

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS  
INSTITUTO DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA  
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**



**Dissertação**

**A Influência do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas no  
Processo de Elaboração de Políticas Públicas Ambientais Municipais no  
Período dentre Abril de 2008 e Abril de 2011**

**Felipe Franz Wienke**

**Julho de 2011.**

**FELIPE FRANZ WIENKE**

**A INFLUÊNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTA  
DE PELOTAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS AMBIENTAIS MUNICIPAIS NO PERÍODO DENTRE ABRIL DE  
2008 E ABRIL DE 2011**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof. Dra Rosângela Marione Schulz

Pelotas, 2011.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto

Dra. Lígia Helena Hahn Lüchmann

Dr. Marcelo Kunrath Silva

Dedico o presente trabalho aos familiares, amigos, conhecidos e também desconhecidos, que de uma forma ou outra, foram atingidos pela enxurrada do dia 10 de março de 2011, em São Lourenço do Sul/RS.

A esta comunidade, que chorou pela força das águas, mas que vem se reconstruindo pela força de seu trabalho e de sua esperança, todo o meu respeito, admiração e orgulho.

À minha família, pelo apoio incondicional durante os momentos de dificuldade no desenvolvimento deste trabalho.

Aos colegas deste programa de pós-graduação, pela amizade e companheirismo.

À grande nação mendugueira, pelo ombro amigo de todos os dias, pelas mesas de bar de todas as noites.

Aos colegas conselheiros do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas, pela cordialidade durante as entrevistas e pelo exemplo de luta pela preservação do meio ambiente.

Aos colegas da Advocacia Pereira Lima, pela compreensão e paciência durante as freqüentes ausências nos últimos dois anos.

À professora Maria Thereza Rosa Ribeiro, pela dedicação durante as orientações iniciais deste trabalho.

Ao Sport Clube Internacional, Instituição a qual, em que pese os momentos de raiva, dedico todo o amor do meu coração.

À orientadora e amiga Rosangela Marione Schulz, pela dose sempre precisa de incentivos e de críticas; pela humildade e empenho durante todas as reuniões e, sobretudo, pela amizade e confiança.

A todos, meu sincero agradecimento.

Vamos ao campo  
e não os vemos ao nosso lado,  
no plantio.  
Mas ao tempo da colheita  
lá estão  
e acabam por nos roubar  
até o último grão de trigo.  
Dizem-nos que de nós emana o poder  
mas sempre o temos contra nós.  
Dizem-nos que é preciso  
defender nossos lares  
mas se nos rebelamos contra a opressão  
é sobre nós que marcham os soldados.  
(Eduardo Alves da Costa)

## Resumo

WIENKE, Felipe Franz. **A Influência do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas no Processo de Elaboração de Políticas Públicas Ambientais Municipais no Período dentre Abril de 2008 e Abril de 2011.** 2011. 150 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas.

Os conselhos gestores constituem arenas deliberativas para elaboração e fiscalização de políticas públicas. Na área ambiental, os conselhos municipais de meio ambiente vem obtendo maior importância, sobretudo nos municípios com competência para o licenciamento ambiental. O Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas – COMPAM – colegiado paritário, com a participação de representantes do poder público e da sociedade civil, é a instância superior para o estabelecimento da política ambiental de Pelotas. O presente trabalho tem por objetivo analisar a relação entre o COMPAM e o poder público municipal, averiguando a influência do órgão colegiado sobre as políticas ambientais efetivadas pelo município. Para tanto, o trabalho é organizado em quatro capítulos. Nos primeiros, são analisadas as teorias democráticas deliberativas; a emergência e consolidação dos conselhos gestores e a evolução, no cenário brasileiro, das políticas ambientais. Posteriormente é apresentado o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas, sendo analisada a sua estrutura regimental, sua composição, bem como as deliberações registradas em atas. Em seguida, com a investigação sobre as ações ambientais efetivadas pelo poder público municipal, é averiguada a influência do conselho nas decisões do executivo. Por fim, através de entrevistas com os conselheiros são identificados possíveis aspectos conflituosos na relação entre o COMPAM e o executivo. As conclusões do trabalho demonstram que existe um quadro de obstrução no diálogo do conselho com a administração municipal, o qual é provocado tanto pela postura do órgão colegiado, como do poder público municipal.

Palavras Chaves: Conselhos Gestores. Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas. Políticas públicas ambientais. Democracia Deliberativa.

## Abstract

WIENKE, Felipe Franz. **A Influência do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas no Processo de Elaboração de Políticas Públicas Ambientais Municipais no Período dentre Abril de 2008 e Abril de 2011.** 2011. 150 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas.

The management councils are deliberative arenas for the preparation and monitoring of public policies. In the environmental zone, the municipal councils for the environment is getting more important, especially in municipalities with responsibility for environmental licensing. The City Council Environmental Protection of Pelotas - COMPAM - collegiate parity with the participation of representatives from government and civil society, is the organism higher for the establishment of environmental policy in Pelotas. This study aims to examine the relationship between the COMPAM and the municipal government by examining the influence of the collegiate on environmental policies effected by the municipality. To this end, the work is organized into four chapters. In the first, we analyze the deliberative democratic theories, the emergence and consolidation of management councils and the evolution, in the Brazilian scenario, of the environmental policies. Later, it presented the City Council Environmental Protection of Pelotas, being analyzed its regimental structure, composition, and the deliberations recorded in minutes. Then, with the research about the environmental actions by the municipal government, is investigated the influence of the COMPAM on executive decisions. Finally, through interviews with the conselors are identified potential conflicting aspects in the relationship between the COMPAM and the municipality. The conclusions of the study show that there is an obstruction in the dialogue of the COMPAM with the municipal council, which is caused both by the attitude of the collegiate such as the municipal government.

Keywords: management councils. City Council Environmental Protection of Pelotas. Environmental public policies. Deliberative democracy.



## Lista de Ilustrações e Gráficos

|              |   |     |
|--------------|---|-----|
| Ilustração 1 | Relação sociedade civil – COMPAM – poder público municipal.....                       | 99  |
| Gráfico 1    | Nível de escolaridade dos conselheiros do COMPAM.....                                 | 83  |
| Gráfico 2    | Renda mensal média dos conselheiros do COMPAM.....                                    | 84  |
| Gráfico 3    | Vinculação partidária dos conselheiros do COMPAM.....                                 | 85  |
| Gráfico 4    | Tempo que as entidades estão representadas no COMPAM.....                             | 85  |
| Gráfico 5    | Tempo que os conselheiros participam do COMPAM.....                                   | 86  |
| Gráfico 6    | Modo como ocorre a indicação do conselheiro pela entidade.....                        | 88  |
| Gráfico 7    | Comunicação entre conselheiro e entidade/órgão público.....                           | 88  |
| Gráfico 8    | Visão dos conselheiros sobre a principal função do conselho.....                      | 95  |
| Gráfico 9    | Visão dos conselheiros sobre o processo de elaboração da pauta das reuniões.....      | 96  |
| Gráfico 10   | Opinião dos conselheiros acerca da independência político do COMPAM .....             | 98  |
| Gráfico 11   | Conhecimento dos conselheiros do COMPAM sobre as políticas ambientais de Pelotas..... | 140 |
| Gráfico 12   | Conhecimento dos conselheiros acerca das políticas ambientais de Pelotas.....         | 142 |

- Gráfico 13 Percepção dos representantes do poder público municipal acerca da legitimidade do COMPAM perante a comunidade..... 143
- Gráfico 14 Percepção dos conselheiros que não representam o executivo municipal sobre a relação do COMPAM com o poder público..... 145
- Gráfico 15 Participação dos representantes da SQA durante as reuniões da plenária do COMPAM de 2010..... 147

### Lista de Tabelas

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| Tabela 1 | Relação das atas das reuniões ordinárias analisadas.....  | 103 |
| Tabela 2 | Resumo das discussões sobre o Pontal da Barra durante reunião de 19 de maio de 2008.....  | 117 |
| Tabela 3 | Resumo das discussões sobre a demora no repasse de verbas do FMAM durante a reunião ordinária de agosto de 2008.....  | 122 |
| Tabela 4 | Resumo das deliberações registradas na ata da reunião extraordinária de 13 de julho de 2009, tendo como foco o atrito entre o COMPAM e o poder executivo municipal..... | 123 |
| Tabela 5 | Temática deliberadas pelo COMPAM e entidades que indicaram assunto para a pauta.....  | 127 |
| Tabela 6 | Notícias veiculadas no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Pelotas sobre a temática “áreas verdes”.....  | 130 |
| Tabela 7 | Notícias veiculadas no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Pelotas sobre a temática “saneamento básico”.....   | 131 |
| Tabela 8 | Resumo das ações do poder público selecionadas e averiguação de sua discussão no COMPAM.....  | 136 |
| Tabela 9 | Resposta dos conselheiros acerca dos problemas de relacionamento entre COMPAM e poder público municipal.....  | 153 |

### **Lista de abreviatura e siglas**

|         |   |
|---------|---|
| AEAP    | Associação de Arquitetos e Engenheiros de Pelotas                       |
| AGAPAN  | Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural                       |
| APL     | Academia Pelotense de Letras  |
| APP     | Área de Preservação Permanente  |
| BIRD    | Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento               |
| CAIAPAM | Cadastro Municipal de Instrumento e Atividades de Proteção Ambiental    |
| CEA     | Centro de Estudos Ambientais  |
| CIPEL   | Centro de Indústria de Pelotas  |
| CNEA    | Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas                           |
| COMPAM  | Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas                     |
| CONCULT | Conselho Municipal de Cultura de Pelotas                                |
| CONAMA  | Conselho Nacional de Meio Ambiente                                      |
| CREA    | Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia                |
| CTPPDA  | Câmara Técnica Permanente do Plano Diretor de Arborização               |
| CTPPGPN | Câmara Técnica Permanente de Patrimônio Genético e Paisagístico Natural |
| DPA     | Departamento de Política Ambiental                                      |
| EMBRAPA | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária                             |

|         |  |
|---------|--|
| FBCN    | Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza                             |
| FEPAM   | Fundação Estadual de Proteção Ambiental  |
| FMAM    | Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental                            |
| GAEC    | Grupo de Apoio a Cultura e Esporte   |
| GEEPAA  | Grupo Especial de Estudos e Proteção do Ambiente Aquático do Rio Grande do Sul |
| IFSUL   | Instituto Federal Sul-rio-grandense  |
| OAB     | Ordem dos Advogados do Brasil  |
| OP      | Orçamento participativo  |
| OMS     | Organização Mundial de Saúde   |
| ONG     | Organização não governamental  |
| ONU     | União das Nações Unidas  |
| PC do B | Partido Comunista do Brasil  |
| PP      | Partido Progressista   |
| PT      | Partido dos Trabalhadores  |
| PTB     | Partido Trabalhista Brasileiro   |
| RAMB    | Relatório Anual de Qualidade Ambiental   |
| RPPN    | Reserva Particular de Proteção Natural   |
| SAAE    | Serviço Autônomo de Água e Esgoto  |
| SANEP   | Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas                                      |
| SECULT  | Secretaria Municipal de Cultura  |
| SEEB    | Sindicato dos Empregados de Estabelecimentos Bancários de Pelotas e Região     |
| SMS     | Secretaria Municipal de Saúde  |
| SMU     | Secretaria Municipal de Urbanismo  |
| SQA     | Secretaria de Qualidade Ambiental  |
| STF     | Supremo Tribunal Federal   |

|        |  |
|--------|--|
| STICAP | Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Cooperativas da Alimentação de Pelotas e Região |
| UGP    | Unidade Gerenciadora de Projetos   |
| WWF    | World Wildlife Fund  |

## Sumário

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introdução.....</b>   | <b>18</b> |
| <br>   |           |
| <b>1. A deliberação democrática de políticas públicas no Brasil: a emergência dos Conselhos Gestores.....</b>  | <b>23</b> |
| 1.1. A evolução e consolidação do ideal democrático: do conceito elitista à democracia deliberativa.....   | 24        |
| 1.2. Sociedade Civil e cidadania: ressignificações necessárias para uma proposta democrática deliberativa.....   | 37        |
| 1.3. A emergência de espaços deliberativos de elaboração e controle de políticas públicas.....   | 44        |
| 1.4. A problemática da representação nos conselhos gestores.....   | 50        |
| <br>   |           |
| <b>2. Política Ambiental no Brasil: da emergência do ambientalismo à consolidação de estruturas deliberativas de elaboração de políticas ambientais.....</b> | <b>56</b> |
| 2.1. A emergência do ambientalismo: da visão estética à globalização dos movimentos ambientais.....  | 57        |
| 2.2. Políticas ambientais no Brasil: a inclusão da participação como princípio orientador das ações públicas.....  | 65        |

|  |           |
|--|-----------|
| 2.3. O Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas: a reunião do poder público e da sociedade civil: mas quem são estes atores?..... | 73        |
| 2.3.1. A representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas.....  | 75        |
| 2.3.2. A representação do poder público no Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas.....  | 80        |
| 2.3.3. Características da representação da sociedade civil e do poder público no Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas....     | 82        |
| <b>3. Políticas Públicas de Meio Ambiente em Pelotas: entre as deliberações do COMPAM e as efetivações do poder executivo.....</b>           | <b>91</b> |
| 3.1. A institucionalização do COMPAM: estrutura e organização do órgão colegiado.....  | 92        |
| 3.2. Políticas Ambientais no COMPAM: mas afinal, o que a plenária delibera?.....   | 102       |
| 3.2.1. Recuperação, manutenção e ampliação de áreas verdes.....  | 104       |
| 3.2.2. Qualificação da orla da praia do Laranjal.....  | 112       |
| 3.2.3. Melhoria dos serviços de saneamento básico e proteção dos Recursos Hídricos.....  | 114       |
| 3.2.4. Controle da poluição sonora.....  | 115       |
| 3.2.5. Resolução do problema da ocupação do Pontal da Barra.....   | 116       |
| 3.2.6. Estrutura administrativa da Secretária de Qualidade Ambiental e do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas.....           | 120       |
| 3.2.6.1 Estrutura administrativa do COMPAM.....  | 121       |
| 3.2.6.2. Estrutura administrativa da Secretaria de Qualidade Ambiental.....  | 125       |
| 3.3. Políticas ambientais de meio ambiente em Pelotas: análise das políticas ambientais concretizadas.....                                   | 128       |



|  |            |
|--|------------|
| <b>4. Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas VS poder público municipal: quem ganha nesta partida?.....</b> | <b>138</b> |
| 4.1 A avaliação das políticas ambientais no município de Pelotas pelos integrantes do COMPAM .....                       | 138        |
| 4.2. Poder público e sociedade civil: os pontos de atrito desta Relação.....   | 144        |
| 4.3. Reconstruindo a deliberação no COMPAM: caminhos para a qualificação da política ambiental.....                      | 154        |
| <b>Conclusão.....</b>  | <b>159</b> |
| <b>Referências.....</b>  | <b>164</b> |

## Introdução

O surgimento e consolidação dos conselhos gestores no cenário político brasileiro vem instigando o trabalho de diversos pesquisadores. O número de conselhos institucionalizados no país, nas mais diversas áreas, exige pesquisas aprofundadas acerca da efetividade que estes colegiados vem alcançando nos processos de elaboração de políticas públicas.

O presente trabalho analisa as relações entre o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas – COMPAM e o poder público municipal, dentre os meses de abril de 2008 e abril de 2011.

A opção pela análise das relações entre o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas e o poder executivo deste município possui um duplo motivo. Inicialmente pela sua estrutura legal e regimental, a qual lhe dá status de órgão máximo no estabelecimento da política ambiental de Pelotas e, num segundo momento, por ser um colegiado estruturado a um considerável período de tempo (desde 1994), sendo responsável pelo gerenciamento de um fundo público destinado à recuperação e preservação ambiental.

A efetivação das políticas deliberadas pelos órgãos colegiados não dependem apenas do conselho, sendo necessária a sua concretização pela administração pública.

O problema proposto na presente dissertação busca averiguar se o COMPAM, órgão máximo no estabelecimento da política ambiental de Pelotas, tem obtido sucesso em influenciar as políticas públicas efetivadas pelo poder executivo municipal.

A hipótese lançada indica que o conselho gestor referido, em que pese à participação de diversas entidades importantes no cenário político local, não consegue impor políticas ambientais ao poder público municipal. Tal fato seria decorrente tanto de uma resistência do executivo em dialogar com o conselho, como de uma inaptidão do conselho em exigir sua participação no processo de construção da agenda ambiental.

Assim, a presente dissertação tem por objetivo geral averiguar a relevância, ou não, do Conselho Municipal de Proteção Ambiental nas políticas públicas efetivadas pela administração municipal de Pelotas.

Como objetivos específicos, são enumerados os seguintes:

- a) Analisar teoricamente a crise do modelo democrático denominado elitista pela literatura e o surgimento das propostas deliberativas;
- b) analisar a emergência dos conselhos gestores de políticas públicas no cenário político brasileiro;
- c) pesquisar sobre o modo como a literatura vem encarando a questão da representatividade nos conselhos gestores;
- d) apresentar o surgimento do discurso ambientalista nas esferas da sociedade civil, do Estado, do campo científico e da economia;
- e) averiguar a evolução das políticas ambientais no Brasil, bem como de instrumentos participativos para elaboração das mesmas;
- f) pesquisar sobre as entidades que integram o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas - COMPAM;
- g) analisar os marcos legais e regimentais do COMPAM;
- h) conhecer as questões ambientais mais relevantes do ponto de vista dos conselheiros do COMPAM e averiguar as deliberações da sua plenária sobre estas temáticas no período compreendendo abril de 2008 e abril de 2011;
- i) averiguar as políticas públicas desenvolvidas pelo município de Pelotas dentre abril de 2008 e abril de 2011.

j) averiguar a existência de conflitos políticos na relação entre o COMPAM e o poder público municipal;

l) traçar desafios e perspectivas para uma melhor sistemática de relação entre o conselho e governo.

A metodologia utilizada para se atender tais objetivos inclui análise bibliográfica e a coleta de informações sobre o conselho. Os dados empíricos são coletados basicamente de três fontes: entrevistas efetuadas com os conselheiros do COMPAM, análise das atas de reuniões da plenária localizadas na secretaria do colegiado e das entidades, e notícias veiculadas no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Pelotas.

Sobre a fase de entrevistas é necessário se fazer a seguinte exposição. Nem todos os conselheiros foram localizados e se dispuseram a realizar as entrevistas, no período de coleta de dados deste trabalho, o qual decorreu de janeiro até o início de maio de 2011. No segmento de representantes da sociedade civil, o Centro de Indústria de Pelotas – CIPEL, não respondeu aos diversos contatos efetuados. Ressalte-se também que esta entidade não compareceu às reuniões da plenária de 2011 até a data de conclusão deste trabalho (junho de 2011). No segmento do poder público, três entidades não foram entrevistadas. Duas por dificuldade de contato e agendamento das entrevistas (Secretaria Municipal de Saúde – SMS e Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU). A outra entidade, Ordem dos Advogados do Brasil/Subseção Pelotas, é representada no COMPAM pelo próprio autor desta pesquisa. Assim, as informações referentes à OAB somente foram utilizadas quando se tratavam de dados absolutamente objetivos, desprovidos de qualquer fundamentação valorativa e opinativa, como, por exemplo, tempo de participação da entidade no conselho, escolaridade do representante, etc.

O trabalho a seguir desenvolvido é estruturado em quatro capítulos.

No primeiro apresentam-se os marcos teóricos da crise do modelo democrático elitista, bem como o surgimento das propostas deliberativas, com a teoria comunicativa de Habermas, aprofundada por Cohen (que salientou a necessidade de institucionalização de espaços de comunicação entre Estado e

sociedade civil) e Bohman (que focou seu pensamento numa teoria dialógica). Demonstra-se também a evolução dos conceitos de sociedade civil e cidadania, conceitos estes de fundamental importância para explicar a emergência de novos atores no cenário político brasileiro. É ressaltado, neste momento, o surgimento e consolidação dos conselhos gestores de políticas públicas, sobretudo, no fim da década de 1980 até meados da década de 1990. Por fim, é apresentada a problemática da representatividade das entidades que compõem os conselhos, sugerindo-se critérios de legitimidade distintos para os segmentos do poder público e da sociedade civil.

