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2011. p. 3 - 22. Disponível em: <consad.org.br/evento/iii-congresso/>. Acesso em: 04 abr. 2017.

REZENDE, Denis Alcides; FREY, Klaus. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. **Revista Eletrônica de Gestão de Negócios**, Curitiba, p.51-59, jun. 2005. Trimestral.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos**. 2014. Disponível em: <<http://www.pers.rs.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Kroehling (Org). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Cap. 1. p. 23-37.

ROTH, C. G.; GARCIAS, C. M.. A influência dos padrões de consumo na geração de resíduos sólidos dentro do sistema urbano. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 13, p. 5-13, 2008.

RUDDEN, P. J.. Report: Policy drivers and the planning and implementation of integrated waste management in Ireland using the regional approach. **Waste Management & Research**, [s.l.], v. 25, n. 3, p.270-275, 1 jun. 2007. SAGE Publications.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. Prefeitura Municipal de Curitiba. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**. 2010. Disponível em: <<http://multimedia.curitiba.pr.gov.br/2010/00082071.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, Campina Grande, v. 17, n. 1, p.1-14, jun. 2015. Quadrimestral.

SILVA, Christian Luiz da. **Avaliação da política municipal da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos de Curitiba**. Curitiba: Observatório da Política Nacional de Resíduos Sólidos, 2016. 81 p.

SILVA, Christian Luiz da; FUGII, Gabriel Massao; SANTOYO, Alain Hernández. Proposta de um modelo de avaliação das ações do poder público municipal perante as políticas de gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil: um estudo aplicado ao município de Curitiba. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 2, p.276-292, ago. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.ao09>. Acesso em: 03 abr. 2017.

SILVA, Christian Luiz da et al. Gestão de resíduos sólidos urbanos em capitais brasileiras: alternativas para um modelo de gestão. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, Rio de Janeiro, v. 33, p.118-132, set. 2014.? Disponível em: <<http://abes-dn.org.br/publicacoes/rbciamb/PDFs/33-10.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2016.

SILVEIRA, Rosí Cristina Espindola da; PHILIPPI, Luiz Sérgio. Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p.205-224, jan. 2008.

SINIR. **Planos Estaduais de Resíduos Sólidos**. 2012. Disponível em: <<http://sinir.gov.br/web/guest/planos-estaduais-de-residuos-solidos>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

SOARES, Murilo Cesar. **Representações, jornalismo e a esfera pública democrática** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 272 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

SOUSA, Jorge Pedro. **Elementos de teoria e pesquisa da Comunicação e dos Media**. 2. ed. Porto: Bocc, 2006. 823 p. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/sousa-jorge-pedro-elementos-teoria-pequisa-comunicacao-media.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*. n. 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

SUTHAR, S., SINGH, P., Household solid waste generation and composition in different family size and socio-economic groups: A case study (2015) **Sustainable Cities and Society**, 14, p. 56-63.

SUZUKI, Juliana A.N.; GOMES, João. Consórcios intermunicipais para a destinação de RSU em aterros regionais: estudo prospectivo para os municípios no Estado do Paraná. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [s.l.], v. 14, n. 2, p.155-158, jun. 2009. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v14n2/a02v14n2.pdf>>. Acesso em: 05 set 2016.

THOMÉ, Romeu; RAMOS, Vinicius Diniz e Almeida. Gestão integrada de resíduos sólidos por meio das parcerias público-privadas: instrumento de garantia do direito

fundamental ao meio ambiente equilibrado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, p.251-279, 18 abr. 2016. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60767>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

VELOSO, Zilda Maria. **Política Nacional De Resíduos Sólidos**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2013. 34 slides, color. Disponível em: <[http://www.abras.com.br/pdf/Zilda Maria Veloso.pdf](http://www.abras.com.br/pdf/Zilda%20Maria%20Veloso.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2017.

WILSON, David C. et al. Using research-based knowledge to underpin waste and resources policy. **Waste Management & Research**, [s.l.], v. 25, n. 3, p.247-256, 1 jun. 2007. SAGE Publications.

WITTMER, Dominic; WITTMER, Thomas Lichtensteiger Dominic. Exploration of urban deposits: long-term prospects for resource and waste management. **Waste Management & Research**, [s.l.], v. 25, n. 3, p.220-226, 1 jun. 2007. SAGE Publications

ZANTA, Viviane Maria; FERREIRA, Cynthia Fantoni Alves. Gerenciamento integrado de resíduos urbanos. In: CASTILHO JUNIOR, Armando Borges de (Org.). **Alternativas de disposição de resíduos sólidos urbanos para pequenas comunidades**. Florianópolis: Abes/rj, 2003. Cap. 1. p. 1-18. Disponível em: <<https://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/historico-de-programas/prosab/ProsabArmando.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p.214-245.

