

Riccomi Nunes, Marcela; Philippi Jr, Arlindo; Fernandes, Valdir  
A Atuação de Conselhos do Meio Ambiente na Gestão Ambiental Local  
Saúde e Sociedade, vol. 21, núm. 3, diciembre, 2012, pp. 48-60  
Universidade de São Paulo  
São Paulo, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406263673005>

# A Atuação de Conselhos do Meio Ambiente na Gestão Ambiental Local<sup>1</sup>

## The Role of Municipal Environmental Councils in Local Environmental Management

### **Marcela Riccomi Nunes**

Mestre em Ciências. Pesquisadora da Rede SIADES – Sistema de Informações Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável.  
Endereço: Av. Dr. Arnaldo, 715, Cerqueira César, CEP 01246-904, São Paulo, SP, Brasil.  
E-mail: marcelanunes@usp.br

### **Arlindo Philippi Jr**

Engenheiro Civil e Sanitarista. Doutor em Saúde Pública. Professor Titular da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Pesquisador CNPq.  
Endereço: Av Dr Arnaldo 715, Cerqueira Cesar, CEP 01156 -000, São Paulo, SP, Brasil.  
E-mail: aphij@usp.br

### **Valdir Fernandes**

Cientista Social, Doutor em Engenharia Ambiental, Professor da FAE e da Universidade Positivo (UP).  
Endereço: Av. Prof. Pedro Viriato Parigot de Souza, 5300. CEP 81280-330, Curitiba, PR, Brasil.  
E-mail: vfernandes@up.edu.br

<sup>1</sup> Os autores agredem a FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, o apoio recebido por meio do Edital PPP7.

### **Resumo**

A complexidade do desenvolvimento sustentável configura um paradigma em que são necessárias ações efetivas de gestão ambiental que, em última instância, têm relação com a formulação e a implementação de políticas públicas. Para que haja uma efetiva gestão ambiental no âmbito municipal é necessária a participação da sociedade nos processos de gestão. Logo, os conselhos municipais do meio ambiente são peças fundamentais na promoção da gestão ambiental local com vistas a uma melhor qualidade de vida. A literatura enfatiza que a efetividade dessas instâncias está ligada, principalmente, à sua estrutura e funcionamento. Assim sendo, essa pesquisa objetivou a identificação de oportunidades de melhoria na estrutura e no funcionamento do Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André (COMUGESAN) como uma contribuição para sua atuação na gestão ambiental. Para tanto, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, documental e qualitativa, no ano de 2008, caracterizando-se como estudo de caso exploratório no Município de Santo André, SP. Observou-se que a atuação de Conselhos Municipais do Meio Ambiente na gestão ambiental transcende as ações de tomada de decisão, formulação e implementação das políticas locais, constituindo-se, sobretudo, como espaço educativo e de construção da cidadania. Como oportunidades de melhoria, identificaram-se seis aspectos primordiais a serem fortalecidos em sua atuação: estrutura; composição e representatividade; capacitação; educação em meio ambiente; informação; avaliação constante. Com os resultados obtidos, sugere-se que o COMUGESAN adote atividades de capacitação para aperfeiçoar a representatividade, instituindo cursos de formação de conselheiros e atividades

em educação continuada, bem como a realização de diagnósticos internos.

**Palavras-chave:** Gestão ambiental local; Políticas públicas ambientais; Conselho do meio ambiente; Desenvolvimento sustentável; Saúde pública.

## Abstract

The complexities in sustainable development configure a paradigm that makes effective environmental management necessary. Such goal depends mainly on the creation and deployment of public policies. To make an effective environmental management occur, it is utterly necessary that society takes part on the administration processes. In this sense, the Municipal Environmental Councils are key parts of a local environmental management aiming to increase quality of life. Literature emphasizes that the efficiency of these institutions is related above all with its structure and functioning. Based on this, the main objective of research is to identify opportunities for improving these same features on the particular activities of Municipal Council Management and Environmental Sanitation of Santo André (COMUGESAN). The method consisted on bibliographical, documental and qualitative research during the year of 2008. The research is based on an exploratory case in the city of Santo André, SP. It was observed that the role of Municipal Environment Councils in environmental management transcends the actions limited to a process of decision making, formulation and deployment of local policies. On the contrary, it extends above all to an enduring effort to maintain the COMUGESAN as an area of citizenship construction and education. Six aspects of improvement were identified: Structural; Composition and representativeness; Skill improvement; Environmental education; Information; Continuous evaluation. As a result, we suggest COMUGESAN should formulate activities in order to improve common people's skills on environmental matters, for instance, by funding advisers forming school, and other several activities involving continuous education and periodic internal diagnosis.

**Keywords:** Local Environmental Management; Environmental Public Policies; Environment Council; Sustainable Development; Public Health.

## Introdução

O desafio da gestão urbana envolve a tentativa de se articular as questões sociais e econômicas e ao mesmo tempo reduzir a pressão sobre os recursos naturais com vistas à melhoria da qualidade de vida da população. Diante desse desafio, são necessárias ações efetivas de gestão ambiental baseadas em políticas claras e consistentes, bem como ações de avaliação do processo de formulação e implementação dessas políticas, possibilitando o monitoramento dos resultados para a formulação de possíveis ajustes.

De acordo com isso, a dimensão ambiental deve ser inserida nas políticas econômicas e sociais (Philippi Jr e Bruna, 2004) e tal fato se torna possível por meio da instituição dos Sistemas do Meio Ambiente, nas esferas nacional, estadual e municipal.

A democratização e municipalização da gestão ambiental, preconizada pela legislação nacional, oferece oportunidade para que os interesses locais e as peculiaridades ecológicas, econômicas e sociais de cada região sejam levados em consideração no processo de gestão, rumo à promoção da saúde pública e ambiental.

