

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
CENTRO DE GESTÃO E NEGÓCIOS - REGIONAL CATALÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO ORGANIZACIONAL

CARLA MENDONÇA DE SOUZA

**ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA: mecanismos de atendimento da Política
Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos no município de Catalão (GO)**

CATALÃO

2016

CARLA MENDONÇA DE SOUZA

ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA: mecanismos de atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos no município de Catalão (GO)

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional, da Universidade Federal de Goiás - Regional Catalão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Organizacional.

Orientador: Drº. Manoel Rodrigues Chaves.
Coorientador: Drº. André Vasconcelos da Silva.
Coorientador: Drº. André Carlos Silva.

CATALÃO

2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Souza, Carla Mendonça de

Atributos da Governança Pública: [manuscrito] : mecanismos de atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos no município de Catalão / Carla Mendonça de Souza. - 2016.
127 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Rodrigues Chaves; co-orientador Dr. André Vasconcelos da Silva; co-orientador Dr. André Carlos Silva.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica Especial de Gestão e Negócios, Catalão, Programa de Pós Graduação em Gestão Organizacional (profissional), Catalão, 2016.
Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Governança pública. 2. Redes públicas. 3. Política Nacional de Resíduos Sólidos. 4. Atributos da governança pública. I. Chaves, Manoel Rodrigues, orient. II. Título.

CDU 005

CARLA MENDONÇA DE SOUZA

ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA: mecanismos de atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos no município de Catalão (GO)

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional, da Universidade Federal de Goiás - Regional Catalão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Organizacional.

Prof. Dr. Manoel Rodrigues Chaves (Orientador) - UFG

Prof. Dr. André Vasconcelos da Silva (Coorientador) - UFG

Prof. Dr. André Carlos Silva (Coorientador) - UFG

Prof. Dr. Maico Roris Severino - UFG

Prof. Dr. Serigne Ababacar Cissé Ba - UFG

Catalão, 30 de abril de 2016.

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Nome completo do autor: Carla Mendonça de Souza

Título do trabalho: Atributos da Governança Pública: mecanismos de atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos no município de Catalão (GO)

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.


Carla Mendonça de Souza

Data: 25/07/2016.

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

*Ao meu saudoso tio Alírio,
pelo exemplo de persistência e garra.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Laídia e João, que em meio ao caos de suas almas transmitiram a verdadeira mensagem sobre o que é a vida e em como ela se move a partir das relações. Aos meus irmãos, Paula e Lucas, companheiros de jornada e espelhos constantes das nossas diferenças. A toda minha família, em especial a tia Marta, pela tranquilidade transmitida nos momentos de insegurança e ao meu saudoso tio Alírio, que me mostrou como o senso comum pode estar errado e como a nossa força interior pode ser mais forte do que tudo a nossa volta. Sem esquecer-me de minha avó, linda e teimosa, Maria, que nunca se abalou diante das adversidades, pelo contrário, sempre sorriu.

Aos meus professores, que sempre me mostraram uma nova janela, um novo livro, uma nova viagem, em especial aos meus orientadores Manoel, André e André Carlos, pois acreditaram em mim e de alguma forma me proporcionaram chegar até aqui para defender este trabalho. Gostaria de ressaltar que essa dissertação não é fruto apenas de consenso, mas de vários conflitos que eu tive a oportunidade de debater com esses mestres. Além disso, agradecer às contribuições dos professores Maico e Serigne que se dispuseram de tempo para ler este texto e participaram das bancas de qualificação e defesa.

Aos meus distantes e presentes amigos que contribuíram à formação do que sou e, conseqüentemente, de realizar esse mestrado: Leider, Cássia, Franciele, Juliana, Sheila, Dayane, Letícia, Fabiana e Jackeline. Aos meus colegas de mestrado, em especial a Mariana, que sempre me aporrinhou e às minhas primas: Sandra, Luciana e Diana, pela inspiração de suas artes.

Por último, porém não menos importante, eu agradeço ao meu, mais que professor, Vasconcelos, que possui a absurda habilidade de prender minha atenção e surpreender-me, sendo, portanto, a verdadeira inspiração de minha jornada nesses últimos um mil, duzentos e dezesseis dias.

O amor não é senão o desejo; e assim, o desejo é o princípio original de que todas as nossas paixões decorrem, como os riachos da sua origem; por isso, sempre que o desejo de um objeto se acende nos nossos corações, pomo-nos a persegui-lo e a procurá-lo e somos levados a mil desordens (Miguel de Cervantes).

RESUMO

A pesquisa sobre governança no domínio público se relaciona com a complexidade das discussões sobre a evolução da Administração Pública e suas reformas nas últimas décadas. Ela captura a abertura de todo o ciclo de políticas públicas, coordenado pelo Estado, para uma maior participação de outros atores. Ela acrescenta elementos políticos à análise do campo da Administração Pública, superando a ênfase nos aspectos gerenciais e financeiros da *New Public Management* e nos aspectos hierárquicos da burocracia. A Governança Pública se configura como uma teoria em construção, influenciada por concepções distintas de racionalidade – econômicas, sociológicas e políticas - ocasionando um terreno incerto, sem uma narrativa única e cheia de significados diversos. Nesse sentido, necessita de pesquisas teórico-empíricas visando sua delimitação e constituição. Este trabalho objetiva contribuir para esse campo a partir do levantamento de atributos que constituem a Governança Pública e por meio de estudo empírico sobre a evidência desses atributos perante o desenvolvimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos. A falta de gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos se encontra entre os problemas ambientais da sociedade brasileira, cerca de 2.906 municípios destinam seus resíduos para lixões. Para que a política seja de fato implementada a participação das diferentes esferas do poder público com o setor empresarial e com os demais segmentos da sociedade deve ser desenvolvida. Dessa forma, o objetivo desse trabalho é identificar a estrutura existente e descrever como se apresentam os atributos da governança pública no atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos no município de Catalão (GO). Entre os atributos que se pretende verificar se encontram: formação de redes para a coprodução do bem público (A1); coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador (A2); democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação (A3); institucionalização de arranjos deliberativos participativos (A4); e responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, prestação de contas e controle social (A5). Para a realização da pesquisa foram coletados dados primários e secundários com os representantes das organizações envolvidas no atendimento da política. Os dados primários foram coletados por meio de 6 entrevistas semiestruturadas com os atores representantes do poder público e da iniciativa privada. Os dados secundários foram obtidos por meio de *websites* e documentos elaborados na dinâmica regular dessas organizações. Esses dados foram analisados conforme seu conteúdo a partir da técnica de categorização (BARDIN, 1977). Entre os resultados encontrados foram identificadas as seguintes organizações envolvidas com a gestão de resíduos sólidos urbanos em Catalão: SEMMAC, empresas terceiras contratadas para realizar os serviços de limpeza urbana, COOTRACAT, UFG/RC e COMDEMA. Com base no compartilhamento de responsabilidade e recursos entre elas foi possível verificar que a estrutura existente não pode ser considerada uma rede e nem um conjunto interorganizacional, se localizando entre elas, conforme classificações propostas por Van de Ven e Walker (1979). Além disso, foi possível verificar que o poder público de Catalão, ao fomentar a criação de um conselho deliberativo, foi responsável pelo compartilhamento de responsabilidades com outros atores não estatais, permitindo um espaço para exposição das divergências sobre as deliberações oriundas de políticas ambientais. Sobre a institucionalização dos arranjos, foram levantadas leis, contratos, convênios e planos que influenciam a gestão de resíduos sólidos urbanos em Catalão no período de 2001-2015 e percebeu-se que a mesma vem sendo continuamente reforçada, o que permite certa estabilidade e equilíbrio aos arranjos existentes. Além disso, foi considerada a existência de mecanismos de transparência e prestação de contas, como o Portal da Transparência. Este mecanismo, juntamente com o conselho, possibilita que seja realizado controle por parte da sociedade sobre o nível de responsividade que os burocratas estão tendo com o atendimento das políticas ambientais no município. Com base nesses resultados, pode-

se afirmar que o atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos em Catalão se encontra permeada pelos atributos da Governança Pública.

Palavras-chave: Governança pública. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Redes públicas. Atributos da Governança pública.

ABSTRACT

Research on governance in the public domain relates to the complexity of the discussions on the evolution of public administration and its reforms in recent decades. It captures the opening of the entire cycle of public policies, coordinated by the State, for the greater involvement of other actors. It adds political elements to the analysis of the field of public administration, overcoming the emphasis on managerial and financial aspects of the New Public Management and hierarchical aspects of bureaucracy. Public Governance is configured as a theory in construction, influenced by different conceptions of rationality - economic, sociological and political - causing an uncertain terrain without a single narrative full of different meanings. In this sense, requires theoretical and empirical research aimed delimitation and constitution. This work aims to contribute to this field from the survey attributes that make up the Public Governance and through empirical study on the evidence of these attributes to the development of the National Solid Waste Policy. Lack of management of municipal solid waste is among the environmental problems of Brazilian society, about 2,906 counties intended their waste to landfills. For the policy is actually implemented the participation of different levels of public administration with the business sector and other segments of society should be developed. Thus, the aim of this study is to identify the existing structure and describe how to present the attributes of public governance in the service of the National Solid Waste Policy in Catalão (GO). Among the attributes that you want to check are: formation of networks for co-production of public good (A1); pluricentric coordination with the State as enabler and facilitator (A2); argumentative deliberative democracy fomented by spaces and arenas to promote participation (A3); institutionalization of participatory decision-making arrangements (A4); and responsiveness monitored by mechanisms for transparency, accountability and social control (A5). For the research were collected primary and secondary data with representatives of organizations involved in the service of politics. Primary data was collected through semi-structured interviews with 6 representatives actors of government and the private sector. Secondary data were obtained through websites and documents drawn up in the regular dynamics of these organizations. These data were analyzed according to their content from the categorization technique (Bardin, 1977). Among the results were identified the following organizations involved in the management of municipal solid waste in Catalão: SEMMAC, third parties contracted to carry out the urban cleaning services, COOTRACAT, UFG / RC and COMDEMA. Based on the responsibility and resource sharing between them it was possible to verify that the existing structure cannot be considered a network and not an inter-set, being located between them, according to classifications proposed by Van Come and Walker (1979). In addition, it found that the government of Catalan, by fostering the creation of a governing board, was responsible for sharing responsibilities with other non-state actors, allowing a space to display the differences on the deliberations arising from environmental policies. On the institutionalization of arrangements, laws were lifted, contracts, agreements and plans that influence the management of municipal solid waste in Catalan in the 2001-2015 period and it was noticed that it has been continuously enhanced, which allows certain stability and balance existing arrangements. Moreover, it was considered the existence of mechanisms of transparency and accountability, as the Transparency Portal. This mechanism, along with the council, enables control to be performed by the company on the level of responsiveness that bureaucrats are having to meet the environmental policies in the municipality. Based on these results, it can be said that the care of the National Policy on Solid Waste in Catalan is permeated by the attributes of Public Governance.

Keywords: Public Governance. National Policy on Solid Waste. Public Networks. Attributes of Public Governance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Princípios básicos da governança corporativa	8
Quadro 2 - Vertentes de discussão da Governança Pública	15
Quadro 3 – Modelos da Administração Pública.....	18
Quadro 4 - Atributos da Governança de Redes para políticas públicas	25
Quadro 5 - Atributos da governança pública.....	26
Quadro 6 - Campos e atores que podem compor redes de políticas públicas	27
Quadro 7 - Relação dos atores entrevistados.....	48
Quadro 8 - Categorização dos dados a partir de documentos e <i>websites</i>	49
Quadro 9 - Categorias e Subcategorias de análise da Governança Pública.....	50
Quadro 10 – Organizações envolvidas com a PNRS em Catalão (GO).....	52
Quadro 11 - Projetos desenvolvidos pela UFG/Catalão junto à SEMMAC.....	66
Quadro 12 – Síntese dos assuntos discutidos pelo COMDEMA no período 2001-2015.....	69
Quadro 13 - Contratos firmados entre Catalão e empresas terceiras, 2009-2015	84

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Formas de relações interorganizacionais	28
Figura 2 - Diferenças entre coordenação funcional e relacional	31
Figura 3 – Aprovação do projeto pelo comitê de ética.....	51
Figura 4 - Variação da quantidade de resíduos sólidos coletados 2010-2015.....	62
Figura 5 - Quantidade de materiais apanhados pela coleta seletiva 2013 – 2015	64
Figura 6 - Quantidade de resíduos recicláveis vendidos 2013 – 2014	64
Figura 7 - Variação de reuniões do COMDEMA realizadas por ano no período 2001 – 2015	68
Figura 8 - Grafo das relações para o atendimento da PNRSU em Catalão	75
Figura 9 – Institucionalização dos arranjos e políticas referentes à gestão de resíduos sólidos urbanos em Catalão, 2001-2015	88
Figura 10 - Tela de consulta sobre despesas da Prefeitura de Catalão via portal da Transparência	89
Figura 11 - Local para registro de solicitações, Sugestões ou Críticas na Ouvidoria Pública .	90
Figura 12 - Unidades para consulta no Portal da Transparência de Catalão	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Despesas pagas por Catalão relacionadas à gestão ambiental, 2002 - 2015	55
Tabela 2 - Diferenças entre as despesas pagas por Catalão, 2002-2013	56
Tabela 3 - Evolução do número de habitantes e PIB em Catalão, 2002-2012*	57
Tabela 4 - Despesas de Catalão com as empresas de limpeza urbana 2009-2015	59
Tabela 5 - Diferenças percentuais das despesas pagas por ano	60
Tabela 6 - Rendimento da cooperativa a partir da comercialização de recicláveis 09/2015	65

LISTA DE ABREVIATURAS

ANIP - Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos

ARPA - Associação dos Revendedores de Produtos Agropecuários

COMDEMA - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente

COOTRACAT - Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

FMI - Fundo Monetário Internacional

FMMA - Fundo Municipal do Meio Ambiente

GO - Goiás

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFAC - Federação Internacional de Contabilistas

PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Catalão

PIB - Produto Interno Bruto

PLANARES - Plano Nacional de Resíduos Sólidos

PMCS - Plano Municipal de Coleta Seletiva

PMGIRSU - Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos

PNRS - Política Nacional dos Resíduos Sólidos

PNRSU - Política Nacional dos Resíduos Sólidos Urbanos

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG - Organização Não Governamental

SECIMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos

SEMMAC - Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Catalão

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU - Tribunal de Contas da União brasileiro

UFG - Universidade Federal de Goiás

UFG/RC - Universidade Federal de Goiás – Regional Catalão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	OBJETIVOS	5
2.1	Objetivo geral	5
2.2	Objetivos específicos	5
3	GOVERNANÇA.....	6
3.1	Governança corporativa.....	6
3.2	Governança de relações interorganizacionais.....	10
3.3	Boa governança e a Política de Desenvolvimento.....	13
3.4	<i>New Public Management</i> e a governança pública	16
3.5	Nova Administração Pública e a governança pública	19
3.6	Governança pública e as redes.....	20
4	ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA	24
4.1	Formação de redes para a coprodução do bem público	26
4.2	Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador.....	30
4.3	Democracia deliberativa argumentativa	32
4.4	Institucionalização de arranjos.....	35
4.5	Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o controle social.....	37
5	POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E OS ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA	41
6	MÉTODO.....	46
6.1	Aspectos Gerais da Pesquisa.....	46
6.2	Campo de Estudo	46
6.3	Coleta de Dados	47
6.3.1	Obtenção dos documentos	47
6.3.2	Realização das entrevistas	48
6.4	Categorização dos dados.....	49
6.5	Análise dos dados	50

6.6	Procedimentos Éticos.....	51
7	ATORES ENVOLVIDOS COM A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO MUNICÍPIO DE CATALÃO (GO).....	52
7.1	Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Catalão (SEMMAC).....	54
7.2	Empresas contratadas para realizar serviços de limpeza urbana	57
7.3	Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão (COOTRACAT).....	63
7.4	Universidade Federal de Goiás – Regional Catalão (UFG/Catalão)	65
7.5	Conselho Municipal de Defesa Ambiental de Catalão (COMDEMA).....	67
8	ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA CONFORME ATENDIMENTO DA PNRSU EM CATALÃO	73
8.1	Formação de redes para a coprodução do bem público perante o atendimento da PNRSU em Catalão (GO).....	73
8.2	Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador, perante o atendimento da PNRSU em Catalão (GO)	76
8.3	Democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação perante o atendimento da PNRSU em Catalão (GO).....	79
8.4	Institucionalização de arranjos deliberativos participativos perante o atendimento da PNRSU em Catalão (GO).....	81
8.5	Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a Accountability e o Controle Social perante o atendimento da PNRSU em Catalão	89
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
	REFERÊNCIAS	97
	APÊNDICE - Instrumento para coleta de dados: roteiro para entrevistas semiestruturadas (adaptado de Dias, 2012 e Mattia, 2014)	110

1 INTRODUÇÃO

No campo da Administração Pública existe necessidade de se realizar pesquisas que consideram aspectos relacionados à governança de complexos arranjos políticos (NASCIMENTO; CKGNAZAROFF, 2007; SALM; MENEGASSO, 2012; MARQUES, 2012; CALMON; COSTA, 2013). De acordo com Denhardt (2012), Calmon e Costa (2013), Motta (2013) e Jakob (2014), essa situação é compreensível dentro da conjuntura de que há praticamente um século o foco da Administração Pública vem sendo a análise da gestão de organizações isoladas, estruturadas de maneira hierárquica e com monopólio de poder, recursos e informações sobre determinada área.

Essa necessidade se justifica pelo fato de que a maior parte dos processos relacionados à Administração Pública envolvem esforços voltados para o alinhamento de um grande número de atores distintos, com valores e princípios, na sua maioria, heterogêneos (CALMON; COSTA, 2013; LEITE, 2014). Com base nisso, Marques (2012) e Jakob (2014) sugerem que a forma de analisar o Estado deve ser modificada, ao invés da análise hierárquica tradicional, devem se considerar as relações e interdependências entre os diversos atores que participam do processo de desenvolvimento de políticas públicas, tanto no aspecto político, quanto no aspecto administrativo.

Segundo Nascimento e Ckgnazaroff (2007), a falta de pesquisas sobre arranjos no setor público se deve ainda à complexidade do objeto em estudo, que envolve não só aspectos gerenciais como também políticos. Buscando compreender esse fenômeno, o campo da governança com foco nas redes de políticas públicas vem se construindo. A finalidade desse campo é compreender os aspectos que envolvem a interdependência das relações no setor público, ou seja, investigar as formas pelas quais os diferentes atores, envolvidos em todo o ciclo de políticas públicas, interagem uns com os outros (BOVAIRD, 2005; SALM; MENEGASSO, 2012; DIAS, 2012; RAQUEL, 2012; CALMON; COSTA, 2013; PROCOPIUCK, 2013; SORENSEN, 2014; JAKOB, 2014; MATTIA; BELLEN, 2014).

Dessa forma, diante da carência de estudos que possibilitem maior delineamento e consolidação das características que envolvem a área da governança de redes no domínio público (GIGLIO; LUIZ, 2012; SALM; MENEGASSO, 2012; DIAS, 2012; RAQUEL, 2012; CALMON; COSTA, 2013; MATTIA; BELLEN, 2014), essa pesquisa será realizada. Esse trabalho pretende contribuir com a compreensão desse fenômeno a partir do levantamento de seus principais atributos, dando seguimento aos trabalhos de Raquel (2012), Dias (2012) e Mattia (2014), bem como investigar a ocorrência dessas características na prática por meio de

estudo empírico. Vale ressaltar que o rol de atributos escolhidos para a análise da Governança Pública segue a mesma delimitação proposta por Mattia e Bellen (2014), que enfatizaram a análise política do processo de governança.

Segundo Dias (2012), Jakob (2014), Mattia e Bellen (2014), a Governança Pública envolve tanto aspectos gerenciais como políticos. A escolha pela ênfase nos aspectos políticos da governança se deve à discussão sobre a dicotomia administração e política no campo da Administração Pública. De acordo com Denhardt (2012) e Motta (2013), a Administração Pública enquanto campo de estudos é muito ligada às operações práticas de governo e a mecanismos de gestão administrativa, necessitando de pesquisas que abordem também o sistema político. Segundo Marini (2004), Secchi (2009) e Motta (2013), a influência de pressupostos gerencialistas nas pesquisas que envolvem a Administração Pública se deve às últimas reformas da estrutura de gestão com vistas ao provimento de serviços públicos, como a reforma burocrática e a *New Public Management*. Procurou-se nessas reformas “resolver problemas de conflitos típicos do pluralismo do sistema de grupos políticos por meio de esquemas administrativos”, não considerando o peso legítimo dos aspectos políticos (MOTTA, 2013, p.05).

A Administração Pública é pública, e, portanto, dissociá-la da política é praticamente impossível e democraticamente indesejável. Ademais, o poder político é sempre superior ao administrativo, sendo impossível ou inocente tentar contorná-lo (SHARKANSKY, 1979). [...] Qualquer instrumento gerencial inspirado na área privada esbarra nos limites políticos. [...] Integrar dimensões políticas e administrativas no mesmo espaço de decisão e ações públicas é um dilema que recupera, para os estudiosos e praticantes, as dificuldades relacionadas não só à formação de uma ciência da Administração Pública como também a como ultrapassar problemas de ineficiência da gestão pública. [...] A legítima função política é fazer funcionar as organizações públicas, segundo diretrizes democraticamente conquistadas, e não se imiscuir no seu funcionamento (MOTTA, 2013, p.5).

Dessa forma, diante da necessidade de melhor considerar o sistema político, além dos aspectos gerenciais, nas pesquisas que envolvem o campo da Administração Pública, essa investigação enfatizará as questões políticas ao analisar os atributos da Governança Pública. Conforme Secchi (2009), a Governança Pública contribui para o resgate da discussão política no campo da Administração Pública visto que analisa as interações entre membros internos e externos do setor público perante os processos que envolvem políticas públicas, abordando, por exemplo, aspectos democráticos deliberativos, como a participação e tomada de decisão conjunta entre grupos distintos de interesses.

A participação de atores não estatais no atendimento de políticas públicas ocorre, principalmente, quando existe a necessidade de agregar recursos para mitigar problemas

considerados complexos (ROSA; FREY, 2007; SECCHI, 2009; BEVIR, 2010; DENHARDT, 2012; MALMEGRIN, 2012; GIGLIO; LUIZ, 2012; SORENSEN, 2014). Esses problemas possuem como característica a inter-relação sistêmica com outros problemas, ocasionando interdependência entre uma pluralidade de partes (BEVIR, 2010). O envolvimento dessas partes pode levar à formação de arranjos ou redes (SOSENSEN; TORFING, 2004; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; BOVAIRD, 2007; FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR., 2012; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; RAQUEL; BELLEN, 2012; DIAS, 2012; CALMON; COSTA, 2013; JAKOB, 2014; SORENSEN, 2014). Em princípio, rede significa parcerias que podem articular famílias, estados, organizações privadas e/ou públicas, pessoas físicas e jurídicas ou ambas (ROSA; FREY, 2007). Pode, portanto, envolver e promover relações interpessoais, intersetoriais e interorganizacionais que se fazem necessárias no atendimento de políticas públicas (ROSA; FREY, 2007; MALMEGRIN, 2012).

Entre os problemas complexos que representam desafios para a Administração Pública e que requerem a formação de arranjos ou redes para sua mitigação se encontram as questões ambientais. Por seu caráter interdisciplinar e interinstitucional, os problemas ambientais exigem uma reorganização e reestruturação dos sistemas e das práticas administrativas e políticas, demandando padrões de cooperação e participação proativa (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003; ROSA; FREY, 2007; KOOIMAN et al., 2008; SECCHI, 2009; BRASIL, 2010).

Segundo Rodrigues (2008 apud GIGLIO; LUIZ, 2012), 90% dos 5.564 municípios brasileiros já sofreram algum impacto ambiental devido a problemas estruturais de políticas ambientais. Entre esses problemas se encontra a falta de gestão dos resíduos sólidos. Estima-se que os vazadouros a céu aberto, conhecidos como “lixões”, ainda são o destino final dos resíduos sólidos em 50,8% dos municípios brasileiros, sendo que apenas 27,7% dos municípios destinam seus resíduos a aterros sanitários (IBGE, 2008).

Para combater esse problema, foi instituída em 2010, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), que responsabiliza todas as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos, bem como determina princípios de cooperação e de responsabilidade compartilhada. Para isso, são necessários mecanismos de participação e governança, como os espaços destinados a ampla discussão e articulação entre os atores.

O serviço público de destinação adequada dos resíduos deve ocorrer levando em consideração mecanismos de cooperação e participação como os debates e audiências públicas; consultas públicas; e, criação de conselhos ou outras formas de órgãos colegiados para a formulação de planos e programas (BRASIL, 2007). Nos órgãos colegiados é assegurada a

participação de representantes dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais, dos prestadores de serviços públicos, dos usuários do serviço e de entidades técnicas como organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor (SCHNEIDER; RIBEIRO; SALOMONI, 2013). Dessa forma,

São imprescindíveis mudanças dos padrões comportamentais fundados no individualismo para outros que enfatizem os valores coletivos alinhados com as necessidades do meio ambiente e das futuras gerações, o que exige espaços coletivos de interação nos quais tais valores e identidades podem se formar e nos quais estratégias alternativas de ação podem ser delineadas (ROSA; FREY, 2007, p.4).

Com base nisso, este trabalho considera a hipótese de que para atender a PNRS, assim como qualquer outra política ambiental, existe a necessidade de se formar arranjos intersetoriais, e que os mesmos necessitam de uma governança para se manterem. Logo, questiona-se: até onde existe interação entre os diversos atores citados pela PNRS no correto atendimento dessa política? Existe a formação de redes? Se sim, como ela se configura? Como ocorre sua governança?

Para responder as questões colocadas essa pesquisa será realizada no município de Catalão, localizado no sudeste de Goiás. Este município foi escolhido por ser um dos 14 municípios em Goiás que possuem aterro sanitário devidamente licenciado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA). Os outros 232 municípios goianos não possuem aterro sanitário e destinam seus resíduos sólidos urbanos para lixões (GOIÁS, 2016). Além disso, Catalão, está entre os cinco primeiros municípios a requerer e obter a licença de funcionamento dentre os 14 que possuem. Com base nisso, pode-se afirmar que comparando com os 246 municípios goianos, Catalão está entre os 5 que possuem uma das estruturas mais amadurecidas em relação à implantação da PNRS em Goiás, condição necessária para se investigar sobre a governança de redes públicas, visto que se trabalha com a hipótese de que para atender a PNRS é necessário o desenvolvimento de arranjos. Com base nisso, são apresentados na próxima seção os objetivos dessa pesquisa.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Identificar a estrutura existente e descrever como se apresentam os atributos da governança pública perante o atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos no município de Catalão (GO). Entre os atributos que se pretende verificar se encontram: formação de redes para a coprodução do bem público (A1); coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador (A2); democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação (A3); institucionalização de arranjos deliberativos participativos (A4); e responsividade¹ monitorada por mecanismos que permitam a transparência, prestação de contas e controle social (A5).

2.2 Objetivos específicos

- a) Identificar os principais agentes responsáveis pelo atendimento da PNRSU no município de Catalão (GO) e as possíveis interações entre eles, de forma a descrever os arranjos existentes;
- b) Analisar e descrever se o órgão municipal responsável fomenta a participação de atores não estatais no desenvolvimento da PNRS, quais os mecanismos usados e como ocorre a coordenação dessas relações;
- c) Verificar e descrever se existem bases normativas que sustentem os arranjos.
- d) Verificar e descrever se existe publicização das informações.

Para fundamentar teoricamente os objetivos propostos este trabalho contará com os próximos capítulos, nos quais se busca demonstrar como a governança pode ser discorrida em diversos contextos, tanto em organizações da iniciativa privada, como da esfera pública, ressaltando sua aplicação nas relações interorganizacionais; posteriormente, são definidos seus atributos no setor público e sua relação com a Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

¹ Responsividade significa até que ponto as deliberações e ações promovidas pelos burocratas (administradores públicos) correspondem e refletem os valores e interesses da sociedade, ou seja, até que ponto o sistema assegura que os ocupantes de cargos públicos se interessam pelos anseios sociais (ROURKE, 1969, apud DENHARDT, 2012; DIAS; CÁRIO, 2012; RAQUEL; BELLEN, 2012). Além disso, significa até que ponto o burocrata público é responsabilizado pelos resultados que obtêm (ROURKE, 1969, apud DENHARDT, 2012).

3 GOVERNANÇA

A governança é estudada pelas ciências sociais e políticas, a partir de áreas como a Economia, Sociologia, Geografia, Administração de Empresas e Administração Pública, o que ocasiona uma avalanche de conceitos, construídos nas mais diversas abordagens, com seus vieses ora econômicos, ora sociais, territoriais e também políticos (SECCHI, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2010; DALLABRIDA, 2011). Entre as expressões mais conhecidas e utilizadas estão: governança corporativa, governança interorganizacional, boa governança, governança territorial e governança pública (SECCHI, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2010; DALLABRIDA, 2011).

O foco deste trabalho recai sobre a governança pública, que, por ser tratada dentro do domínio público, relaciona-se à complexidade das discussões sobre a evolução da administração pública e suas reformas nas últimas décadas (BOVAIRD, 2005; SECCHI, 2009; BEVIR, 2010; RAQUEL, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014). Entretanto, apesar de estar sendo pesquisada no setor público, percebe-se que a governança pública utiliza alguns princípios e aspectos cunhados pela governança corporativa (BOVAIRD, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2010; SILVA et al., 2011; NUNES, e outros, 2012), bem como possui uma linha de investigação sobre seu desenvolvimento na formação de relações interorganizacionais para a prestação de serviços públicos (BARBOSA; MEDEIROS, 2005; SANTOS, 2005; DOMINGUES; XAVIER; COELHO, 2006; ROSA; FREY, 2007; ESCOBAR, 2008; PROCOPIUCK; FREY, 2009; SORENSEN, 2014). O que não lhe garante uma narrativa única (RONCONI, 2011).

Desta feita, para maior compreensão desse universo este capítulo apresenta, nas primeiras seções, uma breve explanação sobre como a governança se desenvolve nas organizações da iniciativa privada a partir do controle sobre as relações entre acionistas e agentes e sobre as relações externas com outras organizações, como é o caso de sua aplicação nas relações interorganizacionais. Nas últimas seções será apresentado como esse fenômeno vem sendo abordado no domínio público e como as últimas reformas na Administração Pública contribuíram para o fomento da governança neste setor, entre elas a *New Public Management* e o movimento das redes e parcerias (BEVIR; RHODES, 2001; BRESSER-PEREIRA, 2007; SECCHI, 2009; BEVIR, 2010; RAQUEL, 2012; DIAS, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014).

3.1 Governança corporativa

Com a evolução da separação entre propriedade e controle, ocasionada pela abertura de capital nas organizações de sociedade anônima, a discussão sobre governança corporativa começou a se tornar importante (BORGES; SERRÃO, 2005; CORREIA; AMARAL, 2008; PIRES; MACAGNAN, 2013; MAPURUNGA; PONTE; OLIVEIRA, 2013). De acordo com a teoria da agência, vários conflitos de interesses emergem entre as partes envolvidas por causa dessa separação entre propriedade e controle, mais precisamente, surgem divergências entre os principais (acionistas) e o agente (administrador), isso porque esses atores possuem interesses divergentes e desejam maximizar seus benefícios, dando margem a comportamentos oportunistas (CORNFORTH, 2003; BORGES; SERRÃO, 2005; RODRIGUES; MALO, 2006; CORREIA; AMARAL, 2008; LUNARDI, 2008; DOLCI; MAÇADA, 2011; MAPURUNGA; PONTE; OLIVEIRA, 2013; PIRES; MACAGNAN, 2013). Nessa perspectiva, “a finalidade principal dos mecanismos de governança é resolver os conflitos de interesse entre os proprietários e os administradores, de modo a aumentar a eficiência da firma” (CORREIA; AMARAL, 2008, p.2).

Com o passar do tempo, além do conflito entre acionista e administrador, a própria assimetria de poder entre os acionistas majoritários e minoritários começou a ser questionada (BORGES; SERRÃO, 2005; PIRES; MACAGNAN, 2013; BENEDICTO et al., 2013). Conforme Borges e Serrão (2005) e Escuder e Tinoco (2011), isso se deve ao modelo de controle que ainda predomina na maioria das organizações de sociedade aberta em muitos países, no qual um acionista majoritário detém o controle da empresa, em detrimento dos minoritários. Nessa perspectiva, a governança passa a representar também a adoção de procedimentos que protejam os acionistas minoritários das ações deliberadas por acionistas majoritários (BORGES; SERRÃO, 2005; ESCUDER; TINOCO, 2011; PIRES; MACAGNAN, 2013; BENEDICTO et al., 2013; MAPURUNGA; PONTE; OLIVEIRA, 2013).

Posteriormente, a partir da percepção de que os procedimentos de governança corporativa poderiam ser aplicados nos mais diversos problemas de agência, estes foram gradualmente estendidos a outros contextos, uma vez que as questões de poder nas organizações não se resumem apenas aos acionistas e administradores, mas também a toda a sociedade na qual a empresa está inserida (BORGES; SERRÃO, 2005; INDALECIO; FONTES FILHO, 2010; ESCUDER; TINOCO, 2011). Com isso, a finalidade principal da governança corporativa passou a ser o desenvolvimento de mecanismos que permitissem atenuar os diversos conflitos oriundos do problema de agência, como a assimetria informacional e de poder, não só entre os agentes (administradores) e principais (acionistas), como entre acionistas minoritários e majoritários e também entre a própria organização com outros *stakeholders* - credores, governo,

comunidade, clientes, fornecedores, empregados, entre outros (BORGES; SERRÃO, 2005; CORREIA; AMARAL, 2008; CAMPOS; DINIZ; MARTINS, 2010; ESCUDER; TINOCO, 2011; PIRES; MACAGNAN, 2013; FERREIRA et al., 2013; MAPURUNGA; PONTE; OLIVEIRA, 2013). Cabe ressaltar que a assimetria de poder decorre das diferenças entre esses atores, como a quantidade de ações ou outros recursos (LEITE, 2014). Já a assimetria informacional decorre da diferença sobre os conhecimentos que cada ator possui numa relação de troca, como por exemplo, quando o devedor conta com informações que o credor ignora ao estabelecer um contrato financeiro, impactando, dessa forma, o custo de agência (PIRES; MACAGNAN, 2013).

De acordo com Saito e Silveira (2008), o custo de agência foi citado pela primeira vez por Jensen e Meckling, em 1976, e corresponde à soma dos(as): a) custos de elaboração e estruturação de contratos entre o principal e o agente; b) despesas de monitoramento das atividades dos agentes pelo principal; c) gastos realizados pelo próprio agente para mostrar ao principal que seus atos não serão prejudiciais a ele; e d) perdas residuais, provenientes da diminuição da riqueza do principal por eventuais divergências entre as decisões do agente e as decisões que iriam maximizar a riqueza do principal. Segundo Jensen e Meckling (1976), os custos de agência surgem em qualquer situação envolvendo esforço cooperativo entre duas ou mais pessoas (SAITO; SILVEIRA, 2008). Nesse sentido, a governança corporativa é vista como “um conjunto de mecanismos internos e externos, de incentivo e controle, que visam a minimizar os custos decorrentes do problema de agência” (SAITO; SILVEIRA, 2008, p.2).

Esses mecanismos devem ser desenvolvidos com base em princípios como transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade, conforme colocado por diversas recomendações para uma boa governança criadas por organizações como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Federação Internacional de Contabilistas (IFAC), o Banco Mundial, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Acredita-se que o desenvolvimento de práticas embasadas nesses princípios, definidos no Quadro 1, podem atenuar a assimetria informacional (transparência e prestação de contas) e a assimetria de poder (equidade e responsabilidade corporativa).