ZHANG, Dong Qing; TAN, Soon Keat; GERSBERG, Richard M.. Municipal solid waste management in China: Status, problems and challenges. **Journal Of Environmental Management**, [s.l.], v. 91, n. 8, p.1623-1633, ago. 2010. Elsevier BV. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2010.03.012>. Acesso em 17 de mar. 2017.

APÊNDICES

Quadro 16 – Consórcios públicos de gestão de RSU no Brasil

Nome do Consórcio	UF	
Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos	AL	
Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos (da Região da Bacia Leiteira)	AL	
Consórcio Municipal para a Destinação Final de Resíduos Sólidos – COMDERES	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Assaré	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Camocim – COMARES-UCA	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Cascavel	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Crateús	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Crato – COMARES-UC	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Icó	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Iguatú	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade IPU – COMARES – IPU	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Itapagé	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Itapipoca	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Jaguaribara – COMARES-UJ	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Milagres – COMARES – UMI	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Norte do Vale do Acaraú	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Nova Russas	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Pacajus	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Pacatuba	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Paracuru	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Pedra Branca	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade São Benedito	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Sertão Central – COMARES-USC	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Tauá	CE	

Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Viçosa do Ceará	CE	
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos Baturité	CE	
Consórcio Público para Tratamento, Destinação Final Adequada de Resíduos Sólidos da Região Norte do Projeto ES sem lixão – CONORTE	ES	
Consórcio Público para Tratamento, Destinação Final Adequada de Resíduos Sólidos da Região Doce Oeste do Estado do Espírito Santo	ES	
Consórcio Público para Tratamento, Destinação final Adequada de Resíduos sólidos da Região Sul Serrana do Estado do Espírito Santo	ES	
Consórcio Intermunicipal de Meio Ambiente	GO	
Consórcio Intermunicipal do Sudoeste Goiano	GO	
Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás	GO	
AMPAR – Associação dos Municípios do Vale do Paraibuna	MG	
CIMARP-Consórcio Intermunicipal dos Municípios do Alto Rio Pardo	MG	
Consórcio de Resíduos Sólidos PARACATU	MG	
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sócio-Econômico e Sócio-Ambiental dos Municípios da Microrregião de São Lourenço	MG	
Consórcio Intermunicipal de Destinação Final de Resíduos Sólidos Vale do Rio Grande	MG	
Consórcio Intermunicipal de Reciclagem e Compostagem do Lixo	MG	
Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos	MG	
Consórcio Intermunicipal do Triângulo da Mantiqueira para Aterro Sanitário	MG	
Consórcio Intermunicipal dos Municípios da microrregião de Frutal para aterro sanitário	MG	
Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Região do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário	MG	
Consórcio Intermunicipal dos municípios de Abaeté, Martinho Campos e Pompeu	MG	
Consórcio Intermunicipal dos Municípios de Águas Formosas	MG	
Consórcio Intermunicipal dos Municípios de Claudio	MG	
Consórcio Intermunicipal para Gestão Integrada e Manejo Diferenciado de Resíduos Sólidos – COMPARESOLURB	MG	
Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos do Norte Mineiro	MG	
Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos do Sul de Minas	MG	
Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos do Triângulo Mineiro (ver CIDES)	MG	
Consórcio Raul Soares	MG	
Consórcio Regional de Saneamento Básico Boa Vista	MG	
Consórcio Regional de Saneamento Básico da Microrregião de Montes Claros	MG	
Divinópolis	MG	
ECOTRES – Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos	MG	