Em vista do caráter descentralizado e democrático da Constituição Federal Brasileira, aliada à Política Nacional do Meio Ambiente, esforços devem ser realizados para a construção e consolidação de espaços de atuação da sociedade, associados a atividades de educação ambiental e à articulação política dos municípios entre si e com o Estado (Philippi Jr e col., 2004; Philippi Jr e Malheiros, 2007).

Com base nisso, os Conselhos Municipais do Meio Ambiente, enquanto agentes do Sistema Municipal do Meio Ambiente, são instâncias nas quais a sociedade civil organizada pode participar do processo decisório. Constituem também um espaço de discussão e disseminação de informações ambientais, em que as questões de interesse da sociedade e do poder público são debatidas frente aos desafios da crise ambiental (Castro e col., 1998; Philippi Jr e col., 2004).

Devido à relevância da atuação de Conselhos na gestão ambiental local, é fundamental estudar e compreender a estrutura e o funcionamento dessas instâncias, as quais têm reflexo na qualidade do

processo de tomada de decisão e consequente atuação efetiva na gestão ambiental do Município. Por meio disso, é possível identificar oportunidades de melhoria para que os conselhos possam aperfeiçoar o desempenho de suas atividades.

Tal importância culminou na necessidade de se verificar os aspectos da estrutura e do funcionamento dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente, que devem ser fortalecidos para que haja a melhoria de sua atuação na gestão do meio ambiente.

Neste contexto, o presente artigo traz os resultados obtidos por meio de pesquisa realizada, com o objetivo de identificar oportunidades de melhoria na estrutura e no funcionamento do Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André como contribuição para a sua atuação na gestão ambiental local.

## Métodos

A partir dos objetivos propostos, esta pesquisa assumiu o formato de estudo de caso exploratório, pois enquadrando-se nos conceitos de Gil (2002) visou apresentar um panorama geral dos fatos para proporcionar um maior conhecimento acerca do assunto tratado, o que permitiu o seu detalhamento diante da multiplicidade de dimensões que envolvem as questões ambientais. Por meio disso, foi possível fornecer subsídios ao tema tratado neste artigo.

O delineamento da pesquisa abrangeu:

- i) pesquisa bibliográfica, para a construção do referencial teórico;
- ii) pesquisa documental, para a caracterização do estudo de caso em seu contexto sociohistórico;
- iii) pesquisa qualitativa, para obter dados e informações complementares relacionados à realidade local.

A bibliografia referente, especificamente, ao tema “Conselhos Municipais de Meio Ambiente” é bastante limitada. Cabe ressaltar que existem mais publicações referentes a outros conselhos setoriais, como os ligados às questões sociais e, principalmente, aos da área da Saúde, utilizados nesta pesquisa na medida do possível.

O levantamento bibliográfico, bem como a pesquisa documental, referente aos temas “desenvolvi-

mento sustentável”, “gestão ambiental municipal”, “políticas públicas ambientais” e “conselhos do meio ambiente” foi utilizado na construção da base teórica da pesquisa, na criação das hipóteses, na análise e na discussão dos resultados.

### **Pesquisa Qualitativa**

Esta etapa consistiu na realização de entrevistas de caráter qualitativo com perguntas semiestruturadas. Foram aplicadas treze perguntas aos conselheiros do COMUGESAN com o objetivo de investigar, sob a ótica dos próprios conselheiros, a estrutura e o funcionamento do Conselho, bem como a capacitação dos mesmos, suas atuações e representatividade.

Seguindo esses objetivos - e com base nos preceitos de Gomes (2007), segundo o qual a finalidade da pesquisa qualitativa não é a de se obter a contagem de opiniões ou de pessoas, mas sim a de explorar um conjunto de opiniões sobre o tema que se pretende investigar -, a seleção abrangeu um universo de 60 indivíduos: os conselheiros (titulares e suplentes) representantes da sociedade civil e do Poder Público.

A partir deste universo, foi realizada a amostragem não probabilista (que não permite a aplicação de fórmulas estatísticas, pois, como visto anteriormente, o interesse da entrevista foi o de conhecer o conjunto de opiniões e não contá-las) e intencional (representando um contexto específico, que nesse caso é o contexto dos conselheiros da gestão 2007-2008 do COMUGESAN), que englobou a seleção de 15 representantes da sociedade civil e 15 representantes do Poder Público, distribuídos entre titulares e suplentes do mandato de 2007 e 2008, dos quais 22 aceitaram participar da entrevista, perfazendo o número de 10 entrevistados do Poder Público e 12 entrevistados da Sociedade Civil.

O número de selecionados para as entrevistas acompanhou o caráter paritário de constituição da plenária, conforme estabelecido no artigo 9º da Lei nº 7733/98, alterado pela Lei nº 8438 de 2002, para que contemplasse todas as forças atuantes.

Como critério de seleção, foi considerada a frequência decrescente dos conselheiros nas reuniões

mensais do COMUGESAN no decorrer do ano de 2007, cujas informações foram obtidas por meio das atas das reuniões do mesmo ano.

O roteiro de entrevista foi organizado de modo a garantir a não indução das respostas e uma boa compreensão das questões, sendo aplicado entre os meses de agosto a dezembro de 2008. Seguindo as orientações do Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, que aprovou o roteiro de entrevista (protocolo 1599), a condição obrigatória para a realização da pesquisa com os conselheiros foi a assinatura do termo de consentimento, que garante o anonimato, a participação não compulsória e o direito de desistência a qualquer momento durante a entrevista, observando-se todos os aspectos éticos recomendados para pesquisas que envolvem seres humanos<sup>2</sup>.

O roteiro de entrevista foi seguido e o entrevistado teve a oportunidade de responder livremente, sem interrupções e sem tempo mínimo ou máximo estipulado para as respostas, que foram gravadas digitalmente e os conteúdos significativos, transcritos para um arquivo de texto.