No capítulo seguinte, o trabalho aborda o processo de emergência do discurso ambientalista, focando, através de uma abordagem histórica, a complexidade do pensamento dos movimentos ambientais, bem como a forma como este discurso invade as esferas da sociedade civil, do poder público, da economia e dos círculos científicos e acadêmicos. A construção de uma teoria democrática para as políticas ambientais também é apresentada neste capítulo, quando se demonstra a forma como o Estado brasileiro passou a incorporar novos instrumentos participativos no arcabouço normativo relativo à proteção do meio ambiente, principalmente após a Conferência de Estocolmo de 1972.

Concluindo esta etapa, é apresentado o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas, objeto de pesquisa neste trabalho. Propõe-se inicialmente uma ilustração detalhada de quem são os atores políticos que participam do colegiado e quais são as condições para a representação das entidades no conselho.

Nesta fase, as entrevistas realizadas com os conselheiros ganham destaque, na medida em que se busca averiguar as particularidades dos diversos conselheiros, bem como das entidades, que compõem a plenária do COMPAM.

No terceiro capítulo, o foco do trabalho se volta para as deliberações do COMPAM e para as políticas ambientais desenvolvidas em Pelotas. Inicialmente são apresentados os marcos legais e regimentais do conselho, suas atribuições, prerrogativas, bem como a concepção dos próprios conselheiros acerca do funcionamento do colegiado.

Posteriormente, foi analisado o processo de deliberação das questões ambientais pelo colegiado. A partir da opinião dos conselheiros acerca das problemáticas ambientais mais relevantes em Pelotas, elaborou-se um rol de questões que foram apreciadas individualmente. Ao mesmo tempo, foi realizada a averiguação de todas as deliberações sobre estes temas nas atas de reuniões da plenária do conselho, buscando-se conhecer as discussões do colegiado sobre os pontos tidos como relevantes. Pretende-se concluir, neste momento, se o conselho delibera as questões ambientais importantes no cenário local.

Na etapa seguinte, através de informações obtidas no endereço eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Pelotas, bem como de entrevista com o ex-secretário de qualidade ambiental, Sr. Mateus Lopes (secretário municipal na maior parte do período investigado neste trabalho) buscou-se conhecer quais as ações ambientais divulgadas pelo poder público local em relação às temáticas apontadas como relevantes.

Busca-se aqui averiguar se ações públicas relativas às temáticas arroladas foram concretizadas, bem como se as opções do executivo foram discutidas no conselho.

No quarto capítulo desta dissertação, é salientada a relação Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas com o poder público municipal. Pretende-se constatar eventuais conflitos nessa comunicação, bem como possíveis causas e para os mesmos.

Finalmente, na conclusão, são retomados os pontos principais do trabalho, bem como salientadas algumas constatações relevantes na pesquisa desenvolvida.

## Capítulo 1

### **A deliberação democrática de políticas públicas no Brasil: a emergência dos Conselhos Gestores**

A ciência política vem apresentando novos paradigmas para a teoria democrática. A superação de conceitos clássicos do chamado elitismo democrático enfatizou a perspectiva da participação de novos atores políticos da sociedade civil na esfera pública.

A percepção de que o modelo democrático representativo apresenta limites, decorrentes da própria complexidade da sociedade, reflete-se num contexto político que ressalta o distanciamento entre representantes e representados e o esgotamento dos partidos como local de excelência da disputa política (SCHULZ, 2006, p. 201).

A redemocratização do Brasil possibilitou uma inovação de instrumentos deliberativos na nova ordem constitucional, os quais propunham a institucionalização de canais de diálogo entre a esfera estatal e a sociedade civil. Uma das experiências mais relevantes talvez seja decorrente do surgimento dos Conselhos Gestores de Políticas, instituições deliberativas de composição híbrida entre representantes das comunidades e do poder público.

Curiosamente, o conceito de conselhos não surge em regimes democráticos. A consulta surge em modelos autoritários, quando o monarca, tendo que decidir sozinho, acabava por se cercar de conselheiros (DI PIETRO, 1993, 130). A roupagem democrática conferida a estes órgãos é recente, observada, sobretudo, a partir da luta pela redemocratização do país,

quando diversos atores políticos, como ONGs, sindicatos, associações, etc., passaram a pleitear espaço de participação nos processos de elaboração e fiscalização de políticas públicas<sup>1</sup>.

Neste capítulo pretende-se analisar brevemente como a ciência política dá conta das transformações da democracia desde as revoluções liberais no ocidente (1.1), bem como evoluem, neste período, os conceitos de sociedade civil e cidadania (1.2).

É analisada também a emergência e consolidação no Brasil, sobretudo após o fim do regime militar pós-64, dos órgãos colegiados deliberativos de elaboração e fiscalização de políticas públicas, compostos por representantes da sociedade civil e do poder público institucionalizado (1.3). Por fim, busca-se questionar a problemática da representação nestas arenas de disputa política, enfocando-se os diferentes discursos de legitimidade das entidades civis e governamentais que compõe os conselhos (1.4).

### **1.1. A evolução e consolidação do ideal democrático: do conceito elitista à democracia deliberativa.**

Ainda hoje boa parte dos indivíduos costuma identificar o exercício da cidadania e da própria democracia com os processos eleitorais, nos quais são definidos os representantes que passam a constituir os governos. A formação dos governos, nesta linha, é o objetivo final da democracia, que através da vontade da maioria, legitima as ações dos representantes.

Esta visão democrática herda diretamente os princípios da democracia liberal clássica, concebida após as revoluções burguesas do século XVIII e que surge em oposição ao Estado absoluto, gerador de entraves ao desenvolvimento da expansão capitalista. Este modelo se caracteriza, entre

---

<sup>1</sup> Os Conselhos, no Brasil, não são instituições tão recentes. A criação do Conselho Superior de Educação, a título exemplificativo, reporta ao ano de 1911. Entretanto, é evidente a distinção de composição deste órgão, a qual se mostra muito mais restrita do que as roupagens atuais. Decreto nº 8659, de 5 de abril de 1911, art. 12:

*O Conselho Superior de Ensino compor-se-á dos directores das faculdades de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia, de direito de S. Paulo e de Pernambuco, da Escola Polytechnica do Rio de Janeiro, do director do Collegio Pedro II e de um docente de cada um dos estabelecimentos citados.*



outros aspectos, pela divisão rígida da sociedade entre uma esfera pública (Estado) e uma esfera privada (sociedade civil) (LOBATO, 1998, p. 144).

Partindo desta dicotomia, o liberalismo sustenta uma postura antiestatal e antipolítica (retomada sob o neoliberalismo) que o conduz não apenas a postular a atuação mínima do Estado (o Estado reduzido ao mínimo necessário), mas também a subestimar a existência do poder e da política na sociedade civil. Desta forma produz uma drástica redução do escopo do político, que tem sua contrapartida na defesa da ampliação das fronteiras do mercado, desaconselhando a ação social e política com base na suposição de que apenas a ação econômica privada conduz ao bem-estar social (a mão invisível do mercado, de Adam Smith) (ANDRADE, 2003, p. 68).

A consolidação do liberalismo político se dá concomitantemente com a constituição de formas republicanas e parlamentares de organização do poder político e com a extensão do processo de mercantilização, sendo legitimado pela revolução francesa e pela Declaração dos Direitos do Homem.

Entretanto, o pensamento liberal não demonstrou, em seu surgimento, uma preocupação com os princípios democráticos. O processo de formação do Estado Liberal é identificado com o progressivo alargamento das esferas de liberdade dos indivíduos e com a progressiva emancipação da sociedade em relação ao Estado (BOBBIO, 2000, p. 22). O liberalismo, portanto, não apresenta qualquer compromisso com a democracia, buscando, primordialmente, contrapor o Estado de direito ao Estado absoluto (ibid, p. 29):

Um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras. Um governo democrático não dá vida necessariamente a um Estado Liberal: ao contrário, o Estado liberal clássico foi posto em crise pelo progressivo processo de democratização produzido pela gradual ampliação do sufrágio até o sufrágio universal (ibid, p. 7-8).

Nesta linha, segundo Bobbio (ibid., p. 43), a democracia pode ser considerada como o desenvolvimento natural do Estado Liberal, na medida em

que o único modo de tornar possível o exercício da soberania popular é atribuir ao maior número de cidadãos o direito de participar direta ou indiretamente na tomada das decisões coletivas. Em decorrência disso, as tradicionais teorias sobre evolução dos direitos no ocidente apontam os direitos políticos como direitos de segunda geração, sucessores dos direitos individuais, de primeira geração<sup>2</sup>.

A democracia representativa nasce da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em melhores condições de avaliar quais seriam os interesses gerais do que os próprios cidadãos, os quais estariam focados nos seus interesses particulares. Os autores clássicos do liberalismo, como Rousseau, ao tratar do processo de formação da vontade geral, deram ênfase ao processo decisório no interior do processo deliberativo. Rousseau identifica, assim, a vontade geral com o processo de aferição da vontade da maioria, propondo uma concepção de democracia baseada em dois elementos: (a) a decisão como o elemento central da deliberação e (b) a idéia de que, uma vez aferida a vontade da maioria, a posição perdedora nada mais represente do que um erro definido por intermédio de um processo eleitoral (AVRITZER, 2000, p. 25-26).

Rousseau, porém, se mostrava contrário às práticas de representação. Segundo apontou, o povo perde a sua liberdade quando cede sua soberania aos representantes. Nesta linha, o povo somente seria soberano durante as eleições, voltando a ser escravo após este período. Em caminho distinto, contudo, parecem ter sido mais fortes as idéias de Burke e Stuart Mill, para quem os representantes seriam sempre mais experientes e superiores aos eleitores, bem como as de Benjamim Constant, segundo o qual um sistema democrático direto não seria mais viável para a época, mas alertando para o fato de que caberia à sociedade civil exercer uma vigilância ativa sobre seus representantes (WOLKMER, 2001).

Independentemente de tais críticas, o fato é que o ideal representativo, que inspiraria grande parte dos Estados ocidentais modernos, inaugura uma nova etapa na formação dos governos, substituindo a vontade do soberano

---

<sup>2</sup> Bobbio apresenta uma análise desta teoria em sua obra *A Era dos Direitos* (Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 49-66)

pela vontade dos representantes eleitos pela parcela da sociedade economicamente livre para votar. Importante salientar que a racionalidade iluminista defenderia o não exercício do direito de voto àqueles que estivessem em situação financeira de inferioridade, uma vez que estes não seriam livres e independentes para exercer tal função (BIRNFIELD, 2006, p. 36).

Em síntese, o modelo democrático que se consolida no curso no ocidente é pautado no princípio representativo, com uma paulatina ampliação do sufrágio no curso do século XX. A ciência política aponta, neste período, duas ondas de ampliação e retração de democratização, que se seguem, principalmente, após a primeira e segunda guerras mundiais (HUNTINGTON, 1993, p. 13-16).

A primeira delas teve origem com a independência americana e a revolução francesa, conquistando destaque no continente europeu no curso do século XIX. A primeira onda de retração é observada a partir do momento em que o senso comum passou a entender a democracia como uma tendência natural do progresso social. Entretanto, nas décadas de 1920 e 1930 o desenvolvimento político provocou o distanciamento da democracia, com o retorno de formas autoritárias de governo, sobretudo na Europa (Ibid).

A segunda onda de democratização, de duração mais curta, tem início após a segunda guerra mundial, com a reintrodução de modelos democráticos na Europa e na América Latina. Esta é seguida de uma segunda onda de retração que inicia na década de 60, sendo observada, sobretudo, no continente latino-americano, quando regimes militares alteram a ordem institucional no Peru (1962), no Brasil (1964), na Bolívia (1964), na Argentina (1966), no Equador (1972), no Chile (1973) e no Uruguai (1973).

Em ambas as ondas de democratização acima referidas, a representação foi o procedimento que serviu para legitimar a formação de governos, numa proposta política que se tornou hegemônica no curso do século XX.

O século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática. Esta disputa travada, ao final de cada uma das guerras mundiais e, ao longo do período da guerra fria, envolve dois debates principais: na primeira

metade do século o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia (Weber, 1919; Schmitt, 1926; Kelsen, 1929; Michels, 1949; Schumpeter, 1942). Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos. Essa foi a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra, em particular, nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização (AVRITZER, SANTOS, 2003, p.39).

Avritzer destaca dois grandes momentos que indicam a emergência da centralidade da representação. No primeiro, ela assume uma feição lógica-hipotética e no qual não há uma instituição política que a institua. A discussão se reduz à legitimidade do contrato social no processo de constituição dos governos. O segundo momento esteve pautado por uma teoria sobre o revezamento dos governantes no poder.

O republicanismo europeu jamais trabalhou com o conceito de eleição e sim com a idéia do sorteio enquanto fundante do revezamento dos indivíduos no poder. Manin mostra como o conceito de eleição foi sendo trazido progressivamente para o centro da teoria republicana, levando a uma mudança de concepção: em vez de legitimidade do revezamento dos indivíduos no poder, a teoria da representação passou a se preocupar com que aquele que ocupasse o poder detivesse a autorização de todos os indivíduos, transformando a representação em uma forma de governo (AVRITZER, 2007, p. 448).

Consolida-se, assim, a concepção elitista de democracia, definida como um método para eleger os líderes políticos e organizar os governos, apresentando-se como o único modelo apropriado para as condições sociais modernas (COHEN, ARATO, 2000, p. 24).

El modelo elitista de democracia se enorgullece de proporcionar una explicación operativa y empíricamente descriptiva de las prácticas de los estados cuya forma de organización política se considera democrática. En el no hay

pretensión de que los votantes establezcan la agenda política ou tomen las decisiones políticas; ellos ni generan los temas a tratar ni eligen las políticas (Ibid., p. 25).

Foi a obra de Shumpeter (1942, apud AVRITZER e SOUZA, 2003 p. 45), porém, que teve maior relevância no pensamento do que denominou de elitismo democrático. Segundo este autor, o processo democrático é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas.

Nesta linha, Avritzer e Santos (2003, p. 44) destacam três aspectos que caracterizam a concepção elitista hegemônica de democracia na modernidade: a relação entre procedimento e forma; o papel da burocracia na vida democrática; e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala.

O procedimento, a partir da obra de Kelsen, reduziu o problema da legitimidade ao problema da legalidade, encarando a democracia como forma, e não como substância. Bobbio, de forma semelhante, transformou o procedimentalismo em regras de formação do governo representativo, de modo que a democracia ficaria reduzida ao conjunto de regras para a formação das maiorias (Ibid).

O segundo aspecto refere-se ao papel fundamental da burocracia na concepção hegemônica de democracia. A complexidade da administração estatal levou a consolidação de burocracias especializadas, processo este que se fortaleceu a partir do segundo período pós-guerra.

Ao longo da segunda metade do século XX, a discussão sobre complexidade e a inevitabilidade da burocracia foi-se fortalecendo na mesma medida em que as funções do Estado também foram crescendo com a instituição do *welfare state* nos países europeus. Com o crescimento das funções do Estado ligadas ao bem-estar social, a discussão sobre o interesse no crescimento da burocracia foi mudando de tom e adquirindo uma conotação positiva (a exceção aqui é a obra de Michel Foucault) (Ibid., p. 47).

Avritzer e Santos questionam a capacidade da burocracia estatal lidar com problemas administrativos que exijam soluções plurais e dinâmicas, uma vez que é evidente a inaptidão destas *para agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, ambiental ou cultural* (Ibid., p. 48).

No que se refere, por fim, à inevitabilidade da representação nas sociedades de grande escala, os autores expõem que a representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento, refletindo assim em uma dificuldade de representar agendas e identidades específicas (Ibid., p. 50).

Em síntese, o conceito hegemônico de democracia, que pautou a ação política nas repúblicas ocidentais durante boa parte do século XX, está vinculado ao procedimento representativo de formações de governos.

Com a terceira onda de democratização, manifestada na Europa Meridional, na América Latina, em parte da Ásia e em parte dos países pertencentes ao antigo bloco soviético, ganhou destaque a discussão sobre a qualidade das democracias, com uma forte crítica sobre os pilares da democracia liberal. Neste contexto, a ciência política diagnosticou o esgotamento do modelo democrático representativo clássico. Delgado (1988, apud WOLKMER, 2001, p. 8) aponta seis causas explicativas para a crise deste modelo, estreitamente ligadas à crise de legitimidade das instituições políticas, quais sejam, (a) os sucessivos descumprimentos dos programas de governo; (b) o fenômeno da corrupção da classe política; (c) o declínio de vastos setores sociais; (d) a complexidade das demandas e na especialização técnica; (e) a crise dos grandes discursos de legitimação e, finalmente, (f) a influência dos meios de comunicação.

Assim, nas últimas décadas do século XX, os modelos representativos de baixa intensidade entram em crise, quando passam a ser discutidos modelos democráticos alternativos ao proposto pelo liberalismo clássico. Destacam-se aqui três autores, os quais propõem uma nova dinâmica para a relação entre a sociedade civil e o Estado: Habermas, Cohen e Bohman.

Habermas, atento à forma como os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático, elabora o conceito de democracia discursiva/deliberativa. Tendo em vista que a teoria democrática convencional (fundada na sistemática do voto) não é suficiente para legitimar a democracia, sua teoria do discurso propõe um procedimento ideal para a deliberação e tomadas de decisões, avançando em termos de fundamentação e legitimação das regras democráticas.

O autor salienta que somente o poder político instituído tem o poder de tomar as decisões, as estruturas comunicativas, que funcionam como canais de diálogo entre a sociedade civil e o poder público, reagem como sensores às pressões dos problemas sociais e estimulam decisões influentes. Em síntese, a opinião pública, transformada em poder comunicativo, não tem o poder de determinar o sistema administrativo, mas busca direcioná-lo.

Habermas (2003b, p. 284) destaca que a opinião pública é uma ficção do direito público, diretamente controlada pela manipulação da mídia. Habermas afirma existir dois setores de comunicação politicamente relevantes: um sistema de opiniões informais, pessoais, não-públicas (formadas grupalmente, em geral, na família, na vizinhança, nos colegas de trabalho) e um sistema de opiniões formais, institucionalmente autorizadas, quase-públicas.

No primeiro grupo se encontram pessoas que dispõem de opiniões refletidas, formadas em debates literários e intelectuais. A esfera de comunicação de uma opinião quase-pública é distinta. Essas opiniões formais podem ser referidas a instituições reconhecidas, sendo oficialmente autorizadas (Ibid.).

Aí se trata, em primeira linha, de opiniões que circulam num círculo relativamente estreito, para além da massa populacional, entre a imprensa política, o jornalismo opinativo em geral e os órgãos consultivos, orientadores, deliberativos com competências políticas ou politicamente relevantes (gabinetes, comissões governamentais, grêmios administrativos, comissões parlamentares, direções partidárias, secretariados de sindicatos, etc). Embora essas opiniões quase-públicas possam ser endereçadas a um público amplo, elas não preenchem as condições de um

pensamento público conforme o modelo liberal. Enquanto opiniões institucionalmente autorizadas, elas são sempre privilegiadas e não alcançam nenhuma correspondência recíproca com a massa não-organizada do “público”. (Ibid., p. 286)

Uma opinião rigorosamente pública somente é estabelecida na medida em que ambos os setores de comunicação passam a ser intermediados por uma publicidade crítica. Tal mediação é possível por meio da participação de pessoas privadas *num processo de comunicação formal conduzido através das esferas públicas internas às organizações (ibid).*

O contexto comunicativo de um público só consegue estabelecer-se de tal modo que o circuito formalmente há pouco fechado da opinião quase-pública passa a ser intermediado com o setor informal das opiniões até então não-públicas através de uma publicidade crítica efetivada em esferas públicas internas às organizações (Ibid., p. 190).

Neste sentido, a política deliberativa é definida por meio de duas vias: *a formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extra-institucionais (FARIA, 2000, p. 50)*. A inter-relação entre estes espaços caracteriza a possibilidade de um governo legítimo.