Quadro 1 - Princípios básicos da governança corporativa

Transparência	Mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não
----------------------	--

	apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve se restringir ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor.
Equidade	Caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (<i>stakeholders</i>). Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis.
Prestação de Contas	Os agentes de Governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.
Responsabilidade Corporativa	Os agentes de Governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

Fonte: IBGC (2009).

De acordo com Carvalho (2002), Borges e Serrão (2005), Pires e Macagnan (2013), ao propor a atenuação da assimetria informacional e de poder, a governança corporativa dá um salto em relevância social e econômica, isso porque esses problemas podem afetar o potencial de crescimento de uma nação, visto que os fornecedores de capital deixam de investir em projetos produtivos. Nesse sentido, a governança corporativa passa a ser vista pelos governos como importante para a promoção do crescimento econômico, pois seus mecanismos impactam no desenvolvimento do sistema financeiro e do mercado de capitais (BORGES; SERRÃO, 2005; PIRES; MACAGNAN, 2013).

Desse modo, a governança corporativa vem sendo cada vez mais fomentada por instituições governamentais. No Brasil isso pode ser evidenciado por regulamentações, como o Novo Código Civil e a Lei de Parceria Público-Privada. O Novo Código Civil institui que as sociedades limitadas, assim como as anônimas, devem adotar práticas inerentes da governança corporativa, como a maior participação dos acionistas minoritários na tomada de decisão e o compromisso legal de prestar contas e publicar suas informações (BRASIL, 2002). A Lei de Parceria Público-Privada de 2004 também estabelece a necessidade de mecanismos da governança corporativa por meio de exigências como a transparência, ética, divisão de poder e prestação de contas para o financiamento de parcerias (BRASIL, 2004).

Com isso, a prática da governança corporativa deixa de ser uma preocupação apenas para companhias de capital aberto (ESCUDEI; TINOCO, 2011; FERREIRA et al., 2013; MAPURUNGA; PONTE; OLIVEIRA, 2013) e passa a ser discorrida também nas organizações limitadas, em parcerias público-privadas e, até mesmo, em organizações sem fins lucrativos (BORGES; SERRÃO, 2005; INDALECIO; FONTES FILHO, 2010; AVELAR JR., 2012; SAUERBRONN, 2014). Segundo Borges e Serrão (2005), Indalecio e Fontes Filho (2010), a

governança corporativa pode versar sobre o controle e administração de uma instituição qualquer, com finalidade lucrativa ou filantrópica, seja empresarial ou não, controlada por capitais privados ou públicos, e qualquer que seja a forma adotada: societária, cooperativa, associativa. Com base nisso, o termo governança vem sendo usado cada vez mais para analisar e disciplinar as diversas relações, até mesmo entre organizações, em arranjos e redes, como é o caso das parcerias público-privadas e outros tipos de relações interorganizações (AVELAR JR., 2012; SAUERBRONN, 2014), discutidas na próxima seção.

3.2 Governança de relações interorganizacionais

Na busca de maior vantagem competitiva e até mesmo da própria sobrevivência, as organizações têm procurado, cada vez mais, estabelecer e desenvolver relacionamentos interorganizacionais (CRUZ; MUGNAINI; MARTINS, 2007; WEGNER; KOETZ; WILK, 2012; SANTOS; CANDIDO, 2013; LEITE, 2014; HIDALGO; GEMELLI; MADEIRA, 2014). Por meio de alianças estratégicas as organizações podem adquirir retornos maiores do que geram individualmente, obter ganhos de escala (LEITE, 2014), minimizar seus custos (SANTOS; CANDIDO, 2013; LEITE, 2014), ampliar seu mercado (CRUZ; MUGNAINI; MARTINS, 2007; SANTOS; CANDIDO, 2013), promover o desenvolvimento local (SILVA; TAVARES; ANTONIALLI, 2012; SANTOS; CANDIDO, 2013), bem como compartilhar informações e outros recursos (CRUZ; MUGNAINI; MARTINS, 2007; WEGNER; KOETZ; WILK, 2012; LEITE, 2014).

Nesse sentido, a cooperação com outros atores tem sido uma importante estratégia para organizações de todos os tamanhos e segmentos de atividade. Por meio da parceria as grandes empresas encontram uma forma de minimizar custos e obter maior controle sobre seus fornecedores, as pequenas e médias podem superar limitações, compartilhar recursos e aumentar seu poder de barganha (CRUZ; MUGNAINI; MARTINS, 2007; WEGNER; KOETZ; WILK, 2012). Assim, com base na diversidade de estruturas e contextos das organizações que podem desenvolver alianças, bem como na forma como elas se organizam, termos distintos são utilizados para representar essas parcerias: Rede, Arranjo Produtivo Local, *Cluster*, Aglomeração Produtiva, entre outros (ROTH et al., 2012; SILVA; TAVARES; ANTONIALLI, 2012; WEGNER; KOETZ; WILK, 2012; SANTOS; CANDIDO, 2013).

Apesar das inúmeras formas como são desenvolvidas essas parcerias, todas compreendem uma relação de cooperação ou interdependência, pois cada empresa atua de forma conjunta e/ou complementar à(às) outra(s) empresa(s), buscando agregar valor à cadeia

produtiva (GUIMARÃES et al., 2013). Dessa forma, frequentemente as empresas precisam adequar seus processos, a fim de acomodarem as necessidades de seus parceiros, principalmente, quando as mesmas possuem diferentes portes e/ou culturas (LEITE, 2014). No entanto, a assimetria de poder em tais relações pode afetar o comportamento colaborativo e adaptativo (LEITE, 2014). Segundo Almeida e Cário (2010, p.3), a ocorrência de relações de poder entre os atores que compõem um relacionamento interorganizacional advém da existência de organizações que detêm “ativos-chaves que permitem a imposição de seus interesses aos outros participantes e, muitas vezes, faz com que estas se apropriem assimetricamente das externalidades positivas advindas da aglomeração produtiva”.

Diante dessas diferenças estruturais e culturais, bem como dos jogos de poder que envolvem as relações interorganizações, a governança se faz necessária para a convergência de interesses, conforme apontado pelas seguintes pesquisas sobre: redes formadas entre participantes do poder público, de trabalhadores, da iniciativa privada e da comunidade (CRUZ; MUGNAINI; MARTINS, 2007), parques científicos e tecnológicos que envolvem a articulação entre governo, empresas, universidades e sociedade (FIATES et al., 2014), redes horizontais de cooperação entre empresas (WEGNER; PADULA, 2010; ROTH et al., 2012; WEGNER, 2012; WEGNER; KOETZ; WILK, 2012; HIDALGO; GEMELLI; MADEIRA, 2014), cadeias produtivas (MARQUES; PAULILLO; VIAN, 2012; MACHADO; CIRANI; PITELLI, 2014), *clusters* (VILELA JR; VARGAS; SCHREIBER, 2011; GUIMARÃES e outros, 2013), aglomerações ou arranjos produtivos locais (ALMEIDA; CÁRIO, 2010; PEREIRA; GUIMARÃES; GOMES, 2011; SOUZA; CANDIDO, 2012; SILVA; TAVARES; ANTONIALI, 2012; SANTOS; CANDIDO, 2013; LEITE, 2014).

Nessa perspectiva, a governança engloba os diversos mecanismos que possibilitam a ação conjunta, como por exemplo: a participação dos diferentes atores na tomada de decisão, a geração e disseminação de conhecimentos, a convergência de interesses e o ajuste de conflitos perante a autonomia de cada participante (ROTH et al., 2012; SILVA, 2012; SOUZA; CANDIDO, 2012; WEGNER; KOETZ; WILK, 2012). Dessa forma, compreende a estrutura e organização da aliança, o estabelecimento de procedimentos regulatórios, o controle para que estas normas sejam cumpridas por todos, bem como o processo de articulação, negociação e barganha entre os atores participantes (ROTH et al., 2012; WEGNER; KOETZ; WILK, 2012; WEGNER, 2012). Além disso, a governança se interrelaciona com a gestão das relações inteorganizacionais, apesar de serem consideradas dimensões distintas (ROTH et al., 2012).

A governança encarrega-se da definição da estrutura da rede, do detalhamento de sua organização, da instituição de mecanismos regulatórios e do processo de tomada de decisão, enquanto a gestão se encarrega de planejar, executar e controlar as estratégias e ações, dentro dos limites estabelecidos pela governança. Cabe ao sistema de governança constituir normas, regras, autonomia e limites de funcionamento da rede, e à gestão a prática de atos gerenciais. Dessa forma, o papel da governança não é gerir, mas delimitar a gestão, tarefa que incumbe aos gestores da rede (ROTH et al., 2012, p.1).

Outro ponto que deve ser distinguido entre governança e gestão nas relações interorganizacionais é a ênfase que a governança possui no aspecto político, pois envolve a articulação dos diversos atores no alcance de propósitos discutidos e definidos coletivamente (SILVA, 2012; SOUZA; CANDIDO, 2012; SANTOS; CANDIDO, 2013). De acordo com Silva (2012), a governança é um conceito essencialmente democrático, uma vez que viabiliza e estimula as práticas cooperativas internas e entre empresas, acomodando interesses conflitantes para a realização de ações cooperativas. Assim, “deve possuir características que inibam comportamentos oportunistas e aumentem a confiança entre os membros” (LYRA; MACEDO-SOARES, 2011, p.2), sendo um mecanismo útil ao processo de constituição e consolidação das parcerias, já que pode ajudar na composição de forças e incentivar a legitimidade da tomada de decisões de forma compartilhada e participativa (CRUZ; MUGNAINI; MARTINS, 2007; PEREIRA; GUIMARÃES; GOMES, 2011; SANTOS; CANDIDO, 2013; HIDALGO; GEMELLI; MADEIRA, 2014).

A governança de relações inteorganizacionais também vem sendo abordada no domínio público, visto que a maior parte dos processos relacionados à gestão pública envolvem esforços voltados para o alinhamento de um grande número de atores distintos, com valores e princípios, na sua maioria, heterogêneos (CALMON; COSTA, 2013; LEITE, 2014). Dessa forma, vem sendo discutidos os aspectos que envolvem a interdependência das relações no setor público, ou seja, as formas com que os diferentes atores, envolvidos em todo o ciclo de políticas públicas, interagem uns com os outros (BOVAIRD, 2005; SALM; MENEGASSO, 2012; DIAS, 2012; RAQUEL, 2012; CALMON; COSTA, 2013; PROCOPIUCK, 2013; SORENSEN, 2014; JAKOB, 2014; MATTIA; BELLEN, 2014). No contexto público, a governança começou a ser fomentada por organizações globais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a partir de orientações aos governos de países subdesenvolvidos sobre como eles deveriam agir para conseguir atrair investimentos externos e, dessa forma, crescer economicamente (RHODES, 1996; BEVIR; RHODES, 2001; FREY, 2008), o que será aprofundado na próxima seção.

3.3 Boa governança e a Política de Desenvolvimento

Práticas globais de governança são fomentadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a partir de estímulos para a construção de políticas com vistas ao desenvolvimento sustentável. O cerne dessa agenda é a ênfase na diminuição da pobreza e no aumento da prosperidade partilhada. Para tanto, os países que buscam investimentos externos devem possuir instituições abertas, eficazes e responsáveis, que possibilitem estruturas e processos inclusivos. Dessa forma, devem seguir princípios da boa governança, como a transparência, responsabilização e participação da sociedade na elaboração e implementação de políticas públicas (<http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/governance>).

Países com fortes instituições prosperam por criar e permitir um ambiente capaz de fazer crescer o setor privado, reduzir a pobreza, entregar serviços de qualidade, e, obter a confiança dos seus cidadãos. Uma relação de confiança é criada quando as pessoas podem participar na tomada de decisão do governo e saberem que as suas vozes estão sendo ouvidas sobre as questões que os afetam. A rápida disseminação de hoje proporcionada pela tecnologia da informação combinada com movimentos de base fortes exigindo transparência, responsabilização e a entrega de melhores serviços oferece aos países uma oportunidade sem precedentes para construir governos fortes e mais sustentáveis (BANCO MUNDIAL, tradução nossa).

Através da boa governança, o Banco Mundial acredita que os países serão capazes de amenizar a corrupção e utilizar os seus recursos humanos e financeiros de forma mais eficiente, atrair mais investimento estrangeiro e doméstico, e, assim, crescerem mais rapidamente.

Boa governança e instituições fortes e responsáveis são elementos importantes para reduzir a pobreza e construir um desenvolvimento eficaz e sustentável. É por isso que o Banco Mundial trabalha com governos, empresas e sociedade civil de forma a promover a responsabilidade pública, reduzir a corrupção e fortalecer entrega de serviços com qualidade (BANCO MUNDIAL, tradução nossa).

Nesta perspectiva, os países devem adotar mecanismos de governança que permitam a cooperação colaborativa dos órgãos que compõem a Administração Pública, por meio do envolvimento de diversos atores, como as organizações da iniciativa privada e representantes da sociedade civil. Exemplos destes mecanismos são a promoção de orçamentos abertos, a transparência nos contratos e a utilização de tecnologias da informação e comunicação (<http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/governance>).

Entretanto, o discurso de boa governança realizado pelo Banco Mundial e pelo FMI começou a ser questionado sobre suas reais finalidades, sendo associado às ideologias neoliberais de reformas estatais visando à mercantilização e à liberalização econômica de países subdesenvolvidos (BEVIR; RHODES, 2001; FREY, 2008; MOZZATO; CARRION;

MORETTO, 2011). Segundo Frey (2008, p.2), o discurso de boa governança promovido pelo Banco Mundial e pelo FMI possui como plano de fundo a subordinação da política de desenvolvimento dos países do sul aos supostos imperativos do capitalismo globalizante e não representa “abordagens capazes de proporcionar o desenvolvimento sustentável, baseado no princípio da justiça social e da busca de um equilíbrio ambiental”. Isso porque seus objetivos econômicos visam “benefícios para os próprios países desenvolvidos, no sentido de um aumento de possibilidades comerciais, bem como uma “melhor utilização” dos recursos naturais e humanos do mundo”, impondo aos países subdesenvolvidos o modelo ocidental de desenvolvimento como padrão normativo a ser seguido e menosprezando potencialidades locais endógenas destes países (FREY, 2008, p.5, grifos no original).

Com base nesse argumento, ocorreram diversas iniciativas visando superar esta visão economicista da política de desenvolvimento, entre elas, os diversos relatórios elaborados e submetidos às Nações Unidas, da Comissão Brandt - *North-South* de 1980 e *Common Crisis* de 1983, da Fundação Dag Hammarskjöld de 1975 - *What Now*, o relatório da Comissão Brundtland - *Our Common Future* de 1987 e a declaração do Milênio das Nações Unidas de 2000 (FREY, 2008). Todos estes relatórios buscaram promover ideias de justiça social, solidariedade, superação da pobreza e equilíbrio ecológico nas políticas de desenvolvimento, apontando uma necessidade de revisão dos padrões economicistas neste processo e a importância das forças e potencialidades endógenas para o desenvolvimento (FREY, 2008).

Assim, o Banco Mundial e o FMI adequaram seu discurso a estas reivindicações (FREY, 2008) e a governança passou a compreender também a discussão referente às políticas públicas territoriais (regionais e locais) com vistas ao desenvolvimento sustentável endógeno (SILVA; BRASIL, 2008; DALLABRIDA, 2011; MENEZES; VIEIRA, 2011). Dessa forma, a governança passa a ser vista “como o conjunto de iniciativas ou ações que expressam à capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (DALLABRIDA, 2011, p.1), tendo como uma de suas problemáticas a degradação socioambiental e sua relação com estratégias de longo prazo (MENEZES; VIEIRA, 2011). As experiências de descentralização político-administrativas contribuíram bastante para a institucionalização dessa governança no Brasil (DALLABRIDA, 2011), sendo resgatada principalmente por meio do conceito de arranjo produtivo local (MENEZES; VIEIRA, 2011).

(...) a governança poderia ser entendida como o exercício do poder e autoridade para gerenciar um país, território ou região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses públicos,

incluindo entre os atores representações dos agentes estatais. O exercício da governança territorial aconteceria através da atuação dos diferentes atores, nas instituições, incluindo o Estado, e organizações da sociedade civil, em *redes de poder socioterritorial* (DALLABRIDA, 2011, p.2, grifos no original).

Além da política de desenvolvimento, a governança começou a ser discorrida também na construção e implementação de diversas outras políticas públicas, em áreas como: Educação (BARBOSA; MEDEIROS, 2005; MARQUES, 2007; MARTINS; LOTTA, 2010); Trabalho (KISSLER; HEIDEMANN, 2006); Agricultura (DOMINGUES; XAVIER; COELHO, 2006); Saúde (NASCIMENTO; CKGNAZAROFF, 2007); Meio Ambiente (ROSA; FREY, 2007); Finanças (ALVES; CALMON, 2008; SILVA et al., 2011; SILVA; MARTINS, 2012); Cultura (MATTIA; BELLEN, 2014), enfatizando o desenvolvimento de parcerias entre atores estatais e não estatais (SANTOS, 2005; DOMINGUES; XAVIER; COELHO, 2006; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; NASCIMENTO; CKGNAZAROFF, 2007; ROSA; FREY, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010; MARTINS; LOTTA, 2010; FREY, 2011; DIAS, 2011; DIAS, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014).

É importante ressaltar que a participação de atores não estatais no atendimento a políticas públicas se dá de duas formas distintas de cooperação. Alguns estudos apontaram a participação dos movimentos sociais, oriundos da busca de legitimidade democrática, como o principal fomentador da criação de relacionamentos interorganizacionais no cenário público (SANTOS, 2005; DOMINGUES; XAVIER; COELHO, 2006; ROSA; FREY, 2007; MARTINS; LOTTA, 2010), outras pesquisas identificaram que a participação de atores empresariais, a partir das privatizações e terceirizações, foi a principal responsável pelo aparecimento de atores não estatais no contexto público (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; SECCHI, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2010). Dessa maneira, a governança pública vem sendo abordada por duas narrativas diferentes, uma associada aos aspectos político-sociais e outra associada aos aspectos econômicos, ambas relatando sobre a participação de atores não estatais, a primeira com foco na participação dos movimentos sociais e a outra com foco nas privatizações e terceirizações do serviço público (BEVIR, 2010), conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Vertentes de discussão da Governança Pública

Modelos	Governança relacionada ao modelo da <i>New Public Management</i>	Governança relacionada ao movimento das redes
Fomentadores	Privatizações e terceirizações	Movimentos Sociais
Objetivo	Estado Mínimo	Legitimidade democrática
Ênfase	Aspectos Econômicos	Aspectos político-sociais

Fonte: Elaboração própria com base em Bevir (2010).

Portanto, a governança pública acaba sendo relacionada ao modelo neoliberal e à reforma da *New Public Management* (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; SECCHI, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2010), como será discutido na próxima seção.

3.4 *New Public Management* e a governança pública

De acordo com Bevir e Rhodes (2001), Frey (2008), Mozzato, Carrion e Moretto (2011), o discurso da boa governança carrega como plano de fundo uma ideologia neoliberal, que fomenta a necessidade de reformas estatais visando à mercantilização e à liberalização econômica. Essas reformas são conhecidas pelo modelo denominado *New Public Management* e defendem que para um governo melhorar seu desempenho deve simplificar sua operacionalização, aumentar sua praticidade técnica e realizar mudanças em direção ao mercado (FADUL; SILVA, 2008; BEVIR, 2010; DENHARDT, 2012). Para tanto, embasam-se na racionalidade econômica e fomentam medidas visando austeridade fiscal, diminuição da estrutura estatal e aumento da produtividade pública (SILVA; FADUL, 2008; BEVIR, 2010; DENHARDT, 2012), utilizando de mecanismos como integralização de fluxos de processo, descentralização, prestação de contas (BRESSER-PEREIRA, 1996; DENHARDT, 2012), privatizações e terceirizações (FADUL; SILVA 2008; BEVIR, 2010; DENHARDT, 2012).

Destaque-se que o modelo da *New Public Management* foi desenvolvido com o intuito de flexibilizar e transformar o modelo burocrático e hierárquico das organizações públicas. Alega-se que o modelo burocrático provoca uma estrutura insulada e centralizada, tornando os processos lentos, caros e pouco orientados para o atendimento dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996; MATIAS-PEREIRA, 2010; BEVIR, 2010). Dessa forma, o modelo da *New Public Management* “apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços” (MOTTA, 2013, p.3). Para tal, a Administração Pública deveria ser reformada estruturalmente, a partir da promoção de parcerias público-privadas-terceiro setor, nas quais os serviços sociais e científicos seriam repassados para organizações sociais não governamentais e organizações produtoras de bens e serviços privatizadas (BRESSER-PEREIRA, 2007; MOTTA, 2013).

Como as privatizações e terceirizações aumentam a quantidade e a diversidade de atores responsáveis pela oferta de serviços públicos, a estrutura estatal necessitaria da governança para orientar esses atores heterogêneos a agirem de forma cooperativa visando à busca pelo bem público (SECCHI, 2009). De acordo com Bresser-Pereira (2007, p.4), a governança pública

representa o próprio modelo estrutural da *New Public Management*, “porque envolve outros atores, além do próprio governo, no processo de governar”. Outro aspecto que aproxima os modelos é que tanto a governança pública, como a *New Public Management* possuem em comum o discurso de que a natureza inflexível e irresponsiva das hierarquias burocráticas está ultrapassada, enfatizando que a administração pública necessita de maior flexibilização e responsabilização dos seus gestores (SECCHI, 2009; BEVIR, 2010).

Apesar disso, existem diferenças entre a *New Public Management* e a governança pública que devem ser observadas (HEIDEMANN; KISSLER, 2006; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; SECCHI, 2009; CASTRO, 2013). Segundo Pieranti, Rodrigues e Peci (2007), Bevir (2010) e Raquel (2012), a diferença crucial entre esses modelos está nas propostas de flexibilização da administração pública, enquanto a *New Public Management* enfatiza aspectos econômicos, gerenciais e financeiros a partir da mercantilização da Administração Pública, a governança pública possui uma narrativa mais sociológica e política, defendendo que a estrutura e os objetivos estatais devem ser definidos perante arranjos que possibilitem maior participação da sociedade nas deliberações e ações públicas. Assim, a governança pública vai além do modelo da *New Public Management* e da burocracia, pois busca superar a velha dicotomia entre política e administração (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; SECCHI, 2009; RAQUEL, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014).

A separação de funções entre política e administração permeia o modelo burocrático weberiano, em que o processo de construção da agenda pública é visto como tarefa eminentemente política, enquanto a implementação da política pública é de responsabilidade da administração. No gerencialismo, a responsabilidade sobre os resultados das políticas públicas recai sobre os ombros dos políticos. No entanto, a distinção entre política e administração é suavizada quando evoca a descentralização do poder de decisão, o envolvimento da comunidade e de burocratas no desenho das políticas públicas. Com base em valores pluralistas, a abordagem da governança pública apresenta elementos de descontinuidade e superação da distinção wilsoniana entre política e administração (SECCHI, 2009, p. 362).

Além disso, outra distinção entre a narrativa da governança pública e da *New Public Management* se dá pela ênfase na divisão e especialização das tarefas (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; BEVIR, 2010). A primeira defende que os problemas contemporâneos são capciosos² e demandam tratamentos colegiados por parte de órgãos públicos, já a segunda apoia a simples divisão e especialização das tarefas (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; BEVIR, 2010). Essas diferenças são vistas no Quadro 3.

² Problemas capciosos possuem como característica a inter-relação sistêmica com outros problemas, ocasionando interdependência entre uma pluralidade de partes e aspectos envolvidos (BEVIR, 2010).

Quadro 3 – Modelos da Administração Pública

Modelos	Burocracia	<i>New Public Management</i>	Governança Pública
Racionalidade (BEVIR, 2010)	Social	Econômica	Político-Social
Medidas defendidas (BEVIR, 2010)	Bem estar social	Estado Mínimo	Legitimidade democrática
Principais atores (RAQUEL, 2012)	Estado	Terceirizações e Privatizações	Movimentos Sociais
Estrutura	Centralização	Descentralização	Pluricêntrica
Política/Administração (SECCHI, 2009)	Construção da agenda pública é vista como tarefa eminentemente política, enquanto a implementação da política pública é de responsabilidade da administração.	A distinção entre política e administração é suavizada quando evoca a descentralização do poder de decisão, o envolvimento da comunidade e de burocratas no desenho das políticas públicas.	Apresenta elementos de descontinuidade e superação da distinção wilsoniana entre política e administração
Execução (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007)	Divisão e especialização	Divisão e especialização	Tratamentos colegiados
Controle (SECCHI, 2009)	A partir da formalidade e impessoalidade das leis	Controle dos políticos a partir da mensuração de resultados	Controle Social

Fonte: Elaboração própria com base na literatura, 2016.

Vale ressaltar que, apesar dessas diferenças, a governança pública não é considerada um modelo de ruptura com o modelo burocrático e com o modelo da *New Public Management* (SECCHI, 2009; RAQUEL; BELLEN, 2012; DIAS; CARIO, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014). Eles possuem como principal elemento comum a preocupação com a função controle, determinada no modelo burocrático a partir da formalidade e impessoalidade dos procedimentos, na *New Public* o controle está presente na preocupação dos políticos com a mensuração de resultados, já na Governança Pública está presente pelo “envolvimento de atores não estatais no processo de elaboração de políticas públicas como estratégia de devolver o controle aos destinatários das ações públicas (controle social)” (SECCHI, 2009, p.362).

Diante disso, a governança pública integra premissas tanto da burocracia, como a necessidade de controle (SECCHI, 2009; MOTTA, 2013), quanto do modelo *New Public Management*, como a proposta de flexibilização (BEVIR, 2010; RAQUEL, 2012), indo além desses, por meio da proposta de tentar superar a velha dicotomia entre política e administração (SECCHI, 2009; RAQUEL, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014).

Destaque-se que a discussão sobre a dicotomia entre política e administração, bem como outros elementos inerentes à governança pública, como a responsividade e a participação

(RAQUEL, 2012; DIAS, 2012, MATTIA, 2014), tem seus princípios na abordagem da Nova Administração Pública (DENHARDT, 2012), a qual será abordada na próxima seção.

3.5 Nova Administração Pública e a governança pública

A relevância política foi um dos temas levantados por um conjunto de pesquisadores que buscavam encontrar divergências nas teorias estabelecidas sobre o campo da Administração Pública, os resultados dessas pesquisas formaram uma abordagem conhecida como Nova Administração Pública (DENHARDT, 2012). Os temas discutidos por essa abordagem representavam basicamente demandas por relevância política, equidade social e participação.

A demanda por relevância política se embasou na acusação de que a Administração Pública, enquanto campo de estudo, era muito ligada às operações práticas de governo e a mecanismos de gestão administrativa, e sufocada pela aridez normativa, o que impedia os pesquisadores de abordarem problemas públicos mais prementes, como pobreza, racismo e guerra (DENHARDT, 2012; MOTTA, 2013). Dessa forma, a agenda que a Nova Administração Pública cobrava era a busca por relevância em termos mais amplos, ou seja, que o campo de estudos se tornasse relevante para o sistema político, além de se focar em elementos de gestão (DENHARDT, 2012; MOTTA, 2013).

A Nova Administração Pública se preocupou também com as limitações dos valores que sustentavam grande parte das teorias sobre a organização pública, entre eles, a eficiência. O argumento defendido pela Nova Administração Pública é que a ênfase na eficiência aumenta o tecnicismo e sugere uma crescente despersonalização e objetificação das atividades administrativas. Desta feita, sua adoção encobre a atenção para outros valores, como a equidade e a participação. Assim, a Nova Administração Pública propõe que aos interesses tradicionais como a eficiência e a economia seja acrescentado o interesse pela equidade e participação (DENHARDT, 2012).

A equidade envolve um senso de justiça – especificamente, a correção de desequilíbrios existentes na distribuição de valores sociais e políticos. Em contraste, à defesa de tratamento igual para todos, a equidade propõe que os benefícios sejam maiores para os mais desfavorecidos; em contraste com a eficiência, a equidade enfatiza a responsividade e o envolvimento (DENHARDT, 2012, p. 154).

A demanda por participação da Nova Administração Pública enfatizou tanto a necessidade de abertura para usuários do serviço, quanto para os membros organizacionais de nível inferior (DENHARDT, 2012). A intenção seria envolver os usuários em termos

substanciais no processo de tomada de decisão, assim, a alternativa seria encontrar estruturas organizacionais mais abertas, que permitissem o confronto de interesses e a troca. O objetivo seria promover uma interação ativa e contínua em busca de políticas e procedimentos, em que o confronto e o consenso ocorressem em torno de valores éticos, ao invés de negociação e barganha (DENHARDT, 2012).

Com base nesses argumentos, a Nova Administração Pública sugere o esgotamento das hierarquias piramidais e a sua substituição pela cooperação como força política e econômica da democracia (DENHARDT, 2012). Todas estas demandas levantadas pela Nova Administração Pública permeiam o discurso da governança pública. Segundo Raquel e Bellen (2012), Dias (2012) e Mattia e Bellen (2014), a defesa pela relevância política, responsividade e participação são aspectos inerentes à governança pública. Dessa forma, tanto a Nova Administração Pública, como a governança pública reforçam o uso de mecanismos participativos de deliberação e cooperação e tentam resgatar a relevância política.

Entretanto, a diferença entre elas é que a governança pública engloba também em seu discurso aspectos da *New Public Management*, como a participação de atores representantes do mercado (RAQUEL; BELLEN, 2012; DIAS, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014), reconhecendo que as políticas públicas muitas vezes envolvem uma rede heterogênea de atores (SORENSEN; TORFING, 2004; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; BOVAIRD, 2007; FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR., 2012; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; RAQUEL; BELLEN, 2012; DIAS, 2012; JAKOB, 2014; SORENSEN, 2014), conforme apresentado na próxima seção.

3.6 Governança pública e as redes

A governança pública com ênfase nas redes é uma área relativamente nova no campo da Administração Pública e vem buscando mapear e compreender como ocorre a interdependência entre atores e seus arranjos formados para o desenvolvimento de políticas públicas (PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; CALMON; COSTA, 2013; JAKOB, 2014; SORENSEN, 2014). Esses arranjos se originam das necessidades de ação coletiva e envolvem atores estatais e não estatais para responderem às demandas ou para criarem novas oportunidades sociais (SORENSEN; TORFING, 2004; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; BOVAIRD, 2007; FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR., 2012; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; RAQUEL; BELLEN, 2012; DIAS, 2012; CALMON; COSTA, 2013; JAKOB, 2014; SORENSEN, 2014). Com base nisso, a participação

de múltiplos atores e como estes se posicionam nessa dinâmica de ação coletiva pode ser mapeada através das redes, que são coordenadas e controladas a partir da governança e seus mecanismos (SORENSEN; TORFING, 2004; BARBOSA; MEDEIROS, 2004; SANTOS, 2005; DOMINGUES; XAVIER; COELHO, 2006; ROSA; FREY, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; ESCOBAR, 2008; FREY, 2011; CALMON; COSTA, 2013; JAKOB, 2014; FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR., 2012). Portanto, a expressão governança de redes pode ser usada para representar a noção de que a governança pública muitas vezes ocorre dentro e através das redes (SORENSEN; TORFING, 2004; SORENSEN, 2014).

As redes permitem ilustrar as interações e arranjos existentes entre os atores que participam das deliberações e implementações de políticas públicas, ou seja, buscam mapear a estrutura dos arranjos, a partir de sociogramas ou grafos que permitam identificar, entre outras coisas, os níveis de intensidade dos atores (participação), a verticalidade (centralização) ou horizontalidade (descentralidade) e a complexidade da rede (embasada na quantidade de atores) (BARBOSA; MEDEIROS, 2004; SANTOS, 2005; DOMINGUES; XAVIER; COELHO, 2006; ROSA; FREY, 2007; FREY, 2011; CALMON; COSTA, 2013). As redes podem ser identificadas a partir de articulações e negociações desenvolvidas para compartilhar recursos, diluir riscos e evitar a duplicação onerosa de esforços individuais, caracterizando-se pela interdependência entre atores que buscam reunir esforços para a realização de uma ação coletiva, ação esta que se tornaria pesada se realizada individualmente (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; MILAGRES; REZENDE; GONÇALVES, 2012; CALMON; COSTA, 2013; LEITE, 2014).

Outra característica das redes é a forma de coordenação adotada, que foge às tradicionais estruturas impostas pelas hierarquias verticais, e se configura a partir da autonomia que cada ator detém, apesar das assimetrias entre eles, ou seja, uma rede pode se constituir de atores que possuem, entre outras coisas, visões, interesses e recursos distintos, mas que devem se submeter a relações flexíveis, interativas e participativas, pois geralmente não existe um centro único de poder (PETERS; PIERRE, 1998; GOBBI et al., 2005; MILAGRES; REZENDE; GONÇALVES, 2012; CALMON; COSTA, 2013; LEITE, 2014; JAKOB, 2014). Diante disso, dessas diferenças entre os atores conflitos e disputas podem ocorrer, entretanto, os atores normalmente possuem a percepção de que as adversidades devem ser negociadas e articuladas para que a parceria se estabeleça e os resultados sejam alcançados (PETERS; PIERRE, 1998; GOBBI et al., 2005; MILAGRES; REZENDE; GONÇALVES, 2012; CALMON; COSTA, 2013; LEITE, 2014; JAKOB, 2014). Assim, as redes se formam a partir de um ambiente marcado por negociações e articulações em busca de um entendimento comum e “constitui-se

em um conjunto de relações relativamente estáveis, não hierárquicas e interdependentes que ligam uma variedade de atores com objetivos comuns, no qual a cooperação é o melhor modo de alcançá-los” (JAKOB, 2014, p.105).

A governança dessas redes engloba as questões políticas e administrativas dos arranjos formados, buscando encontrar mecanismos que permitam a negociação e a articulação entre os atores, como os espaços deliberativos, o controle social, a prestação de contas, entre outros (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; NASCIMENTO; CKGNAZAROFF, 2007; ESCOBAR, 2008; MARTINS; LOTTA, 2010; DIAS, 2011; CALMON; COSTA, 2013; MATTIA; BELLEN, 2014). Desse modo, vem sendo abordada como um processo ou estrutura que busca regular a ação coletiva entre atores autônomos, de modo a criar uma ordem negociada e articulada que garanta que o comportamento individual dos atores se oriente pelas regras estabelecidas conjuntamente (GOBBI et al., 2005; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; NASCIMENTO; CKGNAZAROFF, 2007; ESCOBAR, 2008; PROCOPIUCK; FREY, 2008; JAKOB, 2014). Com base nisso, a abordagem da governança de redes públicas se refere à capacidade de mobilizar atores na resolução de problemas enfrentados coletivamente, envolvendo uma forma de governar mais cooperativa, que privilegie o controle a partir da mútua dependência e o estabelecimento da confiança entre as partes, sendo diferente e mais ampla que o modelo burocrático hierárquico tradicional, sob o qual autoridades exercem um poder soberano (RHODES, 1996; KICKERT, 1997; FREY, 2007; GOBBI et al., 2005; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2007; BOVAIRD, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; SECCHI, 2009; BEVIR, 2010; RONCONI, 2011; JAKOB, 2014).