Na reunião ordinária, em outubro de 2009, os dados das entrevistas foram apresentados aos membros do COMUGESAN como devolutiva da pesquisa, que visou sua validação.

De acordo com Gomes (2007), a análise das respostas da pesquisa qualitativa não precisa, necessariamente, abranger a totalidade das falas e expressões dos entrevistados, pois, geralmente, as opiniões de pessoas de um mesmo grupo apresentam muitos pontos em comum, mesmo considerando as especificidades de cada entrevistado. Com base nisso, as respostas em formato de áudio foram separadas por temas e apenas as variáveis mais relevantes para o propósito da pesquisa foram transcritas para um arquivo de texto.

Para a análise do material, foi usada a técnica da análise de conteúdo, cuja ideia central é o tema (Gomes, 2007), porém com adaptações, visto que no presente trabalho não houve a intenção de se categorizar as respostas, mas sim de apenas agrupá-las em grandes temas para se ter uma visão geral das

<sup>2</sup> A Resolução 196/96, que trata de ética em pesquisas com seres humanos, pode ser vista no website do Conselho Nacional de Saúde: [http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso\\_96.htm](http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_96.htm)

opiniões dos membros do conselho. Dessa forma, como será detalhado no Item 3 deste artigo, o conteúdo de interesse foi decomposto, transcreto e distribuído entre os temas, permitindo a realização de inferências, que foram confrontadas com os dados da pesquisa documental e bibliográfica.

## O Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André

Baseado no princípio da gestão participativa, o município de Santo André criou espaços de participação da sociedade, tais como os Conselhos Municipais e fóruns temáticos.

O COMUGESAN, por meio de mandatos bienais, caracteriza-se como paritário, formado por 30 membros titulares e seus suplentes. Conforme estabelecido em lei, a metade do grupo passa por um processo eleitoral divulgado, principalmente em publicidade legal do Jornal Diário do Grande ABC, sendo eleita como representante da Sociedade Civil, e a outra metade é indicada pelo prefeito.

### Tema 1 - O Papel do COMUGESAN

As competências do COMUGESAN são definidas nos incisos de I a XVI do Artigo 8 da Lei nº 7733/98. É desejável que os conselheiros tenham esse conhecimento para que o Conselho possa exercer plenamente as suas funções e para que os conselheiros tenham o poder de fiscalizar a atuação da instância. Dessa forma, em função da vivência do entrevistado, esse tema procurou investigar se o Conselho cumpre as suas atribuições por meio da seguinte pergunta:

*Você pode me explicar qual é o papel do COMUGESAN, na prática?*

Embora a hipótese seja a de que os conselheiros tenham conhecimento acerca do papel do COMUGESAN, de modo geral, os mesmos apresentaram características pontuais em suas respostas. Percebe-se, tanto por parte da sociedade civil como por parte do Poder Público, respostas que apontam a definição de descontos ou isenções de taxas e multas ambientais como um dos principais assuntos tratados na instância, mostrando a ideia de que, na prática, essa seja uma das principais atividades do Conselho e

um dos principais assuntos tratados na Plenária. Observando-se as atas das reuniões, pode-se notar que tal atividade é realmente exercida com frequência por ser essa uma das atribuições do Conselho.

O Licenciamento Ambiental é um instrumento de gestão instituído pela PNMA. A Resolução CONAMA N° 237/97 atribui ao Município a competência licenciatória desde que tenha implantado um Conselho do Meio Ambiente com caráter deliberativo e com participação social. Entretanto, não há registro de tais discussões nas atas das reuniões e apenas uma resposta mencionou esse encargo.

Apesar de haver um consenso em relação ao COMUGESAN como espaço de discussão das questões ambientais do Município, não houve detalhes no que diz respeito às atribuições à luz da PMGSA ou de ações em específico. O que se nota é que os conselheiros não possuem o conhecimento de todas as atribuições da instância, sendo que cada entrevistado relatou um pouco de cada componente da atuação do Conselho na prática, o que mostra a realidade das diferentes visões e opiniões, diante de um mesmo fato, de um grupo tão heterogêneo como o dos membros do COMUGESAN.

### Tema 2 - Atividades Exercidas pelos Conselheiros

Segundo o seu Regimento Interno (Semasa, 2010), dentre outras atribuições, cabe aos membros titulares participar da Plenária, discutir e votar todas as matérias para apreciação do COMUGESAN, apresentar propostas e sugerir matérias para apreciação do Conselho e propor o convite, quando necessário, a pessoas ou representantes de entidades, públicas ou privadas, para participarem de reuniões específicas e trazer subsídios às deliberações do COMUGESAN, com direito a voz e sem direito a voto. É importante que tais informações sejam do conhecimento dos conselheiros, pois, dessa forma, os mesmos têm plena conscienteza do alcance das atividades que devem e podem exercer. Nesse sentido, segundo Gohn (2007), os participantes devem ser qualificados, do ponto de vista de conhecerem seu papel, seus limites e suas possibilidades, para ser interlocutores, realizar diagnósticos, fazer proposições e, até mesmo, denúncias.

Nesse contexto, o Tema 2 foi investigado por meio da seguinte pergunta:

### *Quais são as suas atividades como conselheiro?*

De maneira geral, foi mencionada a participação nas reuniões e a votação como uma das principais atividades dos conselheiros. O Poder Público explicitou como atribuição o ato de levar ao Conselho seus conhecimentos profissionais. Essa informação é corroborada por Gohn (2007), que coloca a inserção dos conhecimentos individuais nas discussões do Conselho como um processo educativo e de capacitação, que colabora para a melhoria do processo de tomada de decisão.

Segundo SCHEVIBISKI (2007), a participação por meio dos conselhos colabora para que as decisões tomadas sejam cada vez mais voltadas para as demandas da sociedade. Porém, nenhuma menção foi diretamente feita ao que diz respeito a levar a demanda da sociedade para as discussões da Plenária.