A legitimidade das decisões emanadas pelo poder público constitui reflexo da vontade coletiva organizada através da participação política em fóruns públicos de deliberação. Observa-se assim uma reconfiguração da esfera pública, como o local no qual os problemas que afetam o conjunto da sociedade são absorvidos, discutidos e tematizados. A pressão que esta deliberação impõe ao poder institucional deve ser convincente ao ponto de consolidar uma mudança de comportamento no sistema político. *A esfera pública funciona, portanto, como uma caixa de ressonância dos problemas que devem ser trabalhados pelo sistema político (Ibid., p. 53)*.

A soberania dissolvida comunicativamente faz-se valer no poder dos discursos públicos, que nasce de espaços públicos



autônomos, mas tem de tomar forma nas decisões de instituições de formação de opinião e vontade concebidas democraticamente, porque a obrigação de responder pelas decisões requer uma responsabilidade institucional clara. O poder comunicativo é exercido no modo de assédio. Ele atua sobre as premissas dos processos decisórios do sistema administrativo sem intenção de conquista, a fim de apresentar seus imperativos na única linguagem que a cidadela sitiada entende: ele gere o *pool* de fundamentos com os quais o poder administrativo pode lidar instrumentalmente, sem contudo poder ignorá-los tais como são concebidos juridicamente (HABERMAS, 1990, p. 111).

Cohen e Bohman buscam operacionalizar a democracia deliberativa proposta por Habermas, avançando em algumas de suas posições.

Cohen salienta a importância da participação pública dos cidadãos, rompendo com a visão elitista de democracia, mas critica o baixo grau de efetividade que o modelo de Habermas proporciona no que se refere à capacidade de influência da sociedade civil sobre as decisões políticas. O autor sugere, assim, formas institucionalizadas de participação dos cidadãos no nível local para resolver diretamente problemas que dizem respeito às suas diferentes realidades social, política e cultural. Tais instituições seriam capazes de minorar os dilemas de organização que os atores da sociedade civil lidam cotidianamente, além de democratizar as estruturas estatais a partir da inclusão política e social de novas vozes (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 4).

El modelo participativo de la democracia sostiene que lo que hace a los buenos líderes también hace a los buenos ciudadanos: la participación activa en el gobernar y en el ser gobernado (es decir, en el ejercicio del poder) y también en la formación de la voluntad y opinión públicas. En este sentido, la democracia le permitirá a todos los ciudadanos, y no sólo a las élites, adquirir una cultura política democrática. Porque es mediante la experiencia política como uno desarrolla un concepto de la virtud cívica, aprende a tolerar la diversidad, a moderar el fundamentalismo y el egoísmo, y a ser capaz y estar dispuesto a llegar a compromisos. De aquí la insistencia de que sin espacios públicos para la participación efectiva de la ciudadanía en el gobernar y en el ser gobernada, sin una reducción decisiva de la brecha entre los gobernantes y los gobernados, hasta el punto de su abolición, la organización política de los estados es democrática sólo de nombre (COHEN, ARATO, 2002, p. 26).

Cohen apresenta, assim, o conceito de Poliarquia Diretamente Deliberativa, salientando a necessidade de se institucionalizar soluções de problemas diretamente pelos cidadãos e não apenas promover a discussão informal com promessas de influências possíveis na esfera política formal. FARIA (2000, p. 54) destaca três elementos no conceito de Poliarquia Diretamente Deliberativa: (a) soluções de problemas locais através da participação diretamente deliberativa, (b) institucionalização de links entre as unidades locais, possibilitando que cada grupo contemple seu ponto de vista e suas propostas à luz das alternativas articuladas pelos outros e (c) a mudança no locus das soluções de problemas, aspecto que muda também a operação e a expectativa das instituições básicas.

O autor destaca que o Estado e a economia capitalista de mercado estão sujeitos a uma série de restrições, sendo coordenados pela via do poder e do dinheiro, o que não afetaria a sociedade civil. Tais instituições estariam envolvidas com o poder do Estado e com a produção econômica, razão pela qual não teriam condições de subordinar critérios instrumentais e estratégicos aos padrões de integração social que caracteriza a sociedade civil.

Já na sociedade civil, os atores não visam à conquista do poder do Estado ou à organização da produção; em vez disso, tentam exercer influência pela participação em associações e movimentos democráticos e por meio da mídia pública. Isso obviamente supõe que as instituições e organizações da sociedade política e econômica são receptivas à influência da sociedade civil, que estabelecem "sensores" no interior do Estado e da economia para viabilizar tal coisa. Por "sensores" refiro-me aos espaços públicos institucionalizados dentro do Estado e das corporações, acessíveis à influência dos atores relevantes: o conjunto dos cidadãos, no primeiro caso, operários ou empregados e, mais indiretamente, os consumidores, no segundo (COHEN, 2003).

Faria (2000, p. 56), em análise da obra de Cohen, expõe que mesmo a esfera pública mais extensa teria influência limitada sobre o poder público, uma vez que as demandas técnicas que a administração tem de responder limitam a direção que poderia resultar de uma discussão mais ampla entre os cidadãos. Assim, a democracia habermasiana, para Cohen, não serviria como programa

para transformar as instituições, mas como fonte de defesa de possível erosão das mesmas.

Bohman, também elaborando sua teoria a partir da obra de Habermas, apresenta o conceito de “Deliberação Dialógica”. Na sua teoria, a deliberação é um processo dialógico de intercâmbio de razões cujo objetivo é solucionar situações problemáticas que não seriam resolvidas sem a coordenação e a cooperação impessoal (BOHMAN, 1996, p. 2, apud FARIA, 2000, p. 59).

A teoria deliberativa de Bohman está pautada no diálogo, o qual é possível inclusive naquelas situações onde os cidadãos não estão de acordo sobre determinado tema. O diálogo, neste sentido, é uma atividade social onde os partícipes acabam por oferecer e receber razões. Segundo o autor,

Diálogo é uma ação particular conjunta com especiais características necessárias para a deliberação. Nós não podemos praticá-las por nós mesmos e nossa especial contribuição forma uma parte de um todo que não podemos determinar. Frequentemente, diálogo é um meio para um fim, como no caso em que eu convenço através do diálogo para me dar uma carona para casa, mas não necessito ter um propósito externo ou resultado pretendido. Muitas vezes isso ocorre no fundo de valores e crenças compartilhados, mas isso também serve para aguçar divergências sobre eles. Isso pode produzir “insight”, entendimento, ou mesmo amor, mas também pode falhar e produzir muita oposição (BOHMAN, 1996, p. 57).

Bohman, apontando diferenças entre os conceitos de diálogo e de discurso, estabelece uma distância de sua tese com o pensamento de Habermas:

Deliberação pública é um diálogo com um objetivo particular. Ele tenta superar uma situação problemática resolvendo um problema ou um conflito. A articulação conjunta através da qual se dá a deliberação na esfera pública é dialógica e não meramente discursiva. Discursos empregam normas específicas de justificação e são tipicamente estruturados para alguma espécie de reivindicação ou pedido. (...) Diferentemente, o diálogo é o processo de dar e receber razões. (...)

Deliberação é diálogo, porque ele não suspende as restrições de ações. Ele trabalha quando uma pluralidade de agentes

que agem juntos tenta convencer um ao outro para coordenar suas atividades em caminhos particulares (Ibid.).

O sucesso da deliberação é observado quando as partes estão convencidas suficientemente a continuarem suas cooperações em desenvolvimento. Em suma: *os objetivos do ato deliberativo são resolver problemas, restaurar a cooperação entre os atores e coordenar seus resultados* (FARIA, 2000, p. 59).

A deliberação, portanto, quando iniciada em um contexto de conflito, é melhor compreendida como uma forma cooperativa e pública de ação social. A partir do momento em que todos podem oferecer e receber razões, a deliberação propicia que todos cooperam ao responder e influenciar os demais. Bohman, porém, não afirma que a deliberação resultará num acordo unânime da coletividade. A constituição de um consenso depende da participação no processo público e legislativo, ainda que haja desacordo em relação a alguma decisão particular alcançada deliberadamente. *A cooperação é viável pela regra da maioria na medida em que as minorias tiverem expectativas razoáveis de afetar e rever as decisões políticas, incluindo aí (...) decisões sobre o caráter e as condições da participação política* (Ibid.). O autor não está propondo um acordo unânime entre todos os partícipes, mas uma cooperação contínua entre os membros de coletividade pluralista. Este processo resultará em uma lei legítima, fruto de uma regra de maioria e aceita por todos, na medida em que as minorias tiverem meios de afetar e rever decisões políticas (Ibid. p. 66).

Bohman também propõe a institucionalização da soberania popular, ao invés de uma opinião pública informal, descrita por Habermas. O autor critica os limites da influência do público no sistema político, buscando transformar a influência fictícia (vista no modelo de Habermas) em uma influência real (AVRITZER, 2000, p. 42-43). O autor recusa, assim, a tese da incompatibilidade entre complexidade e soberania. Tal compatibilidade, na sua visão, somente seria inconsistente se não forem controladas publicamente. A ausência de controle público, somado a um quadro composto de estruturas hierárquicas autoritárias é objeto de sua crítica. Bohman propõe assim, a

formação de esferas públicas políticas em torno de cada uma dessas instituições que seriam compostas por atores afetados pelas estratégias que visam solucionar os problemas (FARIA, 2000, p. 67).

O modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas, e aperfeiçoado por Coehein e Bohman, não busca a supressão das instituições governamentais tradicionais do Estado Liberal, mas a coexistência de instrumentos representativos e participativos para a constituição das ações estatais. A democracia deliberativa não suprime os princípios da democracia representativa liberal, mas propõe o seu aperfeiçoamento, com novos formatos de diálogo entre atores políticos.

## **1.2. Sociedade civil e cidadania: ressignificações necessárias para uma proposta democrática deliberativa.**

Como demonstrado anteriormente, a democracia deliberativa propõe uma nova visão sobre a sociedade civil e, conseqüentemente, sobre a problemática da cidadania política. Na perspectiva deliberativa a cidadania, e a prática da soberania pelos indivíduos, não se limita ao momento do processo eleitoral. Da mesma forma, a sociedade civil não reduz sua atuação à vida privada, rompendo a barreira rígida com o Estado, percebido no liberalismo representativo clássico.

Ramos (2005, p. 75) atenta para o fato de que a noção de sociedade civil possui uma grande diversidade de significados, alguns deles, inclusive, contraditórios. O autor apresenta uma perspectiva histórica, destacando que este conceito em Hobbes, Locke e Rousseau era visto como sinônimo de Estado (em oposição ao “estado de natureza”), ganhando, porém, com a noção neoliberal contemporânea, sentido de oposição ao Estado (reino da eficiência da sociedade civil frente à ineficiência que é inerente à intervenção estatal) (Ibid, p. 76/77).

Duas matrizes conceituais, que se desenvolvem no contexto da sociedade capitalista, merecem uma análise mais detalhada. Tratam-se das matrizes conceituais neoliberal e habermasiana<sup>3</sup>.

Para os teóricos vinculados a primeira matriz a sociedade civil é considerada passivamente, menos com uma esfera contraposta ao Estado e ao capitalismo e mais como complemento ou mesmo um substituto para o Estado e o mercado (Ibid., p. 85).

Sociedade civil, neste sentido, é o reino entre o Estado, o mercado e a família; não é o reino da luta e da emancipação, mas sim o reino da estabilidade, da provisão, da confiança e da responsabilidade social.

(...) Desta forma, os governos nacionais se desobrigam totalmente da responsabilidade pela implementação de programas sociais, delegado-se assim aos governos locais em parceria com as ONGs ou outra organizações sociais tal responsabilidade.

(...) Nota-se, assim uma conversão do Estado como “público” e de tudo que é não-estatal – mercado e sociedade civil – como privado e uma separação desses espaços como esferas autônomas. Todavia, tal oposição seria resolvida com o surgimento de um novo setor, “público porém privado”, que passaria a absorver cada vez mais a dita questão social. Desta forma, identificando o Estado com o Primeiro Setor e o mercado com o Segundo Setor, essa matriz teórica adiciona uma área de interseção que desempenharia funções públicas a partir de espaços e iniciativas privadas (Ibid., p. 86/76).

Neste âmbito conceitual, onde se percebe a destituição de seu significado político (NEVES, 2007, p. 400), ganha destaque o crescimento e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não-governamentais, bem como a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com forte ênfase numa filantropia redefinida. O resultado deste processo, que inclui a marginalização dos movimentos sociais, é a crescente identificação entre sociedade civil e ONG, *onde o significado da expressão sociedade civil se restringe cada vez mais a designar apenas essas*

---

<sup>3</sup> Ramos (2005) destaca quatro matrizes do conceito de sociedade civil: matriz neotocquevilliana, neoliberal, habermasiana e gramsciana. No presente trabalho desenvolve-se apenas duas delas, as quais se mostram mais relevantes para o projeto.

*organizações, quando não em mero sinônimo de Terceiro Setor* (DAGNINO, 2004, p. 100).

O predomínio maciço das ONGs, expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadores, ou qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas (Ibid., p. 101).

Na matriz habermasiana, o conceito de sociedade civil, a partir das alterações propostas por Andrew Arato e Jean Cohen, se conecta aos movimentos sociais e instituições que podem se localizar tanto na esfera privada quanto na pública, tendo como objetivo deter ações do mercado e do Estado nos pontos de contato entre estes e a sociedade civil.

Percebe-se assim um distanciamento das visões dicotômicas da sociedade civil com a inserção desta no interior de uma sociedade multidiferenciada, capaz de gerar movimentos cuja unidade residiria na forma interativa de organização. A introdução do conceito de sociedade civil permite a criação de novas formas de mediação entre os subsistemas e o mundo da vida, por intermédio da constituição de formas institucionais permanentes de limitação do mercado e do Estado.

A sociedade civil seria, assim, o mundo da vida conforme este é expresso nas instituições. Ou seja, a sociedade civil incluiria todas as instituições e formas associacionais que requerem interação comunicativa para a reprodução e que confiam primariamente em processos de integração social para a ação coordenada dentro de suas fronteiras. Desta forma, é possível perceber que o que proporciona as relações na sociedade civil

é a comunicação, e a sociedade civil é autônoma quando suas atividades são governadas por normas que são tiradas do mundo da vida e reproduzidas e reformuladas através da comunicação. (...)

A sociedade civil seria uma forma de ação comunicativa habermasiana – isto é, um processo de deliberação através do qual os indivíduos podem estabelecer a validade de reivindicações morais (RAMOS, 2005, P.82).

No Brasil percebem-se características basilares de ambos os conceitos de sociedade civil explicitados. De um lado, constata-se que a participação da sociedade tornou-se central, num processo que se desenvolveu a partir da luta contra o regime militar empreendido por setores da sociedade civil (entre os quais os movimentos sociais). Em outra perspectiva, porém, a partir da eleição de Collor em 1989, toma forma a estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, através da emergência de um projeto de Estado mínimo o qual se isentou progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, com o encolhimento de suas responsabilidades e a transferência destas para o âmbito da sociedade civil. (DAGNINO, 2004, p. 95-96)

Dagnino denomina este fenômeno, de coexistência de dois projetos políticos (o participativo e o neoliberal) de confluência perversa, na medida em que *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva* (Ibid., p. 97). A autora salienta, porém, que esta identidade de propósitos, muita embora seja sólida, é aparente.

O conceito de sociedade civil vislumbrado para uma democracia deliberativa inclui,

a concepción de la autolimitación, la idea de la sociedad civil compuesta por movimientos sociales así como por un conjunto de instituciones, la orientación a la sociedad civil sobre la sociedad política y económica y, finalmente, la comprensión de que la liberación de la sociedad civil no es necesariamente idéntica a la creación de la sociedad burguesa, sino que más bien implica una elección entre una pluralidad de tipos de sociedad civil (COHEN, ARATO, 2000, p. 35).

Este nova concepção foge à visão de cultura cívica defendida para a sociedade civil na modernidade, baseada na ênfase na vida privada e na apatia



política. *O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida* (HABERMAS, 2003. p. 99).

Percebe-se assim o rompimento com a visão liberal clássica, onde a sociedade civil permanece focada nos interesses privados e a definição do interesse público é monopólio das instituições administrativas do Estado, exercida tão somente por intermédio de representantes previamente eleitos.

Juntamente à análise da sociedade civil, propõem-se a abordagem de um novo conceito de cidadania, conhecida como cidadania ampliada, que começa a ser formulada pelos movimentos sociais os quais, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões de gênero, raça, etnia, etc. (DAGNINO, 2004, p. 103).

Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que compõe um laço constitutivo entre cultura e política. (...) A redefinição da noção de cidadania formulada pelos movimentos sociais, expressa não somente uma estratégia política, mas também uma política cultural (Ibid).

Nesta linha, tematizar a construção de uma nova cidadania implica tematizar uma complexidade que inclui temas e problemas de grande envergadura, num engajamento transdisciplinar de apreensão da cidadania (ANDRADE 2003, p. 77). Implica superar a cultura do monismo jurídico, em direção a um pluralismo jurídico, que pode ser definido como a coexistência, em dado momento, num mesmo grupo político, de vários focos geradores de ordem jurídica, os quais criam um direito que se justapõe ao que emanadas agência oficiais (BURDEAU, 2005, p. 72).

Dagnino destaca três elementos constitutivos desta resignificação do conceito de cidadania. O primeiro elemento se refere à *noção mesma de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos*. Esta concepção *inclui a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas* (e não apenas aos direitos já previstos de diplomas legais) (DAGNINO, 2004, p. 104).

O segundo elemento refere-se ao fato de que a cidadania não está vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado de incorporação política gradual dos setores excluídos. Ela requer a *constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais* (Ibid.).

Por fim, o terceiro elemento destacado pela autora é a transcendência à referência central no liberalismo, qual seja, o acesso a um sistema político já posto. *O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir do que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade*. A cidadania não mais fica limitada entre as relações do indivíduo com o Estado, passando a ser estabelecida também no interior da própria sociedade (Ibid., p. 104/105).

A emergência de uma sociedade civil ativa nas questões da cidadania política não pode, porém, ser romantizada. Foge-se aqui à visão que aponta a sociedade civil como a esfera das virtudes, em contraposição à esfera estatal, denunciada como o espaço de encarnação do mal. As concepções tradicionais, onde a sociedade civil se traduz num discurso reivindicatório por participação política, em contraste com um poder público que buscava restringir ao máximo os canais de diálogo, não é observada de forma absoluta no cenário político. As próprias experiências de orçamentos participativos, bem como a criação de inúmeros conselhos gestores, se desenvolveu por proposição de administrações municipais, e não por reivindicação pura de setores da sociedade civil.

Silva (2006) demonstra, através de seu trabalho realizado nos municípios de Sapucaia do Sul e Gravataí, que a reprodução de estruturas políticas hierárquicas e personalistas não é observada apenas nas elites

políticas e econômicas, mas também em setores significativos da própria sociedade civil.

Nos casos específicos analisados, observamos a constituição de configurações sociopolíticas muito similares, nas quais e pelas quais foram forjados atores sociais cujas formas predominantes de atuação tendem a conferir um caráter pouco democrático às sociedades civis locais. Produzidos por, e reprodutores de práticas e representações políticas marcadas por características clientelistas, personalistas e hierárquicas, esses atores tendem a posicionar-se contra a introdução de inovações de caráter democrático, uma vez que estas rompem com os mecanismos tradicionais através dos quais obtinham o acesso (limitado e subordinado) a determinados ganhos materiais e/ou simbólicos. Nestes casos, então, não por uma questão de natureza, mas de configurações sociopolíticas constituídas ao longo de uma trajetória histórica, a sociedade civil local apresenta-se como um obstáculo à democratização, através da introdução de canais de participação social na gestão pública, tal como proposto pelas forças políticas que assumem o governo municipal em Gravataí, em 1997 (Ibid., 175-176)

Segundo o autor,

(...) o conceito de sociedade civil delimita um campo heterogêneo de atores sociais, os quais podem apresentar os mais diversos tipos de representações e práticas em relação à democracia (divergindo, geralmente, até mesmo sobre o seu significado). A sociedade civil se caracteriza, assim, tanto pela diversidade quanto pela mudança, fazendo com que não haja uma “natureza” preestabelecida, mas sim um contínuo processo de construção, reprodução e transformação de atores, a partir das configurações geradas pelo campo de relações que estabelecem.