Com base nisso, pode-se afirmar que a governança de redes fornece uma racionalidade de negociação distinta das discussões mutuamente excludentes entre Estado, mercado e sociedade civil (SORENSEN; TORFING, 2004; FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR., 2012, PROCOPIUCK; FREY, 2008), reinterpretando o papel desses atores na formulação de políticas e prestação de serviços públicos, ou seja, estes processos não são mais vistos como simplesmente de cima para baixo, mas sim como uma articulação que envolve uma diversidade de atores públicos e privados (SORENSEN; TORFING, 2004; PIERANTI; RODRIGUES; PECCI, 2007; BOVAIRD, 2007; FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR., 2012; PROCOPIUCK; FREY, 2008; JAKOB, 2014). Dessa forma, a abordagem da governança de redes públicas não pressupõe centros de poder pré-definidos para o controle e coordenação dos processos que envolvem a deliberação e prestação de serviços públicos, mas um processo de negociação e conjugação de interesses entre diferentes atores que influenciam tanto o próprio conteúdo e

abrangência da política pública, quanto os diferentes momentos do seu ciclo evolutivo (SORENSEN; TORFING, 2004; BOVAIRD, 2007; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR., 2012; PROCOPIUCK; FREY, 2008; JAKOB, 2014; SORENSEN, 2014). Para complementar essa seção, no próximo capítulo será aprofundado sobre a governança de redes públicas, a partir de seus atributos.

4 ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA

De acordo com o dicionário Michaelis (2008), atributo significa aquilo que é próprio ou peculiar de alguém ou de alguma coisa, ou seja, é uma condição, propriedade ou qualidade de algo. Por ser a governança pública uma área ainda em construção no campo da Administração Pública (GIGLIO; LUIZ, 2012; SALM; MENEGASSO, 2012; DIAS, 2012; RAQUEL, 2012; CALMON; COSTA, 2013; MATTIA, 2014), estudos vêm buscando delimitar seus atributos, como é o caso de Dias (2012), Raquel (2012) e Mattia (2014).

Dias (2012) analisou em que medida a governança pública estava presente na experiência de descentralização administrativa ocorrida no estado de Santa Catarina perante o atendimento da política de desenvolvimento regional. Para isso, teve que identificar na literatura os seguintes elementos da governança pública: coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil (E1); coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações (E2); delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes (E3); ênfase na eficiência e na eficácia, associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos (E4); e, planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional (E5). Esses elementos foram encontrados com base no argumento de que a governança pública é um movimento da Administração Pública que visa fomentar a equidade e a responsividade por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil. Como resultado, obteve que, apesar de se encontrar num estágio embrionário, a experiência da administração pública catarinense vem se desenvolvendo permeada pelos elementos de governança pública.

Assim como Dias (2012), Raquel (2012) buscou identificar a partir de estudo bibliométrico a relação de atributos que compõe a governança pública, para tanto, entrevistou especialistas brasileiros e internacionais que desenvolvem pesquisas nessa área. Como resultado obteve a seguinte relação de atributos da governança pública: Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil; Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público; Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação; Funções administrativas; Controle social na perspectiva da prestação de contas; Espaços deliberativos de gestão; Operacionalização da gestão de políticas públicas; Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos.

A partir dos atributos identificados por Raquel (2012) e Dias (2012), Mattia (2014) construiu uma relação de atributos da governança pública com ênfase nos aspectos políticos e realizaram estudo empírico junto à elaboração dos Planos Estaduais de Cultura (PEC) nos estados do Acre e Santa Catarina. Dessa forma, consideraram os seguintes atributos da governança pública: a) redes e outros espaços deliberativos de gestão; b) Estado com papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação; c) Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e prestação de contas; e, d) Elementos da coprodução do bem público. Para chegar a esses atributos, os autores ponderaram que o diferencial da governança pública perante outros modelos estruturais da Administração pública está no resgate da dimensão política ignorada por outros modelos, ocasionando ações descentralizadas e em redes no desenvolvimento de políticas públicas. Uma comparação entre os atributos encontrados por cada uma dessas pesquisas pode ser visualizada no Quadro 4.

Quadro 4 - Atributos da Governança de Redes para políticas públicas

Atributos de Raquel (2012)	Atributos de Dias (2012)	Atributos de Mattia (2014)
1.Coexistência entre Estado, Mercado e sociedade civil.	1.Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.	1.Redes e outros espaços deliberativos de gestão
2. Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público.	2.Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações.	2.Estado com papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação.
3. Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação.	3.Delegação da autoridade estatal em três direções: <i>downward</i> , <i>outward</i> e <i>upward</i> , reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes.	3.Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e prestação de contas ³ .
4.Funções administrativas.	4.Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos.	4.Elementos da Coprodução do Bem Público
5.Controle social na perspectiva da prestação de contas ⁴ .	5.Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional.	
6.Espaços deliberativos de gestão.		
7.Operacionalização da gestão de políticas públicas.		
8.Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos.		

Fonte: Raquel (2012), Dias (2012) e Mattia (2014).

³ *Accountability* era o termo utilizado pelos autores.

⁴ Idem.

Seguindo a linha de pesquisa desenvolvida por Raquel (2012), Dias (2012) e Mattia (2014), que buscaram delimitar as características gerais (atributos) inerentes à governança pública, o Quadro 5 foi montado e confrontado com outras referências, visando maior corroboração dos atributos encontrados. Dessa forma, segue o Quadro 5 com os atributos da governança pública e as referências que permitiram corroborar e adaptar os achados de Raquel (2012), Dias (2012) e Mattia (2014).

Quadro 5 - Atributos da governança pública

Atributos	Referências
Formação de redes para a coprodução do bem público.	Bevir e Rhodes (2001); Sorensen e Torfing (2004); Santos (2005); Domingues, Xavier e Coelho (2006); Kissler e Heidemann (2006); Nascimento e Ckgnazaroff (2007); Rosa e Frey (2007); Pieranti, Rodrigues e Peci (2007); Bovaird, 2007; Procopiuck e Frey (2008; 2009); Martins e Lotta (2010); Frey (2011); Dias (2011); Ronconi (2011); Malmegrin (2012); Raquel (2012); Dias (2012); Raquel e Bellen (2012); Milagres, Rezende e Gonçalves (2012); Mattia e Bellen (2014); Jakob (2014); Sorensen (2014); Frey, Penna e Czajkowski Jr. (2012).
Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador.	Peters e Pierre (1998); Kissler e Heidemann (2006); Procopiuck e Frey (2008); Pedersen, Sehested e Sorensen (2011); Dias (2012); Raquel (2012); Mattia e Bellen (2014); Sorensen (2014).
Democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação.	Sorensen e Torfing (2004); Procopiuck e Frey (2008); Klering, Porsse e Guadagnin (2010); Ronconi (2011); Pedersen, Sehested, Sorensen (2011); Raquel (2012); Dias (2012); Jakob (2014); Mattia e Bellen (2014); Sorensen (2014).
Institucionalização de arranjos deliberativos participativos.	Kissler e Heidemann (2006); Frey (2007); Kooiman et al. (2008); Procopiuck e Frey (2008); Raquel e Bellen (2012); Sorensen (2014).
Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o Controle Social.	Kissler e Heidemann (2006); Escobar (2008); Bevir (2010); Dias (2012); Raquel e Bellen (2012); Nunes et al. (2012); Mattia e Bellen (2014).

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Com base no Quadro 6, será apresentada nas próximas seções uma breve explicação sobre cada um dos atributos que caracterizam a Governança Pública.

4.1 Formação de redes para a coprodução do bem público

A formação de redes no domínio público pode ser analisada a partir do tipo de organizações que compõem as parcerias realizadas pela produção do bem público. Segundo

Malmegrin (2012), existem tanto redes puras, formadas exclusivamente por organizações que compõem apenas a estrutura do Estado, como redes híbridas, compostas pela interação entre órgãos estatais e não estatais, os últimos podendo ser provenientes de movimentos sociais ou do mercado. Com base nisso, são três os campos que podem formar arranjos e atuar nas redes de cooperação para a produção do bem público, conforme colocado no Quadro 6:

Quadro 6 - Campos e atores que podem compor redes de políticas públicas

	Campo Movimentos Sociais	Campo Estatal	Campo Produção/Circulação
Atores	Organizações Governamentais, organizações populares, grupos, associações profissionais, etc.	Agências governamentais, governos locais e outros níveis.	Agentes econômicos: produtores, fornecedores, usuários, etc.

Fonte: Adaptado de Malmegrin (2012).

Quando usada para analisar as relações internas, a perspectiva das redes possibilita identificar a interdependência entre os órgãos estatais e como eles poderiam aumentar e/ou fortalecer seus elos, diminuindo custos e redundância burocrática (BARBOSA; MEDEIROS, 2005; MARQUES, 2007; ESCOBAR, 2008; ALVES; CALMON, 2008; SILVA et al., 2011; NUNES et al., 2012; SILVA; MARTINS, 2012). Ao analisar as relações externas do Estado com órgãos não estatais, a perspectiva das redes possibilita identificar a quantidade de elos e a força desses vínculos, esses dados podem representar o nível de influência que esses atores possuem sobre as deliberações e ações com vistas à produção do bem público (SANTOS, 2005; DOMINGUES; XAVIER; COELHO, 2006; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; NASCIMENTO; CKGNAZAROFF, 2007; ROSA; FREY, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010; MARTINS; LOTTA, 2010; FREY, 2011; DIAS, 2011; DIAS, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014).

O foco deste trabalho é analisar a governança de redes a partir da coprodução do bem público, em que a governança se dá a partir de interações entre o Estado e outros atores externos à sua estrutura, portanto, faz-se necessário empregar aqui a concepção de coprodução do bem público. Segundo Bovaird (2007), a concepção de coprodução significa que os usuários e profissionais que compõem o uso e a prestação de serviços públicos devem desenvolver relações mútuas de cooperação para a produção do bem público, buscando superar os limites que os separam. Portanto, a formação de redes para a coprodução do bem público possui como pressuposto a participação de atores públicos e privados nos processos que envolvam políticas públicas (SORENSEN; TORFING, 2004; PIERANTI; RODRIGUES; PECCI, 2007;

BOVAIRD, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; RAQUEL, 2012; DIAS, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014; JAKOB, 2014; SORENSEN, 2014).

Uma forma de representar a dinâmica dessas interações pode ser realizada a partir da análise de redes, que permite mapear os processos sociais por meio da identificação e visualização, inclusive de forma gráfica, das estruturas e arranjos existentes entre os atores (FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR., 2012; SORENSEN; TORFING, 2004; PIERANTI; RODRIGUES; PECCI, 2007; BOVAIRD, 2007; FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR., 2012; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; RAQUEL; BELLEN, 2012; DIAS, 2012; JAKOB, 2014; SORENSEN, 2014). A abordagem das redes parte do princípio de que os processos sociais podem ser analisados a partir de padrões de relação estabelecidos entre atores e coloca em evidência as ações individuais provocadas pelo desenvolvimento das redes (MARTELETO, 2001), por isso o relacionamento é o foco principal da análise de redes (FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR., 2012). Portanto, as redes podem ser identificadas a partir de articulações e negociações desenvolvidas para compartilhar recursos e pela interdependência entre atores que buscam reunir esforços para a realização de uma ação coletiva (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; MILAGRES; REZENDE; GONÇALVES, 2012; LEITE, 2014).

Vale ressaltar que as redes não são os únicos tipos de relações interorganizacionais. Segundo Van de Ven e Walker (1979), a rede é apenas um dos três tipos de relações interorganizacionais que ocorrem quando dois ou mais atores transacionam recursos, como materiais, capital, informações, serviços, clientes, entre outros. A partir da estrutura e vínculos existentes, as relações interorganizacionais podem ser classificadas em: a) relação aos pares, em que duas organizações estabelecem relações de mão dupla; b) conjunto interorganizacional, quando um conjunto de atores ou organizações estabelece relações de pares com uma organização focal, sem que estas mantenham ligações entre si; e, c) rede interorganizacional, em que diversas organizações estabelecem relações entre si (VAN DE VEM; WALKER, 1979). A diferença entre os tipos de relações interorganizacionais podem ser visualizadas e identificadas a partir de gráficos, como os sociogramas ou grafos, representados na Figura 1.

Figura 1 - Formas de relações interorganizacionais



Fonte: Adaptado de Van de Vem (1979).

Segundo Procopiuck (2013), os padrões existentes nas relações interorganizacionais podem ser observados por meio de grafos, que permitem identificar as propriedades de um dado sistema social constituído por mais de dois atores e pelas relações entre eles. Os grafos se constituem por enlaces, que, por sua vez, originam-se dos vínculos entre pontos e ajudam a descrever padrões que se manifestam na estrutura reticular, entre esses padrões se encontram a força, o conteúdo e a direção das relações existentes (GARTON; HAYTHORNTHWAITE; WELLMAN, 1997). O conteúdo da relação se deve ao objeto/recurso de intercâmbio entre os atores; o sentido da relação indica a direção e pode ser representado nos grafos a partir de setas; e a intensidade do vínculo pode ser encontrada pela quantidade de vínculos entre os atores, expressando a força da relação (GARTON; HAYTHORNTHWAITE; WELLMAN, 1997).

Outro aspecto que pode ser identificado a partir dos padrões existentes nas relações interorganizacionais é seu nível de formalização e centralização. De acordo com Grandori e Soda (1995), as redes podem se diferenciar da seguinte forma: a) redes sociais – desenvolvidas informalmente com base na troca de bens sociais; b) redes burocráticas - são redes formalizadas por acordos ou contratos de troca ou associação. Contudo, o grau de formalização é variável e não supre a necessidade das relações presentes nas redes sociais. Podem ser centralizadas como as associações, federações e consórcios, ou descentralizadas como as redes de franquias; e, c) redes proprietárias - são formalizadas e utilizam o direito de propriedade como sistema de incentivo à cooperação, podendo ser centralizadas, como as *joint venture*, ou não centralizadas, como as *capital venture*.

Vale ressaltar que o nível de centralização ou descentralização adotado nas relações interorganizacionais para a coprodução do bem público está diretamente relacionado ao tipo de coordenação desenvolvida; no caso da literatura sobre governança pública, a coordenação pluricêntrica tendo o Estado como ativador e mediador tem sido bastante discutida (PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011; SORENSEN, 2014). O nível de formalidade é outra questão que envolve a institucionalização dos arranjos inerentes à governança pública (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; FREY, 2007; KOOIMAN et al., 2008; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RAQUEL; BELLEN, 2012; SORENSEN, 2014). Ambos os atributos são tratados nas próximas seções.

4.2 Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador

A terminologia “coordenação pluricêntrica” vem sendo utilizada por Pedersen, Sehested e Sorensen (2011) e Sorensen (2014) para designar a emergência de um modelo de governança pública em que múltiplos centros de poder interagem de forma colaborativa e, ao mesmo tempo, competitiva em seus esforços para concretizar resultados de governança. Segundo Sorensen (2014), pluricentrismo representa a interdependência nas relações interorganizacionais a partir do compartilhamento de responsabilidades e poderes na busca de objetivos comuns, que só podem ser alcançados por meio de uma ampla coordenação entre os atores envolvidos. Nessa perspectiva, as interações não tomam a forma de um sistema unitário de governo soberano em que há uma relação hierárquica, nem assumem a forma de um sistema onde cada ator tem plena autonomia e autoridade para decidir determinadas questões (SORENSEN, 2014). Portanto, a coordenação pluricêntrica desconhece o limite entre os aspectos horizontais e verticais de coordenação, enfatizando o aspecto interativo das relações, em que um emaranhado de conflitos, consensos e jogos de poder permeiam e fortalecem essas interações (PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011). Para tanto, o Estado possui o papel de fomentador dessa coordenação pluricêntrica, visto que possui o poder de instituição.

Quando a necessidade de coordenação emerge, há pouca dúvida de que as autoridades públicas e que têm os recursos necessários e competências necessárias para influenciar a formação de instituições e realizar a metagovernança estratégica necessária para enquadrar os processos de coordenação pluricêntrica de uma forma que é crucial para o seu sucesso (PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011, p.390, tradução nossa).

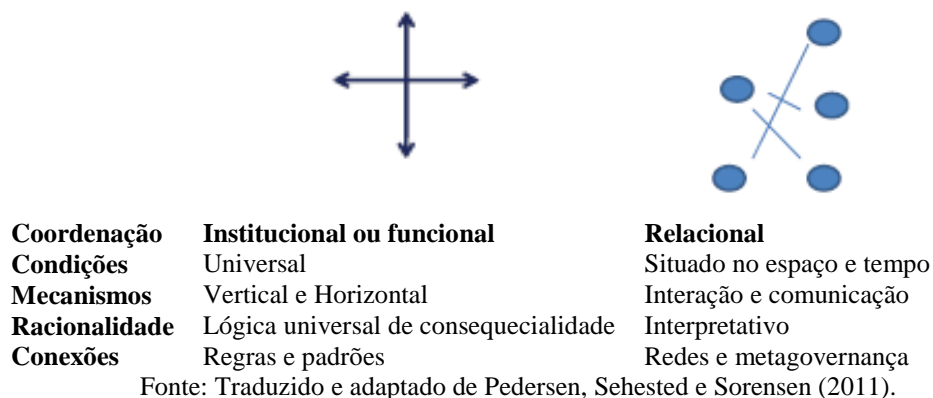
Nesse sentido, o conceito de coordenação pluricêntrica será aqui empregado dentro do contexto de relações interorganizacionais entre atores estatais e não estatais, visto que o significado de *Estado* na literatura sobre governança vem se transformando. De acordo Peters e Pierre (1998), Kissler e Heidemann (2006), Procopiuck e Frey (2008), Raquel (2012), Dias (2012), Mattia e Bellen (2014), o antigo papel do Estado como dirigente ou gestor provedor solitário do bem público vem sendo substituído por um Estado que produz o bem público de forma conjunta com outros atores. Nesse novo papel, o Estado é visto como ativador e mediador das interações sócio-políticas, ficando responsável pelo envolvimento dos atores, pelo compartilhamento de responsabilidades e pela promoção de espaços para discussão e deliberação (PETERS; PIERRE, 1998; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RAQUEL, 2012; DIAS, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014). Dessa maneira, no contexto da governança, o Estado não se torna totalmente impotente, apenas substitui a

capacidade de controle direto pela capacidade de influência (PETERS; PIERRE, 1998). O processo de negociação entre os membros da rede pública sempre fez parte do trabalho desempenhado por atores governamentais, o que muda, no entanto, é que estes atores agora negociam como iguais ao invés de recorrerem sempre ao poder quando a decisão não lhes agrada, ou seja, eles são posicionados como dependentes dos outros atores na mesma medida em que os atores são dependentes do governo (PETERS; PIERRE, 1998).

Da preocupação primordial com a determinação de regras procedimentais detalhadas e sua imposição por meio de textos legais, passa-se à busca de resultados produzidos a partir de relações de atores extraestatais interessados. Ao Estado, neste processo, cabe o papel de limitar e fixar o lugar de arbitragem, o momento, a temática e as “regras do jogo”, sem que a política estatal fixe “situações” concretas, mas que demarque os temas do conflito (PROCOPIUCK; FREY, 2008, p.9, grifos no original).

Assim, a coordenação pluricêntrica da governança pública é o resultado de uma complexa interação entre atores plurais, operacionalmente autônomos, mas interdependentes, ao invés de ser o resultado de decisões individuais feitas por autoridades públicas singulares, diferenciando-se das teorias clássicas sobre coordenação (PETERS; PIERRE, 1998; PROCOPIUCK; FREY, 2008; PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011). As abordagens tradicionais tendem a se limitarem entre formas verticais e horizontais de coordenação, designadas dentro de unidades coerentes institucionalmente ou funcionalmente, que seguem uma lógica racional de consequencialidade (PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011). As teorias de governança desafiam essa compreensão racionalista e unitária de coordenação por uma compreensão mais pluricêntrica, desconsiderando o valor analítico da distinção vertical e horizontal a partir da consideração dos aspectos interdependentes, interpretativos e interativos da coordenação (PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011). Essas diferenças entre as duas perspectivas podem ser visualizadas na Figura 2.

Figura 2 - Diferenças entre coordenação funcional e relacional



Diante disso, a coordenação advém de uma pluralidade de lógicas e práticas interpretativas apresentadas em arenas interativas que promovam a comunicação, exponham os conflitos e construam um significado compartilhado, estabelecendo momentos de fixação relativa que tornem possível o agir coletivamente (PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011; SORENSEN, 2014). A exposição dessa pluralidade de lógicas pode ser fomentada por meio de espaços e arenas que permitam que a deliberação sobre políticas públicas ocorra a partir de argumentos entre os diversos atores, fomentando dessa forma a democracia deliberativa (FREY, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; DIAS, 2012; RAQUEL, 2012, MATTIA; BELLEN, 2014; JAKOB, 2014).

4.3 Democracia deliberativa argumentativa

Entre os atributos inerentes à Governança Pública se encontra a criação de espaços destinados à discussão e deliberação de assuntos relacionados à coisa pública (FREY, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; DIAS, 2012; RAQUEL, 2012, MATTIA; BELLEN, 2014; JAKOB, 2014). Esses espaços possuem como finalidade fomentar a argumentação e dar voz à pluralidade de atores que querem participar da elaboração e/ou execução de políticas públicas, desse modo, envolvem a discussão sobre a deliberação na presente democracia (AVRITZER, 2000; PAULA, 2005; RONCONI, 2011). Nesse sentido, antes de falar sobre a relação desses espaços com a governança pública, cabe destacar onde esses espaços se encontram na discussão sobre democracia e, compreender a relação entre governança pública e democracia deliberativa argumentativa.

Segundo Avritzer (2000), a forma como a deliberação sobre políticas públicas ocorre é abordada por duas concepções distintas nas teorias democráticas: a concepção “decisionística” e a concepção argumentativa. Apesar da concepção decisionística ter tido posição hegemônica por quase 200 anos, ela vem sendo gradualmente desafiada pela concepção argumentativa (AVRITZER, 2000; RONCONI, 2011), isso porque tem se questionado, cada vez mais, a relação Estado/sociedade e até aonde há legitimidade de representatividade da sociedade junto ao Estado (AVRITZER, 2000; FREY, 2007; PAULA, 2005; AVRITZER, 2008; RONCONI, 2011; JAKOB, 2014).

A concepção “decisionística” é abordada nas teorias sobre democracia a partir de pensadores como Schumpeter e Rousseau, que trazem o elemento da decisão como central no processo deliberativo, em detrimento dos aspectos argumentativos (AVRITZER, 2000). Segundo Rousseau (1968, apud AVRITZER, 2000), uma vez aferida a vontade da maioria, a

posição perdedora nada mais representa do que um erro, ou seja, uma vez escolhida pela maioria uma decisão a ser tomada não há espaço para discussão. De acordo com Schumpeter (1942 apud AVRITZER, 2000), a argumentação dos indivíduos no processo de deliberação para a formação da vontade geral é uma ficção, visto que os indivíduos não possuem uma vontade ordenada, sendo mais fácil escolher representantes que se responsabilizem pela tomada de decisão. Dessa forma, a participação do indivíduo se resumiria à escolha, a partir do voto, de representantes que assumiriam a responsabilidade pela tomada de decisão (AVRITZER, 2000).

Entretanto, essa concepção decisionística da democracia abordada por Rousseau e Schumpeter começou a entrar em crise no final do século XX, a partir da percepção de que o processo de deliberação pode envolver elementos argumentativos (AVRITZER, 2000). Habermas (1989 apud AVRITZER, 2000) explica que existe uma dimensão argumentativa na relação Estado/sociedade que está além do processo de formação da vontade geral. Esta dimensão é formada pelo contato e absorção da esfera pública com as diferentes concepções morais e identidades culturais, gerando uma rede de procedimentos comunicativos que não envolvem a aferição de vontades e sim uma discussão racional entre indivíduos iguais fazendo uso das suas razões (HABERMAS, 1989 apud AVRITZER, 2000). Desta feita, a democracia não obtém legitimidade apenas pela contagem de votos, não é suficiente dizer à minoria que ela possui menos votos, é preciso chegar a uma posição racional no debate político em que a opinião dos indivíduos não pode ser reduzida à vontade da maioria como quer Rousseau, é preciso que o indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação constante (HABERMAS, 1994 apud AVRITZER, 2000).

Para Avritzer (2000), esse processo de deliberação com foco na argumentação defendido por Habermas pode ser institucionalizado a partir de espaços que promovam a relação entre Estado e sociedade. Nesses espaços o aparelho do Estado desenvolveria mecanismos participativos juntamente com o tecido mobilizatório, garantindo a legitimidade das demandas populares (AVRITZER, 2000; PAULA, 2005; AVRITZER, 2008; RONCONI, 2011). “Para isso é necessário criar arranjos institucionais que organizem a participação nas diferentes esferas governamentais, e que estas sejam dinâmicas o suficiente para absorver as tendências cambiantes inerentes à democracia” (PAULA, 2005, p.9). Esses arranjos estimulariam a criação dos espaços necessários ao diálogo livre e aberto entre o Estado e cidadãos (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Como exemplo de espaços que promovem os arranjos deliberativos se encontram os Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e a política de Orçamento Participativo (AVRITZER, 2000; PAULA, 2005; AVRITZER, 2008; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010; RONCONI, 2011;

JAKOB, 2014). Estes arranjos geralmente são caracterizados por elementos como: a) cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação, permitindo a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público; b) socialização e/ou publicitação da informação relevante, colocando em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar o controle das políticas públicas; e, c) abertura a múltiplas experiências, possibilitando que os diferentes interesses presentes na sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente (AVRITZER, 2000; PAULA, 2005; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Vale ressaltar que o desenvolvimento desses arranjos depende da maneira como o Estado e a sociedade se articulam para determinar seus papéis e espaços, sendo necessário substituir a tradicional gestão tecnoburocrática e monológica (de um ator único) por um gerenciamento mais participativo e dialógico, no qual a deliberação é realizada a partir de diferentes atores sociais (sem a presunção da existência de um pensamento único) (PAULA, 2005; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Assim, os arranjos deliberativos contribuem para a construção de uma cultura política democrática argumentativa com base em uma pluralidade de interesses, concepções e valores morais, buscando transcender a instrumentalidade dos atuais mecanismos da administração pública, desenvolvendo a dimensão sociopolítica da gestão pública (AVRITZER, 2000; PAULA, 2005; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010; RONCONI, 2011).

Essas discussões sobre a democracia argumentativa e seus arranjos deliberativos contribuem para as reflexões sobre Governança Pública, visto que possuem em comum o fomento à ampla participação de atores na deliberação sobre a coisa pública (FREY, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; JAKOB, 2014). Segundo Ronconi (2011) e Jakob (2014), tanto a democracia deliberativa como a governança pública rejeitam a ideia de que os indivíduos devam se manifestar apenas perante o voto para escolherem seus representantes. Dessa forma, “compreende-se, assim, que a categoria de governança pública se inspira em teorias democráticas e que as reivindicações dos movimentos sociais por participação nos processos de deliberação nos espaços públicos a colocam como um projeto democrático” (RONCONI, 2011, p.23).

Entre os fatores mais importantes para a continuidade e institucionalização de uma determinada experiência de governança se encontra a instauração de estruturas de representação ou mediação que permitam horizontalizar as relações entre os diversos atores envolvidos, bem como a capacidade desses atores de mobilizarem recursos para defenderem seus interesses e posições (RONCONI, 2011; DIAS, 2012; RAQUEL, 2012, MATTIA; BELLEN, 2014;

JAKOB, 2014). É na intersecção entre os atores públicos e privados e na possibilidade de uma interação profícua com qualidade e densidade de representação que se obtém a capacidade da governança pública. Nesse sentido, o evento da governança pública depende do grau de abertura da coisa pública e do grau de equilíbrio entre as agências estatais e não estatais. Destaque-se que na governança pública é fomentada tanto a participação da sociedade civil como de organizações empresariais nos arranjos de deliberação, além das organizações estatais, implicando na ideia de construção de uma esfera pública a partir de um repertório amplo e heterogêneo de instituições, o que pode gerar disputas, conflitos e contradições devido ao amplo repertório de interesses (PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; JAKOB, 2014). Portanto, cabe ao campo da governança pública compreender as diferentes dinâmicas de representação e participação envolvidas nos processos de elaboração e execução de políticas públicas, englobando a institucionalização dos espaços/arranjos deliberativos argumentativos (RONCONI, 2011; JAKOB, 2014).

4.4 Institucionalização de arranjos

A literatura sobre governança pública frequentemente tem ressaltado sobre a institucionalização de arranjos deliberativos e outros desenhos que possibilitem a representatividade dos diversos atores que cooperam perante o ciclo de políticas públicas (KOOIMAN et al., 2008; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; RAQUEL; BELLEN, 2012; JAKOB, 2014). Assim, para compreensão das dinâmicas de participação promovidas pela governança pública é necessário observar os diferentes desenhos institucionais (RONCONI, 2011; JAKOB, 2014). Segundo Kooiman et al. (2008), o termo “instituição” denota os acordos, regras, direitos, procedimentos, leis, normas, papéis e crenças que fornecem um quadro geral sobre a estrutura da governança, orientando as deliberações a serem formuladas, ou seja, são os princípios ou bases normativas que sustentam a estrutura ou formas de governança.

O surgimento dos arranjos participativos tende inicialmente a se desenvolver em um *vazio institucional* em que não há regras pré-definidas (PROCOPIUCK; FREY, 2008). Nesse ambiente de relativa indefinição de papéis dos agentes, a construção da política se dá a partir das articulações entre os atores participantes e não se limita apenas ao seu conteúdo, mas também inclui a determinação das regras do jogo, este processo, ainda incipiente, culminará, posteriormente, na institucionalização de uma estrutura de governança para o arranjo que está sendo formado. Passa a ser necessário, portanto, o desenvolvimento de condições que

viabilizem a construção de uma dinâmica capaz de gerar credibilidade mútua entre os participantes e, por se tratar de arranjos com propósitos de caráter público, institucionalizar regras e crenças tendo estes propósitos como elementos formadores, legitimadores e integradores de visões, compreensões e de valores (PROCOPIUCK; FREY, 2008).

A institucionalização de valores e regras públicas é influenciada pelo que as coletividades são motivadas a fazer, dessa forma, os agentes políticos passam a atuar em conformidade com regras e práticas que são socialmente construídas e aceitas (PROCOPIUCK; FREY, 2008). Com base nessas regras e práticas, as instituições políticas definem direitos e deveres, configuram ou regulam como as oportunidades e os encargos são alocados na sociedade, e, finalmente, definem e estruturam sistemas para ajustar controvérsias e resolver conflitos (MARCH; OLSEN, 2005; PROCOPIUCK; FREY, 2008).

As instituições, portanto, dão ordem às relações sociais, reduzem a flexibilidade e a variabilidade no comportamento, e restringem as possibilidades de uma perseguição unilateral de interesses egoísticos dos atores envolvidos nas políticas. A lógica básica da ação passa, pois, a ser seguir as regras socialmente construídas. As regras são seguidas porque são vistas como naturais, justas, esperadas e legítimas. Espera-se que membros de uma instituição obedeçam e sejam os guardiões dos seus princípios e padrões constitutivos. Em suma, as instituições simplificam a vida política ao assegurar que alguns de seus aspectos possam ser tomados como dados. As instituições fornecem códigos de comportamento apropriado, laços afetivos e crença numa ordem legítima. As regras e as práticas especificam o que é normal, o que deve ser esperado, no que pode ser confiado, e o que faz sentido para a comunidade (MARCH; OLSEN, 2005 apud PROCOPIUCK; FREY, 2008, p.7).

Diante disso, a governança pública, para ser eficaz, requer uma estrutura institucional relativamente ajustada que permita certa estabilidade e equilíbrio aos seus arranjos, visto que esses se formam a partir de redes entre as diversas esferas públicas e privadas (KOOIMAN et al., 2008; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RAQUEL; BELLEN, 2012). Nesse sentido, a governança pública passa a ser vista como o meio pelo qual um conjunto de atividades é dirigido, de forma que sejam obtidos resultados segundo algum padrão socialmente construído (HIRST 2000, apud PROCOPIUCK; FREY, 2008).

Os aspectos informais também contribuem para a institucionalização de arranjos participativos (AVRITZER, 2008) e as instituições não necessariamente possuem um caráter determinístico (SORENSEN, 2014). A institucionalização da governança pública não é só explicada pelas bases normativas formais já estabelecidas, mas também pelo grau em que seus arranjos são capazes de se adaptarem às novas circunstâncias, de maneira que as interações se atualizem e sofram mudanças (SORENSEN, 2014). Desse modo, a estrutura de governança sofre ajustes contínuos e seus arranjos se tornam constantemente reintegrados e

institucionalizados, pois sofrem modificações como, por exemplo, em seu tamanho, a partir da entrada ou saída de algum ator, ou pela diferenciação, a partir de novas ideias e informações que os atores possam acrescentar (PROCOPIUCK; FREY, 2008).

Sorensen (2014) argumenta que, nos espaços onde ocorrem a participação e a deliberação argumentativa de distintos atores, como no caso da governança pública, os conflitos de interesses contribuem para a desestabilização das percepções e influenciam a formação de novas visões e papéis compatíveis com os modos pluricêntricos dos arranjos. Assim, os conflitos gradualmente resultam na formação de um novo conjunto de regras do jogo que faz a coordenação entre as partes ser possível. Para isso, Sorensen (2014) ressalta que a institucionalização formal de arenas pluricêntricas desempenha papel importante para que os atores participem ativamente e contribuam com seus argumentos conflitantes, sem essas arenas formais de participação é provável que os atores continuem presos a suas percepções tradicionais.

Além disso, vale ressaltar que muitas instituições políticas participativas que contam com a participação da sociedade civil se constituem por regras informais, pois não estão legalmente ou formalmente instituídas e, no entanto, pautam-se em um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais (AVRITZER, 2008). Desta feita, a governança pública não se constitui em um sistema de regras arraigadas por procedimentos legais e formais, nem é um sistema construído por regras exclusivamente informais, ao contrário disso, a governança pública busca um equilíbrio no desenvolvimento e institucionalização de mecanismos formais e informais que permita um mínimo de direção das ações conduzidas coletivamente pelos atores que fazem parte dos arranjos participativos (ROSENAU, 2003; PROCOPIUCK; FREY, 2008; SORENSEN, 2014).

4.5 Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o controle social

Além da participação fomentada a partir de espaços e arranjos que promovam a democracia deliberativa, a governança pública reconhece também a importância de mecanismos de controle e fiscalização que garantam a transparência e exponham o nível de responsividade na relação entre Estado e sociedade (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; ESCOBAR, 2008; RAQUEL; BELLEN, 2012; DIAS; CÁRIO, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014). A responsividade significa até que ponto as deliberações e ações promovidas pelos burocratas (administradores públicos) correspondem e refletem os valores e interesses da

sociedade, ou seja, até que ponto o sistema assegura que os ocupantes de cargos públicos se interessam pelos anseios sociais (ROURKE, 1969, apud DENHARDT, 2012; DIAS; CÁRIO, 2012; RAQUEL; BELLEN, 2012). Além disso, significa até que ponto o burocrata público é responsabilizado pelos resultados que obtêm (ROURKE, 1969, apud DENHARDT, 2012). Uma forma de identificar essa relação entre as demandas da sociedade e a postura do Estado pode ser realizada a partir de mecanismos e princípios que permitam a transparência, a prestação de contas e o controle social.

A transparência sempre foi um princípio presente na literatura sobre qualquer tipo de governança, seja ela desenvolvida por iniciativas privadas ou públicas (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007). Segundo o IBGC (2009), a transparência no contexto da governança corporativa significa a disponibilização de qualquer tipo de informação às partes interessadas, não apenas àquelas impostas por leis ou regulamentos, mas qualquer informação de interesse do requerente, dessa forma, a exposição não se limita apenas ao desempenho econômico-financeiro, mas também inclui outros dados, inclusive intangíveis. O Tribunal de Contas da União brasileiro (TCU) reforça a necessidade de transparência em seu “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, só que limita a exposição dessas informações às exigências normativas e de jurisprudenciais de publicidade. Portanto, a alta administração de órgãos públicos deve definir as diretrizes para abertura e disponibilizar para consulta as informações às quais se comprometeu a dar transparência (BRASÍLIA, 2014).