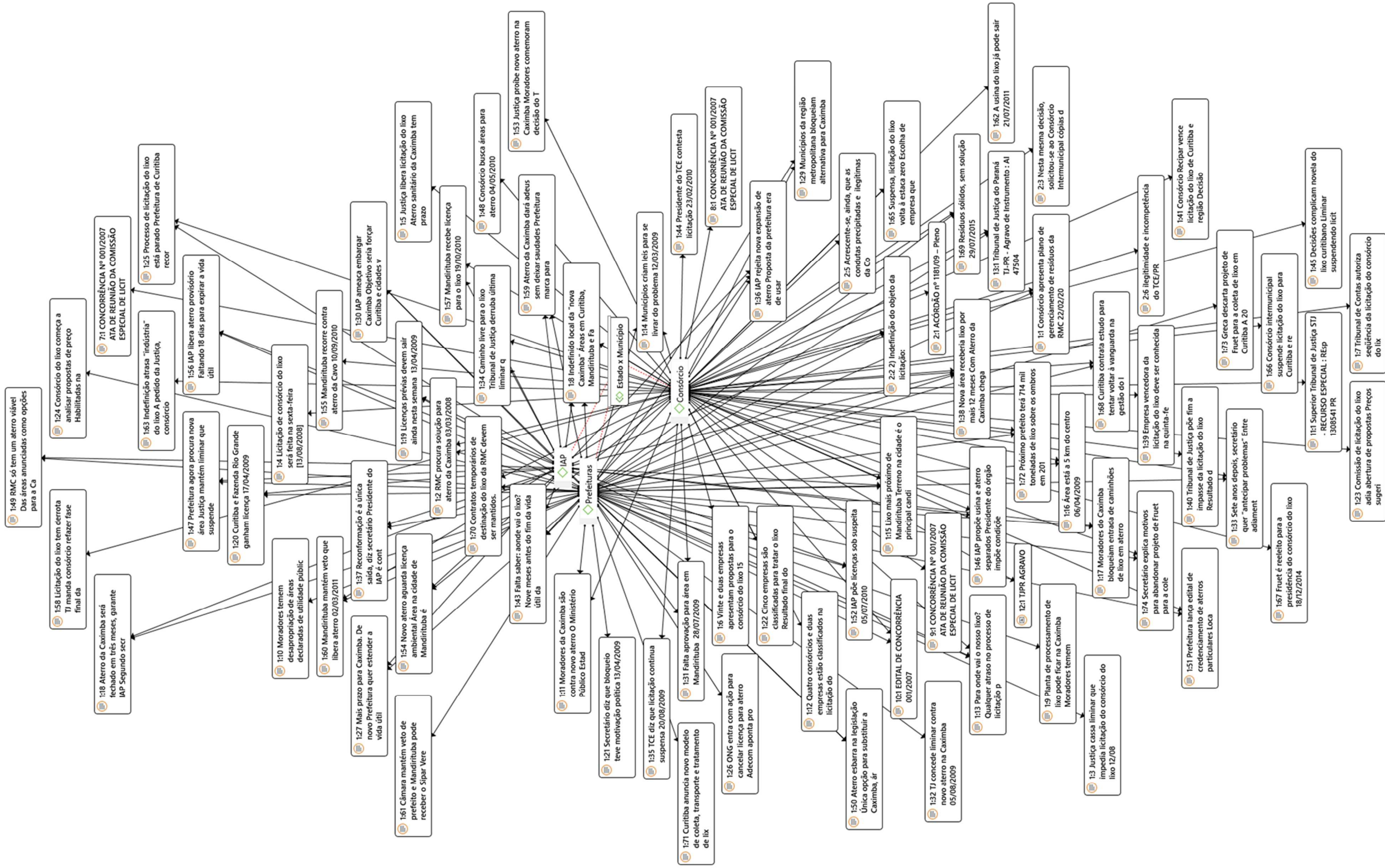
Consórcio Intermunicipal do Alto e Médio Carangola para Gestão e Manejo dos Resíduos Sólidos	MG	
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional da Nascente do Rio do Peixe	PB	
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Agreste Paraibano Ocidental	PB	
Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos e Gestão Ambiental Integrada da Microbacia Hidrográfica do Rio do Peixe	PB	
Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos e Gestão Ambiental Integrada da Microbacia Hidrográfica do Rio do Peixe	PB	
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Portal da Mata Sul	PE	
Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba	PR	
Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário	PR	
Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário (de Japira)	PR	
Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário– CIAS	PR	
Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário de Pontal do Paraná	PR	
Arranjo Regional Centro Fluminense	RJ	
Arranjo Regional Costa Verde	RJ	
Arranjo Regional Lagos II	RJ	
Arranjo Regional Leste da Guanabara ou Metropolitana Leste	RJ	
Arranjo Regional Leste da Guanabara ou Metropolitana Leste	RJ	
Arranjo Regional Norte Fluminense I	RJ	
Arranjo Regional Sul-Fluminense I	RJ	
Arranjo Regional Sul-Fluminense II	RJ	
Consórcio Centro Sul 1	RJ	
Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região da Baixada Fluminense	RJ	
Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região da Região dos Lagos I	RJ	
Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região da Região Serrana I	RJ	
Consórcio Público de Gestão Associada e Integrada do Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos – Noroeste	RJ	
Consórcio Público Para Gestão Integrada E Associada de Manejo de Resíduos Sólidos Serrana 2	RJ	
Consórcio Vale do Café	RJ	
Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos - COMANDAI	RS	
Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos - CIGRES	RS	
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE RECICLAGEM E COMPOSTAGEM DE LIXO (FONTE SICONV) OU CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE COOPERACAO EM GESTAO PUBLICA – CONIGEPU (RECEITA)	RS	
Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos – CRESU	RS	
Consórcio Público de Gerenciamento Regional de Resíduos Sólidos Urbanos da Região da Campanha	RS	
Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos da Região Sul Catarinense	SC	
Consórcio Intermunicipal do Contestado – COINCO	SC	