Demonstrados a evolução destes conceitos, propõe-se a abordagem do processo de surgimento e consolidação no Brasil dos órgãos colegiados para deliberação de políticas públicas.

### **1.3. A emergência de espaços deliberativos de elaboração e controle de políticas públicas**

Demonstradas as perspectivas teóricas para o surgimento de propostas democráticas deliberativas, torna-se necessário apontar o surgimento, no Brasil, a partir da abertura política na década de 1980, de experiências ampliadas de cidadania pela sociedade civil.

A redemocratização do Brasil se caracterizou pela demanda da sociedade civil por instituições participativas para elaboração de políticas públicas. Este processo é perceptível a partir da década de 80 *em propostas associadas aos movimentos populares, em atuação conjunta com comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, associações de moradores, etc*, as quais buscavam aumentar o controle sobre os recursos e sobre as instituições públicas (GOHN, 2001, p. 50). Neste momento, é defendido, como corolário da redemocratização, a descentralização das políticas públicas (MUNIZ e GOMES, 2002, p. 76).

Destacam-se, ainda em momento anterior a promulgação da Constituição Federal de 1988, algumas experiências pioneiras no Brasil, através de administrações municipais, que propiciaram a participação das comunidades nas políticas públicas, nos municípios de Lages/SC e Pelotas/RS.

A primeira experiência se destacou pelos mutirões habitacionais, que acabaram sendo seguidos em diversas outras administrações do país. O caso de Pelotas, através do programa Todo Poder Emana do Povo, é salientado pela sua abrangência na comunidade, incluindo a participação desta na elaboração do orçamento municipal (SOUZA, 2004, p. 27).

Necessário também mencionar as experiências dos orçamentos participativos, desenvolvidos nos municípios administrados pelo Partido dos Trabalhadores, os quais possibilitaram a participação das comunidades na eleição das prioridades municipais. Entretanto, as escolhas e decisões das assembleias dos orçamentos participativos não possuem força vinculativa sobre o administrador, de modo que a implementação das escolhas das

comunidades depende, em grande parte, do projeto político-partidário que assume o poder governamental (LUCHMANN, 2007, p. 145).

A luta dos atores políticos refletiu no posicionamento dos atores políticos durante o processo constituinte, o que possibilitou um projeto político pautado na ampliação da participação. *Disso resultou a inscrição constitucional da participação como princípio de organização e de gestão do Estado brasileiro, principalmente no âmbito local* (CUNHA, 2007, p. 25).

De fato, o processo de redemocratização do país observado na década de 1980 não ficou restrito às demandas por eleições livres e diretas para escolha dos governantes, estendendo-se também ao anseio da criação de canais de diálogo entre o Estado e a sociedade civil. GOHN (2001, p. 52) destaca duas conquistas efetivadas pela sociedade civil neste período, quais sejam, (a) a constituição de um campo democrático na sociedade civil, capaz de desenvolver *uma cultura política de mobilização e de pressão direta, como prática para viabilizar o encaminhamento das demandas que compunham suas agendas*; e (b) a conquista de canais de participação da população, os quais colocaram os sujeitos demandatários em novas arenas de luta no interior dos órgãos estatais.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 acelera o processo de descentralização das políticas públicas. Além de o município receber status de ente federado (o que não é observado nem em Constituições brasileiras anteriores, nem em qualquer outro federalismo), percebe-se um alargamento do seu espaço na repartição de competências. Isto se traduz numa maior autonomia do município para elaborar suas políticas públicas, bem como a possibilidade do acompanhamento mais incisivo das mesmas por parte da população, o que permitiu o surgimento de formas participativas na gestão de diversas áreas da administração. O texto constitucional, a título exemplificativo, ao tratar da gestão da saúde, traduziu esta importância, concedendo previsão normativa constitucional aos Conselhos de Saúde<sup>4</sup>. Do mesmo modo, a legislação infraconstitucional, com aporte da própria Constituição, também

---

<sup>4</sup> Art.77, § 3º: Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

determina a criação de conselhos gestores em outros setores da administração pública.

Percebe-se, desde então, uma clara tendência a institucionalização da participação, entendida como a inclusão no arcabouço jurídico institucional de estruturas de deliberação coletivas.

É observado, assim, no cenário político, um crescimento no número de instituições participativas em todo país, fenômeno este decorrente da demanda da sociedade civil por participação nas instâncias decisórias e de gestão de políticas, bem como da expectativa dos gestores públicos de que estas instituições pudessem ampliar os canais de comunicação e negociação entre Estado e a coletividade (COELHO e FAVARETO, 2007, p. 97).

Wampler e Avritzer (2004, p. 216-220) demonstram este quadro a partir do conceito de públicos participativos, extraído das obras de Habermas e Dahl. Os autores apontam três graus de desenvolvimento para a participação da sociedade civil no cenário político. O primeiro estágio está relacionado com a proliferação de novas associações voluntárias, fato este observado no Brasil principalmente após a década de 70. O segundo estágio está relacionado com a introdução de novas práticas, com o reconhecimento de que as associações voluntárias servem como um espaço alternativo que permite a inovação em termos de novas instituições democráticas.

O segundo estágio de desenvolvimento baseia-se no desafio que os atores das associações voluntárias fazem às tradições clientelista e hierárquica que caracteriza o Brasil. As autoridades estatais, no Brasil, consideram a distribuição de bens públicos para os pobres como um “favor”. Ao longo dos anos 1980, relacionamentos baseados na troca de “favores” foram combatidos pelas associações voluntárias por meio da disseminação do conceito do “direito a ter direitos”. (...)

Os Públicos Participativos criaram a oportunidade para atores sociais experimentarem suas novas estratégias organizacionais no âmbito de seus movimentos antes que estas fossem oferecidas como práticas alternativas na sociedade política (Ibid. p., 218).

O desenvolvimento de novas instituições de produção de políticas públicas é o terceiro estágio apontado pelos autores. Aqui se enfatiza a necessidade de que as entidades da sociedade civil e cidadãos proponham formatos institucionais juntamente com a administração pública eleita.

Neste contexto destaca-se o surgimento dos conselhos gestores, concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como forma de ampliar a participação de segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado (AVRITZER e PEREIRA, 2005).

A grande novidade apresentada pelos conselhos reside no fato de eles terem oferecido/proporcionado um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade, criando novas formas de contrato social, através da ampliação da esfera pública (GOHN, 2004, p. 66). De modo geral, no cenário brasileiro pode-se afirmar que os conselhos

constituem canais de participação e representação das organizações sociais na gestão de políticas públicas específicas. Obrigatórios por lei federal em diversos setores (saúde, educação, criança e adolescente, assistência social e trabalho), os conselhos se diferenciam de acordo com o município: (i) pelo poder de decisão, deliberativo ou consultivo; (ii) pelos critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, amplos ou restritos; (iii) pela dinâmica e pelas condições de seu funcionamento, isto é, os instrumentos e a estrutura à sua disposição (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004, p. 21).

Os Conselhos constituem instituições híbridas, no sentido de que *envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil* (AVRITZER, PEREIRA, 2005, p. 17).

Via de regra, são compostos por um número limitado de representantes tanto da sociedade civil, quanto do governo. Possuem um colegiado pleno, o qual constitui instância máxima de decisão, composto pelo conjunto dos conselheiros. Seu funcionamento é baseado em reuniões ordinárias mensais (podendo ocorrer extraordinárias), abertas e públicas (CUNHA, 2007, p. 32).

Grande parte dos conselhos também apresenta exigência de paridade entre representantes do poder público e da sociedade civil. Esta paridade foi considerada condição preliminar para uma disputa real de posições e interesses distintos nos órgãos colegiados, com o fim de ser garantida a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório.

Em que pese a simetria numérica entre segmentos observada na plenária dos conselhos, a literatura vem apontando que tal característica não reflete um equilíbrio no processo decisório. Os principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica no conselho decorrem das seguintes variáveis: (a) dificuldade dos atores, tanto governamentais, como não-governamentais, em lidar com a pluralidade, (b) a relação conselheiro entidade, e (c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções (TATAGIBA, 2002, p. 57).

Os estudos sobre os conselhos geralmente apontam que, embora formalmente paritários, o cotidiano das plenárias reflete uma hiposuficiência da sociedade civil perante o poder público.

A busca pelo equilíbrio na representação dos interesses governamentais e não-governamentais nos conselhos não se exaure nas garantias procedimentais da paridade numérica; antes, deve ser construída no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos conselhos. Isto porque a diversidade interna dos referidos campos abre a possibilidade de múltiplas clivagens e articulações no desenrolar dos processos deliberativos. (...)

Além de a composição entre os atores sociais não ser o resultado necessário do conjunto das articulações estabelecidas no interior dos conselhos, o princípio da paridade tende, pelas próprias características de nossa cultura política, a se traduzir em vantagens para o governo, trazendo profundos desequilíbrios ao processo decisório (Ibid, p. 58-59).

A institucionalização dos conselhos gestores a nível municipal é um processo que se mostra consolidado. Atualmente existem no Brasil mais conselheiros municipais do que vereadores, e mais conselheiros estaduais do que deputados. Entretanto, há uma grande distinção na efetividade democrática dentre os Conselhos Municipais. Faria aponta 5 variáveis



consideradas importantes para tornar os conselhos em uma ferramenta democratizante: (a) formato institucional que tais inovações assumem (b) perfil associativo dos municípios, (c) tipo de política pública envolvida, (d) vontade e/ou envolvimento político do gestor e (e) capacidade financeira do município (FARIA, 2008, p. 6-7).

A autora aponta que os desenhos institucionais não são neutros, de modo que suas escolhas e variações incidem diretamente na atuação dos atores, produzindo, deste modo, uma série de conseqüências para os resultados da participação (ibid, p. 5). Avritzer salienta que os desenhos institucionais observados nos conselhos gestores, orçamentos participativos e planos diretores variam em pelo menos três aspectos, (i) na maneira como a participação se organiza, (ii) na maneira como o estado se relaciona com a participação, (iii) e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. As diferentes combinações entre estes três aspectos apresentarão distintos resultados (AVRITZER, 2008, p. 94).

Faria denomina de variáveis contextuais aquelas relativas aos contextos onde tais instituições vigoram. Trata-se do associativismo civil, a situação financeira e administrativa dos lugares e a natureza da política pública.

Por fim, a disposição do governante em adotar as decisões e deliberações dos conselhos gestores é fundamental. Faria afirma que os resultados inclusivos alcançados pelo orçamento participativo decorrem da disponibilidade do gestor público em transferir sua prerrogativa decisória para os públicos que dela participam.

Esta decisão acaba envolvendo a administração cujos atores, ou parte deles, se mobilizam para implementá-la. Neste caso, uma “sinergia estadosociedade” se estabelece, diminuindo, assim os riscos decorrentes de uma ação colonizadora por parte do Estado (FARIA, 2008, p. 7).

Em que pese ser predominante na literatura o reconhecimento da importância dos conselhos como ferramenta de aprofundamento da democracia, estudos recentes vem destacando desafios para a

operacionalização efetiva destes órgãos colegiados como instância de elaboração de políticas públicas. A questão da representatividade dos integrantes dos conselhos ainda se mostra emblemática, fato que muitas vezes gera discussões acerca da legitimidade dos órgãos colegiados como arena para o debate de políticas públicas.

#### **1.4. A problemática da representação nos conselhos gestores.**

Parte da literatura saldou a emergência dos conselhos gestores no cenário político brasileiro como um espaço inovador para participação cidadã da sociedade civil. A análise da ciência política exaltou o princípio participativo, em detrimento da representação política.

Porém, é possível observar críticas a esta análise, na medida em que os conselhos apresentam uma estrutura institucional que autoriza a participação apenas de entidades vinculadas ao órgão colegiado. Ou seja, a participação direta de indivíduos fica restrita às conferências, fóruns e/ou audiências públicas.

A generalização destas experiências (de instalação dos conselhos gestores) vai motivar, portanto, a incorporação de um referencial teórico que, como visto acima, guarda toda a centralidade ao ideário da participação, em contraposição ao modelo da representação (Lüchmann, 2007, p. 145-146).

A mesma autora prossegue:

A ênfase dada à participação tende a obscurecer, no plano analítico, não apenas os impactos e influências do modelo de representação eleitoral sobre a participação, como os mecanismos de representação no interior dos próprios espaços participativos (Ibid. p. 150).

Como já exposto, boa parte dos conselhos apresenta uma exigência regimental de paridade na representação, de modo que metade dos conselheiros são representantes do poder público e a outra metade

representantes da sociedade civil. Presume-se, portanto, que os órgãos colegiados não autorizam a participação de todo e qualquer cidadão nos processos deliberativos e decisórios de suas plenárias. O poder de decisão cabe aos representantes participantes do conselho, razão pela qual é possível afirmar que o colegiado, antes de ser um espaço de ampla participação popular, constitui uma arena de representação política.

Importante também salientar que a representação nos conselhos não abre necessariamente espaços para setores da população de níveis culturais e sócio-econômicos mais baixos, como se poderia desejar num primeiro momento. Os estudos demonstram que os órgãos colegiados são integrados por membros com elevado nível econômico e alto grau de escolaridade<sup>5</sup>.

A representação por segmentos reproduz, no espaço institucional, um processo de filtragem que, operacionalizado pela lógica associativa, recorta o campo da representação, que passa a ser eminentemente ocupado pelos setores que apresentam maior nível socioeconômico e cultural. Sabemos que a redução dos sujeitos participativos traz alguns desconfortos para a teoria democrática (Ibid., p. 159).

As próprias reuniões dos conselhos são acompanhadas por poucos indivíduos além daqueles diretamente envolvidos com a plenária. Tal característica, por exemplo, se afasta do observado nas câmaras legislativas (que não raramente possuem emissoras de televisão próprias e/ou tem suas reuniões transmitidas diariamente por diversos veículos de comunicação), ou mesmo das reuniões dos orçamentos participativos, as quais contam com a presença de um número significativo de pessoas das comunidades.

No caso dos conselhos gestores que tratam da discussão e definição de políticas mais gerais, o caráter da aproximação e da concreticidade da relação demanda-resolução não se efetiva como no caso das experiências de OP, o que limita e muito a motivação à participação. Seguindo este ponto de vista, parece bastante compreensível a baixa frequência participativa nos conselhos gestores, se comparados ao OP (Ibid. p. 160).

---

<sup>5</sup> Tal fato, aliás, restará comprovado no conselho abordado nesta pesquisa.

Evidentemente, a representação nos conselhos não segue as mesmas regras das arenas políticas tradicionais (executivo e legislativo), mas apresenta regras operacionais próprias e peculiares. Logo, aparenta ser equivocada a tentativa de equiparação da representação política nos conselhos com a representação nas câmaras legislativas.

Neste sentido os apontamentos do trabalho de Lavallo, Houtzager e Castelo (2006, p. 3-4):

Como as organizações civis estão a desempenhar de *facto* e de *jure* um novo papel ativo na representação política, e tal papel é diferente ao desempenhado por partidos e sindicatos, isso cria dilemas acerca de sua representatividade. Em contraste com tais instituições, a grande maioria das instituições não utiliza mecanismos eleitorais para estabelecer sua representatividade, nem funciona sob a lógica da afiliação. (...)

A representação política mediante organizações civis e a eventual emergência de noções de representação inéditas não são passíveis de compreensão cabal se submetidas analiticamente à lógica das instituições do sistema eleitoral e do poder legislativo.

Luchmann (2007, p. 153) afirma que há uma certa confusão acerca dos critérios de legitimidade aqui em foco. Segundo expõe, ora se utiliza, como critério de legitimidade, a história de lutas de determinado segmento, ora se argüiu a qualificação e competência de representantes, ora se ancora na capacidade dos representantes em expressar os interesses de um setor social.

Como resultante geral, a composição dos conselhos conjuga, digamos, participação coletiva (auto-apresentação das entidades escolhidas como tal) com representação coletiva (entidades escolhidas por representarem – por critérios variados – outros setores sociais). Aqui, a representação por entidades, ou organizações da sociedade civil, está difusamente ancorada na legitimidade destas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas causas sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política. Poder-se ia dizer, portanto, que a representação nos

conselhos apresenta maior grau de independência, na medida em que está relacionada com a formulação de políticas públicas e, portanto, pautada na perspectiva de representação de interesses gerais (Ibid, p. 155).

Não há ferramenta para avaliar a efetiva representatividade das organizações da sociedade civil em instituições deliberativas no formato dos conselhos gestores. Porém, Lavallo, Houtzager e Castelo (2006) apontam caminhos para se analisar esta problemática. As organizações da sociedade civil apresentaram, em pesquisa efetuada na cidade de São Paulo, seis argumentos para justificar a sua representatividade: argumento eleitoral, argumento de afiliação, argumento de identidade, argumento de serviços, argumento de proximidade e argumento de intermediação.

O argumento eleitoral foi mencionado por entidades que invocam a existência de instrumentos de eleição de suas lideranças como evidência de representatividade. Assim, estas ferramentas de escolhas asseguram a legitimidade da representação da entidade.

O argumento de afiliação tem por base a filiação como evidência da representatividade. Neste sentido, as entidades não seriam criadas apenas para representar indivíduos, mas, sobretudo, seriam *organizações civis que representam interesses adensados e instituídos apenas mediante ato de fundação da respectiva organização*. Logo, representante e representado seriam fundados no mesmo ato.

O argumento de identidade seria utilizado por organizações que invocam coincidência plena de interesses entre representantes e representados. A representatividade é identitária e supõe a abolição das distâncias entre os representantes e os representados. Assim, mulheres representam mulheres, negros representam negros, etc.

No que tange ao argumento de serviços, este é observado quando as entidades invocam benefícios concedidos aos representados como alicerce da sua representatividade.

O argumento de proximidade é utilizado por organizações que enfatizam seu vínculo com os beneficiários.

A afirmação de tal proximidade assume manifestações diversas: emancipação, ou o empenho de potencializar a auto-organização do beneficiário e de fomentar seu protagonismo; empatia, ou o compromisso profundo com o beneficiário por afinidade, solidariedade e identificação real com seus problemas e necessidades; abertura, ou a disposição de acolher e estimular a participação direta e a opinião do beneficiário na orientação e na organização do trabalho da entidade (Ibid, p. 8).

Por fim, o argumento de intermediação é mencionado pelas entidades que invocam sua capacidade de interlocução do autor com diversas instâncias do poder público para justificar sua representatividade.

A definição das regras para a representação da sociedade civil nos conselhos é questão que levanta grande polêmica. A restrição à participação nas plenárias para certos grupos pode significar uma oposição aos princípios democráticos e plurais que inspiraram a criação dos conselhos.

À medida que se excluem grupos importantes e representativos da sociedade civil da participação nos conselhos, obstaculiza-se o processo de influência democratizante que estes espaços poderiam, potencialmente, exercer sobre essas organizações (TATAGIBA, 2002, p. 61).

Por outro viés, a definição de alguns critérios restritivos, como a pertinência temática da entidade com o conselho, pode garantir a qualificação da plenária para a discussão efetiva das políticas públicas. É importante, em síntese, salientar, que os arranjos institucionais do colegiado influenciam na sua composição e, conseqüentemente, na análise da representatividade de seus integrantes.

É evidente que cada conselho apresenta regras próprias para definição de sua composição, porém, a problemática da legitimidade dos conselheiros deve ser analisada distintamente no segmento da sociedade civil e do poder público. Enquanto que a representação da sociedade civil busca justificar sua legitimidade em argumentos que fogem as regras eleitorais convencionais, a representação do governo se legitima pela indicação direta do chefe do executivo.

Abordados os princípios teóricos da democracia deliberativa, bem como a emergência e consolidação dos conselhos gestores, propõe-se no capítulo seguinte análise da discussão acerca de políticas ambientais nos espaços colegiados. Apresenta-se também o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas - COMPAM, o qual é objeto de estudo neste trabalho.