Nesse sentido, a burocracia estatal deve expor informações relativas às suas ações e deliberações, de forma que se possa identificar se elas corroboram com o escrutínio público (BEVIR, 2010; DENHARDT, 2012; RAQUEL; BELLEN, 2012; DIAS; CÁRIO, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014). Essa exposição de informações faz parte da literatura sobre governança pública, sendo fomentada tanto pelo princípio da transparência como pelo princípio da prestação de contas (BEVIR, 2010; RAQUEL; BELLEN, 2012; DIAS; CÁRIO, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014). A prestação de contas é um princípio ético no qual se defende que a burocracia pública deve prestar contas de suas atividades e resultados à sociedade, bem como fomenta a responsabilização do burocrata público por valores como integridade, eficácia, eficiência e economicidade (SCHEDLER, 1999; NUNES et al., 2012; BRASÍLIA, 2014). Envolve o confronto das informações com a legalidade que rege o uso de recursos públicos (NUNES et al., 2012) e, em caso de eventual má-conduta, defende a aplicação de punições (SCHEDLER, 1999). Com base nisso, entende-se que tanto o princípio da transparência como da prestação de contas compreendem a exposição de informações pelo Estado à sociedade,

dessa forma, a sociedade pode acessar esses dados e monitorar as deliberações e ações realizadas por órgãos estatais, bem como identificar se existe legitimidade na busca pelo bem público; esse processo de monitorar as atividades estatais é chamado de Controle Social (PIMENTA, 1998; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; BEVIR, 2010; MALAIA; VIEGAS; MAGALHÃES, 2011).

Os princípios da transparência e prestação de contas, fomentados pela governança pública, são requisitos fundamentais para a substituição de controles burocráticos por outros sociais, o acesso à informação possibilita que a sociedade desempenhe papel de fiscalizadora sobre as deliberações e ações que envolvem os recursos públicos, bem como possam lutar para que essas atividades sejam justas e inclusivas (PIMENTA, 1998; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; BEVIR, 2010; BRAVO; CORREIA, 2012). Nesse sentido, a expressão controle social tem sido utilizada para representar o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, contribuindo para o processo de desburocratização e flexibilização da administração pública (PIMENTA, 1998; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; BEVIR, 2010; BRAVO; CORREIA, 2012).

Entre os mecanismos que podem ser utilizados pelos órgãos estatais com vistas à promoção da transparência, prestação de contas e do controle social, encontram-se os *sites* institucionais, haja vista que praticamente todos os órgãos de governo possuem páginas na internet que podem fornecer informações sobre políticas, projetos e ações do governo, possibilitando a disseminação de informações, como, por exemplo, o Portal da Transparência (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007). Além dos *sites*, existem os espaços e arranjos deliberativos, como os fóruns, conferências, audiências e conselhos, onde a sociedade pode participar das deliberações e ações, esses espaços possuem como objetivo fazer acontecer a democracia deliberativa e, por isso, compreendem as lutas sociais guiadas pela articulação de forças (AVRITZER, 2000; PAULA, 2005; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010; RONCONI, 2011; BRAVO; CORREIA, 2012).

De acordo com Bravo e Correia (2012, p.9), o controle social se encontra “dentro da articulação dialética entre o Estado que abrange a sociedade civil composta por interesses de classes opostas, e deverá se dar na perspectiva da defesa dos interesses das classes subalternas”. Assim, os mecanismos de controle social envolvem as lutas e articulações de forças existentes no conjunto da sociedade, visto que a sociedade civil não é homogênea, nela estão presentes interesses de classes antagônicas, que representam interesses opostos (BRAVO; CORREIA, 2012). Com base nisso, os mecanismos de controle social da governança pública não estão imunes à cooptação, aos conflitos de interesses e às disputas pela direção da política, visto que

neles existe o embate de propostas divergentes (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; BRAVO; CORREIA, 2012; SORENSEN, 2014).

5 POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E OS ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA

O Brasil instituiu, em agosto de 2010, a lei nº 12.305, que regulamenta o gerenciamento⁵ e a gestão integrada⁶ de resíduos sólidos, definindo objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos com vistas ao combate do descarte incorreto de resíduos e a eliminação de lixões ou “bota foras”. Estima-se que dos 5.564 municípios brasileiros, 2.906 destinam seus resíduos sólidos urbanos para lixões, a maioria localizada em cidades de pequeno porte, com até 100 mil habitantes (BRASIL, 2012).

Com base nisso, a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) marcou o início de uma forte articulação envolvendo as três esferas públicas (União, Estados e Municípios), o setor produtivo e a sociedade em geral na busca de soluções para os problemas relacionados à geração e à destinação dos resíduos sólidos urbanos no Brasil (BRASIL, 2012). Com a PNRS os governos federal, estaduais e municipais são responsáveis pela elaboração e implementação dos planos de gestão de seus resíduos sólidos. O setor privado é responsável pelo gerenciamento ambientalmente correto de seus resíduos, pela reincorporação destes na cadeia produtiva e por desenvolver inovações que tragam benefícios socioambientais. O cidadão, por sua vez, é responsável pela disposição correta dos resíduos que gera, bem como deve repensar o seu papel como consumidor (BRASIL, 2012).

Além desses papéis individuais, as parcerias e alianças são também incentivadas pela PNRS, a partir de recomendações voltadas ao desenvolvimento de acordos setoriais e consórcios. Acordo setorial é um “ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto” (BRASIL, 2010). A responsabilidade compartilhada é definida como o “conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados” (BRASIL, 2010).

⁵ Entende-se por gerenciamento de resíduos sólidos o conjunto de ações exercidas nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final adequada dos resíduos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (BRASIL, 2010).

⁶ A gestão integral de resíduos sólidos envolve o conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2010).

A adoção de consórcios públicos ou outras formas de cooperação entre entes federados são também incentivados pela PNRS como forma de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos (BRASIL, 2010). Com base nisso, os municípios que adotam a contratação de consórcios públicos para a gestão de resíduos sólidos, seguindo a Lei nº 11.107/2005, possuem prioridade na obtenção dos recursos oriundos do Governo Federal (BRASIL, 2010), pois obtém personalidade jurídica, permitindo maior confiabilidade e **institucionalidade** aos acordos firmados (GOIÁS, 2015a).

A partir das parcerias, os atores envolvidos podem compartilhar recursos humanos, técnicos e financeiros, elevar as escalas de aproveitamento e reduzir custos, bem como podem trabalhar em conjunto no desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final adequada de rejeitos (BRASIL, 2010; 2012).

Além disso, os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis também devem ser reconhecidos como atores da **rede** formada para o atendimento da PNRS, tendo os Municípios, juntamente com os Estados, a responsabilidade de promover a formação de cooperativas e associações com vistas a reforçar os vínculos de trabalho entre os indivíduos que atuam de forma isolada (BRASIL, 2010; 2012). Segundo o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES), há hoje entre 400 e 600 mil catadores de materiais recicláveis no Brasil, dos quais uma parcela de apenas 10% participa de alguma organização coletiva, assim, estima-se que existam apenas cerca de 1.100 organizações coletivas de catadores em funcionamento em todo o país (BRASIL, 2012).

Portanto, pode-se afirmar que a PNRS fomenta a **formação de redes para a coprodução do bem público**, visto que instituiu objetivos, princípios, instrumentos e diretrizes como os consórcios, acordos setoriais e formação de cooperativas, que norteiam ações coletivas como: criar e fortalecer laços, compartilhar recursos, diluir riscos e evitar a duplicação onerosa de esforços individuais, deixando clara a necessidade de reunir esforços para o gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos. Segundo Kissler e Heidemann (2006), Milagres, Rezende e Gonçalves (2012) e Leite (2014) as redes são identificadas a partir de articulações e negociações desenvolvidas para compartilhar recursos e pela interdependência entre atores que buscam reunir esforços para a realização de uma ação coletiva.

Segundo Malmegrin (2012), existem tanto redes puras, formadas exclusivamente por organizações estatais, como redes híbridas, compostas pela interação entre órgãos estatais e não estatais, os últimos podendo ser provenientes de movimentos sociais ou do mercado. Para atender a PNRS é necessário que seja desenvolvida uma rede híbrida, visto que tanto atores

estatais, como a sociedade e os atores da iniciativa privada devem atuar conjuntamente na gestão dos resíduos sólidos. Com base nisso, a governança dessas redes deve ocorrer a partir da coprodução do bem público. Segundo Bovaird (2007), a concepção de coprodução significa que os usuários e profissionais que compõem o uso e a prestação de serviços públicos devem desenvolver relações mútuas de cooperação para a produção do bem público, buscando superar os limites que os separam.

Vale ressaltar, que as articulações e negociações desenvolvidas nessas atividades coletivas acabariam por resultar em uma **coordenação pluricêntrica**, aonde há o compartilhamento tanto de responsabilidades, como de poderes devido à quantidade de atores envolvidos. Conforme literatura, a **coordenação pluricêntrica** é o resultado de uma complexa interação entre atores plurais, operacionalmente autônomos, mas interdependentes, ao invés de ser o resultado de decisões autônomas feitas por autoridades públicas singulares, diferenciando-se das teorias clássicas sobre coordenação (PETERS; PIERRE, 1998; PROCOPIUCK; FREY, 2008; PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011).

Diante disso, a coordenação advém de uma pluralidade de lógicas e práticas interpretativas apresentadas em arenas interativas que promovam a comunicação, exponham os conflitos e construam um significado compartilhado, estabelecendo momentos de fixação relativa que tornem possível o agir coletivamente (PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011; SORENSEN, 2014). A exposição dessa pluralidade de lógicas pode ser fomentada por meio de espaços e arenas como os Conselhos Deliberativos, os Fóruns Temáticos, as Audiências Públicas e o Orçamento Participativo (AVRITZER, 2000; PAULA, 2005; AVRITZER, 2008; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010; RONCONI, 2011; JAKOB, 2014). A PNRS fomenta a **coordenação pluricêntrica** pois determina que os conselhos de meio ambiente e, no que couberem, os de saúde, além de outros tipos de órgãos colegiados, participem das deliberações, visto que se configuram como arranjos institucionais formados não só pelo poder público, como pela sociedade e o setor empresarial.

Para o fortalecimento desses arranjos, a PNRS determina ainda sua **institucionalização** a partir de acordos setoriais de natureza contratual entre os atores, bem como institucionaliza a criação de planos gerenciais de resíduos sólidos à União, Estados, Municípios e ao setor empresarial. Os planos de resíduos sólidos devem conter uma série de informações, como o diagnóstico de resíduos produzidos, a destinação desses resíduos, os procedimentos que definem o papel e responsabilidade de cada ator, os princípios e crenças que norteiam as deliberações e ações, entre outras. Segundo Kooiman et al. (2008), o termo “**instituição**” denota os acordos, regras, direitos, procedimentos, leis, normas, papéis e crenças que fornecem um

quadro geral sobre a estrutura da governança, orientando as deliberações a serem formuladas, ou seja, são os princípios ou bases normativas que sustentam a estrutura ou formas de governança.

Vale ressaltar que os planos nacional, estadual e municipal devem ser elaborados mediante processo de mobilização e participação social, ou seja, a partir de audiências e consultas públicas. Aos municípios cabe participar da elaboração de planos estaduais, principalmente, quando estiverem envolvidos em planos microrregionais. Isso por que o desenvolvimento da PNRS deve ocorrer mediante **controle social**, ou seja, mediante o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos” (BRASIL, 2010). Portanto, além da participação social, a PNRS determina que os órgãos e entidades da Administração Pública devem permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e forneça todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, garantindo à sociedade o direito à informação e ao **controle social**, com base na Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003.

Além disso, aos planos de resíduos sólidos referentes às três esferas do poder público devem seguir o princípio da **transparência**, ou seja, deve ser assegurada ampla publicidade de seus conteúdos. De acordo com o Tribunal de Contas da União brasileiro (TCU) a alta administração de órgãos públicos deve definir as diretrizes para abertura e disponibilizar para consulta as informações às quais se comprometeu a dar transparência (BRASÍLIA, 2014).

Com base nisso, a União elaborou, em agosto de 2012, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES) e contou com as contribuições de processos de mobilização e participação social, como a consulta pública via internet, cinco audiências públicas regionais e uma audiência pública nacional junto ao setor empresarial, ao setor público e à sociedade em geral (BRASIL, 2012). Conforme o PLANARES, estabelecer diretrizes e metas consensuadas entre tantos atores, com posicionamentos diferentes e muitas vezes opostos, não é tarefa fácil, entretanto, sua implementação e revisão também devem ocorrer num ambiente de forte interlocução entre a União, Estados e Municípios, bem como contará com a participação dos setores da sociedade devidamente organizados – indústria, saúde, construção civil, agricultura e pecuária, catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e outros (BRASIL, 2012).

O cumprimento das determinações e das metas previstas na Lei nº 12.305 será acompanhado pelo Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituído pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. O Comitê possui a responsabilidade de

promover a articulação entre os órgãos e entidades governamentais para avaliar a execução do PLANARES uma vez a cada ano. Para tanto, cada um dos Ministérios envolvidos deverá entregar ao Comitê relatórios informando que medidas foram adotadas e quais resultados foram obtidos no ano anterior para auxiliar o cumprimento das metas e diretrizes do PLANARES. Ao Ministério do Meio Ambiente cabe a responsabilidade de informar sobre quais medidas foram adotadas e quais resultados foram obtidos pelos Estados, Distrito Federal, Municípios e sociedade civil. Após aprovação de proposta preliminar de avaliação anual pelo Comitê, deverão ser realizadas pelo menos duas audiências públicas, abertura para consulta pública e só depois disso deverá ser aprovado o Relatório Final de Avaliação da Execução do PLANARES, ao qual deverá se dar ampla publicidade (Brasil, 2012).

Assim, o Relatório Final de Avaliação da Execução do PLANARES pode ser usado pela sociedade para realizar o controle e analisar em parte se o princípio da **prestação de contas**, no que concerne a efetividade da PNRS, vem sendo aplicado. A prestação de contas é um princípio ético no qual se defende que a burocracia pública deve prestar contas de suas atividades e resultados à sociedade, bem como fomenta a responsabilização do burocrata público por valores como integridade, eficácia, eficiência e economicidade (SCHEDLER, 1999; NUNES et al., 2012; BRASÍLIA, 2014).

Caso haja incoerências, como ações ou omissões de pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos da Lei 12.305, ou seja, da PNRS, seu regulamento sujeita esses infratores às sanções penais e administrativas, expondo o nível de **responsividade** adotado pelos atores. A **responsividade** significa até que ponto as deliberações e ações promovidas pelos burocratas (administradores públicos) correspondem e refletem os valores e interesses da sociedade, ou seja, até que ponto o sistema assegura que os ocupantes de cargos públicos se interessam pelos anseios sociais (ROURKE, 1969, apud DENHARDT, 2012; DIAS; CÁRIO, 2012; RAQUEL; BELLEN, 2012).

Em suma, é possível dizer que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), bem como o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES), conjeturam o desenvolvimento da Governança Pública, pois foi possível identificar em seus corpos insinuações sobre o atendimento dos diversos atributos: formação de redes para a coprodução do bem público (A1); coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador (A2); democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação (A3); institucionalização de arranjos deliberativos participativos (A4); responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o controle social (A5).

6 MÉTODO

A escolha do método levou em consideração as características do fenômeno que se pretende compreender, para isso buscou embasamento na literatura sobre quais as técnicas e abordagens são usadas pelos pesquisadores da área.

6.1 Aspectos Gerais da Pesquisa

Essa pesquisa se caracteriza como teórico-empírica, pois buscou explorar e identificar junto à literatura os atributos da Governança Pública, dando continuidade aos trabalhos de Dias (2012), Raquel (2012) e Mattia (2014), bem como buscou identificar e descrever esses aspectos na prática, perante os mecanismos de atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos em Catalão (GO). Dessa forma, quanto aos objetivos essa pesquisa se classifica como exploratória e descritiva e quanto à abordagem se classifica como estudo de caso. Por meio do mapeamento de pesquisas empíricas já realizadas se percebeu que uma quantidade considerável de pesquisadores utilizou essa mesma delimitação – estudos de casos exploratório-descritivos para compreender o fenômeno da governança ou redes de políticas públicas (BARBOSA; MEDEIROS, 2005; SANTOS, 2005; DOMINGUES; XAVIER; COELHO, 2006; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; NASCIMENTO; CKGNAZAROFF, 2007; ESCOBAR, 2008; ALVES; CALMON, 2008; MARTINS; LOTTA, 2010; FREY, 2011; DIAS, 2011; SILVA et al., 2011; NUNES et al., 2012; SILVA; MARTINS, 2012; DIAS, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014).

6.2 Campo de Estudo

Foram analisados os atores envolvidos no atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos no município de Catalão (GO). Este município foi escolhido por ser um dos 14 municípios em Goiás que possuem aterro sanitário devidamente licenciado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA). Os outros 232 municípios goianos não possuem aterro sanitário e destinam seus resíduos sólidos urbanos para lixões (GOIÁS, 2016). Além disso, Catalão, está entre os cinco primeiros municípios a requerer e obter a licença de funcionamento dentre os 14 municípios que a possuem. Com base nisso, pode-se afirmar que o mesmo possui uma estrutura formada para atender em parte os requisitos da PNRS, requisito necessário para se investigar como a governança dessa política ocorre.

Vale ressaltar, que a Política Nacional de Resíduos Sólidos aborda a gestão dos diversos tipos de resíduos sólidos, entretanto, essa pesquisa se restringiu a analisar as organizações envolvidas no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos, oriundos de atividades domésticas em residências urbanas e também da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas, ou seja, são os resíduos domiciliares e de limpeza urbana.

Com base nisso, foram excluídas do escopo de análise dessa pesquisa organizações envolvidas com a gestão de resíduos gerados em atividades potencialmente poluidoras e/ou que ultrapassem a quantidade máxima para ser coletado pelos serviços municipais, ou seja, atores que lidam com: a) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços; b) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico; c) resíduos industriais, gerados nos processos produtivos e instalações industriais; d) resíduos de serviços de saúde; e) resíduos da construção civil; f) resíduos agrossilvopastoris; g) resíduos de serviços de transportes; h) resíduos de mineração gerados nas atividades de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios.

Portanto, o recorte dessa pesquisa se limita às seguintes organizações: Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMAC), empresas terceiras contratadas pela Prefeitura para realizar os serviços de limpeza urbana, atualmente a empresa que realiza esses serviços é a Seleta Ambiental, Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão (COOTRACAT), Universidade Federal de Goiás/Regional Catalão (UFG/RC) e Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA).

6.3 Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada a partir de documentos, consulta à *websites* e entrevistas semiestruturadas com os sujeitos das organizações identificadas. Outras pesquisas empíricas também realizaram tais procedimentos para a coleta de dados sobre a governança ou redes de políticas públicas (BARBOSA; MEDEIROS, 2005; SANTOS, 2005; DOMINGUES; XAVIER; COELHO, 2006; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; NASCIMENTO; CKGNAZAROFF, 2007; ESCOBAR, 2008; ALVES e CALMON, 2008; MARTINS; LOTTA, 2010; FREY, 2011; DIAS, 2011; SILVA et al., 2011; NUNES et al., 2012; SILVA; MARTINS, 2012; DIAS, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014).

6.3.1 Obtenção dos documentos

Para atender aos objetivos propostos foi necessário analisar alguns documentos elaborados na dinâmica regular das organizações identificadas. Entre os documentos analisados se encontram: a) Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos de Catalão – GO (PMGIRSU); b) Plano Municipal de Coleta Seletiva (PMCS); c) atas de reuniões e encontros; d) termos ou contratos de convênio e/ou parceria; e) estatutos e regimentos internos; e, f) documentos expostos nos *websites* institucionais das organizações.

6.3.2 Realização das entrevistas

Após a obtenção e análise dos documentos, foram realizadas entrevistas no intuito de compreender as condições de participação, envolvimento, deliberação, coordenação, conflitos e cooperação entre as organizações identificadas. As entrevistas foram realizadas com os membros responsáveis pela manutenção dos vínculos e parcerias de cada organização, bem como com os coordenadores ou presidentes responsáveis. Ao todo foram realizadas seis entrevistas, conforme apontado no Quadro 7.

Quadro 7 - Relação dos atores entrevistados

Organização	Membro
Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMAC)	1- Secretário do Meio Ambiente; 2- Responsável pelo Aterro Sanitário;
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA)	3- Membro do Conselho* 4- Membro do Conselho**
Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão (COOTRACAT)	5- Presidente da Cooperativa
Universidade Federal de Goiás – Regional Catalão (UFG/RC)	6- Coordenador do Projeto 7- Coordenador do Projeto
Empresas terceiras	8- Proprietário da empresa

*Este membro do conselho entrevistado é também membro da SEMMAC, portanto foi considerado como representante dessas duas entidades.

**Este membro do conselho entrevistado é também membro da UFG/RC, portanto foi considerado como representante dessas duas entidades.

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Vale ressaltar que todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), bem como um termo de anuência para uso das informações referentes às organizações que representam. As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado (Apêndices), foram gravadas e transcritas na íntegra.

6.4 Categorização dos dados

Foram extraídos dos documentos, *websites* e entrevistas informações sobre cada um dos atores que compõe o universo dessa pesquisa, como instituição, atividades desenvolvidas, despesas, publicação das informações e outros elementos relacionados à gestão de resíduos sólidos. O Quadro 8 expõe a estratégia para obtenção dos dados.

Quadro 8 - Categorização dos dados a partir de documentos e *websites*

Atores	Documentos	Obtenção dos dados
Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMAC)	a) Lei Municipal nº 2.075; b) Relatório Interno SEMMAC de 2016; c) <i>Website</i> Portal da Transparência de Catalão; d) <i>Website</i> do IBGE e DATASUS;	a) Institucionalização do órgão e suas responsabilidades; b) Atribuições referentes à gestão de resíduos sólidos urbanos; c) Despesas da SEMMAC com gestão ambiental no período 2002-2015; d) População e PIB de Catalão;
Empresas terceiras contratadas pela Prefeitura para realizar os serviços de limpeza urbana	a) <i>Website</i> Portal da Transparência de Catalão; b) Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos de Catalão (PMGIRSU) 2012; c) Relatório Interno da SEMMAC; d) Entrevistas;	a) Relação de contratos com a Prefeitura de Catalão; receitas obtidas junto a SEMMAC e outras pastas; vigência dos contratos; descrição dos serviços contratados; troca de empresas; b) Quantidade de resíduos coletados pelas empresas contratadas 2010-2015;
Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão (COOTRACAT)	a) Estatuto Social; b) Regimento Interno; c) Relatório Interno SEMMAC; d) Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos de Catalão – GO (PMGIRSU);	a) Instituição e responsabilidades; b) Convênio com a prefeitura; c) Quantidade de resíduos apanhados pela coleta seletiva 2013-2015; quantidade de resíduos recicláveis vendidos 2013-2014; rendimento da cooperativa com a comercialização de recicláveis 09/2015; d) Benefícios fornecidos pela prefeitura;
Universidade Federal de Goiás/Regional Catalão (UFG/RC)	a) Entrevistas; b) <i>Website</i> do Lattes dos professores coordenadores;	a) Vínculo da UFG/RC com a SEMMAC e COOTRACAT; b) Descrição, período e origem dos recursos referentes aos projetos;
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA)	a) Lei municipal nº 2.630; b) Atas de reuniões;	a) Instituição, vínculos, atribuições, atores associados; b) Quantidade de reuniões realizadas 2001-2015; pautas das reuniões;

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Após a categorização dos dados foi realizada no capítulo 8 a análise dessas informações com base nos atributos da governança pública, as quais foram consideradas como categorias de análise. Além disso, essa análise foi corroborada com trechos das entrevistas.

6.5 Análise dos dados

Após a categorização, os dados foram analisados conforme seu conteúdo por categorias e subcategorias de análise, que são os atributos da Governança Pública, expostas no Quadro 9. Conforme Bardin (1977), a análise de conteúdo pode ser realizada tanto de forma quantitativa como qualitativa, nesta pesquisa foi realizada de forma qualitativa. “O que caracteriza a análise qualitativa é o facto de a inferência – sempre que é realizada – ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem, etc.), e não sobre a frequência de sua aparição, em cada comunicação individual” (BARDIN, 1977, p.115). Entre as técnicas da análise de conteúdo se encontra a análise por categorias, que “funciona a partir de operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas, ou *análise temática*, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples” (BARDIN, 1977, p.153).

Quadro 9 - Categorias e Subcategorias de análise da Governança Pública

Categorias de Análise	Subcategorias (parâmetros de análise de dados)
Formação de redes para a coprodução do bem público (A1).	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperação entre Estado, mercado e sociedade. • Compartilhamento de responsabilidades e recursos. • Interdependência.
Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador (A2).	<ul style="list-style-type: none"> • O Estado fomenta a participação de outros atores nas deliberações. • O Estado não centraliza a coordenação. • Resistência ao controle único do Estado ou de outro ator.
Democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação (A3).	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de espaços que possibilitem a participação. • Debate sobre os argumentos apresentados. • Existência de desacordos e conflitos. • Elementos de negociação, barganha e deliberação.
Institucionalização de arranjos deliberativos participativos (A4).	<ul style="list-style-type: none"> • Acordos e bases normativas que sustentam os arranjos. • Atribuições e papéis de cada ator definidas. • Os princípios e crenças que norteiam as deliberações e ações.
Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o Controle Social (A5).	<ul style="list-style-type: none"> • Deliberações que refletem os valores e interesses da sociedade. • Prestação de contas. • Exposição de informações pelo Estado.

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Além disso, os dados coletados referentes ao primeiro atributo - formação de redes para a coprodução do bem público - foram usados para criar um grafo que permite visualizar a estrutura encontrada. Para isso o *software* Ucinet foi utilizado.

6.6 Procedimentos Éticos

Uma carta de anuência de autorização de pesquisa foi enviada aos dirigentes máximos de todas as organizações que compõem o campo de estudo dessa pesquisa no intuito de solicitar uma permissão formal referente à coleta de dados em documentos e por meio de entrevistas. A solicitação da autorização para realização da pesquisa é obrigatória, conforme colocado pela Resolução CNS nº466/12 do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás (UFG). Este projeto foi submetido e aprovado pelo comitê de ética via plataforma Brasil, conforme Figura 3.

Figura 3 – Aprovação do projeto pelo comitê de ética

DETALHAR PROJETO DE PESQUISA	
- DADOS DA VERSÃO DO PROJETO DE PESQUISA	
<p>Título da Pesquisa: ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA: o atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos no município de Catalão (GO) Pesquisador Responsável: Carla Mendonça de Souza Área Temática: Versão: 1 CAAE: 51584615.0.0000.5083 Submetido em: 03/12/2015 Instituição Proponente: Universidade Federal de Goiás - UFG Situação da Versão do Projeto: Aprovado Localização atual da Versão do Projeto: Pesquisador Responsável Patrocinador Principal: Financiamento Próprio</p>	

Fonte: Plataforma Brasil, 2016.

Com base nisso, no próximo capítulo 7 serão apresentados os dados referentes aos atores que compõe o universo dessa pesquisa: Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMAC), empresas terceiras contratadas pela Prefeitura para realizar os serviços de limpeza urbana, atualmente a empresa que realiza esses serviços é a Seleta Ambiental, Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão (COOTRACAT), Universidade Federal de Goiás/Regional Catalão (UFG/RC) e Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA).

7 ATORES ENVOLVIDOS COM A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO MUNICÍPIO DE CATALÃO (GO)

Para atender parte do objetivo geral, que é **identificar e descrever a estrutura existente**, este capítulo apresenta todas as organizações identificadas como envolvidas com a Política Nacional de Resíduos Sólidos em Catalão (GO). Somente a partir desse levantamento foi possível perceber quais são os arranjos existentes e descrever, no próximo capítulo, se existe uma rede e como se configura sua estrutura. Portanto, a partir da análise dos documentos e entrevistas realizadas foram encontradas as seguintes organizações listadas no Quadro 10.

Todas essas organizações, apontadas no Quadro 10, foram identificadas como atuantes no atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos no município de Catalão. Entretanto, essa pesquisa se restringiu a analisar apenas às organizações envolvidas especificamente na gestão de resíduos sólidos urbanos. Vale ressaltar que os resíduos sólidos urbanos são aqueles oriundos de atividades domésticas em residências urbanas e também da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas, ou seja, são os resíduos domiciliares e de limpeza urbana, diferentemente dos resíduos gerados em atividades potencialmente poluidoras e/ou que ultrapassem a quantidade máxima para ser coletado pelos serviços municipais (BRASIL, 2010).

Com base nisso, foram excluídas do escopo de análise dessa pesquisa organizações que lidam com: a) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços; b) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico; c) resíduos industriais, gerados nos processos produtivos e instalações industriais; d) resíduos de serviços de saúde; e) resíduos da construção civil; f) resíduos agrossilvopastoris; g) resíduos de serviços de transportes; h) resíduos de mineração gerados nas atividades de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios.

A justificativa para esse recorte se deve ao fato de que, durante a pesquisa, foi identificado que essas organizações, apesar de possuírem o dever de atender a Política Nacional de Resíduos Sólidos, desenvolvem também normas específicas sobre a gestão de seus resíduos, bem como devem criar seus próprios planos de gerenciamento, o que inviabiliza a construção de arranjos consolidados junto ao setor público, contrariando os objetivos dessa pesquisa. Já as organizações envolvidas diretamente com a gestão dos resíduos sólidos urbanos possuem estreito relacionamento entre si o que permite compreender o fenômeno da Governança Pública.

Quadro 10 – Organizações envolvidas com a PNRS em Catalão (GO)

Organizações	Papel desempenhado
Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMAC)	Órgão central do Sistema Municipal de Meio Ambiente que atua diretamente na gestão dos resíduos sólidos. Possui como estrutura três departamentos que executam as funções de fiscalização, licenciamento e educação ambiental, bem como conta com um Conselho de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA).

Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão (COOTRACAT)	A Prefeitura Municipal de Catalão possui convênio com a COOTRACAT com vistas à gestão dos resíduos sólidos recicláveis produzidos no município. A COOTRACAT é responsável por triar, prensar, acondicionar, armazenar, beneficiar e comercializar o material reciclável recebido no Aterro Sanitário.
Universidade Federal de Goiás/Regional Catalão (UFG/RC)	Desenvolve projetos de extensão junto a COOTRACAT e SEMMAC, são eles: projeto A, intitulado “Incubação de uma Cooperativa de Coleta seletiva e reciclagem no Município de Catalão (GO)”, financiado pelo Programa Alcoa promovido pela Serra do Facão; projeto B, intitulado “Gestão, tratamento e disposição final da fração orgânica dos resíduos sólidos urbanos do município de Catalão – GO”, financiado pela Prefeitura; projeto C intitulado “Compostagem de carcaças de animais recolhidos nas ruas e estradas do município de Catalão”, desenvolvido dentro do aterro municipal.
Empresas terceiras contratadas	Empresas contratadas pela Prefeitura para realizar os serviços de coleta e gerenciamento de resíduos sólidos. Atualmente o contrato é com a empresa Seleta Ambiental.
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA)	Órgão superior do Sistema Municipal de Meio Ambiente, de caráter consultivo, deliberativo e normativo, responsável pela implementação da Política Municipal do Meio Ambiente. Conforme regimento interno, o COMDEMA se constitui por cinco câmaras temáticas, uma com foco em resíduos e poluição. Vale ressaltar que o COMDEMA, juntamente com a SEMMAC, possui a função de deliberar sobre o uso do Fundo Municipal do Meio Ambiente.
Associação dos Revendedores de Produtos Agropecuários (ARPA)	Entidade formada por agricultores com o objetivo de controlar as embalagens de produtos agrotóxicos comercializadas em Catalão, para tanto, recebeu do município uma área próxima ao aterro sanitário para armazenar os seus resíduos, os quais são enviados, posteriormente, às indústrias.
Associação Nacional da Indústria Pneumáticos (ANIP)	Entidade governamental responsável por representar a indústria de pneus e câmaras de ar no Brasil. Em 2011, a prefeitura de Catalão estabeleceu um termo de convênio com a ANIP, para o armazenamento e posterior recolhimento dos pneus descartados pela população. Esses pneus são armazenados no ECOPONTO que se localiza perto da área onde se encontra o aterro sanitário de Catalão.
Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA)	Órgão público estadual de Goiás que, juntamente com a SEMMAC, fiscaliza e emite licenciamento ambiental às grandes organizações, cobrando delas seus planos de gerenciamento de resíduos individuais. Atualmente, a SECIMA, juntamente com a Universidade Federal de Goiás, vem desenvolvendo o Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), no qual se apresenta um diagnóstico sobre a atual situação dos municípios goianos no que tange a implantação da PNRS, propondo soluções para os problemas encontrados. Entre as propostas se encontra a ênfase nas soluções compartilhadas entre entes federados a partir de consórcios, o que pode modificar o cenário atual de gestão dos resíduos sólidos em Catalão, visto que a solução proposta seria o compartilhamento do atual aterro com outros sete municípios.
Associação dos Municípios do Sudeste de Goiás	Catalão recebe atualmente pneumáticos provenientes de outros municípios vizinhos, como: Goiandira, Ouvidor, Cumari, Nova Aurora e Três Ranchos e já recebeu, até meados de 2015, resíduos dos serviços de saúde de Ouvidor, Davinópolis, Três Ranchos e Goiandira. Como citado anteriormente, o atual PERS de Goiás propõe que seja criado um consórcio entre Catalão e mais sete municípios vizinhos: Anhanguera, Cumari, Davinópolis, Goiandira, Nova Aurora, Ouvidor e Três Ranchos, para compartilhamento de aterro sanitário e central de triagem. Entretanto, esse arranjo ainda não foi institucionalizado e o consórcio está em fase de especulação. Assim, ainda não se pode considerar que existe um vínculo entre esses entes federados.
Organizações do setor de saúde	É recolhida e destinada para incineração uma média de 90 toneladas por ano de resíduos dos serviços de saúde pela empresa Seleta Ambiental, os custos são pagos pela Prefeitura Municipal de Catalão.
Organizações do setor da construção civil	O aterro de Catalão possui uma área destinada à deposição de entulho e resíduos da construção civil, na qual é recebida, diariamente, uma média de 150 toneladas de resíduos.

Indústrias	Cabe aos empreendedores dessas organizações a destinação correta dos seus resíduos industriais e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Catalão, juntamente com a SECIMA, cabe a fiscalização e licenciamento dessa atividade.
------------	--

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados, 2016.

Portanto, o recorte dessa pesquisa se limita às seguintes organizações: Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMAC), empresas terceiras contratadas pela Prefeitura para realizar os serviços de limpeza urbana, atualmente a empresa que realiza esses serviços é a Seleta Ambiental, Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão (COOTRACAT), Universidade Federal de Goiás/Regional Catalão (UFG/RC) e Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA). Com base nisso, nas próximas seções, são apresentadas informações sobre cada um desses atores, como instituição, atividades desenvolvidas, despesas, publicização das informações e outros elementos relacionados à gestão de resíduos sólidos necessários à análise dos atributos da governança pública no capítulo 8.

7.1 Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Catalão (SEMMAC)

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Catalão foi instituída pela Lei Municipal nº 2.075 em 09 de dezembro de 2002 e possui entre suas atribuições o licenciamento ambiental de atividades, obras e empreendimentos que causam impactos ao meio ambiente. Além disso, segundo Lei Municipal nº 2.214 de 2004, possui a competência de órgão central na coordenação e desenvolvimento da Política Municipal de Meio Ambiente, ou seja, deve estar envolvida com todas as atividades relacionadas à gestão do meio ambiente em Catalão.

No que concerne à gestão de resíduos sólidos urbanos, cabe à SEMMAC as seguintes ações: coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos domiciliares e comerciais; coleta, transporte, tratamento e destinação final dos Resíduos de Serviços de Saúde – RSS; destinação final dos Resíduos da Construção Civil - Entulhos; coleta e o transporte dos materiais recicláveis – Coleta Seletiva; coleta e o transporte do lixo eletrônico; coleta e transporte dos pneus inservíveis; desenvolvimento de projetos para otimizar a gestão dos resíduos; e gestão do Complexo do Aterro Sanitário (Relatório Interno SEMMAC, 2016).