Em relação às discussões que envolvem diretamente questões da comunidade, como taxas e multas ambientais, expressou-se as atividades dos Grupos de Trabalho, em que novamente se nota que a heterogeneidade dos membros é representada por suas falas, sendo as respostas de um entrevistado sempre complementar à resposta de outro entrevistado, contribuindo para que no final o todo esteja representado.

### **Tema 3 - Ideias Surgidas e Levadas às Reuniões**

De acordo com Gohn (2007), o Conselho é um espaço no qual as demandas locais são levadas pelos representantes para serem debatidas. É por meio dessas informações que ocorre a capacitação para a uma tomada de decisão efetiva. Assim sendo, é natural que nas reuniões surjam ideias apresentadas pelos seus membros, caracterizando o exercício da representatividade.

Este tema procurou identificar se a atuação dos conselheiros na plenária ultrapassa as questões pontuais pré-estabelecidas pela pauta, como deliberações sobre abatimento de multas ou cobranças de taxas, por meio das seguintes perguntas:

*Nas reuniões do COMUGESAN surgem muitas ideias? [...] Fale um pouco sobre isso.*

*As ideias que surgem nas reuniões são sempre consideradas?*

Enquanto um grupo de conselheiros afirmou que muitas ideias surgem nas reuniões, outro grupo disse o contrário. Outros, ainda, afirmaram que surgem, apesar de não ser um fato corriqueiro.

Nota-se nas respostas que, muitas vezes, as entidades não representam como um todo a comunidade na qual atuam. Um entrevistado mencionou a presença de ING's no Conselho (Indivíduos Não Governamentais), fazendo referência à atuação individualista de alguns conselheiros tanto do Poder Público como da sociedade civil.

A diversidade das respostas pode ter ocorrido devido a diferenças nas opiniões e nas visões no que se refere a “propor ideias” e “implementá-las”. Tal fato pode ser considerado devido a outro conjunto de opiniões, que mostram que todas as ideias surgidas são consideradas, mas nem todas são implantadas.

Isso explica que o fato de as ideias serem consideradas não garante que serão colocadas em prática. Os conselheiros do Poder Público enfatizam que, muitas vezes, as ideias expressas pela sociedade civil não possuem embasamento e não são possíveis perante a legislação ou a disponibilidade de recursos.

Tal situação pode resultar da falta de uma visão mais compreensiva e abrangente da política ambiental da cidade, das limitações do Governo e do funcionamento do próprio Conselho, no entanto, faz parte do processo de conhecimento construído pelas relações entre os membros do Conselho. Nesse contexto, Azevedo e Anastásia (2002) explicam que há um processo de evolução dessa situação: os conselheiros iniciam o processo com uma visão micro e uma pauta abrangente e, no decorrer dele, passam a ter uma visão mais ampla, realista e compreensiva da questão tratada. Para que essa evolução ocorra, é necessária a capacitação dos membros do Conselho no que se refere ao mencionado por Gohn (2007), ou seja, a troca de informações e conhecimento entre técnicos, Poder Público e sociedade civil.

Nesse caso, é importante que no início de cada gestão os conselheiros recebam um curso de capacitação, no qual sejam apresentadas todas as informações necessárias, referentes à legislação e política ambiental, que possibilitem um maior conhecimento em relação aos limites de suas proposições.

Pode-se concluir que, enquanto espaço de discussão

são, o COMUGESAN tem sido efetivo, pois além da ordem do dia, os membros têm a oportunidade de fazer proposições de temas e/ou projetos a serem tratados e discutidos em reuniões futuras.

#### **Tema 4 - Implementação das Decisões**

O COMUGESAN, como órgão consultivo e deliberativo, pode decidir sobre a implantação de políticas e/ou administração de recursos. Tais características são importantes, pois, de acordo com Salles (2000) e Philippi Jr e colaboradores (2004), é dessa maneira que ocorre, de fato, a intervenção na realidade local.

Para isso, além da plenária, o Artigo 7º do Regimento Interno (Semasa, 2010) define a estruturação do Conselho e institui Grupos Permanentes e Grupos de Trabalho para tratar de assuntos mais específicos e/ou técnicos. Entretanto, muitas vezes as decisões esbarram na burocracia e nos conflitos de interesse. Por isso, é importante que os representantes estejam atentos a todos os níveis de discussões até a implantação das decisões.

Com base nisso, esse tema tentou identificar se as decisões se tornam realidade e se os conselheiros acompanham esse processo. A investigação se deu por meio das seguintes perguntas:

*Em sua opinião, as decisões do COMUGESAN se tornam realidade no Município?*

*Você pode me explicar o caminho que uma ideia surgida no COMUGESAN percorre até virar realidade?*

*Você acompanha se as ideias aceitas são de fato implantadas? [...] Como você acompanha?*

Novamente, as questões das multas apareceram, mostrando ser uma das principais atividades do Conselho.

Porém, houve respostas mais completas. Elas especificaram que o que leva uma decisão a ser implementada, ou não, é, principalmente, a disponibilização de recursos financeiros para tal. Além disso, muitas vezes, as decisões do Conselho esbarram na burocracia e na falta de verba, fazendo com que haja uma lacuna entre os processos de tomada de decisão e a implementação dessa decisão.

Com base nisso, a importância de se ter um Fundo Municipal do Meio Ambiente foi abordada

por Salles (2000) como um dos instrumentos essenciais para a efetiva gestão ambiental local. Com um fundo destinado às questões ambientais, o Conselho disporá de recursos específicos para esse fim, o que facilitará a inclusão de ações no processo de planejamento e contribuirá na implementação efetiva das decisões.

No Município de Santo André, o FUMGESAN foi instituído pela Lei 7733 em 1998, entretanto foi regulamentada apenas em 2006, com a abertura de edital para inscrição de projetos a serem financiados somente no ano seguinte. Mesmo que tardio, esse importante instrumento passa a fazer parte da gestão ambiental municipal, contribuindo para o avanço da cidade.