## **Capítulo 2**

### **Política ambiental no Brasil: da emergência do ambientalismo à consolidação de estruturas deliberativas de elaboração de políticas ambientais.**

A emergência de algumas vozes em defesa da qualidade ambiental é fenômeno observado ainda no século XIX, vinculado a uma visão estética de meio ambiente. A evolução do ambientalismo no século XX, principalmente no pós-guerra, amplia este debate para as esferas da sociedade civil, do Estado e do mercado, tornando a problemática ambiental uma questão global.

A preocupação com a qualidade do meio ambiente no Brasil, por sua vez, somente recebe destaque nas últimas décadas. A visão desenvolvimentista e progressista foi predominante na política nacional desde os tempos do Brasil colônia. Em que pese serem observados alguns dispositivos normativos que apontem a busca pela conservação dos recursos naturais, tais normas estão preocupadas com a promoção do desenvolvimento econômico.

A emergência de diversos movimentos ambientalistas no país é, em grande parte, influenciada pelo destaque que as questões ambientais e os movimentos verdes ganharam a nível internacional. Entretanto, é somente a partir das últimas décadas do século XX que, paulatinamente, as esferas estatais absorvem as reivindicações ambientais.

A redemocratização do país, a partir da década de 1980, impulsiona a participação de setores da sociedade civil na reivindicação por políticas públicas com maior revés ambiental. A legislação ambiental vigente também



estimula a descentralização e a fiscalização sobre o meio ambiente, fato que ganha maior relevância principalmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em nível local, a partir da década de 90, percebe-se um fenômeno de alastramento de órgãos colegiados, integrados por representantes do poder público e da sociedade civil, com função de discutir e deliberar sobre a temática ambiental. Destacam-se, neste contexto os Comitês de Bacias, com função regulatória sobre o uso dos recursos hídricos, e os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, com a função de elaborar as políticas ambientais dos municípios.

A participação da sociedade civil nestes conselhos gestores é particularmente instigante. Em que pese a paridade geralmente garantida por lei entre os membros que representam a sociedade civil e o poder público, estudos apontam para um pequeno protagonismo dos atores da sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas ambientais (CAUBET, 2006, p. 216-217).

Para analisar a representação das entidades no Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas, propõe-se abordar neste capítulo a (2.1) emergência do discurso ambientalista no cenário político, demonstrando os diferentes ramos de pensamento do movimento ambientalista; e a (2.2) evolução das políticas ambientais no Brasil, bem como o modo como o Estado passou a absorver a participação da sociedade civil nas esferas de tomada de decisão das políticas ambientais. Por fim, apresenta-se (c) a sistemática estrutural do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas, bem como as entidades que compõem a plenária neste colegiado.

## **2.1 – A emergência do ambientalismo: da visão estética à globalização dos movimentos ambientais.**

A diversidade de valores e visões políticas é característica do movimento ambientalista (URBAN, 2001, p. 17/18). Seja em relação ao objeto de lutas e reivindicações (proteção de florestas, recuperação de rios, educação

ambiental, proteção de animais, etc) ou a postura filosófica adotada (pensamento antropocêntrico mais ou menos radical, biocentrismo, etc.) não seria difícil fazer uma lista de entidades que se filiam a um ou outro ramo do ambientalismo.

Os movimentos ambientalistas tem-se sido abordados sobre três matrizes teóricas. O primeiro enfoque avalia o ambientalismo enquanto grupo de interesse como outros no sistema político. O ambientalismo, que aqui é visto como um movimento elitista, emerge das demandas de proteção ambiental canalizadas através de mecanismos regulares do sistema político (VIOLA, 1992, p. 49).

O segundo enfoque, desenvolvido por autores neomarxistas ou radicais ecologistas, trata o ambientalismo como novo movimento social, o qual questiona o sistema capitalista partindo de uma orientação valorativa diferente dos movimentos sociais tradicionais. O enfoque do novo movimento social é *contraposto ao do grupo de interesse: este assume a estabilidade da ordem social e pretende-se neutro do ponto de vista valorativo: aquele assume a crise da ordem social e tem um forte e explícito conteúdo normativo* (Ibid., p. 51).

Por fim, o enfoque do ambientalismo como movimento histórico parte da constatação de que os modos de vida da civilização são insustentáveis, do ponto de vista ambiental, a médio e longo prazo. Neste contexto, as entidades da sociedade civil dedicadas à proteção ambiental são parte de um movimento amplo, o qual inclui setores do empresariado, grupos científicos, setores estatais e agências internacionais, todos orientados pela preocupação com o meio ambiente (VIOLA, 1998, p. 5).

Todos os atores e processos acima assinalados constituem o movimento ambientalista global cujos valores e propostas vão disseminando-se pelas estruturas governamentais, as organizações não-governamentais, os grupos comunitários de base, a comunidade científica e o empresariado. O ambientalismo, surgido como um movimento reduzido de pessoas, grupos e associações preocupados com o meio ambiente, transforma-se num capilarizado movimento multissetorial. O processo de desenvolvimento do ambientalismo como movimento histórico transnacional impacta profundamente as clivagens do sistema mundial no início da década de 1990 (Ibid., p.6).

Pode-se afirmar que a análise do ambientalismo como movimento histórico coloca-se em uma posição intermediária entre as duas anteriormente apresentadas.

Adota-se neste trabalho a terceira vertente. A análise da atuação da sociedade civil nos conselhos municipais necessita de uma visão do conflito ambiental perpassando os diversos setores da sociedade (esfera acadêmica, empresarial, ONGs, entidades públicas) e não uma divisão entre movimento social, mercado e Estado.

Não é objetivo deste trabalho efetuar um estudo aprofundado acerca das diferentes correntes acima referidas. Entretanto, para uma melhor análise dos representantes da sociedade civil e do governo no Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas, é imprescindível uma sucinta exposição de tal matéria. Opta-se aqui por uma abordagem histórica do ambientalismo, buscando-se demonstrar como o debate sobre a problemática ambiental percorreu a sociedade civil, as esferas estatais, o campo científico e o mercado.

Indiscutivelmente, a utilização dos recursos naturais em grande escala é fenômeno observado a partir da revolução industrial europeia. O ideal iluminista cartesiano, consolidando o espírito antropocêntrico, impôs o predomínio absoluto do homem sobre a natureza. É neste contexto, que no século XIX, se observam, timidamente, os primeiros sinais de emergência do ambientalismo.

Neste momento, surgem dúvidas sobre o lugar do homem na natureza e o caráter do seu relacionamento com as outras espécies. Emergem, assim, aos poucos, valores e atitudes defensivas e protetoras do mundo natural, face às consequências da dinâmica sócio-econômica das sociedades europeias mais avançadas. Leis (2004, p. 40) caracteriza esta fase embrionária como estética, expondo que o ambientalismo gerou tanto uma atitude contemplativa sobre o meio ambiente como uma atitude ativa destinada a expandir e integrar as relações da sociedade com a natureza.

A rápida expansão de uma estética ambientalista deve ser contextualizada na perda de confiança no desenvolvimento social e econômico, dadas suas conseqüências destruidoras não apenas do meio ambiente e das belezas naturais, senão da moral, da ordem social e da saúde humana (ibid).

Em que pese as intervenções no meio ambiente neste momento ocorrerem em menor escala na América, o debate observado nos Estados Unidos, entre o chamados românticos americanos, foi central para a difusão do ideal preservacionista. Destacam-se aqui os trabalhos de Henry David Thoreau, defensor dos valores do indivíduo isolado que vive liberto de todos os laços sociais. O autor retrata a postura do verde radical, subvertendo a ciência clássica, o capitalismo e o elemento antinatureza do cristianismo. *A crítica que fez dos padrões e das aspirações da sociedade industrial é cortante, pertinente e inteiramente apropriada para o final do século XX* (PEPPER, 1996, p. 252/253).

A fase estética do ambientalismo, popularizada pela criação de parques e que trazia uma visão imaginária da realidade existente, passou a ser substituída, no início do século XX, pelo debate entre conservacionistas e preservacionistas. Os preservacionistas, inspirados por John Muir, adotavam posições mais radicais, buscando a preservação integral de áreas virgens. A formação do *Sierra Club*, em 1892, buscando defender regiões selvagens da América, e a luta contra a transformação do Lago Thirlmere num reservatório, em 1895, bem exemplificam os valores desta corrente, a qual pleiteava a preservação da natureza virgem de qualquer uso humano (Ibid., p. 277/278).

Os conservacionistas, por sua vez, inspirados por Gifford Pinchot, apresentavam uma postura moderada, pretendendo que os recursos naturais fossem utilizados de modo racional e eficiente, mas sem que a preocupação com a natureza prejudicasse os interesses da economia (Ibid., p. 281). A preocupação primordial era a eliminação do desperdício nos processos de intervenção da natureza (TAVOLARO, 2001, p. 145).

O ambientalismo, que surge como um movimento global, tem sua expansão suspensa com a eclosão dos nacionalismos na primeira metade do século XX. Os esforços para a realização, no início do século, de eventos

internacionais para o debate da problemática ambiental, bem como de criação de organismos internacionais (tanto pelos conservacionistas, como pelos preservacionistas), foram interrompidos pela eclosão de duas guerras mundiais.

Saindo desta longa hibernação, o ambientalismo retoma seu espaço através da atuação de cientistas, uma vez que os governos seriam testemunhas silenciosas, por duas décadas, dos esforços produzidos basicamente nos campos científicos e não-governamentais (LEIS, 2004, p. 51). A criação da União Internacional para a Proteção da Natureza, por um grupo de cientistas vinculados às Nações Unidas, em 1948, bem retrata este processo. Os principais estudos publicados durante as décadas de 70 e 80, os quais influenciaram fortemente o pensamento ambiental, ocorreram predominantemente por cientistas naturais, principalmente biólogos.

O biólogo americano Paul Ehrlich, que defendia idéias neo-malthusianas, publicou em 1968 a obra *The Population Bomb*, afirmando que milhões de pessoas sofreriam com a fome nas décadas seguintes caso não fosse controlado o crescimento da população humana. Segundo a obra, a maioria dos problemas ambientais era resultante dos esforços, cada vez mais desesperados, para alimentar a população humana. Barry Commoner, também biólogo americano, diferentemente, afirmou que a causa principal da degradação ambiental era o impacto destrutivo da tecnologia. Com a obra *The Closing Circle* (1971) demonstrou que o aumento da população mundial era pequeno quando comparado com o crescimento da poluição no mesmo período. O problema, portanto, não era o crescimento da população, mas a forma como o desenvolvimento econômico era alcançado (Ibid., p. 54-55).

O Clube de Roma, composto por cientistas, políticos e empresários preocupados com a pauta ambiental, publicou, em 1970, o trabalho *The Limits to Growth*. A obra, baseada numa dinâmica que permitia o processamento de grandes quantidades de variáveis, através de projeções do crescimento populacional, da poluição e da exploração dos recursos naturais, também trazia conclusões alarmantes sobre o ritmo de desenvolvimento econômico da sociedade. A obra *Primavera Silenciosa*, de autoria de Rachel Carson, também

causou grande repercussão. O livro apontava os riscos do uso de produtos fabricados com DDT<sup>6</sup> para a saúde das espécies vivas (MOURA, 1998, p. 2).

Todos os trabalhos mencionados, apesar de algumas diferenças de posicionamento (principalmente entre neo-malthunianos e defensores do crescimento zero), salientaram categoricamente a necessidade de alteração nos padrões de vida da humanidade. A prevalência da esfera científica, a qual resultou em uma visão catastrofista, levou o ambientalismo para um excessivo radicalismo. Tal postura, contudo pode ser atribuída justamente a necessidade de chamar a atenção da opinião pública para os problemas ambientais até então ignorados (LEIS, 2004, p. 57).

Hector Leis (2004) salienta a ausência dos cientistas sociais neste debate, indicando que os mesmos só vão demonstrar interesse pela problemática ambiental na década de 80, de modo que o debate no pós-guerra fica restrito ao âmbito das ciências naturais. Assim, se percebe uma relativa ausência de análises sistemáticas e integradas da problemática social, econômica, política e ambiental.

É interessante registrar que o interesse das ciências sociais pelo meio ambiente não se antecipará ao ingresso de representantes dos setores econômicos, políticos e sociais no ambientalismo. Nesse sentido, comprovamos que as ciências sociais respondem reativamente, acompanhando quase como um reflexo o impacto que a problemática ambiental tem sobre o comportamento daqueles setores, que tradicionalmente constituem seu objeto de estudo. A potencialidade interdisciplinar da ecologia encontrou, nas primeiras décadas da segunda metade deste século<sup>7</sup>, diversos obstáculos para realizar-se no campo das ciências sociais, favorecendo assim a colonização do debate ambientalista por parte dos cientistas naturais. (...)

Se, por um lado, as teorias sociais modernas foram em suas origens, influenciadas por visões organicistas, trazidas das ciências naturais, por outro lado, seu desenvolvimento posterior construiu uma matriz fortemente marcada pelas reações contra o reducionismo biológico e o determinismo natural (Ibid, p. 58).

---

<sup>6</sup> Dicloro-Difenil-Tricloroetano

<sup>7</sup> Autor refere-se ao século XX.

A partir da década de 60 e 70 observa-se a emergência de uma preocupação mais nítida sobre a questão ambiental por parte do Estado e da sociedade civil.

A criação de inúmeras ONGs, que logo ganhariam destaque mundial, é parte da ampliação do discurso ambiental para além do setor científico. A fundação da *World Wildlife Fund* (WWF), em 1961; do *Greenpeace*, em 1971 e da *Friends of the Earth*, em 1969, exemplificam este momento. As entidades acima mencionadas, a título exemplificativo, apresentavam visões ambientais e estratégias distintas. Enquanto a WWF propunha um ambientalismo conservacionista através de *lobby* em empresas e governos, o Greenpeace demonstra uma postura radical, apoiando suas ações exclusivamente na sociedade civil (Ibid., p. 70-72).

A preocupação com a questão ambiental, porém, ainda soava como certo modismo, principalmente sob o ponto de vista dos países em desenvolvimento, para os quais a preocupação com a questão ambiental era um luxo dos países ricos (ALMEIDA, 1998, p. 15). Não por acaso, o ambientalismo foi interpretado de forma distinta nos países do Sul e do Norte.

A cultura ecológica elaborada inicialmente no Norte expressa a experiência social das sociedades industriais avançadas, a qual não deixa de apresentar uma visão etnocêntrica que pode levar algumas organizações ambientalistas a considerar como mais graves os problemas do Sul de aumento da população ou da desaparecimento das florestas tropicais do que os modelos de consumismo ou de uso intensivo de combustíveis fósseis exportados mundialmente pelo Norte. Vice-versa acontece no Sul, onde a questão da pobreza, por exemplo, tende a relativizar, muito mais do que no Norte, a visão da crise ecológica (LEIS, 2004, p. 72).

Uma série de acidentes de grande escala observados no final do século XX também impuseram a necessidade aos Estados de adotarem normas mais rigorosas de controle e fiscalização do ponto de vista ambiental. Cita-se, a título exemplificativo, a contaminação na Baía de Minamata (Japão) no início da década de 70; vazamento de resíduos tóxicos em Seveso (Itália) em 1976 e em Bhopal (Índia) em 1984; os acidentes com o petroleiro Exxon

Valdez, no Alasca, em 1989; e a explosão de reator nuclear em Tchernobyl (antiga União Soviética, atualmente Ucrânia), em 1986 (MOURA, 1998, p. 5-6).

O desastre do Japão detonou a votação de uma resolução da ONU a favor da realização de uma conferência internacional sobre o meio ambiente (HERCULANO, 1992, p. 9). Nesta conferência, ocorrida em Estocolmo no ano de 1972, ficou clara a diferença de visão sobre a temática ambiental entre Norte e Sul. Os países do terceiro mundo, dentre eles o Brasil, defenderam o não sacrifício do crescimento econômico. Alegou-se que as preocupações com a defesa ambiental mascaravam interesses imperialistas que queriam estagnar o crescimento de países em desenvolvimento (BIRNFELD, 2006, p. 242).

É a partir, porém, de Estocolmo que se altera o foco do movimento ambientalista. Se até 72, a crítica se pautou contra o crescimento econômico, após o encontro, os argumentos passaram a defender um desenvolvimento econômico sustentável para o ambiente. Fica evidente também neste encontro, que os problemas ambientais não poderiam ser enfrentados pelos países isoladamente, fato que influenciou a firmação de diversos tratados internacionais nos anos seguintes.

Também na década de 70 se percebe o ingresso do setor empresarial no debate ambiental, até então focado no papel do Estado e de sociedade civil. Na visão empresarial, o mercado possuiria ferramentas mais eficazes para a eficiência ecológica do que a regulação estatal. Este ambientalismo empresarial se mostraria mais otimista em relação à sustentabilidade do que as visões antecedentes, afirmando que o avanço tecnológico teria um papel primordial na busca da sustentabilidade (LEIS, 2004, p. 106).

Definitivamente o debate sobre a crise ambiental estava consolidado na década de 80, seja na sociedade civil, seja no Estado, seja no mercado. A discussão se tornaria ainda mais acirrada nas décadas seguintes, principalmente após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992 (importante salientar que se a Conferência de Estocolmo foi parcialmente boicotada pelos países do bloco comunista, o encontro do Rio de Janeiro se destacou pela presença recorde de delegações de Estados), em que pese seus resultados práticos pouco relevantes. O Fórum Global das ONGs, ocorrido paralelamente ao encontro do



Rio, reuniu cerca de 2500 entidades da sociedade civil de mais 150 países, consolidando a legitimação da sociedade civil frente a crise sócio-ambiental global (LEIS, 1993).

A importância da sociedade civil nas discussões sócio-ambientais ficaria evidente na década de 90, de modo que praticamente todos os instrumentos legais da política ambiental brasileira garantiriam espaço para a sua participação. No capítulo vindouro, procura-se demonstrar como evolui a política ambiental brasileira, de uma preocupação ecológica inexistente até a emergência de espaços coletivos de deliberação pública.

## **2.2 – Políticas ambientais no Brasil: a inclusão da participação como princípio orientador das ações públicas.**

O processo de formação do território brasileiro, fruto de um quadro de colonização mercantilista, imprimiu uma marca na sociedade colonial, a qual tinha na conquista territorial um forte elemento de identidade. Deste modo, *uma ótica dilapidadora comanda o processo de instalação do colonizador, a qual se expressa num padrão extensivo (do ponto de vista do espaço) e intensivo (do ponto de vista dos recursos naturais) de uso do solo* (MORAES, 1997, p. 13).

Este quadro se mantém inalterado após a independência do país. Durante o século XIX, se intensifica o processo de conquista do território brasileiro. A motivação expansionista tem bases sólidas, de modo que a ocupação dos fundos territoriais não explorados vai ser alçada à condição de projeto nacional básico (ibid p. 14). Não se percebe neste momento políticas do império que reflitam alguma preocupação com a questão ambiental. As leis com viés protetivo então observadas atendem a interesses predominantemente privativos e economicistas<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cite-se a título exemplificativo as leis que proibiam o corte deliberado de árvores frutíferas (Livro V, Título LVIII das Ordenações Afonsinas), a regulação da caça de certos animais (Livro V, Título LXXXIII das Ordenações Manuelinas) e a proibição de qualquer pessoa jogar materiais que pudessem matar os peixes ou sujar as águas dos rios e das lagoas (Livro V, Título LXXXIII das Ordenações Filipinas) (BIRNFELD, Carlos André. Cidadania Ecológica. Pelotas: Delfos, 2006, p. 230-231).

A proclamação da República também não altera significativamente este cenário. O processo de modernização e industrialização do Brasil, incentivado pelo Estado, ganha fôlego a partir da década de 30, sobretudo em setores produtivos mais poluentes, como a siderurgia e metalurgia.

A escassa legislação versando sobre questões ambientais no Brasil até meados do século XX atende a interesses isolados. O Código das Águas, por exemplo (decreto 24.643 de 1934), expõe, em suas considerações iniciais<sup>9</sup>, que a lei visa “incentivar o aproveitamento industrial das águas”, além de considerar que a produção de energia hidrelétrica exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional. Do mesmo modo, o Código de Minas (decreto-lei 1985 de 1940), em nenhum de seus dispositivos traz qualquer previsão acerca da responsabilidade dos causadores de eventuais danos ambientais ou da fiscalização do poder público sobre as técnicas de exploração.