Para realizar todas essas atividades, o município de Catalão pagou entre 2002-2015 as seguintes despesas apontadas na Tabela 1. Vale ressaltar que para coletar esses dados, foram consideradas outras unidades, além da Secretária Municipal de Meio Ambiente, como as unidades: limpeza urbana, complexo da usina de reciclagem de lixo, departamento de recuperação de áreas degradadas e o departamento de meio ambiente. Pois cada uma dessas unidades possuem lançamentos de despesas distintas e foram selecionadas por estarem, de

alguma forma, relacionadas às questões ambientais. Esses dados foram coletados do Portal da Transparência do Município.

Tabela 1 - Despesas pagas por Catalão relacionadas à gestão ambiental, 2002 - 2015

	Secretaria Municipal de Meio Ambiente*	Limpeza Urbana**	Complexo da usina de reciclagem de lixo	Departamento de recuperação de áreas degradadas	Departamento de meio ambiente***	Total por ano
2002	240.637,17	2.124.964,62			117.609,80	2.483.211,59
2003	413.327,53	2.613.364,58			193.155,96	3.219.848,07
2004	316.569,62	2.805.112,21			292.171,93	3.413.853,76
2005	610.784,93	2.914.546,98			402.503,52	3.927.835,43
2006	636.837,01	3.554.553,78	66.399,86		59.181,24	4.316.971,89
2007	667.411,06	4.008.960,90	175.506,89		146.845,80	4.998.724,65
2008	744.861,54	6.094.824,00	276.713,87		283.818,36	6.007.173,89
2009	770.138,92	6.094.824,00	170.852,47		392.648,08	7.428.463,47
2010	579.353,97	10.598.614,90		75.082,97	207.297,77	11.460.349,61
2011	971.188,02	9.705.900,03		9.610,00	213.354,57	10.900.052,62
2012	1.239.017,28	9.823.483,56			667.009,03	11.729.509,87
2013	2.478.017,08	7.987.928,24			712.813,88	11.179.034,20
2014	2.630.621,94	168.245,22				2.798.867,16
2015	6.175.346,44					6.175.346,44

*No período 2002-2009 esta unidade era chamada Gabinete Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, no período 2010-2014 mudou para Secretaria do Meio Ambiente e em 2014-2015 para Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

**No período 2002-2010 esta unidade era chamada Departamento de Limpeza Urbana, no período 2010-2014 mudou para Limpeza Urbana.

*** A unidade Departamento de meio ambiente existiu no período 2002-2013 e outra unidade similar chamada Departamento de controle ambiental existiu no período entre 2010-2014, dessa forma os valores dessas colunas correspondem à soma das duas unidades.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no Portal da Transparência de Catalão, 2016.

Antes de analisar os dados observados na Tabela 1, deve-se considerar o fato de que no ano de 2014 o valor lançado não corresponde ao total gasto pelo município com atividades de limpeza urbana. Conforme consulta realizada no site, os valores pagos à empresa contratada⁷ foram alocados em outra unidade, que é a Secretaria de Infraestrutura, por isso o valor lançado nesta unidade foi menor do que nos outros anos. Em 2015 o mesmo ocorreu, parte das despesas pagas foi alocada à Secretaria de Meio Ambiente e parte foi lançada à unidade da Secretaria de Infraestrutura, por isso não existem valores lançados na unidade de limpeza urbana. Portanto, os anos de 2014 e 2015 foram excluídos da análise.

Com base nisso, analisou-se os dados da Tabela 1 referentes ao período 2002-2013. Para tanto, foi considerado alguns marcos históricos que podem ter influenciado tamanha evolução no montante de gastos despendidos pelo município com a área do meio ambiente, aumento de

⁷ Os valores pagos à empresa contratada podem ser visualizados na Tabela 4, da seção sobre as empresas contratadas.

350,18%, comparando 2002 e 2013. Como falado anteriormente, a lei que cria a SEMMAC foi sancionada em dezembro de 2002, após a institucionalização da Política Estadual de Resíduos Sólidos de Goiás, em julho de 2002. Entretanto, o aterro sanitário só começou a funcionar em 2004, juntamente com a promulgação do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável Urbano e Ambiental de Catalão e com a Política Municipal do Meio Ambiente, ambos em 2004. O que pode ter influenciado o aumento nas despesas do município em 37,48%, comparando 2002 e 2004. As diferenças de despesas pagas entre os anos, bem como seu percentual podem ser visualizados na Tabela 2.

Tabela 2 - Diferenças entre as despesas pagas por Catalão, 2002-2013

Ano	Total pago	Diferença com o ano anterior	Percentual da diferença com o ano anterior	Percentual da diferença com o ano de 2002
2002	2.483.211,59			
2003	3.219.848,07	736.636,48	29,66%	29,66%
2004	3.413.853,76	194.005,69	6,03%	37,48%
2005	3.927.835,43	513.981,67	15,06%	58,18%
2006	4.316.971,89	389.136,46	9,91%	73,85%
2007	4.998.724,65	681.752,76	15,79%	101,30%
2008	6.007.173,89	1.008.449,24	20,17%	141,91%
2009	7.428.463,47	1.421.289,58	23,66%	199,15%
2010	11.460.349,61	4.031.886,14	54,28%	361,51%
2011	10.900.052,62	-560.296,99	-4,89%	338,95%
2012	11.729.509,87	829.457,25	7,61%	372,35%
2013	11.179.034,20	-550.475,67	-4,69%	350,18%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados, 2016.

Outro marco histórico que pode ter influenciado, principalmente, o aumento de 54,28% nas despesas entre os anos de 2009 e 2010 foi a institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos em 2010, que trouxe uma série de reivindicações para a correta gestão dos resíduos, entre elas o dever do município de elaborar um Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos, o qual foi sancionado em Catalão em 2012 e o Plano Municipal de Coleta Seletiva em 2013.

Outros fatores que podem ter influenciado a variação das despesas ambientais do município são: variação da população, variação da capacidade produtiva e econômica e variação da quantidade e tipos de serviços contratados. Dessa forma, para comparação dos dados serão considerados dados do IBGE, como a quantidade de habitantes e o Produto Interno Bruto (PIB). Esses dados podem ser visualizados na Tabela 3.

Tabela 3 - Evolução do número de habitantes e PIB em Catalão, 2002-2012*

Ano	População	PIB a preço corrente (mil reais)
2002	66.414	1.270.520
2003	67.446	1.825.271
2004	69.459	2.244.487
2005	70.574	2.383.224
2006	71.680	2.488.448
2007	75.623	2.909.033
2008	79.618	3.348.201
2009	81.112	3.663.074
2010	86.674	3.970.982
2011	88.354	4.850.826
2012	90.004	5.482.621

*Não foi encontrada nos websites DATASUS e IBGE a quantidade de habitantes em Catalão no ano de 2013.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados do IBGE e DATASUS, 2016.

Segundo consta na Tabela 3, entre os anos de 2002 e 2012 houve um aumento de 331,53% no PIB de Catalão, influenciando o aumento das despesas do município com a gestão dos resíduos que corresponde a 372,35% no mesmo período. Como o PIB se relaciona com o poder de compra dos habitantes⁸, aumentando ou diminuindo conforme o consumo da população, conseqüentemente, se relaciona também com o descarte de resíduos, visto que este último, segundo Costa e Ignácio (2011), decorre das variações no consumo e outras variáveis.

O aumento de habitantes também influencia as variações nas despesas com a gestão de resíduos, visto que impacta na quantidade dos serviços contratados. Assim, parte do aumento no valor pago com despesas relacionadas à gestão dos resíduos em Catalão, no período 2002-2012, se deve ao aumento de 35,52% da sua população. Os dados referentes aos serviços contratados podem ser visualizados na próxima seção sobre as empresas contratadas pela Prefeitura para realizar as atividades de limpeza urbana.

7.2 Empresas contratadas para realizar serviços de limpeza urbana

Em Catalão, grande parte dos serviços referentes à gestão de resíduos sólidos urbanos é executada por empresas terceiras, contratadas mediante licitação. Entre as atividades acordadas se encontram: coleta, transporte e destinação final de resíduos domiciliares, comerciais e industriais inertes (inclui operação do aterro sanitário); coleta e transporte de resíduos sólidos dos serviços de saúde pública, de animais mortos e operação de incinerador de resíduos de serviços de saúde; operação e manutenção do aterro de inertes; varrição manual de vias e

⁸O PIB é a soma do valor de todos os bens e serviços produzidos e a demanda influencia a produção, logo, o PIB é influenciado pela demanda de produtos, o que por sua vez é influenciada pelo poder de consumo da população.

logradouros, incluindo a limpeza, lavagem e desodorização de feiras livres e eventos; serviços gerais e coleta seletiva.

Para tanto, cabe à empresa contratada dispor de pessoal, material e veículos para execução do serviço, enquanto são responsabilidades da prefeitura disponibilizar, gerir e fiscalizar a área do aterro e serviços contratados. Só nos últimos 12 anos, quatro empresas foram contratadas: Delta Construções S/A, Newcon Construções e Terceirizações Ltda., Corpus Saneamento e Obras Ltda. e Seleta Meio Ambiente Ltda.

A partir de consulta no Portal da Transparência de Catalão foi possível visualizar as despesas pagas pelo município a cada uma dessas organizações desde o ano de 2003. Entretanto, consideraram-se apenas os dados a partir de 2009, visto que os contratos realizados entre 2003-2009, com a empresa Delta, traziam valores totais referentes não só aos serviços de limpeza urbana, como também de recapeamento asfáltico e outros. Portanto, foram analisados os seguintes contratos:

Da empresa Delta Construções S/A: contrato N° 020/2009 do processo licitatório N° 000/2009, que compreende o período de vigência 15/01/2009 a 15/07/2009; contrato N° 262/2009 do processo licitatório N° 128/2009, período de vigência 23/07/2009 a 31/12/2009; termo aditivo do contrato N° 262/2009 do processo licitatório N° 128/2009, período de vigência 29/07/2009 a 31/12/2010; termo aditivo do contrato N° 262/2009 do processo licitatório N° 128/2009, período de vigência 23/07/2009 a 31/12/2011.

Da empresa Newcon Construções e Terceirizações Ltda.: complemento de verba do contrato N° 310/2012 do processo licitatório N° 146/2012, período de vigência 02/08/2012 a 31/12/2012 e contrato complementar N° 310/2012 do processo licitatório N° 146/2012, período de vigência 02/01/2013 a 31/01/2013.

Da empresa Corpus Saneamento e Obras Ltda.: anexo III da dispensa de licitação N° 006/2013, período de vigência 29/01/2013 à 28/07/2013; contrato N° 390/2013 do processo licitatório modalidade de dispensa de licitação N° 116/13, período de vigência 29/07/2013 a 29/01/2014; contrato N° 56/2014 do processo licitatório modalidade de concorrência pública N° 03/2013, período de vigência 10/01/2014 a 09/01/2015.

Da empresa Seleta Meio Ambiente Ltda.: termo de aditivo do contrato de 11/2015 conforme a dispensa de licitação N° 06/2015, período de vigência 28/01/2015 a 27/07/2015; contrato N° 182/2015 do processo modalidade de dispensa de licitação N° 14/15, período de vigência 27/07/2015 a 26/01/2016. Os valores pagos para cada empresa por ano, conforme contratos, podem ser visualizados na Tabela 4.

Tabela 4 - Despesas de Catalão com as empresas de limpeza urbana 2009-2015

Empresa Delta, contratos N° 020/2009 e N° 262/2009 que compreende o período de 15/01/2009 a 31/12/2009	22/11/2011	653.931,64	15/05/2014	1.183.824,16
09/03/2009	29/12/2011	106.814,45	04/08/2014	290.175,11
23/03/2009	06/01/2012	620.877,19	05/08/2014	17.662,14
04/05/2009	Total 2011	7.598.620,54	03/09/2014	752.517,76
14/05/2009	Empresa Delta, aditivo do contrato N° 262/2009, prorrogado até 31/12/2012		03/09/2014	408.958,28
22/06/2009	21/03/2012	1.260.974,94	06/11/2014	777.469,33
28/08/2009	Empresa Newcon, contrato complementar N° 310/2012, que compreende o período de 02/08/2012 a 31/01/2013		06/11/2014	231.259,91
21/10/2009	12/10/2012	513.455,58	06/11/2014	125.115,88
30/11/2009	11/10/2012	36.195,90	08/12/2014	149.169,54
30/12/2009	11/10/2012	480.485,12	08/12/2014	436.630,30
23/03/2010	07/11/2012	523.948,83	08/12/2014	57.850,48
04/05/2010	05/12/2012	524.522,41	Total 2014	7.453.305,49
20/05/2010	27/12/2012	525.584,78	Empresa Seleta, contratos N° 06/2015 e 182/2015, que compreendem o período de 28/01/2015 à 29/01/2016	
Total 2009	13/02/2013	519.469,04	25/02/2015	75.261,50
Empresa Delta, aditivo do contrato N° 262/2009, prorrogado até 31/12/2010	Total 2012	4.384.636,60	11/03/2015	209.238,33
31/05/2010	Empresa Corpus, contratos N° 116/2013 e N° 006/2013, que compreendem o período de 29/01/2013 à 29/01/2014		11/03/2015	659.222,90
28/06/2010	08/03/2013	596.910,00	11/03/2015	186.165,00
05/08/2010	02/05/2013	596.910,00	16/03/2015	157.100,00
23/08/2010	12/06/2013	596.910,00	23/04/2015	261.109,66
19/10/2010	18/07/2013	596.910,00	23/04/2015	736.342,57
22/10/2010	23/07/2013	596.910,00	08/06/2015	223.541,20
27/10/2010	09/08/2013	596.910,00	08/06/2015	752.940,12
19/11/2010	13/11/2013	1.193.820,00	17/06/2015	241.491,63
10/12/2010	04/12/2013	596.910,00	17/06/2015	743.940,12
29/12/2010	27/12/2013	596.910,00	22/07/2015	282.695,58
Total 2010	21/01/2014	596.910,00	22/07/2015	734.286,85
Empresa Delta, aditivo do contrato N° 262/2009, prorrogado até 31/12/2011	23/05/2014	179.073,00	08/09/2015	154.365,16
03/02/2011	04/08/2014	108.241,67	08/09/2015	443.827,27
11/03/2011	03/09/2014	102.160,61	08/09/2015	31.735,00
29/04/2011	06/11/2014	187.540,94	08/09/2015	168.660,89
27/05/2011	Total 2013	7.143.026,22	08/09/2015	61.487,86
27/05/2011	Empresa Corpus, contrato N° 56/2014, que compreende o período de 10/01/2014 à 09/01/2015		28/09/2015	37.365,53
29/06/2011	15/05/2014	12.951,65	28/09/2015	406.349,80
07/07/2011	15/05/2014	17.662,14	28/09/2015	135.924,93
11/08/2011	15/05/2014	778.975,32	28/09/2015	717.597,87
15/09/2011			27/10/2015	231.037,58
08/11/2011			27/10/2015	736.883,20
			24/11/2015	741.682,80
			24/11/2015	233.763,25
			16/12/2015	786.502,58
			Total 2015	10.150.519,18

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Catalão, 2016.

Conforme exposto na Tabela 4, em seis anos (2009-2015) as despesas pagas para as empresas que prestam serviços de limpeza urbana aumentaram 142,36%. Vale ressaltar que de 2011 a 2015, quatro empresas diferentes assumiram o serviço, em 2012 a empresa Delta cedeu lugar a empresa Newcon e a despesa caiu 42,30% em relação ao ano de 2011. Entretanto, a empresa Newcon só ficou até final de 2012 e em 2013 a empresa Corpus assumiu o serviço, essa troca pode ser consequência do fato de que houve mudança na gestão do município. Assim,

a empresa Corpus atuou por dois anos consecutivos, 2013 e 2014, e as despesas aumentaram 62,91%, comparando com a empresa Newcon. Em 2015, com a saída da empresa Corpus, a empresa Seleta ambiental assumiu os serviços e aumentou o valor das despesas em 36,19%, comparando 2014 e 2015. As variações percentuais por ano podem ser visualizadas na Tabela 5.

Tabela 5 - Diferenças percentuais das despesas pagas por ano

Ano	Despesa total	Percentual da diferença com o ano anterior	Percentual da diferença com o ano de 2009
2009	4.188.177,71		
2010	5.877.538,40	40,34%	40,34%
2011	7.598.620,54	29,28%	81,43%
2012	4.384.636,60	-42,30%	4,69%
2013	7.143.026,22	62,91%	70,55%
2014	7.453.305,49	4,34%	77,96%
2015	10.150.519,18	36,19%	142,36%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados, 2016.

Um dos fatores que pode ter influenciado as variações dos valores das despesas pagas em cada ano se deve a mudanças no tipo, quantidade e qualidade dos serviços contratados. No Portal da Transparência de Catalão, além do valor das despesas, pode-se identificar a descrição dos serviços contratados, porém sua quantidade ou outro indicador de mensuração não é informado. Todos os contratos das empresas Newcon e Delta possuem como descrição a realização de serviços de Limpeza Urbana, sem especificações. Parte dos contratos da empresa Corpus - 006/2013 e 390/2013 - também possui a mesma descrição, entretanto, a partir do contrato N° 56/2014, com vigência no período entre 10/01/2014 à 09/01/2015, a descrição dos serviços contratados começaram a ser detalhados e passou a contar com as seguintes informações: “empenho de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos domiciliares, comerciais e industriais inertes (inclui operação do aterro sanitário); coleta e transporte de resíduos sólidos dos serviços de saúde pública, de animais mortos e operação de incinerador de resíduos de serviços de saúde; operação e manutenção do aterro de inertes; variação manual de vias e logradouros, incluindo a limpeza, lavagem e desodorização de feiras livres e eventos; serviços gerais e coleta seletiva”.

A descrição dos contratos da empresa Seleta continuou detalhando os serviços contratados, utilizando as mesmas informações do contrato N° 56/2014 da empresa Corpus, com exceção do serviço de “operação de incinerador de resíduos sólidos dos serviços de saúde”. De acordo com relato do diretor do aterro sanitário, o município possuía um incinerador, o qual

era usado para incinerar resíduos dos serviços de saúde, assim, apenas o serviço de coletar e operacionalizar os resíduos eram terceirizados, entretanto, o incinerador estragou e o valor para reforma era alto, assim, o serviço de incineração foi completamente contratado.

Nosso incinerador é um equipamento muito antigo, de 98, a gente ia até reformar ele, mas a empresa fabricante fechou, que é do Rio Grande do Sul, então não tem mais peças, então tudo que a gente tinha que fazer a gente tinha que comprar um material que é um aço inox especial, tinha que comprar em São Paulo e mandar uma empresa aqui fazer, a cada dois meses a gente estava gastando em torno de quarenta mil reais para operar o incinerador e pagando mais a coleta ainda pra empresa coletar no município pra gente [...], não compensa mais arrumar ele, ele é caro, a manutenção dele é cara e talvez a eficiência dele não era a que a gente esperava. Então o quê que a gente fez? A empresa que coleta, ela é responsável pelo tratamento final (Relato representante SEMMAC).

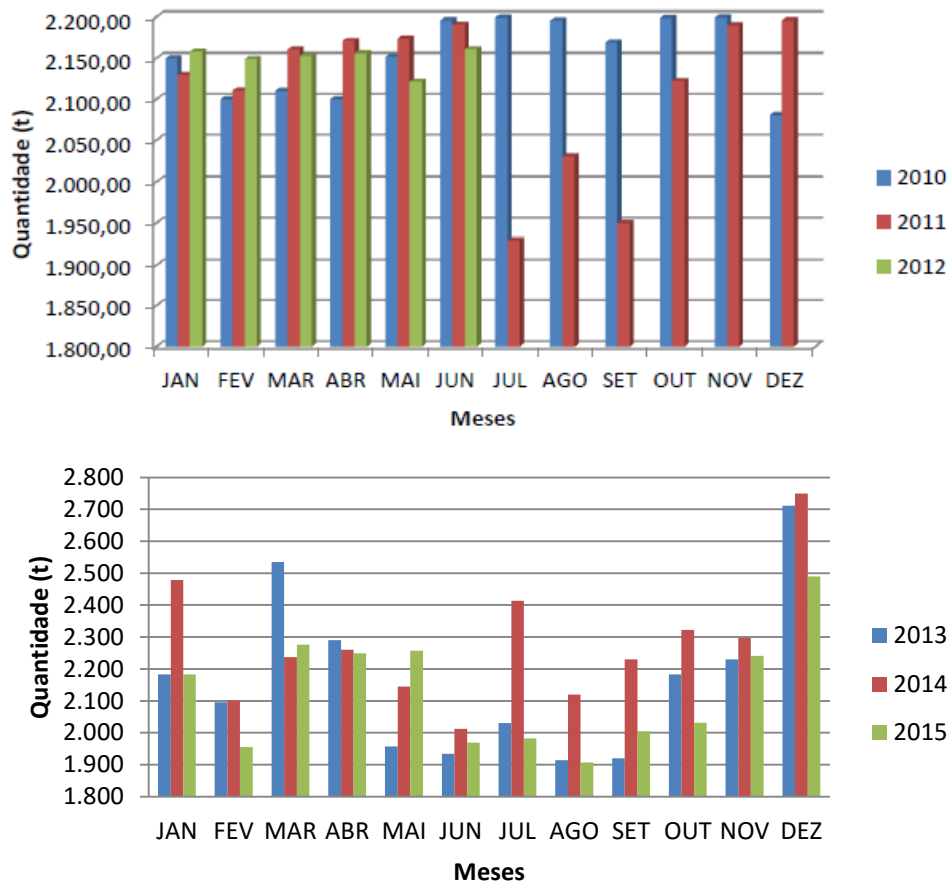
Como falado pelo entrevistado, essa terceirização da incineração dos resíduos de saúde visava diminuir despesas, assim, não pode ser considerada como um fator que tenha contribuído para o aumento de 36% referente à virada de 2014 para 2015. Dessa forma, não foram as alterações nos tipos de serviços que influenciaram as variações nas despesas referentes aos serviços de limpeza urbana. Cabe analisar então sobre a quantidade.

Apesar de não serem apontados no Portal da Transparência, esses dados começaram a ser controlados pela SEMMAC em 2010 quando a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi instituída. Um dos requisitos para atendimento da PNRS é a criação do Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos (PMGIRSU), no qual deveria ser apresentado um diagnóstico da quantidade de resíduos produzida no município. Dessa forma, perante elaboração do PMGIRSU de Catalão começou-se o levantamento desses dados. Segundo integrante do comitê de elaboração do plano a forma de obtenção desses dados foi precária.

Os dados foram obtidos de forma quase precária, pois eles foram fornecidos pela empresa Delta na mesma semana em que o Ministério Público Federal obrigou que todos os contratos públicos com tal empresa fossem cancelados. [...] Quanto aos dados obtidos com os catadores, na verdade tivemos acesso a anotações do próprio punho feitas em seus cadernos (Relato responsável por elaborar o PMGIRSU).

Dessa forma, o PMGIRSU de Catalão, instituído em 2012, traz informações sobre a gestão de resíduos sólidos no município de 2010-2012. Os dados referentes aos anos de 2013-2015 devem constar no próximo PMGIRSU que deve ser institucionalizado no ano de 2016, visto que, segundo PNRS, este documento vale por quatro anos. Assim, um relatório interno controlado pela SEMMAC foi disponibilizado para comparação da quantidade de serviços realizados. Esses dados podem ser visualizados na Figura 4.

Figura 4 - Variação da quantidade de resíduos sólidos coletados 2010-2015



Fonte: Elaboração própria com base no PMGIRSU, 2012 e relatório interno da SEMMAC, 2016.

A partir da Figura 4, pode-se visualizar a evolução da coleta de resíduos sólidos, em toneladas, ao longo dos meses dos anos 2010-2016. Pode-se perceber que entre 2010-2013 há pouca variação na quantidade coletada, não demonstrando nenhum aumento ou diminuição brusca nos valores médios, em torno de 2.140 toneladas, excluindo-se as variações sazonais (PMGIRSU de Catalão, 2012). Entretanto, no período que compreende os anos 2013-2015, ocorreram diferenças significativas entre os meses e anos, 2014 foi o ano com maior quantidade de resíduos sólidos urbanos coletados e os meses de junho e fevereiro foram os meses com menor quantidade de resíduos coletados nos três anos, a média do período 2013-2015 foi de 2.183 toneladas por mês.

Dessa forma, a média mensal de resíduos coletados entre os dois períodos não obteve uma variação significativa, 2.140 no período 2010-2012 e 2.183 toneladas no período 2013-2015. Assim, a quantidade de resíduos sólidos urbanos coletados não foi uma variável que influenciou diretamente as diferenças nas despesas com limpeza urbana. Vale ressaltar que além da coleta de resíduos sólidos urbanos, outros serviços contratados compõem o valor das despesas

levantadas, como a varrição de vias e logradouros; limpeza, lavagem e desinfecção de feiras livres e eventos e outros. Entretanto, não foram analisados por não se encontram no recorte dessa pesquisa.

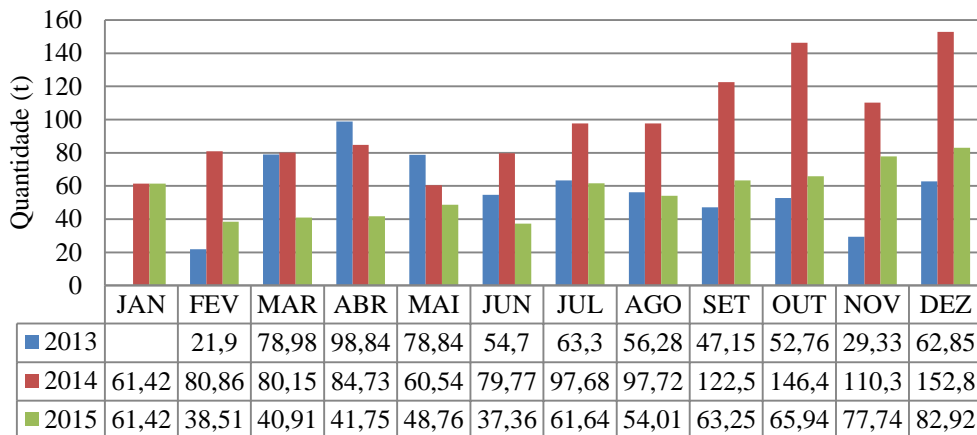
7.3 Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão (COOTRACAT)

A Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão é uma sociedade civil de responsabilidade limitada e possui como objetivo principal prestar serviços na Usina de Reciclagem de Lixo de Catalão. Seu estatuto social foi aprovado em assembleia geral no dia 21 de outubro de 2003 e contava, a princípio, por 22 associados, atualmente, possui 36 membros. Apesar de trabalhar no aterro sanitário desde 2004, o termo de convênio com a Prefeitura só foi criado em 15 de janeiro de 2010 e o Regimento Interno em 06 de setembro de 2012.

Nestes documentos são pontuadas as responsabilidades de cada ator, cooperativa e prefeitura. Segundo consta, cabe à Prefeitura organizar a logística e dispor de transporte para a coleta seletiva de materiais recicláveis no município, enquanto que, cabe a cooperativa a contrapartida de entrar com os catadores necessários à separação e destinação desse material.

Com base nisso, desde 2009 vem sendo implantada a coleta seletiva em Catalão, a mesma possui seu próprio plano, instituído em 2013, e é realizada por empresa terceira. Vale ressaltar, que a coleta seletiva consiste em um processo de separação de resíduos sólidos urbanos que podem ser reaproveitados e reciclados daqueles que devem ser direcionados para o aterramento, incineração e compostagem. Basicamente, os materiais recicláveis se dividem em papéis, plásticos, metais e vidros, que, geralmente, são enviados pela cooperativa para indústrias e demais empresas que fazem o seu reuso ou reciclagem. A quantidade de material recolhido pela coleta seletiva no período 2013-2015 pode ser visualizada na Figura 5. Vale ressaltar, que apesar do serviço ter sido implantado em 2009, a quantidade referente ao período 2009-2012 não consta no PMGIRSU de 2012.

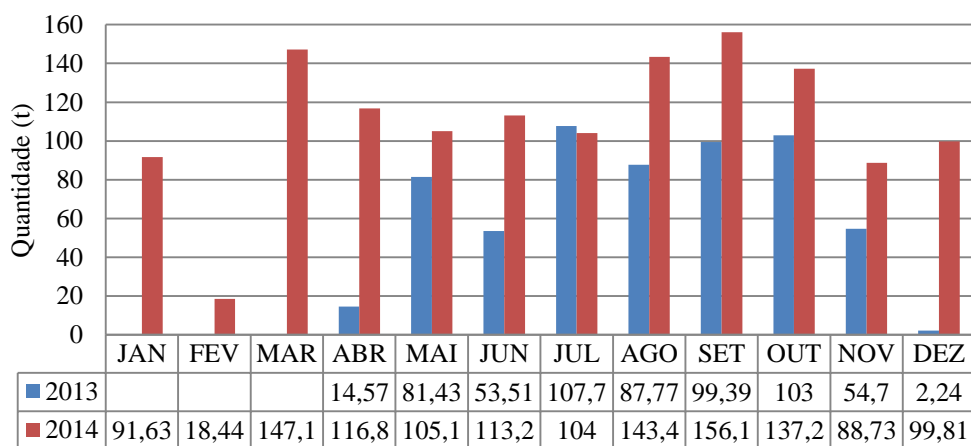
Figura 5 - Quantidade de materiais apanhados pela coleta seletiva 2013 – 2015



Fonte: relatório interno, SEMMAC, 2016.

Como visualizado na Figura 5, o ano com maior quantidade de resíduos apanhados pela coleta seletiva foi em 2014, a soma desse ano corresponde a um total de 1.174 toneladas de resíduos, já em 2013 e 2015, o total foi de 644 e 674 toneladas, respectivamente. Um fator que pode influenciar as variações da coleta seletiva são as doações de materiais recicláveis que ocorrem esporadicamente pelas grandes empresas do município, bem como as rotas de recolhimento do material.

Figura 6 - Quantidade de resíduos recicláveis vendidos 2013 – 2014



Fonte: SEMMAC, 2016.

Todo o material coletado é disponibilizado aos cooperados, que realizam o processo de triagem e separação do material reciclável, como: vidro, garrafas pet, papel, papelão, embalagens plásticas, metais, alumínio, isopor e madeira. Após a separação, o material coletado é prensado e colocado em Big Bags, os quais são vendidos para empresas que trabalham com

reciclagem. A quantidade de material reciclável vendido pela COOTRACAT nos anos de 2013 e 2014 pode ser visualizada na Figura 6.

Conforme visualizado na Figura 6, a venda de materiais no ano de 2014 foi maior que no ano de 2013, quando o controle começou a ser realizado pela SEMMAC. A receita oriunda da venda do material reciclável é toda da cooperativa, que divide o valor obtido entre seus associados. Na Tabela 6 é possível ver um exemplo de controle sobre o volume de recicláveis comercializado pela cooperativa no mês de setembro de 2015, assim como os rendimentos obtidos pelo tipo de material.

Tabela 6 - Rendimento da cooperativa a partir da comercialização de recicláveis 09/2015

Material	Quantidade (Kg) / mês	Valor de venda (R\$)	Valor Recebido (R\$)
Papelão	41.430	0,30	12.429,00
PET	14.535	1,70	14.535,00
Sucata	31.050	0,23	7.142,00
Garrafa Branca	2040	1,30	2.652,00
Balde Bacia	4.150	0,90	3.735,00
Garrafa Colorida	2.750	1,10	3.025,00
Plástico Branco / Colorido	3.330	0,65	2.165,00
Cobre	70	12,00	840,00
Latinha / Alumínio	550	2,50	1.375,00
Total			47.898,00

Fonte: SEMMAC, 2016.

Além dos rendimentos recebidos pela venda dos recicláveis, a cooperativa conta com o apoio da SEMMAC no que tange infraestrutura, local e outros benefícios. Os postos de trabalho dos cooperados se localizam na Usina de Reciclagem, situada dentro do aterro sanitário municipal, onde são disponibilizadas prensas (uma para sucata e as outras três para materiais como papelão e plástico). A Prefeitura arcar com as seguintes despesas da cooperativa: manutenção do maquinário utilizado, equipamentos de proteção individual, transporte, cesta básica mensal para cada cooperado e refeições diárias: café da manhã, almoço e lanche da tarde. Os cooperados têm acesso ao alojamento, que conta com área de cozinha, banheiros, vestiários, almoxarifado, escritório e refeitório.

Vale ressaltar, que a COOTRACAT atualmente é integrante da Base Orgânica do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR, que luta por melhores condições de trabalho dos catadores e pela implementação de políticas públicas em benefício dessa categoria profissional.

7.4 Universidade Federal de Goiás – Regional Catalão (UFG/Catalão)

Conforme entrevista com o Secretário do Meio Ambiente de Catalão existem cinco convênios entre a SEMMAC e a UFG/Catalão, sendo que dois deles envolvem a gestão de resíduos: “um que trata de resíduos e carcaças de animais, implementado no aterro sanitário e um que é de compostagem dos resíduos domésticos, dos resíduos orgânicos” (relato representante da SEMMAC). A descrição, período e fonte de recursos desses projetos podem ser visualizados no Quadro 11.

Quadro 11 - Projetos desenvolvidos pela UFG/Catalão junto à SEMMAC

Título	Gestão, tratamento e disposição final da fração orgânica dos resíduos sólidos urbanos do município de Catalão	Compostagem de carcaças de animais recolhidos nas ruas e estradas do município de Catalão
Período	2013 – Atual	2012 – Atual
Descrição	Este projeto tem como objetivo tratar os resíduos orgânicos presentes nos resíduos sólidos urbanos de Catalão, por meio da compostagem e, conseqüentemente, aumentar a vida útil do aterro sanitário, gerando adubo de qualidade. O monitoramento das leiras de compostagem ocorrerão ao longo de todo o processo, sendo efetuado por meio de análises físicas, químicas realizadas semanalmente, e biológicas (quinzenalmente), bem como pelo acompanhamento diário da temperatura desenvolvida. Ao final do processo espera-se obter um composto para uso em praças e jardins da cidade de Catalão.	O presente trabalho tem por objetivo verificar a viabilidade técnica da compostagem de carcaças em substituir a prática atual de enterro de carcaças, bem como analisar a possibilidade de utilização do produto final da compostagem como adubo em praças e canteiros de avenidas da cidade de Catalão. Tem como objetivos específicos a avaliação da qualidade agrônômica e sanitária do composto produzido com as carcaças de animais mortos.
Recursos	Prefeitura Municipal de Catalão - Auxílio financeiro	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Auxílio financeiro / Universidade Federal de Goiás - Bolsa

Fonte: Elaborado com base no Currículo Lattes do professor envolvido, 2016.

No Quadro 11 percebe-se que um dos projetos recebe recursos da SEMMAC. De acordo com o secretário, a SEMMAC destina verba para o Fundo de Apoio à Pesquisa da UFG: “nosso envolvimento com a universidade se dá de forma institucional, nós disponibilizamos pra FUNAPE, que é o Fundo de Apoio à Pesquisa aqui da UFG só em recurso, oriundos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, em torno de 800 mil reais” (relato representante da SEMMAC).

Vale ressaltar que a UFG/Catalão possui diversos projetos sobre gestão ambiental focados na gestão de resíduos. Entretanto, só serão considerados nesta pesquisa os projetos da Universidade que possuem algum vínculo com os atores públicos atuantes no processo de gestão dos resíduos sólidos urbanos do município.