Consórcio Intermunicipal Rio do Peixe	SC	
Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas	SP	
Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas	SP	
Consórcio Intermunicipal do Aterro Sanitário de Biritiba Mirim	SP	
Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos e Gestão Ambiental Integrada	SP	
Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos INTEGRAÇÃO	SP	
Consórcio Intermunicipal para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	SP	

Fonte: OCPF, 2016.

APÊNDICE II

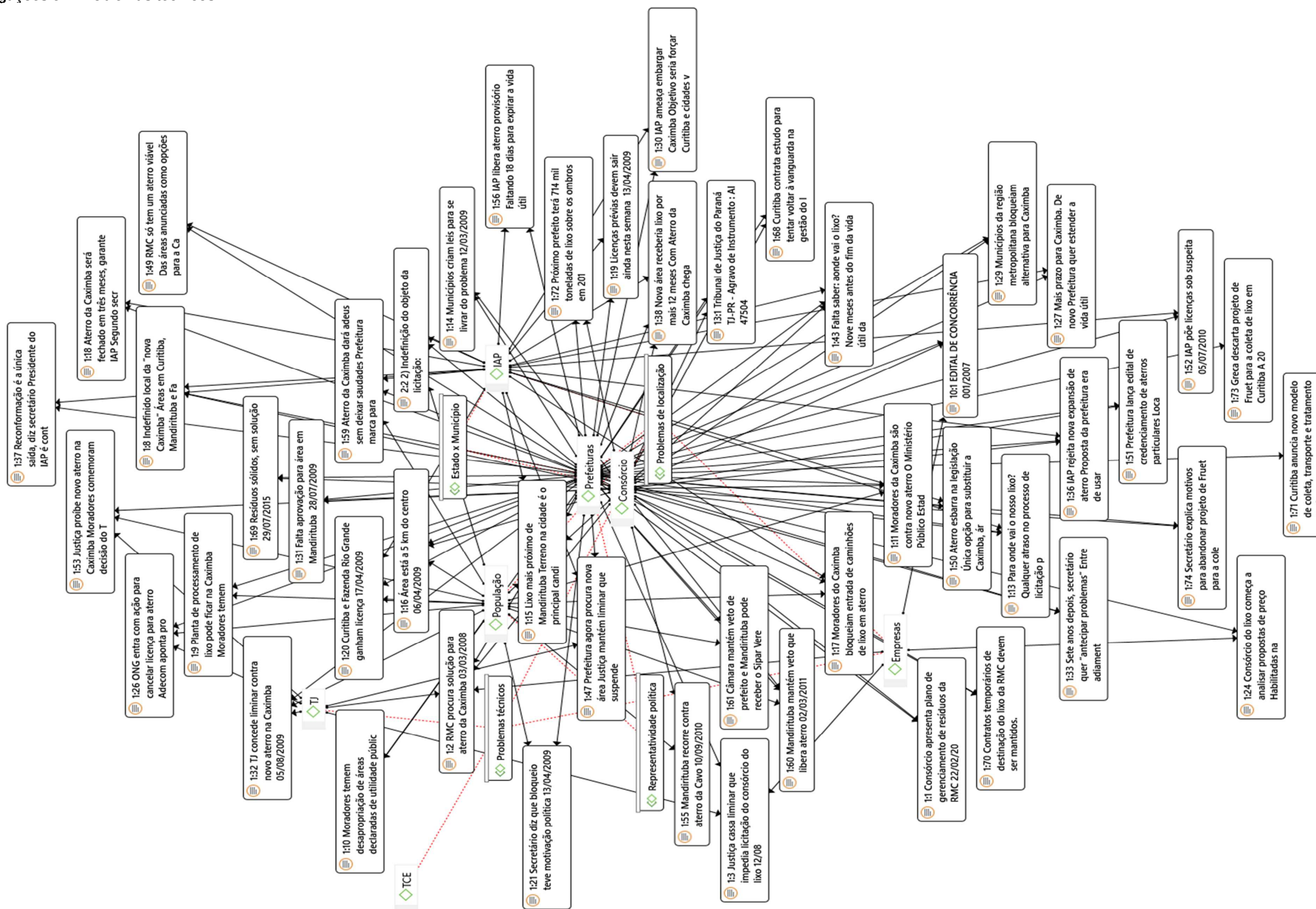
Figura 13 – Ligações entre Estado x Município