Segundo o Regimento Interno do COMUGESAN (Semasa, 2010), os assuntos pertinentes devem ser debatidos e decididos em suas reuniões ordinárias ou extraordinárias. Quando um assunto é levado à Plenária e os Conselheiros necessitam de maiores explicações e esclarecimentos sobre o caráter técnico do assunto tratado, profissionais especializados da própria prefeitura ou de fora dela podem ser chamados para elucidar a questão. Além disso, o Conselho possui um Grupo de Trabalho que estuda e avalia questões mais específicas.

Dessa forma, espera-se que uma ideia surgida seja apresentada na Plenária, debatida e compreendida em sua totalidade, para então ser votada quando não se chega a um consenso.

De forma geral, a maioria dos entrevistados não explicou o caminho que uma ideia surgida percorre até a sua implementação, limitando-se a dizer somente que a ideia é votada e implementada.

No entanto, respostas demonstraram que quando uma ideia surge no COMUGESAN, é levada ao SEMASA para uma avaliação de viabilidade legal, política, técnica e econômica. O resultado da avaliação volta ao COMUGESAN e é submetido à plenária para discussão e tomada de decisão. Caso seja inviável a execução da ideia, tanto nas questões financeiras como técnicas e/ou políticas, alternativas são propostas para tentar se chegar a uma solução. Se se chegar a uma solução e a ideia for aprovada, o SEMASA passa a executar a decisão.

Por meio das respostas e de observação ao Regimento Interno (Semasa, 2010), pode-se dizer

que o fluxo do processo de tomada de decisão no COMUGESAN se assemelha ao mostrado por Castro e colaboradores (1998), ou seja, as demandas da sociedade civil e/ou do Governo são levantadas em Plenária e encaminhadas à coordenação executiva, sendo os Grupos de Trabalho encarregados da análise da viabilidade técnica, política e econômica. Após as contribuições de especialistas, tais demandas voltam à Plenária para deliberação. Caso sejam necessários ajustes, as demandas retornam para os Grupos de Trabalho e, novamente, para a Plenária para deliberação.

Em relação ao acompanhamento das ações do Conselho, de um modo geral os entrevistados não mostraram se de fato acompanham por acreditarem que elas são implementadas, não havendo a necessidade de fiscalização das execuções.

Foram apresentadas, também, questões que vão ao encontro das do *Tema 3 - Ideias surgidas e levadas às reuniões*, mostrando a existência de atuação individualista de conselheiros, isto é, no caso do Poder Público, quando uma ação se refere ao seu departamento ou secretaria são sim acompanhadas. Tal fato pode ocorrer pela facilidade cotidiana vivida por esse funcionário público, que trabalha diretamente com os assuntos envolvidos no Conselho, diferentemente dos conselheiros da sociedade civil, que trabalham em empresas privadas ou são empreendedores, o que dificulta o acesso às informações.

As respostas mostraram também que, quando os conselheiros acompanham essas implementações, é apenas por meio das informações disponibilizadas, em ata ou em reunião, pelo próprio Conselho, demonstrando total confiança em relação à execução do SEMASA e à divulgação de resultados por parte do COMUGESAN, porém as respostas não afirmaram se os mesmos acompanham a implementação das decisões por meio da mídia eletrônica, impressa ou audiovisual que não seja proveniente do governo. Assim sendo, não foi possível identificar se as ações do Conselho e os assuntos tratados realmente chegam ao conhecimento da população, para que a mesma possa fiscalizar, cobrar e contribuir com os seus anseios.

Nesse sentido, seria interessante o investimento, no Município de Santo André, em um sistema de

informações, por meio do qual a sociedade tivesse total acesso às informações referentes à qualidade ambiental e aos processos ocorridos nos conselhos gestores da cidade, e que permitisse o acompanhamento de todas as decisões.

A falta de interação entre sociedade e Conselho representa uma falha no acompanhamento das ações pela sociedade, pois a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provoca o avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas e alarga seus próprios direitos, uma vez que permeia as ações estatais. Nesse sentido, um sistema de informações efetivo contribuiria para o avanço das interações entre sociedade e Governo.

### **Tema 5 - O COMUGESAN como Espaço de Negociação**

Para que o Conselho seja efetivamente representativo, ele deve ser, no mínimo, paritário, sendo que os vários segmentos da sociedade devem estar representados (Teixeira, 2005). Quanto maior a heterogeneidade na composição, mais abrangente será a representação, no entanto, maiores serão os conflitos de interesse nas questões debatidas.

O Conselho é um espaço de negociação em que os conselheiros buscam soluções para os problemas locais de forma democrática. A Plenária é o momento no qual possíveis soluções são debatidas, enfrentando, muitas vezes, choque de interesses entre os segmentos participantes.

Este eixo temático procurou identificar como o COMUGESAN lida com tais conflitos sem priorizar nenhum dos segmentos e, para tanto, foi realizada a seguinte pergunta:

*Como são negociadas as diversas questões dentro do COMUGESAN?*

Os entrevistados responderam, de maneira geral, que as negociações ocorrem por meio de debates ou voto quando não é alcançado o consenso.

A crítica apresentada neste eixo temático é a de que, muitas vezes, os temas para discussão já são encaminhados prontos para a votação. Não há participação dos conselheiros no processo que antecede a formulação da discussão que irá para a pauta.

Este tema mostrou que pode existir uma defici-

ência nos processos nos quais a informação chega aos membros para que os mesmos possam opinar e debater, antes de votar. É essencial que os conselheiros tenham total acesso a esses processos para, inclusive, resguardar a transparência da instância.