Além desses projetos entre a UFG e a SEMMAC apontados no Quadro 10, outro projeto entre a UFG e a COOTRACAT é desenvolvido e se chama Incubação de uma cooperativa de

coleta seletiva e reciclagem no município de Catalão – GO. Este projeto é desenvolvido desde 2014 e possui como financiadores o Instituto Alcoa e a empresa Serra do Facão Energia S/A.

7.5 Conselho Municipal de Defesa Ambiental de Catalão (COMDEMA)

O COMDEMA foi criado pela Lei Municipal nº 1.901, de 20 de abril de 2001, e se configura como órgão colegiado deliberativo, normativo e consultivo às ações relacionadas à Política Municipal de Meio Ambiente. Com base nisso, possui as seguintes responsabilidades: participar da elaboração de planos, resoluções, normas e atividades; fiscalizar atividades que gerem aspectos e impactos ambientais de entidades públicas e privadas; promover programas de educação ambiental; celebrar convênios com entidades públicas ou privadas de atuação ambiental; comunicar ao Ministério Público e aos demais órgãos competentes as agressões ambientais ocorridas ou por ocorrer no município e deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, bem como promover sua gestão, fiscalização e publicidade dos atos praticados (CATALÃO, 2008). Vale ressaltar que,

Os conselhos gestores de políticas públicas são canais de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. São espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). Os conselhos devem ser compostos por um número par de conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, haverá um representante da sociedade civil (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO).

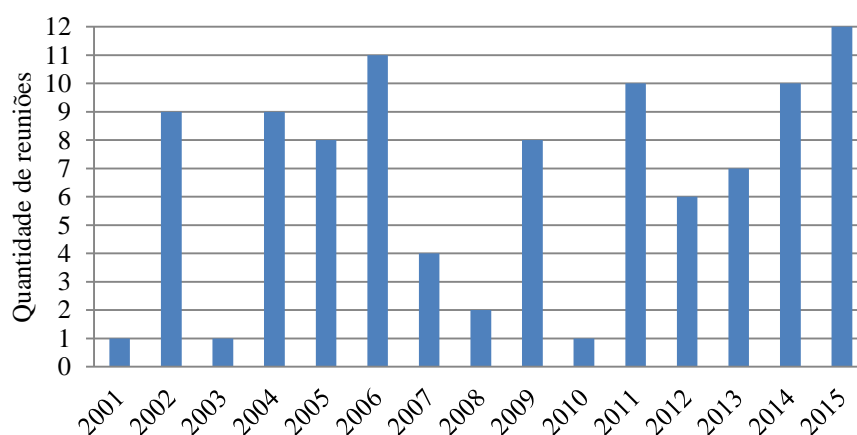
Com base nisso, o COMDEMA é composto por 24 membros representantes de entidades catalanas: o vereador presidente da comissão de Meio Ambiente; o secretário municipal da agricultura; o secretário municipal do meio ambiente; o secretário municipal de educação; o secretário municipal de planejamento; o secretário municipal da indústria, comércio e turismo; o titular da Superintendência de Água e Esgoto (SAE); o secretário municipal de obras públicas; o chefe regional do IBAMA; o titular da SEAGRO; o comandante da 18ª Batalhão da Polícia Militar; o presidente da ACIC/CDL; o representante da Academia Catalana de Letras; o representante dos Rotaries Clubes; o representante das Lojas Maçônicas; o representante do Lions Clube; o presidente em exercício do Conselho das Associações dos Moradores (CAMOC); o presidente do Sindicato Rural; o representante da UFG/RC; o representante da OAB; o presidente do sindicato dos trabalhadores na Indústria de Extração de Ferro, metais

básicos e de Minérios não metálicos de Catalão/Ouvidor (Sindicato METABASE); o presidente da Associação Sócio Ambiental Pirapitinga Vivo; o comandante do corpo de bombeiros e o inspetor regional do CREA (CATALÃO, 2008).

Sua estrutura organizacional conta com as seguintes câmaras temáticas: Recursos Hídricos; Fauna e Flora; Lixo urbano e Poluição; Uso do Solo e áreas Públicas; e, Educação Ambiental e Cidadania. São atribuições de cada câmara: atender e averiguar as graves denúncias de danos causados ao ambiente; realizar estudos e apresentar resultados e propostas de soluções de problemas ambientais; propor resoluções, normas e ações; promover ações de conscientização; e, coparticipar com as demais câmaras para soluções de questões ambientais (CATALÃO, 2008, Lei nº 2.630).

Com base nisso, foram analisadas todas as atas de reuniões do conselho para saber quantas reuniões ocorreram por ano e quais assuntos foram tratados, de forma a identificar se houve participação do COMDEMA nos processos que envolvem o atendimento da PNRS em Catalão. A intenção era levantar também o índice de participação de atores representantes da sociedade civil e pública, bem como compará-los, entretanto, parte das atas não possuem tais especificações. Apesar disso, vale ressaltar, que alguns atores representantes da iniciativa privada apresentam certa frequência nas pautas de reunião, como a UFG/RC, que aparece em 100% das atas. Na Figura 7 pode-se visualizar a quantidade de reuniões realizadas por ano no período 2001–2015.

Figura 7 - Variação de reuniões do COMDEMA realizadas por ano no período 2001 – 2015



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Como visualizado na Figura 7, percebe-se que existe uma grande variação na quantidade de reuniões realizadas ao ano pelo COMDEMA entre 2001-2015, um dos fatores que pode ter influenciado essa situação é o fato de que até 2011 a presidência do conselho era trocada a cada

12 meses, o que foi modificado em 2012, quando foi aprovado que as eleições ocorreriam a cada dois anos. Sobre os assuntos abordados nas reuniões segue, no Quadro 12 síntese das atas para cada ano.

Quadro 12 – Síntese dos assuntos discutidos pelo COMDEMA no período 2001-2015

Ano	Assuntos tratados
2001	Criação do sistema municipal do meio ambiente em Catalão e, dessa forma, a criação do COMDEMA, bem como a eleição de sua presidência.
2002	Institucionalização de leis municipais ambientais em Catalão e a estrutura do conselho, conversa sobre a necessidade de se criar um regimento interno e câmaras temáticas. Além disso, o conselho recebeu na reunião de maio um ofício da UFG/Regional Catalão solicitando que fossem avaliadas as seguintes questões: canalização do córrego Pirapitinga, criação de um parque municipal na mata do Setor Universitário e a mortalidade de peixes no Ribeirão Ouvidor, como este último item se configura como denúncia foi repassado ao Ministério Público. Outros assuntos ambientais mais pontuais tratados no ano de 2002 foram: a situação do Pasto do Pedrinho, o arruamento e licenciamento de lotes, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Catalão (PDDU), a necessidade de levantar os impactos ambientais do Distrito Mineral Industrial de Catalão (DIMIC), a necessidade de se adequar o local para onde os resíduos municipais eram destinados, a criação de uma usina de reciclagem e a necessidade de planos para a realização de coleta seletiva e monitoramento da qualidade do ar.
2003	Ação civil pública sobre a poluição causada pelas empresas Copebrás e Ultrafétil, foi discutido sobre a importância das empresas possuírem um estudo de impacto ambiental e também foi realizada nova eleição do conselho.
2004	Apresentação do regimento interno do COMDEMA e oficialização das suas câmaras temáticas; curso de capacitação dos conselheiros; Pasto do Pedrinho, grupo de estudos adentrou o curso e protestou que a transformação da mata em parque iria depredar o local; novas eleições e conversa sobre o novo presidente ser um representante da sociedade civil; exposição de relatório sobre a qualidade do ar no Pontal Norte; discussão sobre o desmatamento na fazenda do Negrinho; providências sobre um vazamento de amônia de um caminhão em um posto de gasolina; discussão sobre a resolução que institui o Parque do Setor Universitário e a importância da participação da comunidade na decisão; necessidade de fiscalização nos pivôs situados na bacia do rio Samambaia; exposição do mapa de uso do solo; audiência pública do novo PDDU e aumento da área do DIMIC; audiência pública do movimento à frente de defesa dos rios do cerrado; e, necessidade de fortalecer o conselho e estruturar a SEMMAC.
2005	Necessidade de local próprio e equipamentos para a SEMMAC e o COMDEMA; importância do conselho não se tornar um órgão político partidário; conselheiros que se afastaram; necessidade de se avaliar as prioridades quando o assunto for o uso do FMMA; necessidade da Prefeitura transferir parte das receitas obtidas com a Cemig para o FMMA; novas eleições e prestação de contas. Além disso, foram assuntos ambientais pontuais: as principais ideias que compõe a Agenda 21 e o melhoramento das leis ambientais municipais; visita ao aterro e à usina de reciclagem; uso do FMMA na criação do parque do bairro Santa Terezinha; necessidade de implantar programas de educação ambiental e semana do meio ambiente; divergências sobre a autorização de instalação de pivô na bacia do rio Samambaia; necessidade de se investir na questão do abastecimento de água e fala do prefeito sobre criar um aqueduto para trazer águas do rio São Marcos; avaliação do PDDU e a necessidade de se investir em outras atividades além da mineração, visando sustentabilidade do município; limpeza de pastagens e barragens e a falta de respeito com as reservas legais.
2006	Estrutura do conselho: advertências sobre a falta de participação da comunidade junto ao conselho e a falta de comprometimento dos conselheiros com as pautas de discussão, divergências ocorreram sobre interferências políticas e competição do conselho com a SEMMAC e com o Ministério Público – questionou-se sobre a falta de respaldo do COMDEMA nas decisões ambientais realizadas pela Prefeitura; prestação de contas; aumento do conselho de 16 para 22 cadeiras; transformação do departamento de meio ambiente em secretaria do meio ambiente e necessidade de concurso para fiscais. Além disso, foram abordados assuntos ambientais pontuais como: construção de uma fábrica de adubos em área rural; loteamentos criados em nascentes e em APP; local onde ocorre a Festa do

	Rosário; semana do meio ambiente - palestras nas escolas; Projeto Prolegal que faz monitoramento de áreas de reserva legal; projeto de recuperação da bacia do Rio Corumbá e da bacia do Córrego Samambaia; avaliação ambiental da área onde esta brotando água abaixo do Israel Macedo; banheiros, água e energia na Festa do Rosário; projeto de recuperação das nascentes do Córrego do Almoço e da Lagoa Paquetá; sugestão de projeto de lei introduzindo a matéria de educação ambiental na rede municipal de ensino; necessidade de leis que determinem às empresas públicas, privadas e sociedade o atendimento à coleta seletiva.
2007	Construção do novo terminal de coletivo urbano na Avenida Raulina e sobre o desrespeito da obra ser iniciada sem consulta do conselho - falou-se sobre o impacto na vizinha e no tráfego de veículos, bem como sobre a necessidade de estudo sobre o volume de água na calha do Córrego Pirapitinga e rede de drenagem pluvial. Outros assuntos abordados foram: supressão de árvores na área de inundação da Usina hidrelétrica do rio São Marcos; visita ao aterro para fiscalizar a queima de pneus; visita à obra do serra do facão; eleição do conselho e plano de coleta seletiva.
2008	Desmatamento e preservação de nascentes nas áreas onde estão sendo construídos o Supermercado Bretas e Shopping.
2009	Participação de poucos conselheiros; câmaras temáticas não funcionam; eleições do conselho; projeto Pirapitinga Vivo - para recuperar as nascentes e matas ciliares do Ribeirão Pirapitinga; SAE desenvolvendo ações de preservação e recuperação das nascentes e das APP; licenciamentos realizados pelo município; vazão de água do Pirapitinga; crescimento populacional e devastação das áreas onde se encontram as nascentes; resolução protegendo as áreas próximas às nascentes; participação do conselho na conferência da agenda 21; limpeza de lotes baldios; denúncia sobre som alto no Disk Bebida; compra de mudas para o cinturão verde do aterro e início da coleta seletiva com ajuda do FMMA; a empresa contratada deve fazer o controle dos resíduos. Uso do FMMA no projeto Pirapitinga VIVO; conflitos sobre o destino do FMMA; Parque Veredas dos Buritis; visita ao aterro; Parque do Pedrinho como área de preservação; projeto para coleta e destinação de lixo tóxico como pilhas, baterias e outros, que envolverá comerciantes; preservação da área de reserva próxima à SAE. Prestação de contas.
2010	Solicitação de verba para compra de equipamentos de informática para a SEMMAC; publicização das licenças; uso do FMMA; compra de caminhão de coleta de lixo e eleição da nova diretoria do conselho.
2011	Solicitação de uso do FMMA para a compra de equipamentos para a SEMMAC, os quais foram aprovados. Um conselheiro solicitou que constasse em ata que, no seu ponto de vista, não deveria usar recursos do FMMA para estruturação da SEMMAC, pois é uma obrigação do executivo. Reformulação da Lei municipal de meio ambiente. Liberação de recurso para compra de cantis térmicos para professores do CAIC. Troca de membros para prevalecer o regimento de 50% de representantes governamentais e 50% não governamentais. Projeto Samambaia - levantamento dos fazendeiros, controle do uso de agrotóxicos, APP's, tratamento de efluentes, vazão de água, fiscalização e audiência pública. Aprovação da saída da OAB e entrada do Movimento Camponês. Poluição sonora. Compra de mudas. Entrada do CESUC como conselheiro. Análise de um auto de infração. Discussão sobre aquisição de máquina de reciclagem de lâmpadas fluorescentes, aprovada. Normativa para o uso de águas do Ribeirão Samambaia. Transformar pasto do Pedrinho em APA. Novos bairros foram incluídos no projeto da coleta seletiva, totalizando 40 bairros. Galpão de pneus e lixos eletrônicos também ficou pronto. Prestação de contas.
2012	Parecer da Associação dos Geógrafos do Brasil dizendo que não foram convocados para decidir sobre a transformação da APP - Pasto do Pedrinho em APA. Normativa sobre poluição sonora e águas do Ribeirão Samambaia. Denúncia sobre uso da área verde do DIMIC para depósito de entulho. Destinação dos resíduos dos postos de gasolina, oficinas mecânicas e lava-jatos. Uso do FMMA para adquirir um sistema de informatização, dois estagiários da UFG para a área de geoprocessamento e compra de computadores para a SEMMAC. Apresentação do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Catalão. Lei de poluição visual. Projetos para a usina de reciclagem e pátio de compostagem. Mudança da gestão do município. Prestação de contas.
2013	Mudança da SEMMAC para as dependências do IBAMA. Loteamentos próximos ao Ribeirão Pirapitinga causando transtorno. Licenciamentos. Poluição atmosférica. Sistema de cadastramento ambiental rural. Inclusão de associados: SMTc, Associação de Geógrafos Brasileiros e amigos do Pasto do Pedrinho. Resolução sobre poluição sonora - transferir empresas que fazem grande ruído para o setor industrial e situação de empresas organizadoras de eventos. Necessidade de atualizar o PDDU. Compra de estação de monitoramento da poluição atmosférica. Projeto de compostagem de carcaça

	de animais e projeto de gestão de tratamento dos resíduos sólidos orgânicos. Ampla discussão sobre o destino do FMMA. Projeto de uso das águas do Ribeirão Samambaia. Captação de água pela SAE. Ribeirão Pari. Pasto do Pedrinho. Projeto foto do cerrado. Plano de Coleta Seletiva. Uso dos gases gerados no aterro para fonte de energia. Questionamento sobre resíduos de outros municípios. Ecopontos para resíduos da construção civil. Drenagem urbana e esvaziamento da represa do CESUC. Projeto sobre qualidade ambiental, conflito sobre os pequenos agricultores serem considerados culpados pela contaminação das águas, necessidade de conscientização sobre o uso de agrotóxicos. Projeto de estudos de mapeamento das áreas verdes do município. Prestação de contas.
2014	PDDU. Projeto CETAS (conservação de animais silvestres). Projeto da Mata do Setor Universitário, conflito sobre o uso do FMMA para financiar o projeto. Pneus para o carro que realiza fiscalização ambiental. Concurso de reciclagem. Curso para os funcionários da SEMMAC. Excursão dos alunos da UFG para congresso ambiental. Código municipal de meio ambiente. Necessidade de projetos e parcerias com empresas privadas. Captação de água, conscientização de ribeirinhos e bairros construídos na bacia do Ribeirão Samambaia. SAE irá providenciar outro manancial para captação de água. Transformação do Parque municipal do setor Santa Cruz em unidades de conservação. Fiscalização de loteamentos. Doação de 8.000 lotes de forma não muito clara pela gestão anterior. Apropriação de áreas verdes. Ribeirão Pari. Projeto educação ambiental. Eleição. Solicitação de prestação de contas dos projetos: gestão de tratamento e disposição final da fração orgânica dos resíduos sólidos urbanos de catalão, centro de referencia de qualidade ambiental e compostagem de carcaças de animais.
2015	Projeto de educação ambiental. Implantação do programa de geoprocessamento na SEMMAC. Programa de fiscalização de pesca predatória. Projeto ampliação do viveiro de produção de mudas nativas do cerrado. Compra de pneus para caminhonete da polícia ambiental. Saída de conselheiro a partir do argumento de que o CONDEMA esta tomando um rumo contraria a sua funcionalidade, se tornando parte do aparelhamento do poder público. Projeto de pesquisa sobre implantação de monitoramento das chuvas no município. Projeto Represa da Bica. Questionamentos sobre o uso do FMMA para estrutura. CONDEMA se instala no prédio da SEMMAC. Projeto CETAS. Projeto de qualidade ambiental da área verde do parque natural municipal Santa Cruz. Qualidade do ar em Catalão. Projeto Macaúba Viva. Prestação de contas.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados, 2016.

Como expostos no Quadro 12 foram diversos os temas ambientais tratados pelo COMDEMA no período 2001-2015, entre eles a gestão de resíduos no município de Catalão. Todas as ações desenvolvidas pela SEMMAC devem passar pelo crivo do conselho, assim, toda a evolução do plano de gerenciamento de resíduos, coleta seletiva, aterro sanitário, usina de reciclagem, ecopontos para coleta de entulho, projetos de compostagem e destinação da carcaça de animais foram analisados pelo conselho.

Outro ponto que deve ser realçado a partir do Quadro 12 são os conflitos que ocorreram entre os atores do conselho nas deliberações quanto ao uso do FMMA, bem como sobre as influências políticas que o mesmo pode ter sofrido, chegando a ser considerado em alguns momentos, como em 2015, como parte do aparelhamento do poder público. Entretanto, vale considerar, que as ideias dos membros foram expostas e registradas nas atas, bem como a discussão sobre o envolvimento da sociedade e organizações privadas foi assunto recorrente pelo conselho. Uma questão levantada é sobre a publicização dessas deliberações, visto que não existe um *website* próprio do conselho e poucas das suas ações são apresentadas no *website* da Prefeitura, as atas e grande parte das suas informações não são divulgadas por esta mídia,

Vale ressaltar, que o conselho é um órgão que permite a formação de redes para a coprodução do bem público, visto que permite a participação de órgãos da iniciativa pública e privada, esta análise será aprofundada no próximo capítulo 8, aonde os dados sobre o COMDEMA, SEMMAC, empresas terceiras contratadas, UFG/Regional Catalão e COOTRACAT serão analisados a partir dos cinco atributos da governança pública.

8 ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA CONFORME ATENDIMENTO DA PNRSU EM CATALÃO

Para atender ao objetivo geral de **identificar a estrutura existente e descrever como se apresentam os atributos da governança pública perante o atendimento da PNRSU em Catalão (GO)**, este capítulo apresenta uma análise dos dados exibidos no capítulo 7 a partir de cada atributo da governança pública: formação de redes para a coprodução do bem público (A1); coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador (A2); democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação (A3); institucionalização de arranjos deliberativos participativos (A4); e responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, prestação de contas e controle social (A5).

8.1 Formação de redes para a coprodução do bem público perante o atendimento da PNRSU em Catalão (GO)

Como apresentados no capítulo 7 são cinco os atores responsáveis pelo atendimento da PNRSU em Catalão (GO): a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMAC), órgão representante do poder público municipal responsável por todos os serviços relacionados à gestão ambiental em Catalão; o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), órgão normativo, consultivo e deliberativo formado por atores das iniciativas pública e privada que monitoram as atividades relacionadas à gestão ambiental em Catalão, inclusive as desenvolvidas pela SEMMAC; empresas terceiras contratadas pela poder público municipal para realizar os serviços de limpeza urbana, as quais são contratados pela SEMMAC, atualmente a empresa contratada é a Seleta Ambiental; a Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão (COOTRACAT), que possui convênio com o poder público municipal e é responsável pela separação e destinação dos resíduos recicláveis; e a Universidade Federal de Goiás/Regional Catalão (UFG/RC), que possui projetos sobre a gestão de resíduos junto à SEMMAC e à COOTRACAT, bem como possui cadeira no COMDEMA.

Com base nessas relações é possível afirmar que existe coprodução do bem público entre Estado, mercado e sociedade, visto que existem atores representantes dessas três esferas participando das atividades relacionadas à gestão de resíduos sólidos urbanos em Catalão. A coprodução do bem público se dá a partir de interações entre o Estado e outros atores externos à sua estrutura. Segundo Bovaird (2007), a concepção de coprodução significa que os usuários e profissionais que compõem o uso e a prestação de serviços públicos devem desenvolver

relações mútuas de cooperação para a produção do bem público, buscando superar os limites que os separam. Portanto, a coprodução do bem público possui como pressuposto a participação de atores públicos e privados nos processos que envolvam políticas públicas (SORENSEN; TORFING, 2004; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; BOVAIRD, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; RAQUEL, 2012; DIAS, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014; JAKOB, 2014; SORENSEN, 2014).

A sociedade é representada pelo COMDEMA, que possui cadeiras para os diversos movimentos e/ou outras formas de organizações que demandem por participação nas suas deliberações. Já o mercado é representado pelas empresas contratadas para realizar os serviços de limpeza urbana e pela COOTRACAT, visto que essas organizações atuam diretamente na operação da PNRSU em Catalão e adquirem receitas por isso, além disso, é representado pelo COMDEMA, pois possui direito a cadeiras para defender o equilíbrio entre os aspectos econômicos e ambientais nas deliberações realizadas. O setor público, por sua vez, é representado pela SEMMAC e pelo COMDEMA a partir de um percentual de 50% das cadeiras do conselho. A UFG/RC, apesar de ser um órgão público, desenvolve projetos de cunho social, bem como participa como representante da sociedade no COMDEMA.

Além disso, a coprodução ocorre a partir da interdependência entre atores, ou seja, ocorre quando diferentes atores necessitam de se relacionar para a execução de uma atividade comum e para isso compartilham responsabilidades e recursos (BOVAIRD, 2005; SALM; MENEGASSO, 2012; DIAS, 2012; RAQUEL, 2012; CALMON; COSTA, 2013; PROCOPIUCK, 2013; SORENSEN, 2014; JAKOB, 2014; MATTIA; BELLEN, 2014), o que pode ser corroborado com os seguintes relatos:

Com a COOTRACAT, esse convênio o município firmou né, (...) fornece alguns subsídios né, como manutenção dos equipamentos, dos veículos, alimentação, uniformes e EPI's (Relato representante da SEMMAC).

A UFG ajuda muito, porque até uma máquina, um picador eles comprou pra nós, pela Serra do Facão, eles comprou, a gente vai montar ela lá embaixo (Relato representante da COOTRACAT).

Então, nós trabalhamos aqui num triângulo, SEMMAC, que é a prefeitura, a Seleta, prestadora de serviço pra prefeitura e a COOTRACAT [...] então nós trabalhamos aqui um conjunto, o resíduo, primeiramente vai passar pela cooperativa, depois que ele é destinado a nós, tem que haver um bom senso, trabalhar em cima de critérios pra que não haja conflitos entre as três organizações, caso que nunca deixa de ter, sempre tem (Relato representante da Seleta Ambiental).

É assim ô, a limpeza urbana, coleta seletiva, coleta domiciliar, ecoponto, os containers, varrição, resíduo de saúde é um pacote só, da Seleta. Os da saúde também [...] então a prefeitura paga pra Seleta (Relato representante da SEMMAC).

O COMDEMA desde o início dessa gestão tem tido um papel importantíssimo na definição das políticas, a parceria hoje da SEMMAC com o COMDEMA é muito forte, todas as ações construídas pela SEMMAC passaram pelo crivo do COMDEMA, foram amplamente discutidas (Relato do representante SEMMAC e COMDEMA).

Nós temos cinco grandes convênios com a universidade, to falando a SEMMAC [...] o outro que trata do tratamento de resíduos e carcaças de animais implementado no aterro sanitário e um terceiro que é de compostagem dos resíduos domésticos, dos resíduos orgânicos (Relato do representante da SEMMAC e COMDEMA).

Eu continuo membro do COMDEMA, eu só não sou mais vice-presidente do COMDEMA, eu ainda sou membro, eu sou representante da UFG no COMDEMA (Relato do representante da UFG/RC e COMDEMA).

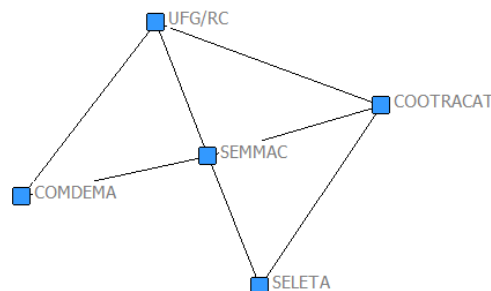
No momento agora igual eu falo pro cê, eu até hoje eu não tenho nada que falar da prefeitura, tem as dificuldades da cooperativa e tudo, mas a prefeitura dá recurso pra gente, dá óleo diesel, dá comida, dá o transporte. É igual a Seleta, a Seleta com o que ela ajuda nós, tem a máquina, ajuda com o que depende deles, ajuda, tem nada o que falar deles (Relato representante da COOTRACAT).

A COOTRACAT é uma parceira, nós temos um convênio firmado com eles, onde o município, a cada dia que passa, deixa de ter uma atitude paternalista e assistencialista, e passa a ter uma atitude profissional, de responsabilidade, onde cada um tem também responsabilidades, é contrapartida do município criar a infraestrutura, isso está sendo criado (Relato do representante da SEMMAC).

Então nosso envolvimento com a universidade se dá de forma institucional, nós disponibilizamos pra FUNAPE, que é o Fundo de Apoio à Pesquisa aqui da UFG só em recurso, oriundos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, em torno de 800 mil reais, não é pouco recurso, é muito recurso, considerando a conjuntura atual das fundações de pesquisa (Relato do representante da SEMMAC).

Com base nesses relatos percebe-se que existe uma interdependência entre os atores, visto que os mesmos possuem relações e, inclusive, realizam transações de recursos. Uma forma de representar essa dinâmica pode ser realizada a partir de grafos, que permite mapear os processos sociais por meio da identificação e visualização dos arranjos existentes (SORENSEN; TORFING, 2004; BOVAIRD, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; JAKOB, 2014; SORENSEN, 2014), conforme exposto na Figura 8.

Figura 8 - Grafo das relações para o atendimento da PNRSU em Catalão



Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados, 2016.

Na Figura 8, percebe-se que a SEMMAC é o ator que possui mais vínculos, com todos os outros atores, estando, portanto, centralizada no grafo. Já a Seleta possui apenas duas relações, com a SEMMAC e com a COOTRACAT. O COMDEMA, por sua vez, possui dois elos, com a UFG/RC e com a SEMMAC. A COOTRACAT é a segunda com maior quantidade de elos, desenvolve três elos com a UFG/RC, SEMMAC e Seleta. Como nem todos os atores possuem relações entre si, o grafo encontrado não pode ser chamado de rede e também não pode ser chamado de conjunto interorganizacional, visto que os atores não desenvolvem relações de pares apenas com a organização focal - SEMMAC. Segundo Van de Vem e Walker (1979), na rede interorganizacional as diversas organizações estabelecem relações entre si e no conjunto interorganizacional as diversas organizações possuem relações de pares com uma organização focal. Portanto, a estrutura encontrada é diferente das duas classificações propostas por Van de Vem e Walker (1979), se localizando no intervalo entre elas. Com base nisso, pode-se agora compreender como se dá a coordenação dessa estrutura na próxima seção.

8.2 Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador, perante o atendimento da PNRSU em Catalão (GO)

Como falado na seção anterior a SEMMAC se encontra no centro da estrutura analisada, possuindo interações diretas com todos os outros atores envolvidos com a PNRSU em Catalão. Dessa forma, é natural que ela seja a responsável por intermediar as diversas relações, como expressado nos seguintes relatos:

Isso, porque tanto nós quanto eles acaba respondendo pra prefeitura, hoje nós respondemos pra prefeitura por que são eles que pagam nosso serviço e eles respondem pra prefeitura porque a prefeitura que fornece todo o apoio que eles precisam pra poder trabalhar, então acaba, tanto a Seleta como a COOTRACAT deve sim responder diretamente pra prefeitura, acaba que ela que intermedia esses conflitos (Relato representante da Seleta Ambiental).

Em relação ao meu projeto, [...] a gente tinha definido numa reunião, eu, o representante da SEMMAC e mais um representante da Seleta que teria um local específico pra colocar os animais [...] o representante da SEMMAC falou que dois funcionários da cooperativa iam auxiliá-lo, [...] isso era pro pessoal do aterro fazer, [...] esse era o acordo, foi esse o acordo (Relato do representante da UFG/RC).

Apesar disso, a SEMMAC não é um órgão que pode determinar sozinho as decisões e impor aos seus parceiros, visto que todas as suas decisões devem passar pelo crivo do COMDEMA. Assim, apesar da SEMMAC ser a responsável pelo contrato com a Seleta e pelo convênio com a COOTRACAT, ela está submetida aos julgamentos realizados pelo COMDEMA, no qual a UFG/RC possui cadeira.

O COMDEMA desde o início dessa gestão tem tido um papel importantíssimo na definição das políticas, a parceria hoje da SEMMAC com o COMDEMA é muito forte, todas as ações construídas pela SEMMAC passaram pelo crivo do COMDEMA, foram amplamente discutidas (Relato do representante da SEMMAC).

Entretanto, cabe ressaltar que a SEMMAC é um órgão público municipal que, juntamente com outros órgãos públicos municipais, possuem 50% de representação no COMDEMA, o que pode pesar nas deliberações realizadas.

O COMDEMA hoje é um aparelhamento da Prefeitura, entendeu? Então, o COMDEMA hoje ta servindo para financiar obras da prefeitura [...] as obras de inauguração da prefeitura são todas ligadas à SEMMAC, que por consequência são todas financiadas pelo FMMA, então, quer dizer, o secretário, ele tem uma ideia que ta ligada a questão ambiental, ele submete ao COMDEMA, como ele obtêm maioria no COMDEMA, porque toda vez que ele precisa de uma votação ele convoca todos os secretários e a prefeitura responde por praticamente 50% das vagas do COMDEMA e a sociedade organizada não participa, então, quer dizer, você vai lá em reunião do COMDEMA, você vai ver uma dúzia lá, uns três da chamada sociedade organizada e nove da prefeitura, então, entendeu? (Relato do representante do COMDEMA).

Apesar disso, não se pode deixar de considerar que os outros 50% das cadeiras são destinadas às organizações da iniciativa privada, cabendo a elas a responsabilidade de construir sua representação, obter maior envolvimento político e amadurecer sua participação para conseguir competir com os posicionamentos contrários.

Eles pediram, eles protocolaram um pedido pra fazer parte do COMDEMA e começaram a participar, só que curiosamente de repente eles abandonaram o barco, uma vez conversando com o professor, falei assim: porque você saiu? A gente tem que tá lá pelo embate, ainda que já aconteceu situações que a gente estar de lados opostos, ele tem uma visão eu tenho outra (Relato do representante da UFG/RC e COMDEMA).

Mas, por exemplo, assim, a câmara tem uma cadeira cativa no COMDEMA, nunca mandou um representante, nunca, só pra você ter uma ideia, o ex-presidente da câmara uma vez numa reunião [...], teve a cara de pau de falar assim que: “uai como é que vocês tão discutindo isso ai e eu não to sabendo de nada”, ai na ocasião o presidente do COMDEMA falou: “muito estranho porque vocês são convocados toda seção e vocês nunca enviam um representante” (Relato do representante do COMDEMA).

Tem as representações [...] tem sindicatos, ONG's, empresas, maçonarias e outros serviços, poder público, a gente tem, se não me engano são 26 ou 25 membros do conselho e funciona ai com 14, 15, tem pessoas que nunca aparecem, mas, segundo dizem, é o conselho que possui maior efetividade, que as reuniões são periódicas, nós temos reuniões todos os meses, às vezes extraordinárias, semana sim e semana também, então o COMDEMA funciona bem, digamos assim, mas o envolvimento de algumas entidades e da sociedade como um todo ainda é pequeno (Relato do representante da SEMMAC e COMDEMA).

Outro ponto a se considerar é que o poder público possui o poder de instituição, sendo ele mesmo o responsável pela criação dos conselhos. Assim, o COMDEMA só existe devido

às iniciativas do município. Logo, pode-se dizer que quando a necessidade de coordenação emerge, há pouca dúvida de que as autoridades públicas influenciam a formação das instituições a serem implementadas (PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011).

Com base nisso, pode-se afirmar que o poder público de Catalão, ao fomentar a criação do COMDEMA, foi responsável também pelo compartilhamento de responsabilidades e pode ser considerado, dessa forma, como ativador das interações entre atores públicos e privados nas deliberações sobre o meio ambiente, corroborando com a tese de Peters e Pierre (1998), Kissler e Heidemann (2006), Procopiuck e Frey (2008), Raquel (2012), Dias (2012), Mattia e Bellen (2014) sobre a mudança no papel do Estado, que vem deixando de ser dirigente ou gestor provedor solitário do bem público para ser um Estado que produz o bem público de forma conjunta com outros atores. Além disso, entre a SEMMAC, COOTRACAT, UFG/RC e Seleta são realizadas reuniões para falar sobre assuntos relacionados às atividades desenvolvidas.

Com a COOTRACAT é feito sim, temos várias reuniões com eles, pelo menos duas mensais, com todo mundo pra deliberar vários assuntos pra melhorar os processos. Até por que associação é tudo por votação, a cooperativa né (Relato representante da SEMMAC).

A SEMMAC de vez enquanto faz reunião, igual agora, ontem mesmo teve uma reunião, porque o mandato deu e do outro presidente, na diretoria eu sou vice-presidente, tesoureiro, e o outro é presidente, eu tenho dois cargo, eu não dou conta mais de toma conta (Relato representante da COOTRACAT).

Sempre é feita reunião entre Seleta, a SEMMAC e a cooperativa afim de sanar esses problemas e gerar um melhor ambiente de trabalho para todo mundo aqui (Relato representante da Seleta Ambiental).

Em relação ao meu projeto, [...] e que a gente tinha definido numa reunião, eu, o representante da SEMMAC e mais um representante da Seleta que teria um local específico pra colocar os animais (Relato do representante da UFG/RC).

Portanto, não se pode dizer que existe uma relação vertical entre os atores que compõe a estrutura analisada, bem como não se pode dizer que existe uma relação horizontal, onde cada ator tem plena autonomia e autoridade para decidir determinadas questões, pois, apesar de existirem assimetrias de poder e de objetivos entre as organizações, existem também mecanismos, como o conselho e outros tipos de espaço, que permitem ocorrer debates sobre as decisões a serem tomadas, além disso, essas organizações possuem a consciência de que necessitam umas das outras para atingir o objetivo maior que é o atendimento da PNRSU em Catalão.

Então, hoje a prefeitura sozinha não vai conseguir fazer nada, se não tiver a parceria do órgão privado e a sociedade em si, a prefeitura tem que buscar relação com a população e com setor privado, da mesma forma, que o setor privado não consegue

resolver nada sozinho se ele não tiver o apoio da prefeitura (Relato representante da Seleta Ambiental).

Nós trabalhamos mais com os fundos, tanto com o fundo municipal, como pelo Fundo Estadual, que passa pelo crivo do COMDEMA (Relato do representante da SEMMAC).