Fonte: Autoria própria (2018).

APÊNDICE III

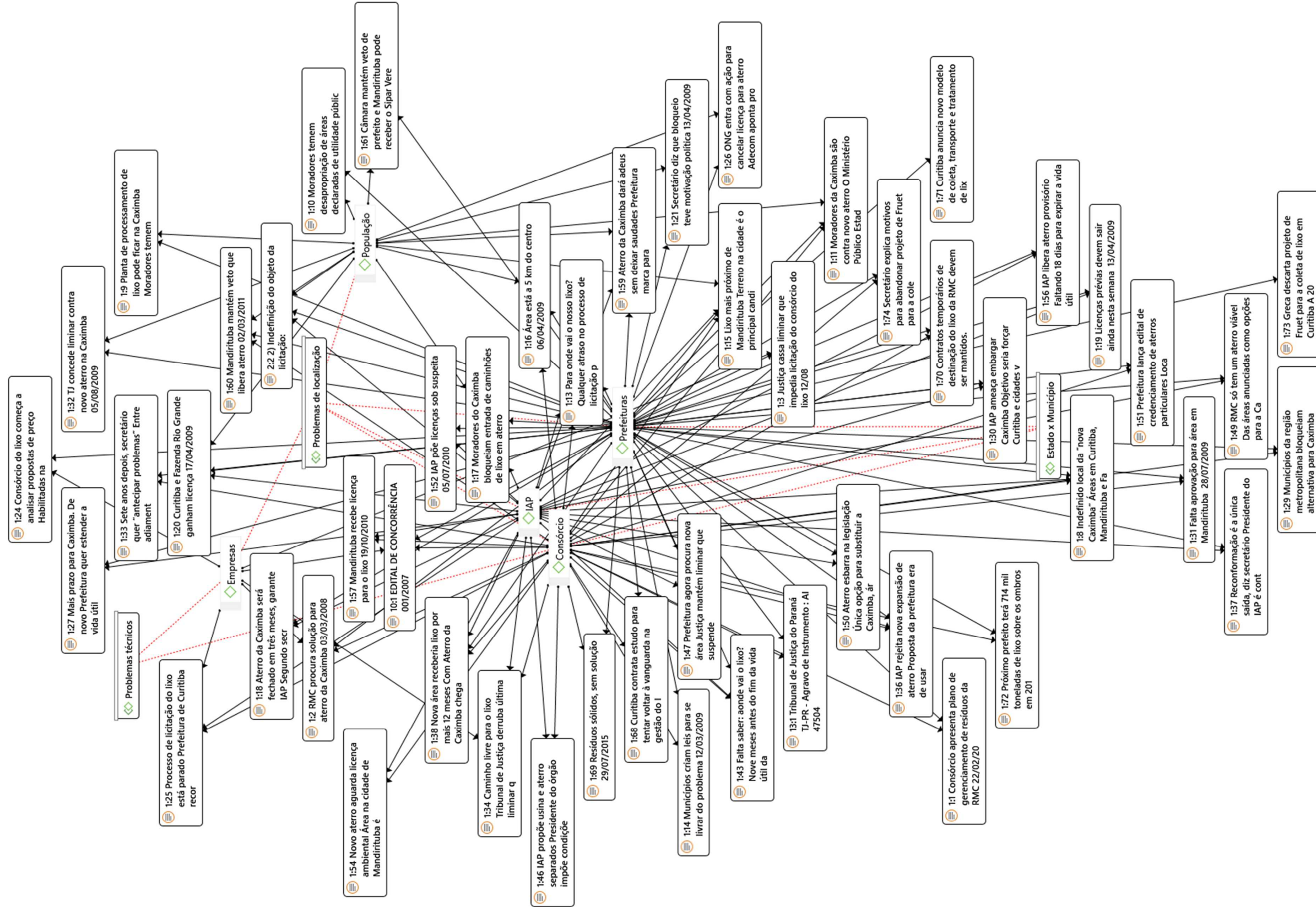
Figura 14 – Ligações em Problemas técnicos



Fonte: Autoria própria (2018).