#### **Tema 6 - Vantagens da existência do COMUGESAN**

Os Conselhos Municipais do Meio Ambiente são instâncias em que há a participação de diversos atores da sociedade civil nos processos de formulação e implementação de Políticas Públicas. Além disso, as questões ambientais são inseridas nas políticas sociais e econômicas por meio de reuniões e participação de outros segmentos do Governo, e são tratadas no âmbito local, o que facilita as ações do Poder Público.

A pergunta usada na investigação desse tema foi:

*Pela sua experiência, quais são as principais vantagens decorrentes da existência do COMUGESAN?*

Foi visto, de modo geral, tanto por representantes da sociedade civil como do Poder Público, que a instância apresenta a vantagem de permitir o exercício da democracia e da participação popular. Além disso, mostrou-se, novamente, a importância da troca de informação e experiências entre os dois segmentos.

A ideia apresentada é que, mesmo que a representatividade não seja devidamente exercida, o fato de existir uma instância como o COMUGESAN já é uma vantagem por si, em virtude da aproximação entre população e Governo e do diálogo entre eles.

#### **Tema 7 - Dificuldades no funcionamento do COMUGESAN**

Dificuldades no processo de tomada de decisão podem ocorrer por causa da heterogeneidade na composição e da complexidade dos assuntos tratados. É necessário, nesse caso, identificar os pontos críticos para que possam ser corrigidos ou atenuados. Dessa forma, foi perguntado aos conselheiros:

*Quais são as principais dificuldades para o funcionamento do COMUGESAN?*

Neste eixo temático, de uma forma geral, as respostas giraram em torno de problemas como choque de ideias e de interesses e da não participação frequente ou engajada dos conselheiros.

O esvaziamento da Plenária não parece ser um

problema somente dos Conselhos Brasileiros, em especial do COMUGESAN. Como causa para as ausências, o que se nota é que os representantes se sentem, muitas vezes, obrigados a participar das reuniões. No caso da sociedade civil, quando uma entidade é eleita, ela indica um de seus membros para representá-la no COMUGESAN. Muitos desses membros não têm conhecimento das questões ambientais e nem do porquê da existência de um Conselho do Meio Ambiente no Município. Quando tomam posse, recebem o Regimento Interno (Semasa, 2010), porém passam a conhecer suas atribuições e atividades com o decorrer do tempo. Nesse contexto, a falta de preparo dos conselheiros também apareceu nas respostas dadas.

Nesse sentido, poderia caber ao Conselho promover a sensibilização sobre a importância da participação popular por meio das organizações e sua capacitação no início de da gestão, o que não ocorre atualmente.

Como foi mostrado no *Tema 4 - Implementação das decisões*, muitas vezes a ação de uma decisão esbarra na falta de verba. Nesse sentido, as respostas citaram, também, os problemas financeiros como uma das principais dificuldades para o funcionamento do Conselho.

#### **Tema 8 - Representatividade da Sociedade Civil e do Poder Público**

Além dos conflitos gerados pela heterogeneidade da composição da plenária, existe ainda uma polarização entre a atuação do Poder Público e da atuação da sociedade civil. Tais diferenças na atuação dos representantes foram enfatizadas pela primeira vez no *Tema 7 - Dificuldades no funcionamento do COMUGESAN*, quando foi mencionada a deficiência dos representantes da sociedade civil em relação à participação e à capacitação. Essa consideração pode ser reforçada com a seguinte pergunta:

*Em sua opinião, existe uma diferença entre os conselheiros que são funcionários e os gestores públicos e os da sociedade civil?*

Neste eixo temático, as respostas variaram em seus argumentos, mas, de forma geral, foi visto que existem diferenças, principalmente porque os funcionários da prefeitura lidam diariamente com os assuntos tratados no COMUGESAN, o que não

acontece com os representantes da sociedade civil, salvo os membros das entidades ambientais.

Essa familiaridade com as questões ambientais e políticas parece ser responsável pelo maior engajamento e articulação entre os membros do Poder Público.

O que acontece é que os representantes do Poder Público se mobilizam fora do Conselho para se fortalecerem e é exatamente isso que falta para a sociedade civil. Além disso, foi notado, até mesmo pelos funcionários da Prefeitura, que muitas vezes o conselheiro do Poder Público participa das reuniões do Conselho por obrigação.

É possível que a representatividade no COMUGESAN, principalmente por parte da sociedade civil, seja prejudicada porque os membros não têm conhecimento exato e completo dos assuntos tratados. Uma solução para tal situação é o encaminhamento de atas e pautas com maior antecedência, bem como a disponibilização de materiais informativos que dizem respeito aos temas a serem tratados.

### **Tema 9 - Desenvolvimento Sustentável**

Não existe um consenso em relação ao conceito de Desenvolvimento Sustentável e, mesmo depois de anos de debates, não há um conceito único e preciso (Sachs, 1993).

Contudo, o conceito mais conhecido e amplamente utilizado é o do *Relatório Brundtland*, que preconiza o “*atendimento das necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades*”. Trata-se do mesmo conceito de desenvolvimento sustentável considerado para efeito da Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André, que norteia as atividades do COMUGESAN.

Dessa forma, para terem suas atividades voltadas às ações que rumem ao desenvolvimento sustentável, é necessário que os conselheiros estejam em sintonia com a concepção apresentada pela lei que os rege e também que os debates e deliberações do Conselho levem em consideração esse conceito.

Segundo Matias e Pinheiro (2008), o conhecimento afeta diretamente o comportamento das pessoas e a concepção de Natureza implica uma forma de pensar a relação entre homem e desenvolvimento. Nesse sentido, o significado atribuído ao desenvolvimento sustentável pode justificar as

práticas sociais, o que, no caso do COMUGESAN, pode justificar as práticas no processo de tomada de decisão.