Olha, assim, na gestão passada o COMDEMA era presidido pelo X que era ligado à prefeitura, eu acho que o COMDEMA era inoperante, entendeu? Eu participei um período, mas o COMDEMA, ele não era um COMDEMA atuante como é agora, ele tem esse defeito, né. Ele realmente virou um aparelhamento da prefeitura, ele virou um apêndice da SEMMAC, ele não tem autonomia, embora eles queiram mostrar que tem, mas ele não tem, né, mas, assim, ele hoje é mais atuante (Relato do representante do COMDEMA).

Um trabalho depende do outro, então quando um trabalho não é executado no tempo certo, ou da forma que deveria ser feito, então ele acaba interferindo no trabalho do outro, então isso vai gerar um conflito (Relato representante da Seleta Ambiental).

É uma gestão compartilhada, diríamos assim que, todos têm as suas atribuições e esses órgãos funcionam com regularidade (Relato do representante da SEMMAC).

Portanto, o tipo de coordenação adotada entre os atores analisados se configura como pluricêntrica. Segundo Pedersen, Sehested e Sorensen (2011) e Sorensen (2014) a coordenação pluricêntrica designa múltiplos centros de poder interagindo de forma colaborativa e, ao mesmo tempo, competitiva em seus esforços para concretizar resultados de governança, assim desconhece o limite entre os aspectos horizontais e verticais de coordenação, enfatizando o aspecto interativo das relações, em que um emaranhado de conflitos, consensos e jogos de poder permeiam e fortalecem essas interações. Esse tipo de estrutura fomenta a democracia deliberativa, a qual será analisada na próxima seção.

8.3 Democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação perante o atendimento da PNRSU em Catalão (GO)

Como falado na seção 8.1, existem cinco atores envolvidos com o atendimento da PNRSU em Catalão, formando uma estrutura inteorganizacional que se distingue das classificações de redes e conjunto interorganizacional propostas por Van de Ven e Walker (1979). Com base nisso, vale ressaltar, que apesar dos elos existentes e da formação de coprodução do bem público, isso não significa que tal estrutura se mantém apenas por consensos, ao contrário disso, cada ator possui finalidades e tarefas distintas dentro desta atividade comum – atendimento da PNRSU - e, portanto, acabam por negociar, barganhar e articular recursos em causa própria, como apresentado nos seguintes relatos:

Eu sou da universidade e às vezes me sinto constrangido quando sou cobrado por isso, há muito pouco envolvimento [...] o que eu percebo é que se não houver recursos disponibilizados ai com certa significância, não há envolvimento por parte dos

pesquisadores em dar respostas eficazes para o município de Catalão, ou quando há essas pesquisas não conseguem ter uma aplicabilidade pra transformar a vida das pessoas (Relato do representante da SEMMAC e UFG/RC).

Embora o Secretário usa o fundo municipal como uma extensão do caixa da prefeitura, eu acho que esse não seria esse o objetivo, as obras que ele tem articulado aí, relacionado ao meio ambiente, são boas pra cidade? De fato são! Não sei se era a coisa mais importante a ser feita, mais aí vem a coisa política né, talvez do ponto de vista político é a coisa que dá mais visibilidade pra gestão, então aí eu acho que há uma distorção do objetivo do COMDEMA (Relato do representante do COMDEMA).

Tem o estatuto e tudo, mas, hoje em dia é difícil cumprir com ele, dificuldade tem, com cooperado tem, tem dificuldade sim, porque você mexe com todo tipo de gente (Relato representante da COOTRACAT).

Quando foi aprovado o recurso no COMDEMA para o projeto, foi aprovada uma verba [...] pra compra de equipamentos de execução e monitoramento, a infraestrutura era contrapartida da prefeitura, então quer dizer, a prefeitura ia fazer o pátio de compostagem, a prefeitura ia fornecer a energia elétrica, ia fazer tudo, no frigar dos ovos não fez nada [...] então eu falei: faz um pequeno pátio, a gente faz uma área experimental e desenvolve o projeto na área experimental, aí me enrolaram mais um tempo [...] ainda continuo na dependência de ter uma condição mínima de trabalho lá (Relato do representante da UFG/Catalão).

Com base nisso, o que se questiona nesta seção é: existe democracia deliberativa argumentativa para que cada ator possa expor suas convicções e escutar às dos outros? Segundo Habermas (1989 apud AVRITZER, 2000) existe uma dimensão argumentativa na relação Estado/sociedade formada pelo contato e absorção da esfera pública com as diferentes concepções morais e identidades culturais, gerando uma rede de procedimentos comunicativos que não envolvem a aferição de vontades e sim uma discussão racional entre indivíduos iguais fazendo uso das suas razões que vai além da democracia representativa obtida pelos votos. Para Avritzer (2000), esse processo pode ser institucionalizado a partir de espaços que promovam a relação entre Estado e sociedade, como os fóruns temáticos, as audiências públicas, os conselhos gestores de políticas públicas e a política de orçamento participativo.

Como falado no capítulo 7, o COMDEMA é um tipo de órgão colegiado deliberativo, normativo e consultivo às ações relacionadas à Política Municipal de Meio Ambiente em Catalão, foi criado em 2001 e, desde então, realizou 99 reuniões com entidades do setor público e privado visando o objetivo de discutir a situação ambiental de Catalão. Além disso, deve se considerar que o COMDEMA decide sobre o uso do Fundo Municipal do Meio Ambiente, configurando como uma forma de orçamento participativo. Com base nisso, pode-se dizer que existe um espaço onde a democracia deliberativa argumentativa ocorre perante o atendimento da PNRSU em Catalão, visto que a gestão de resíduos é um dos pontos tratados pelo COMDEMA.

Entretanto, vale ressaltar que alguns atores envolvidos com a PNRSU em Catalão, como a Seleta e a COOTRACAT, não participam das ações do COMDEMA, o que diminui a força desses atores, pois poderiam usar desse espaço para influenciar o destino do FMMA e obter mais força política nas deliberações que impactem seu posicionamento. O ator que acaba fazendo esse papel é a SEMMAC, conforme exposto nos documentos analisados, a SEMMAC conseguiu obter recursos do FMMA para financiar projetos que envolviam a COOTRACAT, como o plano e execução da Coleta Seletiva e outros recursos que impactaram o aterro, local onde esses atores estão instalados.

Nas atas das reuniões, expostas no Quadro 12 do capítulo 7, expõe as diversas divergências sobre o melhor uso para o FMMA e sobre as influências políticas que o conselho poderia estar sofrendo, chegando a ser considerado, em certo momento, como parte do aparelhamento do poder público, porém, a preocupação com o envolvimento da sociedade e organizações privadas foi assunto recorrente nas atas. Dessa forma, tem que se considerar que essas ideias foram discutidas nas reuniões e registradas em atas. Corroborando com a ideia de que uma pluralidade de lógicas e práticas interpretativas foi apresentada em arenas interativas visando construir um significado compartilhado (PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011; SORENSEN, 2014). A institucionalização de toda essa estrutura também é um ponto que contribui para fortalecer os arranjos e para a governança dos mesmos, portanto será discutida na próxima seção.

8.4 Institucionalização de arranjos deliberativos participativos perante o atendimento da PNRSU em Catalão (GO)

A literatura sobre governança pública frequentemente tem ressaltado sobre a institucionalização de arranjos deliberativos e outros desenhos que possibilitem a representatividade dos diversos atores que cooperam perante o ciclo de políticas públicas (KOOIMAN et al., 2008; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; RAQUEL; BELLEN, 2012; JAKOB, 2014). Segundo Kooiman et al. (2008), o termo “instituição” denota os acordos, regras, direitos, procedimentos, leis, normas, papeis e crenças que fornecem um quadro geral sobre a estrutura da governança, orientando as deliberações a serem formuladas, ou seja, são os princípios ou bases normativas que sustentam a estrutura ou formas de governança. A partir disso, cabe aqui descrever as diversas instituições que fomentam o atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Catalão, bem como os acordos firmados entre os atores ao longo do tempo.

Em 2001 a Lei municipal nº 1.901 instituiu o COMDEMA, que possui o objetivo geral de deliberar e normatizar sobre a Política Municipal de Meio Ambiente em Catalão e, dessa forma, possui como responsabilidades: participar da elaboração de qualquer plano, resolução, norma e atividade sobre meio ambiente, fiscalizar atividades que geram aspectos e impactos ambientais de entidades públicas e privadas, promover programas de educação ambiental, celebrar convênios com entidades públicas ou privadas de atuação ambiental, comunicar ao Ministério Público e aos demais órgãos competentes as agressões ambientais ocorridas ou por ocorrer no município e deliberar sobre a aplicação dos recursos do FMMA, bem como promover sua gestão, fiscalização e publicidade dos atos praticados.

Em 2002 a SEMMAC foi instituída pela Lei municipal nº 2.075 e recebeu como atribuições o licenciamento ambiental de atividades, obras e empreendimentos que causam impactos ao meio ambiente. Além disso, segundo Lei Municipal nº 2.214 de 2004, possui a competência de órgão central na coordenação e desenvolvimento da Política Municipal de Meio Ambiente. No que concerne à gestão de resíduos sólidos urbanos, cabe à SEMMAC as seguintes ações: coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos domiciliares e comerciais; coleta, transporte, tratamento e destinação final dos Resíduos de Serviços de Saúde – RSS; destinação final dos Resíduos da Construção Civil - Entulhos; coleta e o transporte dos materiais recicláveis – Coleta Seletiva; coleta e o transporte do lixo eletrônico; coleta e transporte dos pneus inservíveis; desenvolvimento de projetos para otimizar a gestão dos resíduos; e gestão do Complexo do Aterro Sanitário (relatório interno, SEMMAC, 2015).

Em 2003 foi aprovado o estatuto social da COOTRACAT que delimitou sua função aos serviços na usina de reciclagem de lixo de Catalão. O termo de convênio da COOTRACAT com a Prefeitura só foi criado no início de 2010 e o Regimento Interno em 2012. Nestes documentos são pontuadas as responsabilidades de cada ator, cooperativa e prefeitura. Segundo consta, cabe à Prefeitura organizar a logística e dispor de transporte para a coleta seletiva de materiais recicláveis no município, enquanto que, cabe a cooperativa a contrapartida de entrar com os catadores necessários à separação e destinação desse material. Além disso, consta no regimento interno que a COOTRACAT é integrante da Base Orgânica do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR, que luta por melhores condições de trabalho dos catadores e pela implementação de políticas públicas em benefício dessa categoria profissional.

Em 2004 foi instituída a Lei nº 2.210 sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável Urbano e Ambiental de Catalão (PDDU) que determinou o Sistema de Recolhimento e Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbanos, a partir de: implantação de

coleta seletiva com cooperativa de catadores e galpão gerando atividade e renda para os mesmos além de dar dignidade e função social ao catador, sendo o programa estendido a todos os bairros como parte do princípio de educação ambiental, mediante: a) a realização de um programa de educação ambiental, como parte integrante do sistema de gestão ambiental para o tema "lixo questão de cidadania"; b) melhoria no manejo do aterro sanitário existente e na disposição final dos resíduos sólidos; c) Implantação da compostagem, artesanal que determinarão um significativo salto de qualidade nas condições de sustentabilidade de Catalão. O PDDU de Catalão determinou também que cabe ao executivo municipal a competência de formular um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, no qual deveria constar:

I- a expansão do sistema em função do adensamento e expansão do espaço urbano decorrentes da legislação complementar relativa ao uso e ocupação do solo; II- a sistematização e otimização do sistema de gestão em resíduos sólidos domésticos incluindo a educação ambiental, a coleta seletiva, a cooperativa de catadores; III- a previsão de novo aterro sanitário com pátio de compostagem, com previsão de vida útil de vinte anos e de áreas de expansão futura; IV- a promoção da recuperação ambiental da área atualmente usada para deposição de resíduos sólidos; V- a elaboração e implementação gradativa de um programa de coleta seletiva e de reaproveitamento de resíduos sólidos potencialmente recicláveis através de cooperativa de catadores; VI- o estudo e a avaliação dos percursos, horários e equipamentos de coleta do lixo (CATALÃO, 2004a, p.45).

Em 2004 foi instituída a lei municipal nº 2.214, que anuncia a Política Municipal do Meio Ambiente com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, a melhoria, conservação e a recuperação do meio ambiente, a melhoria da qualidade de vida e a garantia das gerações futuras dos habitantes de Catalão. Todo esse processo a partir de um processo democrático, participativo e interativo de planejamento e gestão. No que concerne à gestão dos resíduos sólidos dispõe o seguinte:

Artigo 53 - Não é permitido depositar, dispor, descarregar, enterrar, infiltrar ou acumular no solo resíduos sólidos, sem prévia autorização da SEMMAC. Parágrafo único - A utilização do solo como destinado final de resíduos potencialmente poluentes deverá ser feita de forma adequada, estabelecida em projetos específicos de transporte e destino final, aprovados pela SEMMAC, ficando vedada a simples descarga ou depósito, seja em propriedade pública ou particular. Artigo 54 - Quando a disposição final dos resíduos sólidos exigir a execução de aterros sanitários, deverão ser tomadas medidas adequadas para proteção das águas superficiais e subterrâneas. Artigo 55 - Serão obrigatoriamente incinerados ou submetidos a tratamento especial: I - resíduos sólidos declaradamente contaminados, considerados contagiosos ou suspeitos de contaminação [...] Artigo 56 - Fica proibido lançar ao solo, em logradouros públicos resíduos sólidos de qualquer natureza (CATALÃO, 2004b, p.15).

Em 2004 a prefeitura obteve a licença de funcionamento do aterro sanitário municipal de Catalão. Vale salientar que essa licença venceu no dia 03/02/2016 (PERS, GOIÁS, 2015).

Em 2008, a Lei municipal nº 2.630 instituiu o Sistema Municipal do Meio Ambiente por meio da articulação entre SEMMAC e COMDEMA para decidir sobre o uso do Fundo Municipal de Meio Ambiente. Além disso, determinou que o COMDEMA se estruturasse a partir das seguintes câmaras temáticas: Recursos Hídricos; Fauna e Flora; Lixo urbano e Poluição; Uso do Solo e áreas Públicas; e, Educação Ambiental e Cidadania. São atribuições de cada câmara: atender e averiguar as graves denúncias de danos causados ao ambiente; realizar estudos e apresentar resultados e propostas de soluções de problemas ambientais; propor resoluções, normas e ações; promover ações de conscientização; e, coparticipar com as demais câmaras para soluções de questões ambientais.

Em 2012 foi elaborado o Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos de Catalão (PMGIRSU), o qual foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 3.170, que dispõe sobre o comitê executivo e o processo de elaboração do PMGRSU. Coube ao comitê à escolha do método e de instrumentos que possibilitassem à sociedade informações e participação no processo de formulação do PMGRSU, devendo contemplar: I – os mecanismos de comunicação para o acesso às informações; II – os canais para recebimento de críticas e sugestões; III – a realização de debates, conferência, seminários e audiências públicas abertas à população para debater o tema. Conforme Resolução nº 01/2012 de Catalão, o COMDEMA aprovou o PMGIRSU de Catalão, o qual foi estabelecido pelo Decreto Nº 3.243.

Vale ressaltar que, conforme o Decreto Nº 3.243, o PMGIRSU de Catalão deveria se encontrar disponível para consulta no *website* <http://www.catalao.go.gov.br> da Prefeitura de Catalão e no Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR. A partir de consulta não foi possível localizar o PMGIRSU em nenhum dos dois nos websites. Além disso, o PMGIRSU já precisa ser renovado, visto que, conforme PNRS sua validade é para quatro anos.

Em 2013 foi instituído o Plano Municipal de Coleta Seletiva, referente ao serviço de coleta de materiais recicláveis, serviço que já estava sendo realizado desde dezembro de 2009.

Os contratos da prefeitura com as empresas que realizam os serviços de limpeza urbana podem ser vistos no Quadro 13. Foram pontuados os contratos a partir de 2009, visto que os contratos entre 2003-2009 traziam descrições referentes não só aos serviços de limpeza urbana, como também de recapeamento asfáltico e outros.

Quadro 13 - Contratos firmados entre Catalão e empresas terceiras, 2009-2015

Empresa	Contratos	Descrição dos serviços contratados
----------------	------------------	---

Delta Construções S/A	Contrato Nº 020/2009 do processo licitatório Nº 000/2009, que compreende o período de vigência 15/01/2009 a 15/07/2009.	
	Contrato Nº 262/2009 do processo licitatório Nº 128/2009, período de vigência 23/07/2009 a 31/12/2009.	
	Termo aditivo do contrato Nº 262/2009 do processo licitatório Nº 128/2009, período de vigência 29/07/2009 a 31/12/2010.	
	Termo aditivo do contrato Nº 262/2009 do processo licitatório Nº 128/2009, período de vigência 23/07/2009 a 31/12/2011.	Serviços de Limpeza Urbana, sem especificações.
Newcon Construções e Terceirizações Ltda.	Contrato Nº 310/2012 do processo licitatório Nº 146/2012, período de vigência 02/08/2012 a 31/12/2012.	
	Contrato complementar Nº 310/2012 do processo licitatório Nº 146/2012, período de vigência 02/01/2013 a 31/01/2013.	
Corpus Saneamento e Obras Ltda.	Dispensa de licitação Nº 006/2013, período de vigência 29/01/2013 à 28/07/2013.	
	Contrato Nº 390/2013 do processo licitatório modalidade de dispensa de licitação Nº 116/13, período de vigência 29/07/2013 a 29/01/2014.	
	Contrato Nº 56/2014 do processo licitatório modalidade de concorrência pública Nº 03/2013, período de vigência 10/01/2014 a 09/01/2015.	Serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos domiciliares, comerciais e industriais inertes (inclui operação do aterro sanitário); coleta e transporte de resíduos sólidos dos serviços de saúde pública, de animais mortos e operação de incinerador de resíduos de serviços de saúde; operação e manutenção do aterro de inertes; variação manual de vias e logradouros, incluindo a limpeza, lavagem e desodorização de feiras livres e eventos; serviços gerais e coleta seletiva.
Seleta Meio Ambiente Ltda.	Termo de aditivo do contrato de 11/2015 conforme a dispensa de licitação Nº 06/2015, período de vigência 28/01/2015 a 27/07/2015.	
	Contrato Nº 182/2015 do processo modalidade de dispensa de licitação Nº 14/15, período de vigência 27/07/2015 a 26/01/2016.	
Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados, 2016.		

Os atuais projetos instituídos entre a UFG/RC e a SEMMAC começaram a ser desenvolvidos em 2012 com a compostagem de carcaças de animais recolhidos nas ruas e estradas do município e, em 2013, com a gestão, tratamento e disposição final da fração orgânica dos resíduos sólidos urbanos do município. Em 2014 começou a ser desenvolvido o projeto referente a incubação da cooperativa de coleta seletiva e reciclagem no município de Catalão, entre a UFG/RC e a COOTRACAT.

A partir de todas essas leis, contratos, convênios e planos, percebe-se que a gestão de resíduos sólidos em Catalão vem sendo continuamente reforçada e institucionalizada e que os papéis de cada ator, bem como as crenças e princípios são constantemente explicitados, visto

que estes documentos compreendem um período considerável: 2001 – 2015, ver Figura 9. Vale ressaltar que os diversos atores tiveram a oportunidade de participar dessa história já que a maioria das leis e planos passou pelo crivo do COMDEMA que, conforme constatado nas atas, está aberto para receber os diversos tipos de entidades que queiram participar.

Tal fato corrobora com o que Procopiuck e Frey (2008) afirmam sobre como a construção da política se dá a partir de articulações entre os diversos atores participantes que acabam por determinar as regras do jogo, este processo culmina com a institucionalização de uma estrutura de governança para o arranjo, desenvolvendo condições que viabilizam uma dinâmica capaz de gerar credibilidade mútua entre os participantes, legitimando visões e valores. Dessa forma, Catalão possui uma estrutura de governança pública para atender a PNRS relativamente ajustada que permite certa estabilidade e equilíbrio aos seus arranjos.

Entretanto, a institucionalização da governança pública não é só explicada pelas bases normativas formais estabelecidas, mas também pelo grau em que seus arranjos são capazes de se adaptarem às novas circunstâncias, de maneira que as interações se atualizem e sofram mudanças (SORENSEN, 2014). Desse modo, a estrutura de governança sofre ajustes contínuos e seus arranjos se tornam constantemente reintegrados e institucionalizados, pois sofrem modificações como, por exemplo, em seu tamanho, a partir da entrada ou saída de algum ator, ou pela diferenciação, a partir de novas ideias e informações que os atores possam acrescentar (PROCOPIUCK; FREY, 2008).

Com base nisso, vale ressaltar que outras normativas também reforçam a institucionalização da gestão de resíduos sólidos em Catalão como a Política Estadual de Resíduos Sólidos de Goiás, promulgada em 29 de julho de 2002 pela Lei estadual nº 14.248, e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, promulgada em agosto de 2010 pela lei nº 12.305. Está última influenciou a criação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES), elaborado pela União em 2012, bem como o Plano Estadual de Resíduos Sólidos de Goiás (PERS/GO), em fase de elaboração desde 2013. Estas normativas, principalmente do Estado de Goiás, vêm trazendo novas concepções que podem reconfigurar a atual estrutura formada em Catalão, estendendo-a, inclusive, a outros municípios vizinhos.

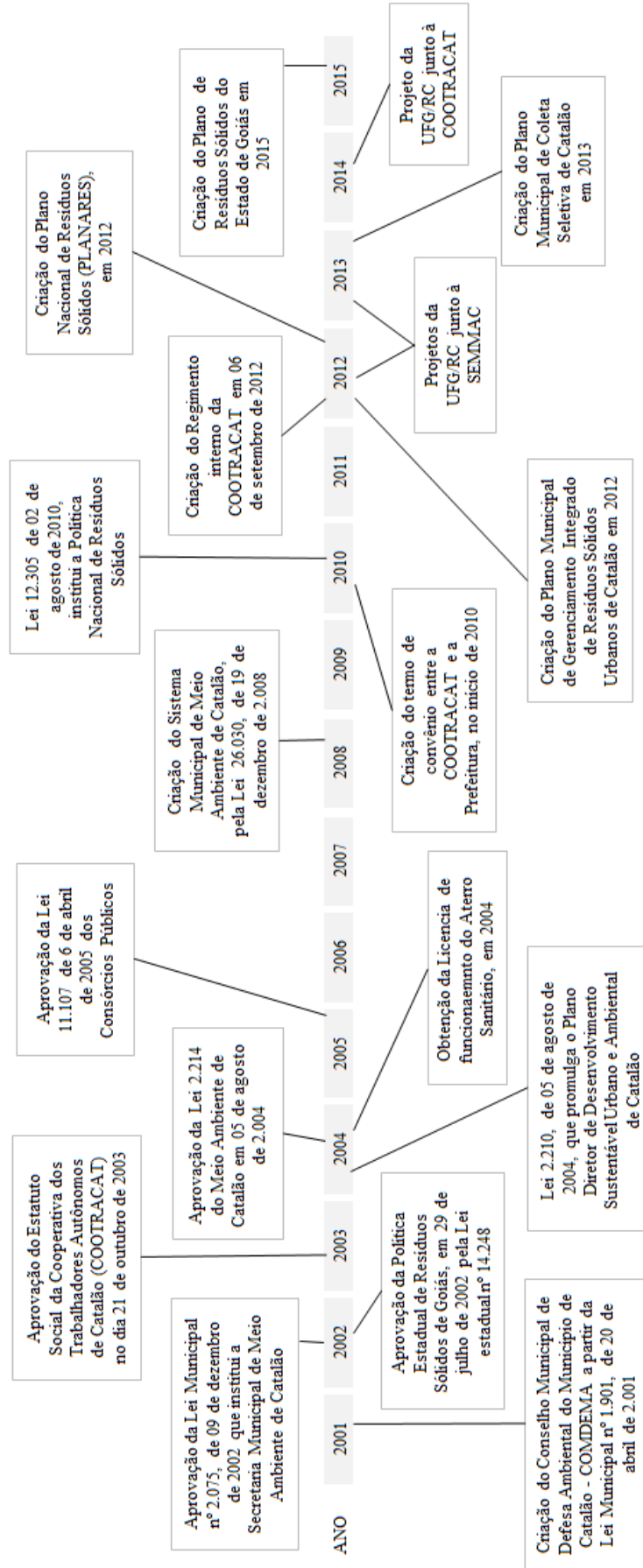
Segundo o PERS/GO, os pequenos municípios goianos, na sua maioria, não possuem recursos suficientes para implantarem um aterro sanitário e, sozinhos, promoverem a correta gestão dos seus resíduos sólidos urbanos, portanto, propõe que sejam desenvolvidas gestões compartilhadas de aterros e centrais de triagem. Com base nisso, o Estado de Goiás propõe que Catalão desenvolva um consórcio com os seguintes municípios: Anhanguera, Cumari, Davinópolis, Goiandira, Nova Aurora, Ouvidor e Três Ranchos.

Caso essa proposta seja aceita a estrutura atual será modificada e se tornará muito mais complexa, visto que compreenderá, além de Catalão, 7 outros entes federados, que possuem suas próprias leis, estruturas e formas de conceber a importância da gestão de seus resíduos sólidos urbanos, como realçado pelo então secretário de meio ambiente de Catalão:

Eu vejo Catalão como uma cidade polo, ela é importante, acho que Catalão precisa ter uma responsabilidade socioambiental com os municípios vizinhos, isso aí é tranquilo, [...] ocorre que os municípios vizinhos dispõem de uma infraestrutura muito pequena no que tange as questões ambientais, poucos possuem secretaria de meio ambiente e os que possuem acham que basta ter uma secretária, um secretário e mais uma pessoa do lado, os próprios gestores não compreendem o que é hoje uma secretária de meio ambiente [...] os municípios vizinhos estão muito aquém, eu vejo com a possibilidade, desde que haja distribuição de responsabilidades, claro que nós podemos receber esse material dos municípios vizinhos, podemos não há a menor dúvida disso, mas há que ter uma contrapartida por parte desses municípios, uma delas: a implementação da coleta seletiva [...], o processo de educação ambiental, que envolva coleta seletiva, que envolva compostagem, que envolva cooperativa de catadores, se assim for possível, pra que efetivamente lá nesses municípios a política ambiental se estabeleça (relato representante da SEMMAC).

Dessa forma, para que a estrutura existente seja modificada será necessária ampla negociação e participação não só dos atores atualmente envolvidos com a gestão de resíduos em Catalão, como dos atores responsáveis por esta atividade nos municípios vizinhos, o que demandará por um tipo de desestabilização na estrutura, visto a necessidade de se estabelecer novos arranjos, o que culminará também em novas arenas e conflitos. Segundo Sorensen (2014), os conflitos contribuem para a desestabilização das percepções e influenciam a formação de novas visões e papéis compatíveis com os modos pluricêntricos dos arranjos, o que pode ser obtido a partir de espaços onde ocorrem a participação e a deliberação argumentativa dos atores, assim, os conflitos gradualmente resultam na formação de um novo conjunto de regras do jogo e em um novo tipo de coordenação. O que será necessário, caso o consórcio proposto pelo PERS/GO seja implementado entre Catalão e seus vizinhos.

Figura 9 – Institucionalização dos arranjos e políticas referentes à gestão de resíduos sólidos urbanos em Catalão, 2001-2015



Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados, 2016.

8.5 Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a Accountability e o Controle Social perante o atendimento da PNRSU em Catalão

No capítulo 7 foram expostos dados referentes às despesas que o município de Catalão vem direcionando a pasta da Secretaria do Meio Ambiente, bem como os pagamentos realizados às empresas contratadas para realizar os serviços de limpeza urbana, que envolvem não só a pasta do meio ambiente como também da secretaria de infraestrutura. No *website* da Prefeitura Municipal de Catalão têm-se acesso ao Portal da Transparência, onde se podem consultar os valores pagos por contrato, a descrição do serviço contratado e o período correspondente, vide Figura 10.

Figura 10 - Tela de consulta sobre despesas da Prefeitura de Catalão via portal da Transparência

Detalhes da Ficha

Número do Processo: **2015050982** Data: **25/09/2015**
 Ficha: **20150647** Empenho: **8373**
 Valor Empenhado: **R\$** Valor Anul. Emp.: **R\$**
 Valor Liquidado: **R\$ 1.166.575,31** Valor a Liquidar: **R\$ 0,00**
 Valor Pago: **R\$ 1.166.575,31** Nº Contrato: **182.2015.1**
 Fornecedor: **10.227.685/0001-67 - SELETA MEIO AMBIENTE LTDA**
 Endereço Fornecedor:
 Cidade Fornec.: Telefone Fornec.:
 Telefone 2 Fornec.: Telefone 3 Fornec.:
 Usuário: **RICARDO DE SOUSA MOURA**
 Descrição: **EMPENHO REFERENTE A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS DOMICILIARES, COMERCIAIS E INDUSTRIAIS (INCLUSIVE OPERAÇÃO DO ATERRO SANITÁRIO); COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOS SERVIÇOS DE**

Dados das Liquidações:

Nr. Documento	Data	Saldo Anterior	Valor da Retenção	Líquido a Pagar	Valor Pago	Valor Anulado
1040	28/09/2015	R\$ 1.166.575,31	R\$ 3.176,08	R\$ 0,00	R\$ 37.365,53	R\$ 0,00
1109	28/09/2015	R\$ 1.129.209,78	R\$ 34.539,73	R\$ 0,00	R\$ 406.349,80	R\$ 0,00
1175	27/10/2015	R\$ 722.859,98	R\$ 19.638,19	R\$ 0,00	R\$ 231.037,58	R\$ 0,00
1207	24/11/2015	R\$ 401.872,40	R\$ 10.860,88	R\$ 0,00	R\$ 233.762,35	R\$ 0,00

Dados dos Pagamentos: Obs: Seleccione uma liquidação para listar seus pagamentos.

Data	Valor	Valor da Retenção	Valor Pago	Valor Anulado

Visualizar Processo Processo Licitatório Contratado Detalhes Contrato

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Catalão, 2016.

Entretanto, neste local não se consegue ter um detalhamento da quantidade do serviço realizado. Pelo portal obtém-se o período de vigência do contrato, mas não se tem lançado, por exemplo: a quantidade de resíduos coletados, a quilometragem de ruas e logradouros varridos e outros indicadores que permitam um maior controle social sobre as variações no custo do serviço contratado. Vale ressaltar, que o controle desses indicadores aparece no PMGIRSU, entretanto, esse plano não está publicado nos websites da prefeitura e SINIR, como determina o Decreto Nº 3.243. Além disso, o PMGIRSU de 2012 só traz informações referentes ao período

de 2010-2012, o que já deveria ter sido atualizado visto que sua validade, conforme PNRS, é de quatro anos. Outro ponto que foi notado sobre a consulta no Portal da Transparência é que existe um campo para registro anônimo ou com identificação de solicitações, sugestões ou críticas junto a Ouvidoria Pública, conforme exposto na Figura 11.

Figura 11 - Local para registro de solicitações, Sugestões ou Críticas na Ouvidoria Pública

A imagem mostra a interface de usuário para o registro de solicitações na Ouvidoria Pública. No topo, há uma barra de navegação com o título "Sugestões / Críticas" e "Ouvidoria Pública". Abaixo, há dois botões: "Registrar Solicitações" e "Pesquisar Solicitações". O formulário principal começa com duas opções de radio button: "Anônima" e "Com Identificação", sendo esta última selecionada. Os campos de entrada incluem: CPF* (com ícone de lupa e link para cadastro de usuário), Solicitante* (com ícones de lupa e envelope), Telefone* e Celular* (campos separados), E-mail* (campo aberto), Assunto* (com ícones de lupa e envelope), Sub Assunto* (com ícones de lupa e envelope) e Ocorrência* (campo aberto). Na base do formulário, há três botões: "Enviar Solicitação" (com ícone de checkmark verde), "Nova Solicitação" (com ícone de plus verde) e "Comprovante" (com ícone de impressora).

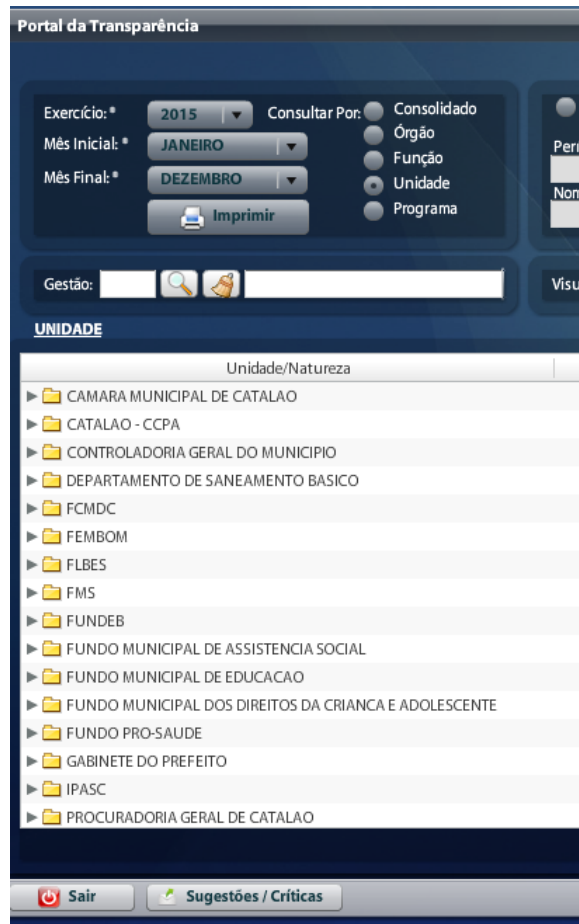
Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Catalão, 2016.

Esse mecanismo é importante para retirar dúvidas sobre como usar o portal. Sobre o FMMA, suas prestações de contas ocorrem nas reuniões realizadas pelo COMDEMA, portanto, são expostas para os representantes da sociedade que estão presentes nas reuniões. Contudo, no Portal da Transparência da Prefeitura de Catalão não se consegue visualizar as despesas que foram pagas diretamente pelo FMMA. Existem como unidades para acesso: o fundo pro-saúde, o fundo municipal dos direitos da criança e adolescente, fundo municipal de educação, fundo municipal de assistência social e outros fundos, mas não se conseguiu localizar o FMMA, o que pode ser visto na Figura 12. Com base nisso, pode-se dizer que a cláusula XI da lei nº 2.630, de 19 de dezembro de 2008, que institui que é competência do COMDEMA promover a publicidade dos atos praticados com o FMMA, não está sendo respeitada.

Porém, deve se levar em consideração que durante essa pesquisa não se encontrou nenhum empecilho para consulta às atas do COMDEMA, nas quais estão descritas as deliberações sobre o uso do FMMA, ou a qualquer outro documento necessário à realização

dessa pesquisa. Além disso, o próprio COMDEMA é um instrumento que permite o acesso às informações sobre a gestão ambiental em Catalão.

Figura 12 - Unidades para consulta no Portal da Transparência de Catalão



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Catalão, 2016.

Portanto, existem mecanismos de transparência e prestação de contas sendo usados para expor as ações relacionadas à gestão de resíduos sólidos urbanos em Catalão. Contudo, esses mecanismos podem ser mais bem utilizados a partir de maior detalhamento das ações e por meio de indicadores que facilitem o controle dessas informações pela sociedade.

Apesar das limitações encontradas, pode-se afirmar que o uso desse mecanismo, juntamente com a possibilidade de participação no COMDEMA, proporciona a sociedade catalana um controle sobre o nível de responsividade que os burocratas públicos estão tendo com o atendimento das políticas ambientais no município. Visto que a responsividade significa até que ponto as deliberações dos burocratas públicos correspondem e refletem os valores e interesses da sociedade (ROURKE, 1969, apud DENHARDT, 2012).