APÊNDICE IV

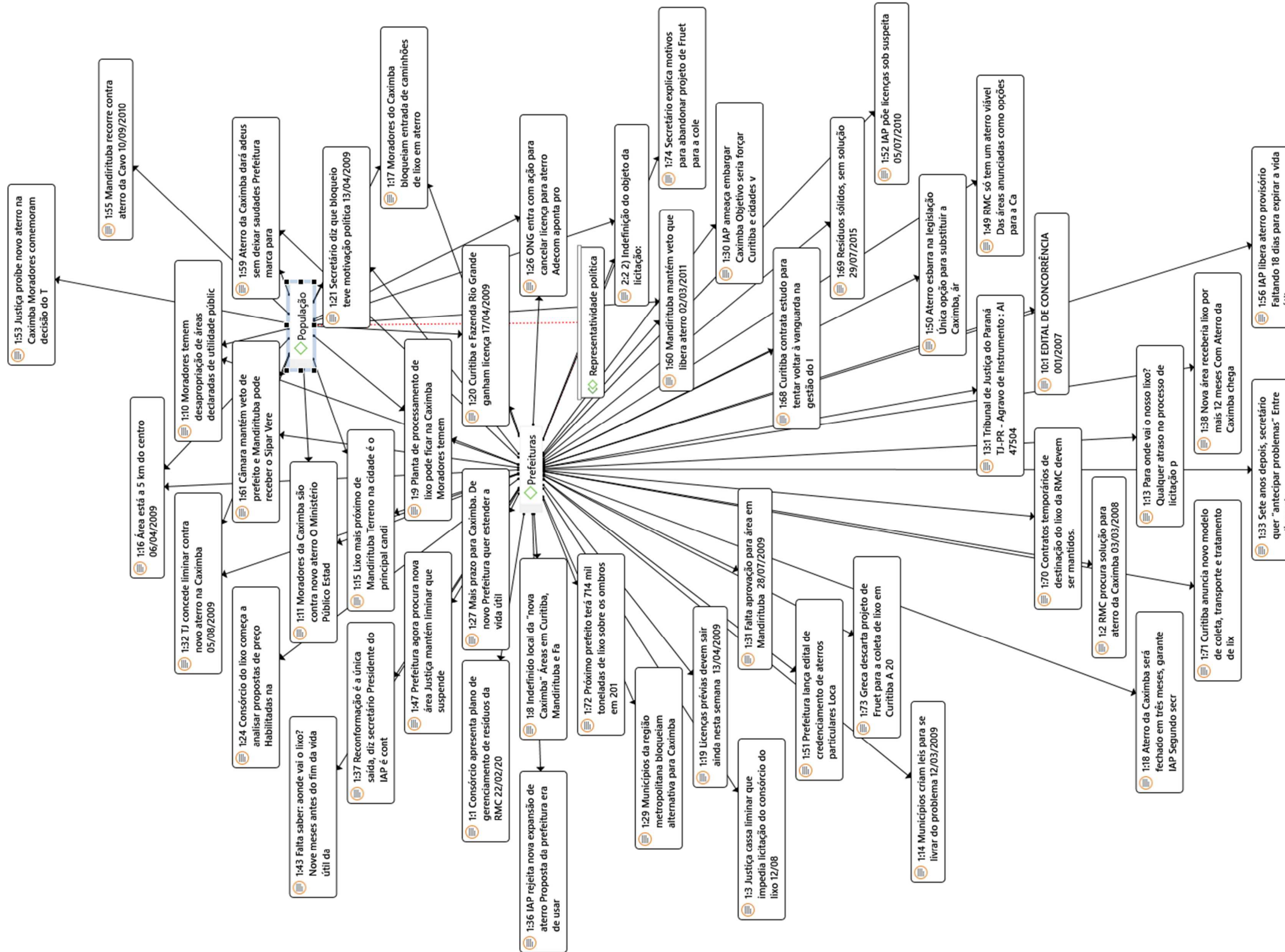
Figura 15 – Ligações em Problemas de localização



Fonte: Autoria própria (2018)

APÊNDICE V

Figura 16 – Ligações em Representatividade política



Fonte: Autoria própria (2018).