Nesse contexto, foram realizadas as seguintes perguntas:

*Em sua opinião, o que é o desenvolvimento sustentável?*

*Você acha que os debates do COMUGESAN consideram o desenvolvimento sustentável?*

De um modo geral, em termos de entendimento conceitual, as opiniões se dividiram e foi possível notar dificuldades de entendimento e falta de explicação em relação ao o que é, de fato, o desenvolvimento sustentável.

Entretanto, foi contemplado, mesmo que de maneira simplificada, o conceito atribuído pela PMG-SA, que engloba a ideia de consumo dos recursos sem degradar o ambiente, da interligação entre os fatores ambientais, econômicos e sociais e da preocupação com as gerações futuras. Além disso, as respostas mostraram que o COMUGESAN leva os pressupostos do desenvolvimento sustentável em consideração nos debates e deliberações.

Apesar de os conselheiros afirmarem que o COMUGESAN centra sua pauta nos pressupostos do desenvolvimento sustentável, nenhum entrevistado conseguiu citar ações que se enquadrassem em tais preceitos.

As dificuldades de conceituação e exemplificação desse pressuposto refletem as divergências em relação à percepção do Desenvolvimento Sustentável, o que pode causar dificuldades em seu entendimento e aplicabilidade.

## **Considerações Finais e Recomendações**

A inserção da questão ambiental na gestão do Município deve ser realizada por meio da implantação dos Sistemas Municipais do Meio Ambiente, em que a atuação dos Conselhos Municipais é de suma importância para a gestão, uma vez que os conselhos são instâncias nas quais as peculiaridades municipais são consideradas na formulação e na implementação de políticas públicas ambientais. Nesse sentido, essas instâncias devem estar bem

estruturadas e organizadas de modo a possibilitar processos efetivos de tomada de decisão.

Uma das principais lacunas encontradas no COMUGESAN diz respeito à participação e à representatividade. Apesar de ser uma instância democrática, que permite a participação da sociedade nos processos de formulação e implementação das políticas, nota-se a defesa de interesses particulares nos assuntos tratados. Além disso, o cidadão não participa ativamente da política, seja por meio de seu engajamento e articulação nas reuniões ou por contatos com seus representantes dentro do Conselho. A falta desse suporte compromete o acompanhamento e a verificação das ações do Poder Público por parte da sociedade civil, tanto na formulação como na implementação das políticas públicas, resultando na ilegitimidade democrática das decisões tomadas.

Da mesma forma, o conselheiro muitas vezes não está atento à busca de soluções para os problemas da população local e, consequentemente, muitas vezes as questões levantadas não representam as reais necessidades da população.

Apesar do papel de deliberar e discutir acerca das questões pertinentes ao meio ambiente, o que se mostrou frequente foi a atribuição de apenas votar nas reuniões da Plenária, o que denota uma atuação restrita e simplista no que tange à implementação do Regimento Interno.

De um modo geral, por meio do levantamento bibliográfico e documental, bem como da pesquisa qualitativa com os conselheiros, pode-se observar como pontos que devem ser fortalecidos no processo de tomada de decisão do COMUGESAM: a visão que os conselheiros têm em relação ao papel do Conselho; a visão que os conselheiros têm de suas próprias atribuições; a representatividade dos conselheiros; a participação da sociedade nas reuniões e sua articulação com seus representantes; criação de propostas levadas à Plenária pelos conselheiros, como resultado de sua interação com a comunidade; a questão orçamentária, que parece ser uma das principais causas para a não implementação de políticas; a divulgação para a sociedade, de forma adequada, das ações realizadas pelo COMUGESAN; a capacitação dos conselheiros.

O Município de Santo André apresenta uma estrutura operacional e institucional adequada no que se refere à questão ambiental, porém, os processos de tomada de decisão precisam ser efetivos para fazer, na prática, o que a legislação proporciona para o processo de gestão ambiental local. Para tanto, é necessário que haja o fortalecimento dos pontos acima mencionados.

Confrontando tais observações encontradas no estudo de caso com a literatura consultada, seis aspectos foram identificados como sendo primordiais para a melhoria da estrutura e do funcionamento (democratização, capacitação e transparéncia) de Conselhos de Meio Ambiente:

**Aspecto 1 - Estrutural:** a estrutura representa todo o aparato institucional que viabiliza a atuação dos Conselhos. É importante, portanto, que haja um Sistema Municipal do Meio Ambiente que possibilite a realização das atividades do Conselho. Nesse sentido, o COMUGESAN atende a essa necessidade, uma vez que se encontra estabelecido dentro de um SISMUMA e é regido por uma política ambiental municipal.

**Aspecto 2 - Composição e Representatividade:** é importante que a composição dos membros seja equilibrada, englobando profissionais qualificados e representantes dos diversos segmentos da sociedade e do Poder Público, no mínimo, em igual número. Nesse sentido, o Município de Santo André apresenta o seu Conselho com uma composição paritária e tripartite. A paridade nos Conselhos reflete um processo democrático de tomada de decisão, mas a representatividade deve ser exercida de forma efetiva para que as demandas da sociedade sejam, de fato, levadas ao encontro das discussões com o Poder Público. O COMUGESAN, enquanto espaço de discussão, parece ser bastante efetivo, entretanto, a pesquisa qualitativa sugere que as trocas de experiências e conhecimentos que proporcionam maior riqueza nas discussões para a tomada de decisão entre representantes e sociedade sejam fortalecidas. Além disso, o próprio Conselho deve trabalhar no sentido de sensibilizar a população a participar das reuniões, mesmo que não tenham direito ao voto. A proximidade entre representantes e representados é essencial para um processo de tomada de decisão efetivo e uma democracia mais fortalecida.