O meio ambiente é visto neste momento como acessório do desenvolvimento. A exploração dos recursos naturais está à disposição do progresso industrial. A política ambiental responde aos impulsos da economia, buscando a racionalização e disponibilização de recursos naturais que disciplinasse o curso do desenvolvimento nacional. Até a década de 1950, os mecanismos de regulação ambiental são definidos no âmbito de uma política nacionalista-conservadora, autoritária, que não induz a participação da sociedade civil nas esferas decisórias (SILVA, 2007).

A pauta ambiental ingressa no Brasil como resultado de pressões de grupos locais, mas, sobretudo em decorrência de pressões internacionais, as quais se mostram mais relevantes a partir de década de 60. Nos países

---

<sup>9</sup> Decreto 24643. Decreta o Código das Águas.

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o art. 1º do decreto nº 19.398, de 11/11/1930, e:

Considerando que o uso das águas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em desacôrdo com as necessidades e interesse da coletividade nacional;

Considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acôrdo com a tendência atual, permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas;

Considerando que, em particular, a energia hidráulica exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional;

Considerando que, com a reforma porque passaram os serviços afetos ao Ministério da Agricultura, está o Governo aparelhado, por seus órgãos competentes, a ministrar assistência técnica e material, indispensável a consecução de tais objetivos;

industrializados percebe-se a emergência de movimentos políticos sociais que questionavam, sobretudo, o estilo de vida e o ímpeto consumista da época.

No Brasil, o movimento ambientalista ganha espaço, ainda de forma incipiente, em 1958, com a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FBCN, no Rio de Janeiro. A atuação da FBCN mostrou-se muito limitada, diante da inexistência de uma preocupação ecológica perante a opinião pública brasileira. Em 1971, com a liderança de José Lutzenberger, é fundada no Rio Grande do Sul, a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - AGAPAN, pautando suas ações principalmente na denúncia à poluição industrial e à utilização indiscriminada de produtos químicos na produção agrícola<sup>10</sup>.

Em que pese o posicionamento do país acerca da questão ambiental a nível internacional durante o regime militar, tratado do capítulo anterior, o período pós-72 foi marcado por alguns avanços. Este momento, concomitante ao próprio surgimento do movimento ambientalista brasileiro, corresponde ao início de um processo histórico de politização da questão ambiental no Brasil, através da internalização de uma consciência pública e da instituição de normas futuras (SILVA, 2007).

O modelo da política ambiental brasileira elaborada a partir da Conferência de Estocolmo tinha assim como pilares: o controle da poluição e a criação de unidades de conservação da natureza. O crescimento populacional e o saneamento básico – componentes de políticas setoriais de impacto sobre o meio ambiente – ficaram excluídos deste modelo, constituindo, cada um, objeto de política própria, não articuladas à questão ambiental, o que evidenciou o desenvolvimento isolado de cada setor (SOUSA, 2005).

As pressões dos setores ambientalistas também influenciam a introdução da pauta ambiental nas ações estatais. A partir da década de 80 percebe-se o crescimento do número de grupos e instituições ambientalistas no Brasil. Viola (1992, p. 62) salienta que a grande modificação deste momento

---

<sup>10</sup> Para uma síntese das críticas de Lutzenberger sobre a gestão dos resíduos urbanos e utilização de produtos químicos industrializados ver a obra **Manual de Ecologia: do jardim ao poder**, Porto Alegre: L&PM, 2006.

não está na quantidade de grupos, mas na diferenciação interna produzida por um movimento generalizado de institucionalização em duas dimensões:

1. a emergência de novas organizações com um perfil profissional, corpo técnico e administrativo pago pela organização; captação sistemática de recursos financeiros, definição precisa da área de atuação da organização com metas concretas viáveis e avaliação do desempenho para atingir as metas.
2. a profissionalização parcial de um setor das associações que tinham sido previamente amadoras (Ibid).

Percebe-se, neste contexto de consolidação do ambientalismo brasileiro na sociedade civil, o surgimento de uma série de leis com caráter ambiental. Birnfeld destaca três momentos significativos deste processo: o primeiro deles é observado com a promulgação da (a) lei 6938, de 1981, a qual estabelece as diretrizes da política nacional do meio ambiente. O segundo momento é vislumbrado com a (b) lei 7347 de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública por danos causados ao meio ambiente, garantindo um leque relativamente amplo de legitimados para pleitear perante o Poder Judiciário a tutela ambiental. O terceiro momento destacado é o advento da (c) Constituição Federal de 1988, a qual reserva capítulo específico ao meio ambiente.

A lei 6938 de 1981, além de estabelecer as diretrizes para a Política Nacional de Meio Ambiente, instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente. Cabe ser salientado quatro pontos inovadores nesta lei. O primeiro refere-se à inclusão, dentre os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, da educação ambiental com o objetivo de capacitar as comunidades para a participação ativa na defesa do meio ambiente. O segundo ponto relevante tange à amplitude do conceito de meio ambiente positivado: *conjunto de condições, leis influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas* (art. 3º, I). O terceiro ponto é relativo à definição do CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente – como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente. De acordo com a lei, cabe ao CONAMA *estudar e propor diretrizes*

*de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, além de deliberar (...) sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida* (art. 6, II). Por fim, a preocupação com o acesso da coletividade à informação ambiental também é inovadora. O artigo 9º arrola os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, salientando o *sistema nacional de informações sobre o meio ambiente* (inciso VII) e a *garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente* (inciso XI).

Além do mais, cabe salientar que a lei da Política Nacional do Meio Ambiente introduz, ainda que indiretamente, o conceito de desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico brasileiro. O artigo 4, inciso I dispõe que a política ambiental *visará a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*.

A lei 7347 de 1985, ao disciplinar a ação civil pública de responsabilidade por dano causado ao meio ambiente, estabelece um rol amplo de legitimados ativos para sua proposição, incluindo-se associações que possuam, dentre suas finalidades *institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico* (art. 5º, II). Tal disposição concedeu à sociedade civil uma ferramenta valiosa para a concepção de políticas ambientais além das esferas governamentais.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, inovou nas diretrizes para a política ambiental. O novo texto constitucional ultrapassou os anteriores, na medida em que os recursos naturais deixaram de ser meros bens da União, tornando-se valores eminentemente comunitários, sociais, transcendentais do mero sentido de propriedade privada estatal (BIRNFELD, 2006, p. 254).

Ao dispor que é dever do poder público e da coletividade preservar e defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, delimitou uma série de princípios que devem pautar a agenda política ambiental. A inclusão da coletividade como co-responsável pela preservação ambiental consolida o princípio democrático, convocando os

diferentes atores sociais para a construção de uma cidadania participativa e pluralista. A Constituição Federal reconhece, portanto, a responsabilidade comum da sociedade e do Estado na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que, evidentemente, somente pode ser imaginado num contexto social onde seja estimulada a atuação ampla da sociedade nas esferas de tomadas de decisões políticas. Ou seja, a preservação do bem ambiental, nos moldes do que busca efetivamente a Constituição Federal de 1988 não se contenta com os conceitos de uma democracia meramente representativa, alargando o conceito de cidadania além do modelo liberal clássico.

Não há como negar que, para discutir, impor condutas, buscar soluções e consensos que levem à proteção ambiental, é necessária a participação dos mais diversos atores: grupos de cidadãos, ONGs, cientistas, corporações industriais e muitos outros. E, por outro lado, um Estado democrático na perspectiva ambiental, detentor de um aparato legislativo apto a realizar essa tarefa. Trata-se, de fato, de o Estado passar a incentivar a emergência de um pluralismo jurídico comunitário participativo no viés ambiental, consubstanciado em um modelo democrático, que privilegia a participação dos sujeitos sociais na regulamentação das instituições-chave da sociedade (LEITE, 2006, p. 161/162).

#### O autor complementa afirmando

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é extremamente aberta, em sentido democrático ambiental, pois (...) no seu art. 225, busca a participação de todos na defesa e na preservação do meio ambiente. Nesse sentido, todo problema de política ambiental só poderá ser resolvido quando reconhecida a unidade entre cidadãos, Estado e meio ambiente, e garantidos os instrumentos de ação conjunta (Ibid).

Neste sentido, a elaboração das políticas públicas ambientais deixa de ser papel exclusivo dos representantes eleitos, mas função que deve ser exercida em conjunto com os mais diversos atores sociais. Busca-se assim a emergência uma cidadania ambiental, onde seja preponderante a participação

da sociedade civil nas esferas administrativas decisórias. Essa participação fica garantida nos diversos instrumentos da política ambiental brasileira, como no Zoneamento Ambiental (artigo 9º da Lei 6938 de 1981), na elaboração dos Planos Diretores (artigo 40, lei 10.257 de 2001, Estatuto das Cidades); nos Estudos de Impacto Ambiental (Art. 11, Resolução CONAMA 1 de 1986); na Gestão dos Recursos Hídricos (Lei 9433 de 1997) e nos Conselhos Gestores de Meio Ambiente.

Neste contexto se observa, a partir da década de 90, a explosão de órgãos colegiados no Brasil. Destacam-se aqui duas espécies que se institucionalizaram em grande quantidade: os Comitês Gestores de Bacias Hidrográficas e os Conselhos Gestores de Meio Ambiente. Ambos os órgãos encontram-se estruturados em um sistema hierárquico de colegiados a nível federal, estadual e regional ou municipal.

A lei 9433 de 1997, instituidora da Política Nacional de Recursos Hídricos, criou o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, o qual tem como princípios básicos a descentralização da obtenção e produção de dados e informações (art. 26, I) e o acesso dos mesmos à toda a sociedade (art. 26, III).

A lei também estabelece que o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é composto, entre outros órgãos, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o qual possui a participação de representantes dos usuários dos recursos hídricos e de organizações civis. Em um nível de debate mais regionalizado, encontram-se os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, que tem área de atuação restrita à determinada bacia, sub-bacia ou grupo de bacias hidrográficas (art. 37). Estes Comitês, cujas competências deliberativas vem estatuídas no artigo 38 da lei 9433, são compostos por representantes da União, dos Estados e dos Municípios situados em sua área de atuação, dos usuários das águas de sua área de atuação e de entidades civis com atuação comprovada na bacia (art. 39).

No Estado do Rio Grande do Sul, os Comitês de Gerenciamento são instituídos pela lei estadual nº. 10.350 de 1994, e tem por competências coordenar as atividades dos agentes públicos e privados relacionados aos

recursos hídricos, compatibilizando as metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos com a crescente melhoria da qualidade dos corpos de água.

Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente são órgãos colegiados, com participação de representantes da sociedade civil e do poder público, instituídos por Lei Municipal e que possuem função deliberativa, fiscalizadora e consultiva (porém, o rol de função dos conselhos pode variar em cada município). Estão inclusos num sistema hierárquico de Conselhos, onde se encontra no topo o Conselho Nacional de Meio Ambiente e, em nível intermediário, os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

Possuem, segundo o Ministério do Meio Ambiente ([www.mma.gov.br/port/conama/conselhos.cfm](http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos.cfm)), as funções de (a) propor a política ambiental do município e fiscalizar o seu cumprimento; (b) analisar e conceder licenças ambientais para atividades potencialmente poluidoras; (c) promover a educação ambiental; (d) propor a criação de normas legais, bem como a adequação e regulamentação de leis, padrões e normas municipais; (e) receber e apurar denúncias feitas pela população sobre degradação ambiental.

Muito embora sua criação não constitua obrigatoriedade legal, a municipalização dos serviços de licenciamento ambiental somente pode ser autorizada pelo órgão ambiental estadual caso o município possua conselho de meio ambiente devidamente constituído. Não se trata, portanto, de obrigatoriedade decorrente de imposição normativa, constitucional ou infraconstitucional, mas de condição para a municipalização de um serviço público, conforme se observa do texto da resolução nº. 237 do CONAMA:

Art. 20. Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

A licenciamento ambiental é uma obrigação prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente e possui como uma de suas mais expressivas características a participação social na tomada de decisão (disponível em



<http://www.ibama.gov.br/licenciamento>). No caso do Estado do Rio Grande do Sul, o licenciamento ambiental é realizado pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM. Paulatinamente, através de convênios, os municípios vêm prestando tal serviço, em substituição ao órgão estadual.

É o caso observado no município de Pelotas. O convênio firmado entre a Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM e a Prefeitura de Pelotas delegou o licenciamento de uma série de atividades ao órgão gestor municipal.

A Secretária de Qualidade Ambiental, deste modo, passou a ser competente para expedir licenças e fiscalizar o seu cumprimento. Além do mais, as taxas de licenciamento, passaram a ser pagas ao município e depositadas em conta do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental, gerenciado pelo Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas – COMPAM.

O COMPAM, porém, não surgiu apenas para possibilitar a municipalização do licenciamento. As reivindicações para criação do conselho partiram de setores da sociedade civil nos primeiros anos da década de 1990. O convênio firmado pelo município de Pelotas com a FEPAM remonta ao início dos anos 2000. Ou seja, o conselho pelotense não surge de mera exigência legal, mas é uma conquista da sociedade civil<sup>11</sup>.

### **2.3 – O Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas: a reunião do poder público e da sociedade civil. Mas que são estes atores?**

No primeiro capítulo deste trabalho buscou-se abordar as transformações do sistema político nos Estados Liberais que resultaram na emergência de espaços coletivos de participação da sociedade civil na elaboração de políticas ambientais. Enfatizando-se o conceito de sociedade civil e de cidadania, foi apresentada a análise construída pela ciência política sobre os conselhos gestores de política.

---

<sup>11</sup> A reportagem em anexo noticia as tratativas para a criação do COMPAM.

No presente capítulo, o esforço foi para apontar o processo de surgimento e consolidação do pensamento ambiental no ocidente, demonstrando, sobretudo, a heterogeneidade do movimento ambientalista e como sua influência alcançou amplos ramos da sociedade civil, da ciência, do Estado e do mercado. Igualmente, tentou-se analisar o modo como as políticas ambientais no Brasil se apropriaram dos princípios ambientais.

O que se pretende ao fim deste capítulo é apontar, ainda que sucintamente, quem são os atores políticos representantes da sociedade civil e do poder público no Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas. Tanto no primeiro capítulo, quando foi salientado a complexidade da nova sociedade civil, como neste, quando foi demonstrado a diversidade de pensamentos do movimento ambiental, parece ser evidente que a representação desta sociedade civil no interior dos órgãos colegiados também não é homogênea. Do mesmo modo, levando-se em consideração que a representação governamental inclui integrantes de diferentes esferas da federação, sugere-se que os posicionamentos defendidos neste segmento não sejam, necessariamente, unânimes.

Reconhecer esta diversidade significa presumir que o debate no interior dos Conselhos de Meio Ambiente não se resume à contrariedade de opiniões entre a sociedade civil e o poder público, como poderia ser imaginado num primeiro momento. Ou seja, a diversidade de experiências sociais, de formação acadêmica, de classe social, etc., dos conselheiros e os próprios objetivos institucionais das entidades com assento no conselho podem ser determinantes na definição das posições defendidas na plenária do órgão colegiado. Em suma: o conflito não se restringe à dualidade oposição versus situação.

O COMPAM conta atualmente com 18 conselheiros. Seu regimento interno não estipula o número de integrantes. No último processo eleitoral, o conselho limitou sua composição em 32 conselheiros, 16 em cada segmento. Entretanto, tendo em vista que apenas 09 entidades da sociedade civil se candidataram, ao poder público restou também a indicação de apenas 09 componentes. Propõe-se neste capítulo, primeiramente a análise da

representação da sociedade civil e, no momento seguinte, a abordagem sobre os representantes do poder público<sup>12</sup>.

### **2.3.1. A representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas**

O primeiro passo para o estudo da sociedade civil dentro do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas passa justamente pela observação da representação deste segmento. Problematizar a composição da representação da sociedade civil no interior do conselho também implica em questionar a legitimidade das entidades que lá estão para falar em nome da sociedade civil.

Antes de se apontar cada uma das entidades que representam a sociedade civil no COMPAM, torna-se importante indicar como se dá o processo de eleição destas. Para tanto, será relatado o último processo eleitoral, ocorrido no ano de 2010 e que resultou na composição do Conselho para o biênio 2010/2011, cujas regras foram estabelecidas pelo edital 01/2010. Segundo o edital, as organizações não governamentais e demais entidades da sociedade civil deveriam, no momento da formalização da candidatura, apresentar (a) documento assinado pelo representante legal indicando o nome do representante titular e suplente, (b) ter inscrição no Cadastro Municipal de Instrumento e Atividades de Proteção Ambiental (CAIAPAM) e/ou Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (CNEA) e (c) apresentar cópia da ata da eleição da atual diretoria, das 2 (duas) últimas atas de reuniões e relatório anual de atividades relativo ao último exercício (2009).

A exigência mais relevante para o presente trabalho reside no segundo ponto acima transcrito, uma vez que a necessidade de inscrição no CAIAPAM

---

<sup>12</sup> A apresentação feita neste capítulo refere-se às entidades integrantes do COMPAM após o processo eleitoral de 2010. Em que pese a análise das deliberações do conselho efetuada neste trabalho incluía as reuniões da plenária desde abril de 2008, para a investigação de alguns pontos relevantes na abordagem proposta, optou-se pelo estudo apenas com os atuais conselheiros.

ou no CNEA restringe a candidatura de entidades diretamente vinculadas à questão ambiental. É pertinente uma breve exposição sobre estes cadastros.

O CAIAPAM, criado pela lei municipal de Pelotas nº. 3861 de 1994 e regulamentado pela Resolução do COMPAM nº. 010 de 2003, constitui um *cadastro obrigatório para pessoas físicas e jurídicas que se dediquem à consultoria técnica sobre questões ambientais e à indústria ou comércio de equipamento, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras* (art. 1º, lei 3861), sendo autorizada também a inscrição de organizações não governamentais ligadas à área ambiental (art. 1º, parágrafo único, lei 3861/94). A resolução do COMPAM nº. 010, de legalidade contestável<sup>13</sup>, ainda autoriza a inscrição de outras *associações ligadas à área ambiental* (art 2º, inciso III).

O CNEA, por sua vez, criado pela Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente nº. 006 de 1989, tem objetivo semelhante ao CAIAPAM, visando manter um banco de dados com registro das Entidades Ambientalistas não governamentais atuantes no Brasil, cuja finalidade principal seja a defesa do meio ambiente. A resolução 292 de 2002, também do CONAMA, detalhou a resolução anterior, restringindo a inscrição de uma série de entidades. Segundo a nova resolução (artigo 1º, parágrafo único), fica afastada a possibilidade de inscrição (I) das associações comerciais, (II) dos sindicatos, das associações de classe ou de representação de categoria profissional, (III) dos clubes de serviço, (IV) das instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais, (V) das organizações partidárias e assemelhadas (inclusive suas fundações), (VI) das entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios, (VII) das entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados, (VIII) das instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras, (XIX) das escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas

---

<sup>13</sup> A resolução em foco regulamenta os termos de uma lei municipal. O teor da lei nº.3861 de 1994 claramente busca restringir as entidades que podem se cadastrar no CAIAPAM. A resolução 010 de 2003, ao permitir o cadastro de *outras associações ligadas à área ambiental*, fragiliza a restrição da lei, sendo possível, portanto, interpretar que a resolução contraria os interesses da norma que regulamenta, o que constitui ilegalidade do ponto de vista do direito público.

mantenedoras, (X) das organizações sociais, (XI) das cooperativas, (XII) das fundações públicas, (XIII) das fundações, sociedades civis ou associações de direito privado instituídas por órgão público ou por fundações públicas; (XIV) das organizações creditícias que tenham quaisquer tipos de vinculação com o sistema financeiro nacional, (XV) aquelas formadas por conjunto de pessoas que em sua maioria tenham um vínculo societário e/ou empregatício com a mesma organização pública ou privada, (XVI) das associação de moradores, (XVII) e das fundações que em sua direção ou conselho deliberativo apresentem maioria de componentes que tenham vínculo societário e/ou empregatício com a mesma organização ou conglomerado, seja pública ou privada.