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho foi identificar a estrutura existente e descrever como se apresentam os atributos da governança pública perante o atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos no município de Catalão (GO). Para tanto, buscou contribuir com o campo da Administração Pública a partir da delimitação dos principais atributos da Governança Pública, dando seguimento aos trabalhos de Raquel (2012), Dias (2012) e Mattia (2014).

Estes autores foram filtrados a partir de pesquisa bibliométrica realizada nos *websites* da ANPAD e no portal de periódicos CAPES onde foram selecionados artigos sobre a governança e/ou as redes no setor público. A partir da leitura desses artigos, constatou-se que, de forma geral, os autores escolhem pontos específicos para trabalhar este tema como a prestação de contas, a formação de coprodução do bem público e redes, os conselhos e outras formas de participação social, teorias da Administração Pública, entre outros. O que ocasionou, no primeiro momento, dúvidas sobre o que de fato configura a Governança Pública: mecanismos de participação social? Modelo Estrutural da Administração Pública? Formação de redes?

A partir dessas dúvidas, os trabalhos de Raquel (2012), Dias (2012) e Mattia (2014) foram selecionados, visto que buscaram responder quais seriam os elementos que delimitam a governança pública. Com base nos achados desses autores e a confrontação destes com a literatura foi possível delimitar os seguintes atributos da governança pública: formação de redes para a coprodução do bem público (A1); coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador (A2); democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação (A3); institucionalização de arranjos deliberativos participativos (A4); e responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, prestação de contas e controle social (A5).

Vale ressaltar que Raquel (2012), Dias (2012) e Mattia (2014) focaram em dissertar sobre a governança pública como um novo modelo estrutural da Administração Pública e encontrar sua matriz de atributos, não aprofundando na descrição dos elementos encontrados, o que se buscou começar nesta pesquisa, sem a pretensão de esgotar o assunto tratado.

Além disso, buscou-se analisar se e como estes atributos se encontravam presentes perante o atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Catalão (GO), visto que por ser uma política ambiental possui caráter interdisciplinar e interinstitucional, exigindo uma reorganização e reestruturação dos sistemas e das práticas administrativas e políticas com vistas ao estabelecimento de padrões mais cooperativos e participativos (ROSA; FREY, 2007;

KOOIMAN et al., 2008; BRASIL, 2010). Com base nisso, a hipótese desse trabalho foi: para atender a PNRS existe a necessidade de se formar arranjos intersetoriais, os quais necessitam de uma governança para se manterem. Logo, questionou-se: até onde existe interação entre os diversos atores citados pela PNRS no correto atendimento dessa política? Existe a formação de redes? Se sim, como ela se configura? Como ocorre sua governança?

Como resultado foi encontrado que as principais organizações envolvidas com o atendimento da PNRS em Catalão são: SEMMAC, COOTRACAT, UFG/RC, empresas terceiras contratadas pela prefeitura para realizar serviços de limpeza urbana, COMDEMA, ARPA, ANIP, SECIMA, Associação dos Municípios do Sudeste de Goiás, Organizações do setor de saúde, Organizações do setor da construção civil e Indústrias. Entretanto, foi identificado que uma parte dessas organizações, apesar de possuírem o dever de atender a PNRS, desenvolve também outras normas específicas sobre a gestão de seus resíduos, bem como deve criar seus próprios planos de gerenciamento, o que inviabiliza a construção de arranjos consolidados junto ao setor público. Com base nisso, essa pesquisa se restringiu a analisar apenas às organizações envolvidas especificamente na gestão de resíduos sólidos urbanos, visto que elas possuem estreito relacionamento entre si o que permite compreender o fenômeno da Governança Pública. Portanto, o recorte dessa pesquisa se limitou às seguintes organizações: SEMMAC, empresas terceiras contratadas pela Prefeitura para realizar os serviços de limpeza urbana, COOTRACAT, UFG/RC e COMDEMA.

A partir das relações identificadas, com base no compartilhamento de responsabilidade e recursos, foi possível determinar que, de acordo com as classificações propostas por Van de Vem e Walker (1979), a estrutura existente não pode ser chamada de rede, pois nem todos os atores possuem relações entre si, bem como não pode ser chamada de conjunto interorganizacional, visto que os atores não desenvolvem relações de pares apenas com a organização focal. Portanto, a estrutura encontrada é diferente das duas classificações propostas por Van de Vem e Walker (1979), se localizando no intervalo entre elas.

Além disso, foi possível identificar que o poder público de Catalão, ao fomentar a criação do COMDEMA, foi responsável pelo compartilhamento de responsabilidades com outros atores não estatais, sendo considerado, dessa forma, como ativador das interações entre atores públicos e privados nas deliberações sobre o meio ambiente, corroborando com a tese de Peters e Pierre (1998), Kissler e Heidemann (2006), Procopiuck e Frey (2008), Raquel (2012), Dias (2012), Mattia e Bellen (2014) sobre a **mudança no papel do Estado**, que vem deixando de ser dirigente ou gestor provedor solitário do bem público para ser um Estado que produz o bem público de forma conjunta com outros atores.

Vale ressaltar que o COMDEMA realizou 99 reuniões no período entre 2001-2015, nas quais ocorreram diversas divergências sobre o melhor uso para o FMMA e sobre as influências políticas que o conselho poderia estar sofrendo, chegando a ser considerado, em certo momento, como parte do aparelhamento do poder público, porém, a preocupação com o envolvimento da sociedade e organizações privadas foi assunto recorrente nas atas. Dessa forma, tem que se considerar que essas ideias foram discutidas e registradas em atas, corroborando com a ideia de que uma pluralidade de lógicas e práticas interpretativas foi apresentada em arenas e espaços de forma a fomentar uma forma de **democracia deliberativa argumentativa**. Além disso, a SEMMAC, COOTRACAT, UFG/RC e Seleta realizam reuniões periódicas para falar sobre assuntos relacionados às atividades desenvolvidas.

Portanto, não se pode dizer que existe uma relação vertical entre os atores que compõe a estrutura analisada, bem como não se pode dizer que existe uma relação horizontal, onde cada ator tem plena autonomia e autoridade para decidir determinadas questões, pois, apesar de existirem assimetrias de poder e de objetivos entre as organizações, existem também mecanismos, como o conselho e outros tipos de espaço, que permitem ocorrer debates sobre as decisões a serem tomadas. Com base nisso, pode-se dizer que o tipo de **coordenação adotada é pluricêntrica**, pois desconhece o limite entre os aspectos horizontais e verticais de coordenação, enfatizando o aspecto interativo das relações (PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011; SORENSEN, 2014).

Outro atributo da governança pública é a **institucionalização dos arranjos**, com base nisso, foram levantadas todas as leis, contratos, convênios e planos referentes a gestão de resíduos sólidos urbanos em Catalão no período de 2001-2015 e percebeu-se que a mesma vem sendo continuamente reforçada o que permite certa estabilidade e equilíbrio aos arranjos existentes. Conforme Procopiuck e Frey (2008) a construção da política se dá a partir de articulações entre os diversos atores participantes que acabam por determinar as regras do jogo, este processo culmina com a institucionalização de uma estrutura de governança para o arranjo, desenvolvendo condições que viabilizam uma dinâmica capaz de gerar credibilidade mútua entre os participantes, legitimando visões e valores.

Além disso, tem que se considerar que existem mecanismos de **transparência e prestação de contas** que permitem ao cidadão consultar as ações relacionadas à gestão de resíduos sólidos urbanos em Catalão, como o Portal da Transparência. Este mecanismo, juntamente com o COMDEMA, possibilita um **controle por parte da sociedade** sobre o nível de responsividade que os burocratas públicos estão tendo com o atendimento das políticas ambientais no município. Visto que a **responsividade** significa até que ponto as deliberações

dos burocratas públicos correspondem e refletem os valores e interesses da sociedade (ROURKE, 1969, apud DENHARDT, 2012).

Em suma, o atendimento da PNRSU em Catalão se encontra permeada pelos atributos da Governança Pública. Apesar de não existir necessariamente uma rede conforme proposições de Van de Walker (1979), existe a coprodução entre atores do setor público e privado bem institucionalizada, visto que compreende um período considerado de 15 anos, além disso, esta coprodução conta com um conselho e outros espaços que permitem que as deliberações ocorram a partir da participação de todos que venham a se interessar, bem como com o Portal da Transparência que expõe informações consideráveis sobre o uso do recurso público.

Com base nisso, pode-se dizer que as questões levantadas foram respondidas e os objetivos foram atingidos, visto que se conseguiu identificar a estrutura existente e descrever como cada atributo se apresenta na mesma. No que tange a hipótese levantada - para atender a PNRS existe a necessidade de se formar arranjos intersetoriais, os quais necessitam de uma governança para se manterem - não se pode considerar que a mesma foi corroborada, visto que parte das organizações levantadas desenvolvem também outras normas específicas sobre a gestão de seus resíduos, bem como deve criar seus próprios planos de gerenciamento, o que inviabiliza a construção de arranjos consolidados junto ao setor público. Entretanto, no que tange as organizações envolvidas com a gestão específica de resíduos sólidos urbanos, a hipótese é corroborada visto que foi possível identificar uma estrutura institucionalizada, cujas relações vêm se perpetuando por um período de aproximadamente 15 anos.

Para maior mapeamento de como a PNRS vem sendo atendida em Catalão é importante que os atores, que não entraram no recorte dessa pesquisa, sejam investigados sobre como desenvolvem seus planos de gerenciamento, se utilizam arranjos para implantação da logística reversa e, em caso afirmativo, como a governança dessas relações ocorre. Além disso, é importante que se pesquise sobre como ocorrerá a governança do consórcio entre Catalão e seus municípios vizinhos, caso a proposta do Plano Estadual de Resíduos Sólidos seja implementada.

Vale ressaltar que as maiores dificuldades encontradas para realizar esta pesquisa se refere à delimitação dos atributos da governança pública e o recorte dos atores a serem analisados, pois a PNRS se aplica a todos os tipos de organizações. A maior limitação dessa pesquisa é o fato de que nem todos os atores analisados possuem vínculos entre eles, visto que a Seleta e a COOTRACAT não participam do COMDEMA, o que prejudica a análise de alguns atributos como a coordenação pluricêntrica e a democracia deliberativa, pois as reuniões ocorrem em arenas e espaços distintos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla Cristina Rosa de; CÁRIO, Silvio Antonio Ferraz. Processos interativos e estruturas de governança do arranjo produtivo local de transformados plásticos da região norte do estado de Santa Catarina – Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 34, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2010.

ALVES, Maria Fernanda Colaço; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. Múltiplas chibatas? – governança da política de controle da gestão pública federal. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2008.

AVELAR JÚNIOR, Odilardo Viana. Reorganização burocrática, institucionalização e governança corporativa: um estudo em uma empresa de economia mista. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 2, n. 1, p. 120-136, jan./jun., 2012.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, jun., 2008.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n.49, p.27-46, 2000.

BANCO MUNDIAL. <<http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/governance>>.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino; MEDEIROS, Janann Joslin. Configuração de arranjos interorganizacionais e implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v.3, n.2, julho 2005.

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

BENEDICTO, Samuel Carvalho de et al. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

BEVIR, Mark. Democratic Governance: A Genealogy. **Conference on Interpreting Democratic Governance at De Montfort University**, UK, in September 2010. Disponível em: <<http://wpsa.research.pdx.edu/meet/2012/bevirpaper.pdf> > Acesso em: 14 de março de 2015.

BEVIR, Mark; RHODES, R. A. W. A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. **Institute of Governmental Studies**, University of California, Berkeley, 9 March 2001.lho

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005.

BOVAIRD, Tony. Public governance: balancing stakeholder power in a network Society. **International Review of Administrative Sciences**, Londres, v. 71, n. 2, p.217–228, 2005.

BOVAIRD, Tony. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. **Public Administration Review**, p. 846-860, Sep./Oct. 2007.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, London, v. 69, p. 313-328, 2003.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 janeiro 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 13 de abril de 2015.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dezembro 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 13 de abril de 2015.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 agosto 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 13 de abril de 2015.

_____. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm> Acesso em 05 de setembro de 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural da governança pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, jun./ago. 2007.

_____. A reforma da Administração Pública. Capítulo 16. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996. p. 269-294.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e governança das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 01, jul., 2013.

CAMPOS, Gabriel Moreira, DINIZ, Josedilton Alves; MARTINS, Gilberto de Andrade. Fronteiras da pesquisa sobre Governança Corporativa: uma análise epistemológica. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 34, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2010.

CARVALHO, Antonio Gledson. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 37, p. 19-32, jul./set., 2002.

CASTRO, Luiza Moreira Arantes de. Do neoinstitucionalismo tradicional às redes: as mudanças colocadas a partir do modelo de governança. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2013.

CATALÃO. Prefeitura Municipal de Catalão. **Plano municipal de coleta seletiva**. São Paulo: Reúsa, 2013.

_____. Prefeitura Municipal de Catalão. **Plano municipal de gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos de Catalão – GO**. Catalão: Prefeitura Municipal de Catalão, 2012.

_____. Prefeitura Municipal de Catalão. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://187.44.64.186:8080/servicosonline/portaldatransparencia.html#>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2016.

_____. Lei nº 2.630, de 19 de dezembro de 2008. **Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências**.

_____. Lei nº 2.210, de 05 de agosto de 2004. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável Urbano e Ambiental de Catalão**. Disponível em: <http://www.catalao.go.gov.br/static/media/uploads/leismunicipais/Plano%20Diretor%202004/lei_2215-2004_codigo_de_obras.pdf> Acesso em 03 de fevereiro de 2016.

_____. Lei nº 2.214, de 05 de agosto de 2004. **Institui a Política Municipal Ambiental**. Disponível em: <http://www.catalao.go.gov.br/static/media/uploads/leismunicipais/Plano%20Diretor%202004/lei_2214-2004_-_lei_ambiental.pdf> Acesso em 03 de fevereiro de 2016.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

COOTRACAT. **Estatuto Social da Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão/GO**. Assembleia geral de constituição em 21 de outubro de 2003.

_____. **Regimento Interno da Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Catalão/GO**. Aprovado em assembleia geral do dia 06 de setembro de 2012.

CORNFORTH, Chris J. **The governance of public and nonprofit organizations: what do boards do?** London: Routledge, 2003.

CORREIA, Laíse Ferraz; AMARAL, Hudson Fernandes. Arcabouço teórico para os estudos de governança corporativa: os pressupostos subjacentes à teoria da agência. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 1-10, jul./set., 2008.

COSTA, Lucio Augusto Villela da; IGNÁCIO, Rozane Pereira. Relações de Consumo x Meio Ambiente: Em busca do Desenvolvimento Sustentável. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 95, dez 2011.

CRUZ, June Alisson Westarb; MUGNAINI, Alexandre; MARTINS, Tomas Sparano. Governança em redes como forma de promoção de qualidade de vida. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2007.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. IPEA: 2011.

DATASUS. <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/cnv/popgo.def>>.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. Tradução da 6ª edição norte-americana por Francisco G. Heidmann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, Cleidson Nogueira. Redes de cooperação social como estratégia para a implementação de políticas públicas: O Caso da PNDR. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 5, 2011, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, mai. 2011.

DIAS, Taisa. **Governança Pública**: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2012.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança pública: um ensaio da gênese do movimento que coloca o Estado voltado para a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2012.

DOLCI, Pietro Cunha; MAÇADA, Antonio Carlos Gastaud. Um modelo conceitual da governança da cadeia de suprimentos: analisando suas concepções e elementos sob a ótica das teorias da governança. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2011.

DOMINGUES, Alexandre Pires; XAVIER, Roberto Salles; COELHO, André Meyer. Análise de gestão de política pública em redes: a modelagem organizacional do crédito PRONAF. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2006.

ESCOBAR, Cecília Maria de Souza. Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do Programa Bolsa Família. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

E GOVERNANÇA, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2008.

ESCUDE, Sergio Antônio Loureiro; TINOCO, João Eduardo Prudêncio. O conselho fiscal e a governança corporativa: transparência e gestão de conflitos. **Revista Contemporânea em Contabilidade**, v. 8, p. 175-201, 2011.

ESMARK, ANDERS. The functional differentiation of governance: public governance beyond hierarchy, market and networks. **Public Administration**, Oxford, v. 87, n. 2, p. 351-370, 2009.

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti; SILVA, Lindomar Pinto da. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2008.

FERREIRA, Roberto do Nascimento et al. Governança corporativa, eficiência, produtividade e desempenho. **Revista de Administração da Mackenzie**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 134-164, jul./ago., 2013.

FIATES, Gabriela Gonçalves Silveira e outros. Governança de parques científicos e tecnológicos: análise comparativa entre um parque brasileiro e um canadense. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38, 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2014.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. **Revista de Administração Contemporânea - Eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, Jan./Abr., 2007.

_____. Governança pública: fundamentos teóricos e novas tendências empíricas em nível municipal. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35, 2011, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2011. Disponível em: <<http://portal.anpocs.org/portal/>> Acesso em: março de 2015.

_____. “Good governance” e o combate à pobreza como estratégias de desenvolvimento sustentável dos países do hemisfério sul? In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 32, 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2008. Disponível em: <<http://portal.anpocs.org/portal/>> Acesso em: março de 2015.

FREY, Klaus; PENNA, Manoel Camilo; CZAJKOWSKI JR., Sérgio. Redes de políticas públicas e sua análise. ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 36, 2012, Águas de Lindóia. **Anais...** Águas de Lindóia: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2012. Disponível em: <<http://portal.anpocs.org/portal/>> Acesso em: março de 2015.

GARTON, Laura; HAYTHORNTHWAITE, Caroline; WELLMAN, Barry. Studying online social networks. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 3, n. 1, 1997.

GIGLIO, Ernesto Michelangelo; LUIZ, Alfredo José Barreto. Analysis of public policies implementation for environmental management in Brazil: the contribution of social network theory. **Agroalimentaria**, Mérida, v. 18, n. 35, p. 87-101, jul./dez. 2012.

GOBBI, Beatriz Christo et al. Politizando o conceito de redes organizacionais: uma reflexão teórica da governança como jogo de poder. **Cadernos Ebape**, v. 3, n. 1, mar. 2005. Disponível em: <www.ebape.fgv.br/cadernosebape>. Acesso em: março de 2015.

GOIÁS, Secretária do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH). **Plano de Resíduos Sólidos do Estado de Goiás**: elaboração do panorama geral dos resíduos sólidos, parte 2, Goiânia: UFG, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.secima.go.gov.br/post/ver/200725/plano-estadual-de-residuos-solidos>>. Acesso em: 13 de março de 2015.

_____. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos**. Universidade Federal de Goiás, 2016.

_____. Lei nº 14.248, de 29 de julho de 2002. **Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2002/lei_14248.htm> Acesso em 15 de março de 2016.

GRANDORI, A.; SODA, G. Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. **Organization Studies**, v.16, n.2, p183-214, 1995.

GUIMARÃES, Antonio Teodoro et al. Empresas instaladas em *clusters* com orientações estratégicas duais influenciadas pelas governanças supra-empresariais de *clusters* e de redes de negócios: um estudo do setor de vitivinicultura no Brasil e Portugal. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2013.

HIDALGO, Gisele; GEMELLI, Catia Eli; MADEIRA, Mark Jonnes. Governança de redes de cooperação: identificação e análise de tipologia em uma rede horizontal de PMEs. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38, 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2014.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4 ed. São Paulo: IBGC, 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Plano Nacional de Saneamento Básico 2008**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: 24 de março de 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População residente enviada ao Tribunal de Contas da União - 2001-2012**. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/serie_2001_2012_tcu.shtm. Acesso em 03 de março de 2016.

INDALECIO, Atila Marques Alves; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Participação e governança das organizações mútuas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 34, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2010.

JAKOB, André Codo. Governança, redes de políticas públicas e participação social: uma interseção de literaturas. **Revista Pós**, v. 13, n. 2, p.100-120, 2014.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, mai/jun., 2006.

KICKERT, W.; KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. Introduction: a management perspective on policy networks. In: W. J. Kickert; E.-H. Klijn; J. F. Koppenjan, **Managing Complex Networks**. London: Sage Publications, 1999, p. 1-13.

KICKERT, Walter J. M. Public governance in the netherlands: an alternative to anglo-american 'managerialism'. **Public Administration**, v. 75, p. 731-752, 1997.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos caminhos da Administração Pública brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun., 2010.

KOOIMAN, Jan et al. Interactive governance and governability: an introduction. **The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies**, v. 7, n. 1, 2008.

LEITE, Ramon Silva. Assimetria de poder e estruturas de governança: uma análise sob a perspectiva da díade. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38, 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2014.

LYRA, Renato Rodrigues de; MACEDO-SOARES, Teresia Diana Lewe van Aduard de. A governança em alianças estratégicas. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 5, 2011, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2011.

LUNARDI, Guilherme Lerch. **Um estudo empírico e analítico do impacto da governança de TI no desempenho organizacional**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, 2008.

MACHADO, Luiz Henrique Mourão; CIRANI, Claudia Brito Silva; PITELLI, Mariusa Momenti. Governança no Sistema Agroindustrial Sucroenergético: Estudo de uma Usina Paulista de Gestão Familiar. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38, 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2014.

MALAIÁ, Maria Cecilia Bezerra Tavares; VIEGAS, Maria Cristina Leal de Carvalho; MAGALHÃES, Guilherme de Souza. Governança gerencialista e governabilidade com controle social – experiência brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE

PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2011.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes públicas de cooperação em ambientes federativos**. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha; PONTE, Vera Maria Rodrigues; OLIVEIRA, Marcelle Colares. Determinantes das práticas de governança corporativa: um estudo nas empresas registradas na CVM. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2013.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating the “New Institutionalism”. **Working Paper**, Oslo: University of Oslo, Centre for European Studies, n. 11, 2005.

MARINI, Caio. Gestão pública no Brasil: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS BRASILEIROS BRASA, 7, 2004. **Anais...** 7, jun. 2004.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p.11-26, abr./jun., 2007.

MARQUES, Eduardo. State institutions, power, and social networks in brazilian urban policies. **Latin American Research Review**, v. 47, n. 2, p.27-50, 2012.

MARTELETO, R. M. Análise de redes sociais – aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v.30, n.1, p.71-81, jan./abr., 2001.

MARTINS, Rafael D’Almeida; LOTTA, Gabriela Spanghero. Capital social e redes sociais como alternativa para análise de políticas públicas de educação: o caso de Icapuí-CE. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 843-860, out./dez., 2010.

MARQUES, Dalton Siqueira Pitta; PAULILLO; Luiz Fernando de Oriani e; VIAN, Carlos Eduardo de Freitas. Grupos de comercialização de etanol e governança em rede. **Gestão e Produção**, São Carlos, v. 19, n. 4, p. 825-840, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.1, p. 109-134, jan./mar., 2010.

MATTIA, Clenia de. **A experiência da governança pública na elaboração dos Planos Estaduais de Cultura**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2014.

MATTIA, Clenia de; BELLEN, Hans Michael van. A experiência da governança pública na elaboração dos Planos Estaduais de Cultura. . In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38, 2014, Rio

de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2014.

MENEZES, Elaine Cristina de Oliveira; Vieira, Paulo Henrique Freire. Aglomeração industrial, governança e meio ambiente: conceitos e premissas da abordagem do desenvolvimento territorial sustentável. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 101-118, jul./dez., 2011.

Michaelis Língua Portuguesa - Dicionário Escolar, São Paulo: Melhoramentos, 2008.

MILAGRES, Rosileia das Mercês; REZENDE, Otávio; GONÇALVES, Carlos Alberto. Modelo integrado para Análise da Governança em Redes Colaborativas Público-Privadas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2012.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v.53, n.1, p. 82-90, jan./fev., 2013.

MOZZATO, Anelise Rebelato; CARRION, Rosinha Machado; MORETTO, Cleide Fátima. Globalização, desenvolvimento e governança: a importância dos espaços sócioterritoriais. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 5, 2011, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, mai. 2011.

NASCIMENTO, Luiz Carlos do; CKGNAZAROFF, Ivan Beck. Rede de política pública: estudo de caso no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais/SUS-MG. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2007.

NUNES, Paulo Roberto de Carvalho et al. Evidências de práticas de governança na administração pública do estado do Ceará. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2012.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n.1, 2005.

PEDERSEN, Anne Reff; SEHESTED, Karina; SORENSEN, Eva. Emerging Theoretical Understanding of Pluricentric Coordination in Public Governance. **The American Review of Public Administration**, v. 41, n. 4, p. 375-394, 2011.

PEREIRA, Camila Cristina de Paula; GUIMARÃES, Liliane de Oliveira; GOMES, Miguel Angelo. Governança de arranjos produtivos locais e suas possibilidades. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2011.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. Governance without government? rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.8, n.2, p.223-243, 1998.

PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia; PECCI, Alketa. Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. . In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2007.

PIMENTA, Carlos Cesar. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, 1998.

PIRES, Clênia de Oliveira; MACAGNAN, Clea Beatriz. Governança corporativa e assimetria de informação: uma revisão desta relação. **Revista Brasileira de Administração Científica**, Aquidabã, v.4, n.4, jul./dez. 2013.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentação da Administração Pública**: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

PROCOPIUCK, Mario; FREY, Klaus. Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da Websphere Analysis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 63-83, out. 2009.

_____. Governança e redes em políticas de caráter público. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2008.

RAQUEL, Izabela. **Governança pública**: a consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas. 2012. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2012.

RAQUEL, Izabela; BELLEN, Hans Michael van. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão de especialistas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2012.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, p. 652-667, 1996.

RODRIGUES, Andréa Leite; MALO, Marie Claire. Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 29-50, jul./set., 2006.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p.21-34, 2011.

ROSA, Altair; FREY, Klaus. Rede de governança ambiental e sustentabilidade local. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM

PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12, 2007, Belém. **Anais...** Belém: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, mai. 2007.

ROSENAU, James N. Globalization and governance: bleak prospects for sustainability. **Bonn**, Germany: Friedrich-Ebert-Stiftung, p. 11-29, 2003.

ROTH, Ana Lúcia et al. Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. **Revista de Administração**, São Paulo, v.47, n.1, p.112-123, jan./fev./mar., 2012.

SAITO, Richard; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, v.48, n. 2, p.79-86, abr./jun., 2008.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. O Curso de Administração Pública em tempos de coprodução do bem público e de governança pública: proposição e referências. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2012.

SANTOS, Hermílio. Perspectivas contemporâneas para a constituição de políticas públicas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v.5, n. 1, p.59-68, jan./jun., 2005.

SANTOS, Jaysa Eliude Aguiar dos; CANDIDO, Gesinaldo Ataíde. Estruturas de governança em arranjos produtivos locais: uma aplicação no arranjo calçadista no município de Campina Grande-PB. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 6, 2013, Bento Gonçalves. **Anais...** Bento Gonçalves: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2013.

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. Revisitando abordagens em governança pública em busca de uma proposta para o estudo da dimensão público-privada no SUS. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38, 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2014.

SCHEDLER, Andreas. **The self-restraining State: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Revista Civitas**, Porto alegre, v. 5, n. 1, p. 29-58, jan./jun., 2005.

SCHNEIDER, Dan Moche; RIBEIRO, Wladimir Antônio; SALOMONI, Daniel. In: OLIVEIRA, Nelcilândia Pereira de; HELOU, Luciana Dinah Ribeiro; ANTERO, Samuel A. (Orgs.) **Orientações básicas para a gestão consorciada de resíduos sólidos**. Brasília: IASB, 2013.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-359, mar./abr., 2009.

SILVA, Isabel Cristina. Governança nas aglomerações produtivas: proposição de um modelo teórico de análise da trajetória de formação e desenvolvimento da coordenação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2012.

SILVA, Gustavo Melo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Governança municipal e gestão social do desenvolvimento local: estudo de caso de uma rede organizacional de produção artesanal têxtil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2008.

SILVA, José Alexandre Fonseca et al. Princípios da governança no setor público: um estudo no Tribunal de Contas do estado do Ceará. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2011.

SILVA, Flávia de Araújo; MARTINS, Túlio César Pereira Machado. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o Grupo de Planejamento Organizacional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2012.

SILVA, Isabel Cristina da; TAVARES, Bruno; ANTONIALLI, Luiz Marcelo. Governança nas aglomerações produtivas: um estudo no setor de vestuário de Divinópolis – Minas Gerais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2012.

SORENSEN, Eva. Conflict as driver of pluricentric coordination. **Planning Theory**, Denmark, v. 13, n. 2, p. 152–169, 2014.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Making governance networks democratic. **Centre for Democratic Network Governance**. Denmark: Roskilde University: 2004.

SOUZA, Sandra Maria Araújo de; CANDIDO, Gesinaldo Ataíde. Proposta de Critérios para Análise de Estruturas de Governança em Redes Interorganizacionais: o Caso dos Arranjos Produtivos Locais. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 7, 2012, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, mai. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública e ações indutoras de melhoria. Brasília, 2014. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 de março de 2015.

VAN DE VEN, Andrew H.; WALKER, Gordon. Coordination patterns within an interorganizational network. **Human Relations**, v. 32, n.1, p.19-36, 1979.

VILELA JÚNIOR, Dalton Chaves; VARGAS, Lilian Maria; SCHREIBER, Dusan. O papel da governança na criação de conhecimento em clusters industriais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2011.

WEGNER, Douglas. Mecanismos de governança de redes horizontais de empresas: o caso das redes alemãs de grande porte. **Revista Gestão Organizacional**, v. 5, n. 2, p. 214-228, jul./dez., 2012.

WEGNER, Douglas; PADULA, Antônio Domingos. Estratégias de crescimento e a governança de redes horizontais de empresas: o caso da maior rede cooperativa de varejo de alimentos na Alemanha. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 6, 2010, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, mai. 2010.

WEGNER, Douglas; KOETZ, Clara Isabel; WILK, Eduardo de Oliveira. A influência da governança formal de redes interorganizacionais (rios) no desempenho das empresas participantes. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2012.

APÊNDICE - Instrumento para coleta de dados: roteiro para entrevistas semiestruturadas (adaptado de Dias, 2012 e Mattia, 2014)

FORMAÇÃO DE REDES PARA A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO

1. Sua organização desenvolve alguma ação voltada para o atendimento da PNRS? Pode caracterizá-la?
2. De quem você acha que é a responsabilidade pelo resultado de atendimento da PNRS?
3. Sua organização possui algum vínculo ou contato com outras organizações que desenvolvem atividades relacionadas à PNRS?
4. Como é o processo de envolvimento entre a sua organização e as outras organizações?
5. Existe transação de recursos? Como isso ocorre?
6. Eles gostam da presença de vocês ali, ou preferem fazer sozinhos?
7. Existe diferença entre a capacidade de debate entre as organizações? Alguma organização se sente acuada por outra?
8. Os representantes conseguem se identificar com a prioridade dos demais, levando em conta interesses e necessidades da PNRS? É possível dar algum exemplo?
9. Há momentos em que se evidenciam interesses específicos de uma organização em prejuízo de interesses de outra organização?
10. Eles costumam se apoiar nas recomendações da PNRS?

COORDENAÇÃO PLURICÊNTRICA, TENDO O ESTADO COMO ATIVADOR E MEDIADOR

11. A SEMMAC estabelece acordos, convênios e contratos com órgãos do governo federal, de outros municípios e estados, com organizações como ONGs ou ainda com organizações internacionais?
12. Pode citar exemplos?
13. Isso traz que tipos de benefícios para o atendimento da PNRS?
14. Como tem se dado a relação entre a SEMMAC e as outras organizações que participam dos processos relacionados ao atendimento da PNRS?
15. A própria SEMMAC coordena essas parcerias?
16. Existem dificuldades na execução dessas parcerias?
17. No seu entendimento, a descentralização e formação de parcerias com outras organizações (terceiros, representantes da sociedade, empresas privadas), aumentam o risco de perder do poder e controle da SEMMAC sobre a gestão da PNRS?
18. Você já percebeu situações em que a SEMMAC, por causa dessas “parcerias”, agiu parecendo querer retomar o controle?
19. A coordenação feita pela SEMMAC tem aumentado o número de projetos executados a partir de parcerias?
20. Algum representante da SEMMAC participa das reuniões entre os atores envolvidos no desenvolvimento da PNRS e exerce papel de mediador, conseguindo coordenar as reuniões?
21. As ações desenvolvidas pela SEMMAC incentivam a cooperação entre as organizações parceiras? Que ações poderiam exemplificar isso?
22. Você já vivenciou alguma situação onde foi difícil para o representante da SEMMAC coordenar o debate?
23. Quando existem conflitos o representante da SEMMAC sugere, por exemplo, que as organizações ordenem as questões, selecionando o que é prioritário?

24. Quando está mediando, ele consegue conduzir a discussão de forma que os participantes entrem em consenso e a coesão aconteça, sem que o próprio representante da SEMMAC indique a solução?
25. Como é a relação entre os representantes da sociedade civil e do poder público? (se possível, cite exemplos) Conflito? Harmonia?

DEMOCRACIA DELIBERATIVA ARGUMENTATIVA FOMENTADA POR MEIO DE ESPAÇOS E ARENAS QUE PROMOVAM A PARTICIPAÇÃO

26. Sua organização participa de reuniões junto a outras organizações que negociam o atendimento da PNRS? Quais são essas organizações?
27. Que tipos de reuniões ocorrem? O que vocês discutem? Onde essas reuniões ocorrem?
28. Você possui documentos sobre essas reuniões?
29. Nessas reuniões, sua organização possui voz para deliberar sobre as discussões levantadas?
30. Vocês têm um controle, para saber se nos encontros estava tendo participação da sociedade, além do poder público?
31. Havia muitos conflitos, barganha, desacordos? Como eram resolvidos? Vocês interferiam? Quem mediava os debates?
32. Havia atividades como marcar as reuniões, socializar as informações, sistematizar os resultados dos encontros, etc. De quem eram essas responsabilidades?
33. Quem você acha que mais motiva as organizações a participar desses encontros? Como isso era feito? Existe ampla divulgação prévia desses eventos?

INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ARRANJOS DELIBERATIVOS PARTICIPATIVOS

34. Sobre a legislação que regulamenta o atendimento da PNRS, sua organização costuma consultar e seguir?
35. Vocês se apoiam na legislação?
36. Na gestão da sua organização, são utilizados dados, indicadores, relatórios, diagnósticos, dentre outros, para facilitar e sustentar as decisões?
37. Como é feito o gerenciamento dos projetos antes e depois das reuniões?
38. Os encontros são divulgados para a sociedade antes e depois de acontecer? Eles possuem um calendário determinado? Existem documentos ou atas que evidenciem os resultados dos encontros?
39. Esses encontros são considerados rotinas entre os atores que se envolvem nos processos relacionados à PNRS?

RESPONSIVIDADE MONITORADA POR MECANISMOS QUE PERMITAM A TRANSPARÊNCIA, A PRESTAÇÃO DE CONTAS E O CONTROLE SOCIAL

40. Considerando o desempenho de atendimento da PNRS, as deliberações representam os interesses da sociedade abrangida?
41. Por parte da sociedade, você viu as pessoas interessadas no controle social e na transparência, ou seja, querer ver algum relatório de atividade das pessoas pagas, ou sobre os gastos para o atendimento da PNRS?
42. Quais os principais pontos positivos e negativos do processo de atendimento da PNRS? O que você acha que deu certo, funcionou? E o que não deu certo?
43. Você observa preocupação com os resultados?
44. Vocês costumam usar instrumentos e técnicas de empresas privadas?

45. Já aconteceram casos em que sua organização buscou a opinião da sociedade por meio de algum mecanismo?
46. Sabe se alguma organização costuma fazer isso antes de tomar alguma decisão?
47. Existe transparência durante o processo? De que forma? Os encontros são divulgados para a sociedade antes e depois de acontecer? Os documentos, atas, resultados dos encontros são disponibilizados na internet?

Questão de encerramento da entrevista:

48. Considerando o quadro existente, quais ações de governo poderiam levar à melhoria do atendimento da PNRS no município?