**Aspecto 3 - Capacitação:** os representantes devem estar qualificados para representar, discutir e opinar sobre assuntos relacionados ao Conselho e aos problemas ambientais enfrentados pelo Município. Assim sendo, o conhecimento básico sobre a legislação ambiental municipal, bem como o conhecimento jurídico interno da instância, deve fazer parte da formação do conselheiro, que precisa receber um curso de capacitação, dado pelo Conselho, assim que inicia sua gestão. Além disso, a educação ambiental, como mecanismo que proporciona sensibilização e autonomia ao indivíduo, deve ser promovida. Em vista disso, é desejável a criação de cursos de capacitação dentro dos Conselhos para que os membros sejam políticamente e representativamente ativos. A própria representatividade pode ser considerada como forma de capacitação, uma vez que a troca de informações entre o representante, a sociedade e os técnicos do Conselho se configura em um processo educativo que qualifica a tomada de decisão. É essencial que o COMUGESAN adote cursos de capacitação e políticas educativas de sensibilização para melhorar o seu processo de tomada de decisão.

**Aspecto 4 - Educação em Meio Ambiente:** da mesma forma como ocorre na área da saúde, em relação às inúmeras ações promovidas de educação em saúde, é importante que haja também a educação em meio ambiente, não só visando a promoção de boas práticas ambientais dos conselheiros, mas sim de toda a população. O Conselho deve internalizar as boas práticas para representar um exemplo perante a comunidade. Tais práticas podem englobar: coleta seletiva de resíduos, uso de material reciclado e ações para reduzir o consumo de água e de energia. Uma vez que tais práticas são vivenciadas no COMUGESAN, as chances de funcionários e representantes se tornarem multiplicadores de ações ambientalmente responsáveis são maiores.

**Aspecto 5 - Informação:** a transparência nos processos de tomada de decisão pode ser alcançada por meio da divulgação das ações nas diversas mídias e não somente por meio de informes internos nos Conselhos. Nesse contexto, sugere-se que o COMUGESAN disponibilize atas e memoriais mais completos e que crie um sistema de informações que facilite a interface sociedade civil/Poder Público.

Além disso, observa-se um maior envolvimento dos representantes do Poder Público por serem esses, na maioria, funcionários do próprio SEMASA. A partir desse dado, é importante que o Conselho disponibilize maiores informações aos representantes da sociedade civil, pois estes não apresentam a mesma vivência, com a mesma intensidade que os funcionários da prefeitura, que lidam diariamente com o tema. Por meio dessa ação, os representantes se sentirão mais aptos a discutir os temas tratados, melhorando a qualidade do processo de tomada de decisão.

**Aspecto 6 - Avaliação Constante:** não somente as políticas precisam ser avaliadas, mas o funcionamento do Conselho também deve ser avaliado e monitorado constantemente por meio de indicadores que permitam diagnosticar os aspectos humanos e institucionais da instância para possíveis correções e adequações. Além do aspecto institucional, o humano se apresenta como fator preponderante para o bom funcionamento da instituição. Dessa forma, é desejável que a cada gestão seja realizada uma pesquisa com os conselheiros para se conhecer o grau de informação acerca de suas atribuições e as do Conselho, visando à criação de um curso de capacitação apropriado para cada nova gestão de conselheiros. Além disso, a aplicação de diagnósticos participativos com a população e com os conselheiros, para encontrar causas e efeitos de possíveis problemas, respectivamente no Município e no funcionamento do Conselho, possivelmente subsidiaria as discussões e as ações do Conselho na gestão ambiental local. Propõe-se que o COMUGESAN planeje suas ações referentes a processos de avaliação. Nesse sentido, o sistema de informações, baseado em indicadores, pode contribuir no monitoramento e gerenciamento político e institucional.

## Referências

AZEVEDO, S.; ANASTÁSIA, F. Governança, accountability e responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 79-97, 2002.

- CASTRO, M. L. et al. Conselho Municipal de Meio Ambiente na formulação de políticas públicas. In: Asociación Peruana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental; AIDIS. *Gestión ambiental en el siglo XXI*. Lima: APIS, 1998. p. 1-20.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 176 p.
- GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3ed. São Paulo: Cortez, 2007. 120p.
- GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 26. ed. Petropólis: Vozes, 2007. p. 79-108.
- MATIAS, H. J. D.; PINHEIRO, J. Q. Desenvolvimento sustentável: um discurso sobre a relação entre desenvolvimento e natureza. *Revista Psicologia e Sociedade*, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p.134-143, 2008.
- PHILIPPI JR, A.; BRUNA, G. C. Política e gestão ambiental. In: PHILIPPI JR, A.; ROMÉRO, M. A. de; BRUNA, G. C. (Org.). *Curso de gestão ambiental*. São Paulo: Manole, 2004. p. 657-714.
- PHILIPPI JR, A. et al. *Gestão ambiental municipal: subsídios para estruturação de Sistema Municipal de Meio Ambiente*. Salvador: CRA, 2004. 128 p.
- PHILIPPI JR, A.; MALHEIROS, T. F. Gestão ambiental local: estratégia para integrar qualidade ambiental urbana e desenvolvimento humano. In: SANTANA, A. P. (Org.). *A cidade e a saúde*. Coimbra: Almedina, 2007. v.1, p. 69-82.
- SACHS, I. *Estratégias de transição para o século XXI*. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.
- SALLES, C. P. *A situação da gestão ambiental no Brasil*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SCHEVISBISKI, R. S. *Regras Institucionais e processo decisório de políticas públicas: uma análise sobre o conselho nacional de saúde (1990 - 2006)*. 2007. 130p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SEMASA - SANEAMENTO AMBIENTAL SANTO ANDRÉ. Regimento Interno do Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Municipal de Santo André. Santo André, 23 fev. 2010. Disponível em: <[http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/Regimento\\_interno\\_do\\_COMUGESAN\\_versão\\_2010.pdf](http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/Regimento_interno_do_COMUGESAN_versão_2010.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2010.
- TEIXEIRA, A. C. Formação dos conselhos no Brasil. In: FARIA, H.; MOREIRA, A.; VERSOLATO, F. (Org). *Você quer um bom Conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.