As grandes restrições acima observadas demonstram que a inscrição no CAIAPAM (cadastro municipal) é mais acessível, se comparado com as regras do CNEA. Conforme será observado a seguir, boa parte das entidades com representação no COMPAM não conseguiriam participar do conselho se as regras municipais não fossem flexíveis.

Apesar disso, há uma evidente restrição na candidatura para a representação da sociedade civil para o COMPAM, na medida em que as exigências verificadas no processo eleitoral limitam as inscrições somente a entidades vinculadas à questão ambiental. Este é o primeiro ponto a ser destacado na tarefa de trazer à tona a sociedade civil representada no COMPAM.

Ainda é necessário sublinhar que a paridade entre membros do poder público e da sociedade civil, exigida pela lei criadora do Conselho Municipal de Proteção Ambiental (e repetida em seu Regimento Interno) não é materialmente atendida. Isso se deve a presença de uma entidade de classe, a Ordem dos Advogados do Brasil/Subsecção Pelotas, no rol de representantes do poder público. Em que pese haver debate sobre a personalidade jurídica da OAB, se autarquia federal ou entidade sem qualquer vinculação com a administração pública indireta, o fato é que inexistente qualquer organização governamental que possa interferir na indicação dos conselheiros da OAB. Tal indicação é exclusiva da própria OAB, cuja diretoria não é indicada pelo poder público, mas eleita pelos próprios membros.

Deste modo, parece claro que entidades de classe (a afirmação aqui também é extensiva ao CREA, suplente do segmento de entidades governamentais) deveriam constar no rol de membros do conselho que representam a sociedade civil. Porém, para fins deste trabalho, desconsideramos tal questão, aceitando a OAB como representante do poder público dentro do COMPAM.

Dito isso, se passa à apresentação de cada uma das entidades que representam a sociedade civil no COMPAM. As informações a seguir expostas foram obtidas através de entrevistas com os representantes, bem como de dados consultados nos endereços eletrônicos das entidades.

a) Associação de Arquitetos e Engenheiros de Pelotas (AEAP): a entidade, criada em 1970, possui objetivo de agregar e reunir arquitetos e engenheiros de Pelotas. Não apresenta caráter político ou reivindicatório, mas primordialmente de promoção da congregação entre profissionais. A entidade não possui qualquer relação contratual com a administração pública, tendo seu orçamento composto majoritariamente pela contribuição de filiados (atualmente cerca de 250) e projetos apoiados pelo CREA. Participa do COMPAM desde 2006.

b) Grupo de Apoio a Cultura e ao Esporte (GAEC): organização não governamental, criada no ano de 2000. Com sede em Pelotas, a entidade busca promover a inclusão social por intermédio de atividades esportivas. Suas receitas provém majoritariamente de contribuições da comunidade e de projetos apresentados ao COMPAM. Participa do conselho desde 2006. Conta atualmente com cerca de 17 membros.

c) Centro de Estudos Ambientais (CEA): organização não governamental criada no município de Rio Grande em 1983, tendo como principal bandeira o combate à poluição ambiental naquela cidade e a degradação ambiental das dunas da praia do Cassino e da Lagoa dos Patos. Seu âmbito de atuação é regional, concentrado principalmente nos municípios de Pelotas e Rio Grande. O orçamento do CEA é composto pela contribuição dos associados, cerca de 300 atualmente, bem como do apoio de outras ONGs. Já participou de diversos outros órgãos colegiados, inclusive do CONAMA, e é integrante do COMPAM desde sua criação, em 1994.

d) Grupo Especial de Estudos e Proteção do Ambiente Aquático do Rio Grande do Sul (GEEPAA): organização não governamental criada em 1991 por um grupo de pesquisadores do Museu Carlos Ritter, da Universidade Federal de Pelotas. O grupo, composto por cerca de 60 pesquisadores, atua principalmente na esfera acadêmica. As receitas da entidade são provenientes de contribuições dos associados e eventualmente de algum apoiador. Participa do COMPAM desde 1994.

e) Associação Pachamama: associação fundada em 2006 que busca estimular o voluntarismo. Desenvolve trabalho de meditação vinculado à mística andina. Possui atualmente cerca de 100 associados e sua receita é constituída pela contribuição mensal dos componentes.

f) Sindicato dos Empregados de Estabelecimentos Bancários de Pelotas e Região (SEEB): fundado em 1915, conta com cerca de 1000 filiados. Orçamento da entidade é composto pela contribuição dos membros. Em que pese seu principal objetivo ser a defesa dos interesses dos bancários, também apresenta, dentre suas atividades regimentais, a promoção de atividades de educação ambiental e preservação do meio ambiente (informações obtidas em <http://www.bancariospel.org.br/sindicato.php>, consultado em 10/07/2011.)

g) Fundação Tupahue: fundação com sede no município de Pelotas criada em 1999. Possui uma área de 250 hectares, região na qual está estruturado o parque escola que oferece atividades de educação ambiental para a comunidade. Atualmente conta com cerca de 55 participantes. As receitas da fundação são provenientes de convênios, aluguéis de prédios próprios e contribuições da comunidade. No parque também são desenvolvidas atividades de pesquisa por alunos das universidades da região.

h) Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Cooperativas da Alimentação de Pelotas e Região (STICAP): entidade criada em 1974, a partir da reunião de diversos outros sindicatos do setor da alimentação, reúne aproximadamente 3500 membros. As receitas do sindicato são oriundas da contribuição dos associados. Participa do COMPAM desde o ano 2000.

i) Centro de Indústrias de Pelotas (CIPEL): fundada em 5 de junho de 1947 com o objetivo de estimular o desenvolvimento industrial de Pelotas e

demais cidades da região. Reúne atualmente 9 sindicatos patronais da região, bem como dezenas de empresas associadas (informações obtidas em <http://www.cipel.org.br/Pagina/1/Historia>, consultado em 10/07/2011).

Feita a apresentação das entidades que representam a sociedade civil no conselho, realiza-se, no ponto seguinte, a abordagem da representação do poder público.

### **2.3.2. A representação do poder público no Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas**

O poder público no COMPAM é representado por entidades indicadas diretamente pelo prefeito municipal. Estas entidades não necessariamente fazem parte da administração pública direta ou indireta do município, sendo possível a indicação de entidades estaduais ou federais. Segue o rol de representantes deste segmento para o biênio 2010/2012.

a) Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental – SQA: é o órgão gestor ambiental do município, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Responsável pela efetivação das políticas ambientais, fiscalização e expedição de licenças ambientais de competência do município.

b) Secretária Municipal de Urbanismo – SMU: é a secretaria responsável pelo planejamento urbano, paisagismo, controle do uso do solo público, pela regulamentação dos instrumentos do plano diretor, dentre outras competências.

c) Secretária Municipal de Saúde – SMS: é a pasta responsável pelo gerenciamento das políticas de saúde pública.

d) Secretária Municipal de Educação – SME: secretaria competente pela efetivação das políticas da educação pública municipal. Elabora, no âmbito das escolas municipais, ações de educação ambiental.

e) Unidade Gerenciadora de Projetos – UGP: pasta, com status de secretaria municipal, responsável pela elaboração e fiscalização de projetos, abertura de processos licitatórios para obras públicas, dentre outras



atribuições. É responsável pelo gerenciamento das atividades do “Projeto Pelotas Pólo do Sul”, que inclui diversas obras de infra-estrutura urbana, com recursos do Banco Mundial.

f) Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas – SANEP: a administração dos serviços de água e esgoto por entidade municipal, em Pelotas, remonta ao ano de 1871, com o estabelecimento da Companhia Hidráulica Pelotense.

Entretanto, a sua organização nos moldes atuais se deu em 1965, com a criação de autarquia municipal denominada Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, tendo o objetivo de operar, manter, conservar e explorar serviços de água potável, esgotos sanitários, fossas sépticas e móveis. Em 1984, a entidade teve seu nome alterado para SANEP – Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas. É responsável hoje também pela coleta e destinação do lixo e do esgoto sanitário, bem como pela drenagem urbana (informações obtidas em <http://www.pelotas.com.br/sanep/sanep/historico.htm>, consultado em 12/07/2011).

g) 3ª CIA Ambiental: órgão da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul responsável pelo patrulhamento ambiental na região de Pelotas. Tem suas origens em meados da década de 1980, com a instalação do Policiamento Ambiental da Brigada Militar. Em 1992 se transformou na PATRAM – Patrulha Ambiental e, por fim, em 1991, em Companhia Ambiental, ganhando maior autonomia para as ações de fiscalização do meio ambiente na região.

h) Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM: entidade estadual responsável por vários projetos e programas de preservação ambiental, além das funções de fiscalização, avaliação e monitoramento de informações sobre qualidade ambiental, apoio, formação e orientação técnica para municípios, comitês de bacia e organizações da sociedade civil. Entretanto, a função mais relevante da FEPAM certamente é o licenciamento ambiental dos empreendimentos cuja competência ainda não tenha sido concedida aos órgãos gestores municipais (informações obtidas em <http://www.fepam.rs.gov.br/institucional/funcoes.asp>, consultado em 12/07/2011).

i) Ordem dos Advogados do Brasil/Subseção Pelotas – OAB/Pelotas: entidade responsável pelo gerenciamento, fiscalização e regulação da advocacia. Tradicionalmente foi vista como autarquia profissional de regime especial, prestadora de serviços públicos. Tal interpretação justificava a inserção da OAB no segmento das entidades governamentais do COMPAM. Entretanto, após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3026, em 2006, o Supremo Tribunal Federal (STF) alterou seu posicionamento, indicando que a OAB não é entidade da administração indireta da união, não estando sujeita ao controle da administração.

Entretanto, não houve ainda qualquer deliberação da plenária do conselho sobre este assunto, de modo que a OAB/Pelotas segue representante do poder público, tendo sido, inclusive, indicada pelo prefeito municipal.

### **2.3.3 – Características da representação da sociedade civil e do poder público no Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas**

Alguns pontos ainda merecem ser destacados para melhor diagnosticar as características da representação desta sociedade civil e do poder público no COMPAM. Destacam-se aqui quatro aspectos relevantes em relação aos conselheiros: (a) escolaridade e renda mensal dos conselheiros, (b) perfil político dos conselheiros, (c) tempo de participação da entidade e do representante dentro do COMPAM e (d) como se dá a relação entre o conselheiro e a entidade que o mesmo representa.

As informações a seguir apresentadas foram mapeadas a partir de entrevistas pessoais com 08 dos 09 conselheiros que representam entidades da sociedade civil<sup>14</sup> e com 06 dos 09 representantes do poder público<sup>15</sup>.

---

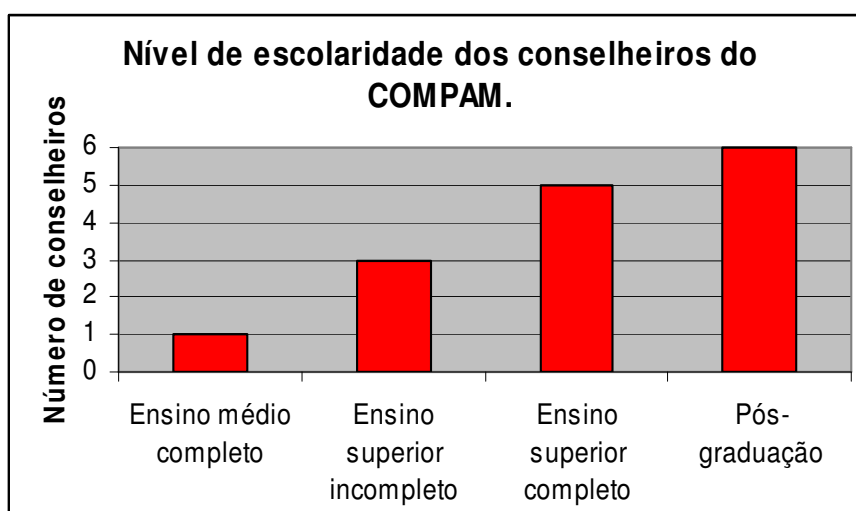
<sup>14</sup> A conselheira representante do CIPEL, apesar dos contatos efetivados, não respondeu aos pedidos de entrevista do autor.

<sup>15</sup> Os representantes da Secretária Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Urbanismo, apesar dos contatos efetivados, não responderam aos pedidos de entrevistas realizados pelo autor. O representante da OAB/Pelotas no COMPAM é o próprio autor deste trabalho, razão pela qual, em relação a esta entidade, somente são considerados os critérios objetivos referidos neste capítulo: escolaridade e renda do conselheiro e tempo de participação da entidade e do conselheiro no conselho.

No que se refere à escolaridade e à renda média dos conselheiros entrevistados, as informações obtidas não apresentam grande distinção em relação aos estudos realizados em outros conselhos (BONONI, MAGALHÃES e MERCANTE, 2010; FARIAS, 2010<sup>16</sup>).

Observa-se que os conselheiros apresentam alto grau de escolaridade. Não há a presença de qualquer conselheiro com ensino médio incompleto e apenas um membro com o ensino médio completo. Além do mais, dos 03 conselheiros com 3º grau incompleto, 01 deles está matriculado em cursos de graduação. O gráfico abaixo (gráfico 1) resume o grau de escolaridade dos conselheiros integrantes do COMPAM.

Gráfico 1



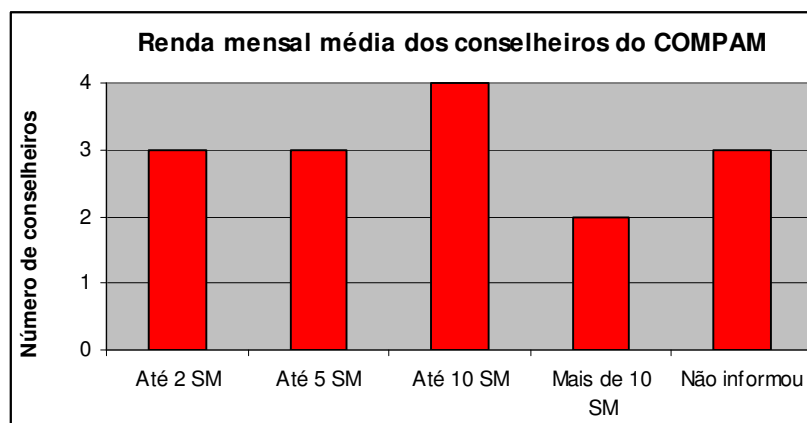
Em relação à renda mensal dos conselheiros os dados também são semelhantes aos observados nos demais estudos. Saliente-se que dos 03 membros com renda mensal de até 2 salários mínimos, 02 deles são estudantes.

Em suma: em que pese não haver a presença de conselheiros com altos padrões financeiros, é importante salientar que não se percebe a

<sup>16</sup> Ambos os estudos referidos analisaram realidades de conselhos municipais. A escolaridade dos conselheiros no Conselho Nacional de Meio Ambiente alcança níveis muito mais elevados, chegando ao patamar de 94% dos membros com ensino superior completo e 71% com pós-graduação (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011).

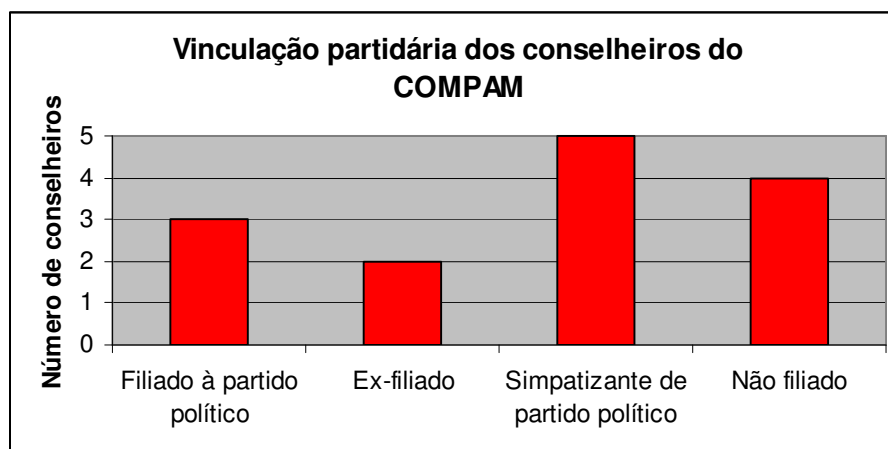
presença de integrantes em níveis de pobreza, o que também é observado em outros estudos sobre conselhos gestores. O quadro a seguir (gráfico 2) demonstra o nível financeiro dos integrantes da plenária.

**Gráfico 2**



Outro critério relevante para análise da representação do COMPAM é o perfil político dos conselheiros. Busca-se aqui conhecer eventual preferência partidária e/ou ideológica dos conselheiros, fato que pode influenciar o posicionamento dos mesmos em algumas matérias debatidas pela plenária. O gráfico 3 aponta a vinculação partidária dos membros do conselho.

**Gráfico 3**



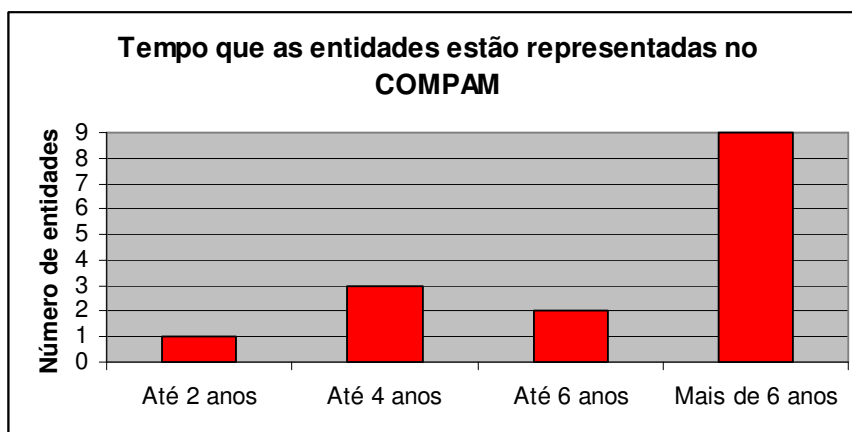
Três conselheiros são filiados a partidos políticos (Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Progressista - PP e Partido Trabalhista Brasileiro –

PTB). Dos ex-filiados, 01 era filiado ao Partido dos Trabalhadores e outro ao Partido Comunista do Brasil. Por fim, em relação aos 05 conselheiros que exprimiram simpatia por algum partido, 03 fizeram referência ao Partido dos Trabalhadores e outros 02 não mencionaram qual a sigla de preferência. Em síntese: dos 10 conselheiros que afirmaram ser filiados, ex-filiados ou simpatizantes de partidos políticos, 06 deles manifestaram aproximação com legendas de esquerda ou centro-esquerda.

A preferência pelas legendas consideradas de esquerda é maior dentre os conselheiros representantes da sociedade civil. Neste segmento, dos 06 conselheiros que afirmaram ser filiados, ex-filiados ou simpatizantes de partidos políticos, 04 deles mencionaram o PT, e 01 integrante apontou o PC do B em sua resposta.

No passo seguinte busca-se apontar o tempo em que as entidades participam do conselho, com o fim de averiguar o nível de renovação da plenária do COMPAM. O gráfico 4 apresenta estes dados.

**Gráfico 4**



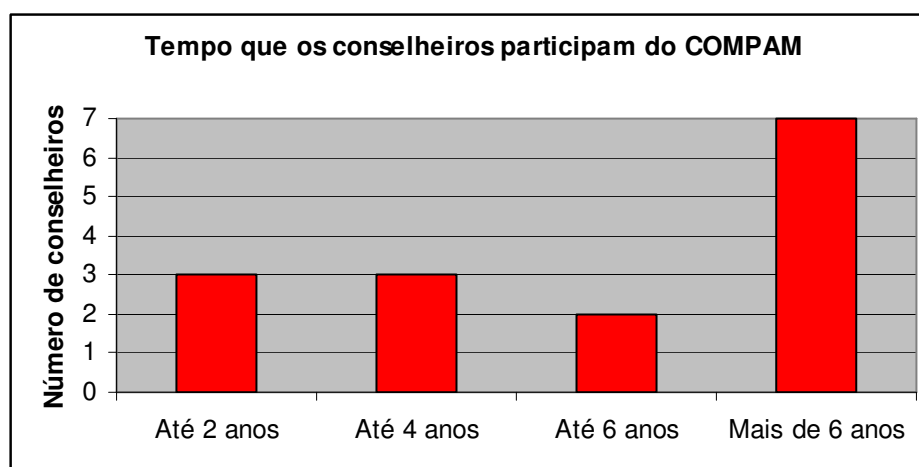
Os dados obtidos apontam uma baixa renovação do conselho. No último processo eleitoral houve o ingresso de apenas 01 nova entidade no COMPAM, pertencente ao segmento dos representantes do poder público (UGP). Foi observada ainda a saída de uma série de entidades, principalmente, no segmento da sociedade civil, as quais não demonstraram o interesse em continuar participando do colegiado.

Entretanto, cabe destacar que a diminuição da plenária não se deu por medidas restritivas do conselho. O processo eleitoral de 2010, já referido, não definiu previamente o número de entidades que formariam o COMPAM. O número de entidades seria definida pela própria sociedade civil, dependendo do número de candidaturas<sup>17</sup>. Ao poder público caberia apenas a indicação de entidades para garantir a paridade. Em suma: o relato acima parece refletir um desinteresse das entidades ambientalistas da sociedade civil em participar do COMPAM ou ainda um descrédito deste órgão perante a comunidade.

Este baixo nível de renovação também é percebido em relação aos conselheiros. Conforme se observa no gráfico 5, há pouca variação do nome dos conselheiros que representam as entidades do COMPAM.

Percebe-se ainda que, dos 15 conselheiros analisados, 07 deles já estão no COMPAM há mais de seis anos e apenas 03 conselheiros ingressaram no colegiado nos últimos dois anos.

**Gráfico 5**



Este é o único critério analisado onde se percebe uma variação significativa de informações no que tange aos segmentos da sociedade civil e do poder público. Analisando isoladamente os conselheiros representantes da sociedade civil, percebe-se que dos 08 conselheiros investigados, 05 deles

<sup>17</sup> Pertinente observar que não há convite para as entidades participarem do COMPAM. O edital eleitoral é publicado em jornal de circulação local e divulgado em outros meios de comunicação de forma não oficial.

estão no COMPAM há mais de seis anos e apenas 01 deles ingressou nos últimos biênio. Mais do que isso: os 05 conselheiros mais antigos deste segmento participam da plenária há mais de oito anos e 03 deles há mais de dez anos.

Outro fato aponta para a pequena renovação de conselheiros representantes da sociedade civil: dos 08 conselheiros entrevistados neste segmento, 02 deles já representaram outras entidades não governamentais no conselho.

Este quadro é oposto ao vislumbrado na representação do poder público, onde dos 06 conselheiros investigados, apenas 02 deles estão no COMPAM há mais de seis anos, sendo que outros 02 ingressaram na plenária no último biênio.

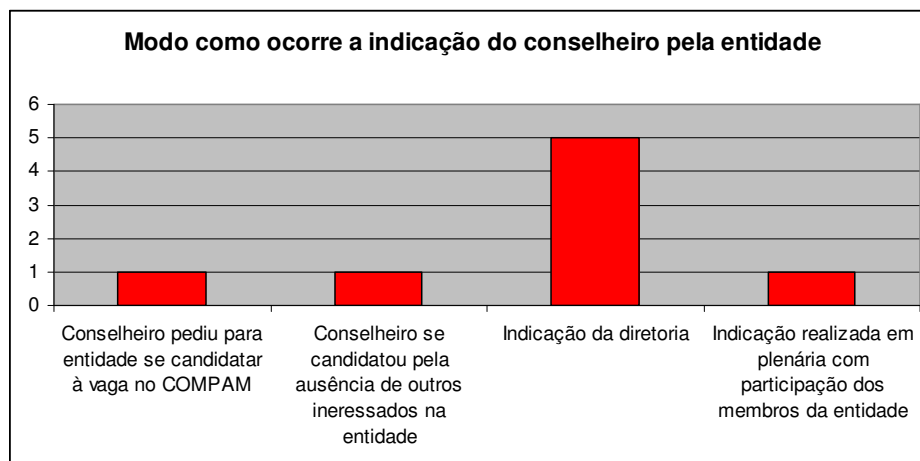
Parece evidente a existência de uma maior rotatividade nos conselheiros que representam o poder público, talvez em decorrência das próprias alterações no comando das secretarias municipais e de repartições estaduais. Sugerindo esta hipótese, observa-se que a entidade deste segmento cujo representante está participando há mais tempo do COMPAM é a 3ª CIA (conselheiro participa desde 2001), única entidade que não teve alterações substanciais no comando local nos últimos anos.

Por fim, buscou-se conhecer como se dá a relação entre o conselheiro e a entidade que o mesmo representa. Dois dados aqui foram coletados. O primeiro refere-se ao modo como a entidade escolhe seu representante. Neste ponto foi analisada apenas a representação da sociedade civil, uma vez que no segmento do poder público todos os conselheiros foram indicados pela chefia da secretaria, departamento ou entidade. O segundo dado refere-se ao modo como o conselheiro transmite as informações debatidas no colegiado à sua entidade.

Na maior parte das entidades civis a escolha dos conselheiros é feita pela sua diretoria. Três das 08 entidades entrevistadas relataram dificuldades para encontrar, em seus quadros, membros interessados em participar do COMPAM. Somente uma entidade afirmou que a escolha é realizada mediante

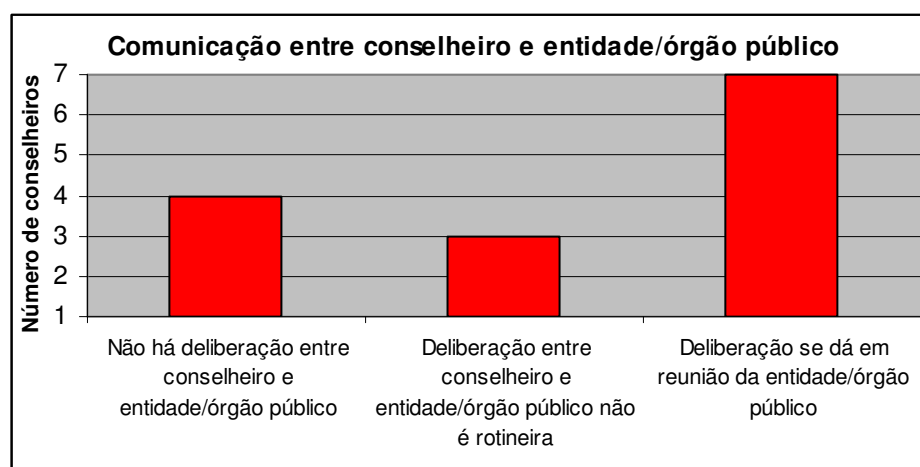
plenária com participação ampla dos membros, conforme se observa no quadro 6.

**Gráfico 6**



Percebe-se, por fim, um pequeno nível de diálogo entre os conselheiros e suas entidades. Metade dos conselheiros informou não haver, ou raramente haver, comunicação com a entidade/órgão público acerca das questões debatidas no COMPAM. Os dados do gráfico 7 incluem ambos os segmentos.

**Gráfico 7**





Tal fato leva a conclusão de que as opiniões defendidas no conselho não refletem necessariamente as opiniões das entidades, mas as opiniões pessoais dos conselheiros.

Os dados acima permitem apresentar um diagnóstico acerca da representação da sociedade civil e do poder público no COMPAM.

Em que pese haver obrigatoriedade de que todas entidades estejam inscritas no CAIAPAM ou no CNEA, o que garante às organizações algum vínculo com a questão ambiental, nem todas elas possuem um discurso exclusivo de proteção ambiental.

Apenas uma ONG (CEA) apresenta como objetivo institucional exclusivamente a proteção ambiental. O GEEPAA, apesar de ter como foco questões ambientais, tem seu campo de ação mais vinculado à área acadêmico-científica. Percebe-se também a presença de uma ONG com objetivo principal de promoção de eventos esportivos comunitários (GAEC), bem como uma associação com forte caráter comunitário, mas não predominantemente ambiental (PACHAMAMA). Há também a presença de dois sindicatos de trabalhadores (SEEB e STICAP) e de uma organização representante de empreendedores industriais (CIPEL). Por fim, a sociedade civil ainda é representada por uma fundação (TUPAHUE) com escopo de promover a preservação ambiental e uma associação de profissionais liberais.

Ora, este rol confirma a heterogeneidade da representação da sociedade civil, composta por entidades de segmentos industrial, acadêmico, ambientalista e de trabalhadores.

O mesmo se afirma em relação ao segmento governamental. Dos 9 integrantes do poder público, apenas 6 representam órgãos públicos municipais. A FEPAM e a 3ª CIA são vinculadas ao governo estadual e a OAB/Pelotas não possui qualquer laço institucional com a administração pública municipal.

Em suma: não se pode afirmar que a representação do poder público reflita o posicionamento do executivo municipal, em que pese todos conselheiros tenham sido indicados pelo prefeito. Assim, também, neste segmento, pode haver uma heterogeneidade de posicionamentos.

Tais questões serão melhor averiguadas no capítulo seguinte, quando se propõe uma análise institucional do COMPAM, bem como das deliberações de sua plenária.

### Capítulo 3

#### **Políticas Públicas de Meio Ambiente em Pelotas: entre as deliberações do COMPAM e as efetivações do poder executivo.**

O Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas é o órgão máximo de discussão sobre a política ambiental do município. A lei que o institui é expressa neste sentido, afirmando que o COMPAM constitui *instância superior para o estabelecimento da política ambiental do município* (art. 2º, lei municipal 3835 de 1994).

O texto da lei permite concluir que todo o processo de elaboração de políticas ambientais deve passar pelo colegiado, uma vez que a lei municipal lhe concede status de órgão máximo para este fim. Em suma: os representantes da sociedade civil e do poder público integrantes do COMPAM devem influir diretamente na elaboração das políticas ambientais de Pelotas.

Em linhas gerais, o objetivo deste capítulo é averiguar se as políticas ambientais do município de Pelotas são reflexos das deliberações realizadas na plenária do COMPAM.

Para tanto, no primeiro ponto, investiga-se a dinâmica de funcionamento do conselho (3.1). Procura-se, neste momento, apresentar a sistemática do COMPAM, sua organização interna, bem como o nível de conhecimento dos conselheiros acerca da sua estruturação institucional.

No ponto seguinte, busca-se averiguar se as questões ambientais mais relevantes no município de Pelotas estão sendo discutidas pelo conselho. A estratégia para este momento parte do estudo das atas do COMPAM, desde o

mês de abril de 2008<sup>18</sup> até abril de 2011, buscando-se analisar todas as discussões neste período. O objetivo desta etapa é averiguar de que forma o conselho delibera as questões ambientais tidas como relevantes pela própria plenária.

Por fim, será (3.3) abordada a influência do COMPAM nas políticas ambientais do município de Pelotas. Através de notícias publicadas pela própria prefeitura municipal, bem como de entrevista realizada com o ex-secretário municipal de Qualidade Ambiental (Mateus Lopes<sup>19</sup>), serão levantadas as principais ações do poder executivo na área ambiental. Procura-se aqui averiguar a concretização, pelo poder público, das deliberações do COMPAM. Em linhas gerais, busca-se indagar se o conselho municipal, órgão máximo de deliberação da política local, vem conseguindo pautar a agenda ambiental do município.

### **3.1 A Institucionalização do COMPAM – estrutura e organização do órgão colegiado.**

O Conselho de Proteção Ambiental de Pelotas foi estruturado no ano de 1994 através da lei 3.835. Em que pese o rol de objetivos e competências do COMPAM estabelecidos em lei e em regimento interno ser amplo, a sua função principal, em síntese, é *“deliberar as diretrizes da política ambiental a ser executada pelo Poder Público Municipal, criando, quando necessário, os instrumentos imprescindíveis para a consecução dos seus objetivos”* (art. 4, I).

Para tanto, o conselho apresenta uma estrutura interna que subsidia a elaboração desta política ambiental. Faria e Ribeiro (2011, p. 9) apontam três critérios para analisar o grau de institucionalização dos conselhos: (a) tempo de existência da Lei de Criação e do Regimento Interno, (b) estrutura organizacional e (c) freqüência das reuniões ordinárias.

---

<sup>18</sup> O marco temporal é justificado pelo início, em abril de 2008, da gestão do COMPAM 2008/2010.

<sup>19</sup> O ex-secretário Mateus Lopes foi escolhido entre os três secretários municipais que dirigiram a SQA durante o período de abordagem desta pesquisa por ser o gestor que por mais tempo (quase três anos) manteve-se na coordenação da pasta.

Utilizando-se dos critérios acima especificados, percebe-se que o COMPAM apresenta grau de institucionalização semelhante aos demais conselhos pesquisados no estudo dos autores<sup>20</sup>. A lei de criação remonta à primeira metade da década de 90, sem qualquer alteração desde então. O regimento interno original, de 1995, foi alterado em 2004 (resolução 18/2004) e sofreu nova reforma em 2010 (resolução nº 01/2011, ainda não publicada). Faria e Ribeiro explicam estas constantes mudanças apontando possíveis instabilidades institucionais dos conselhos:

O fato de que tais entidades estão sempre passando por mudanças no seu ordenamento, pode sugerir uma instabilidade institucional, dado que suas normas estão sempre em mudança, quando um (re)ajuste é necessário em função das suas próprias características ainda em processo de formalização (FARIA e RIBEIRO, 2011, p.12).

Importante salientar que a criação do COMPAM não decorre de uma mera exigência legal, que somente surgiria em 1997 para os municípios que desejassem municipalizar serviços de licenciamento ambiental. Dois conselheiros entrevistados (representantes do CEA e GEEPAA) fizeram referência ao processo de formulação do COMPAM, no início da década de 1990. A transcrição abaixo, retirada de trecho de entrevista do conselheiro Antônio Soler (CEA) realça neste processo.

Então lá por meados de 93, início de 94, o CEA, junto com outras Instituições, outras ONGs, inclusive públicas, puxamos um movimento de reestruturação do conselho, e desde então, desde esse movimento de 93, 94, até hoje, até 2011, o CEA participa do conselho.

Desde sua criação, o conselho não passou por grandes alterações estruturais no seu comando. O COMPAM é presidido por uma coordenação geral, composta por quatro conselheiros, dois representantes do poder público

---

<sup>20</sup> O estudo de FARIA e RIBEIRO teve por objeto apenas os Conselhos Municipais de Saúde, de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente. No caso destes conselhos, desde o início da década de 90, a existência dos órgãos colegiados constitui exigência legal para o repasse de verbas aos municípios.

e dois representantes da sociedade civil. Cada entidade preside o conselho por seis meses, intercalando-se entidades governamentais e não-governamentais.

Internamente, os conselheiros compõem diversas câmaras técnicas permanentes e temporárias, sempre respeitando a paridade entre representantes da sociedade civil e do poder público. Atualmente, o COMPAM conta com seis câmaras técnicas permanentes: (a) saneamento Ambiental, (b) educação ambiental e Agenda XXI, (c) patrimônio genético e paisagístico natural, (d) consultoria ambiental, (e) plano diretor de arborização, (f) gestora do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental. Além do mais, atualmente o conselho possui em atividade a câmara técnica temporária de reestruturação do COMPAM, a qual tem por objeto buscar alternativas para aprimorar a estrutura física do órgão.

As câmaras técnicas têm a função de discutir questões específicas da política ambiental, as quais vão ser deliberadas, em última instância, pela plenária do conselho. É evidente, portanto, que a plenária não terá subsídios para as deliberações caso as câmaras técnicas não se mostrem produtivas, municiando os demais conselheiros com informações, problemas e possíveis soluções.

Tanto a plenária, como as câmaras técnicas, se reúne ordinariamente uma vez por mês, não afastada a possibilidade de reuniões extraordinárias, sendo necessária, para obtenção de quorum, a presença de cinquenta por cento dos componentes mais um conselheiro<sup>21</sup>. O estudo de Faria e Ribeiro aponta para a importância da estrutura interna do conselho, com câmaras técnicas, comissões, etc., para a formação dos conselheiros e, conseqüentemente, para a qualidade do processo deliberativo.

(...) a inexistência desta estrutura pode ser um preditor forte do pouco compromisso dos Conselhos com a capacitação dos seus conselheiros e, assim, da qualidade duvidosa de seu processo deliberativo. Dado que sem capacitação sobre a política em questão, os atores ali inseridos dificilmente

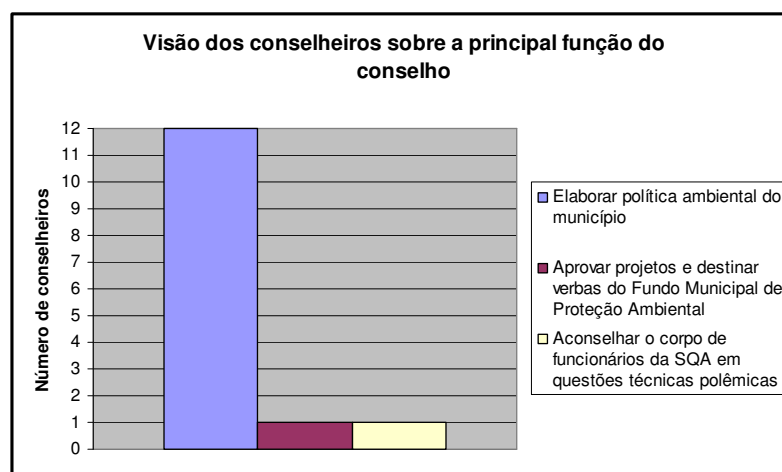
---

<sup>21</sup> A atual composição do COMPAM apresenta 18 conselheiros. Logo, o quorum para as reuniões é obtido com a presença de 10 conselheiros. A maior parte das câmaras técnicas possui 04 membros (a exceção é a câmara técnica gestora do FMAM) sendo necessária a presença de 03 deles para a obtenção do quorum.

participarão adequadamente deste processo, principalmente em um contexto marcado pela presença forte de assimetrias informacionais entre representantes do governo e dos outros segmentos, a ausência destas estruturas compromete a organização democrática destas informações (Ibid, p. 40).

Associado ao considerável grau de organização do conselho, percebe-se também um elevado nível de conhecimento dos conselheiros acerca das funções e estrutura organizacional do COMPAM. Dos quatorze conselheiros entrevistados, todos demonstraram conhecimento acerca de quem coordena o COMPAM e por quanto tempo, bem como a necessidade de a coordenação ser composta paritariamente. Do mesmo modo, quando questionados sobre a principal função do COMPAM, 12 dos 14 conselheiros entrevistados responderam que seu papel primordial é elaborar a política ambiental do município. O gráfico 7 demonstra as respostas dos conselheiros para o questionamento aqui exposto.

**Gráfico 8**

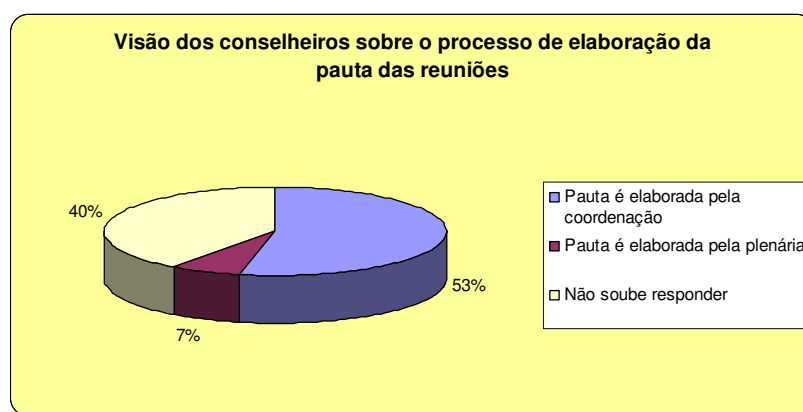


Ainda que o regimento interno do conselho silencie sobre a responsabilidade da elaboração da pauta das reuniões da plenária, a mesma é elaborada pela coordenação, sendo enviada aos conselheiros com antecedência de cinco dias úteis. Qualquer componente pode requerer a inclusão de matéria para a pauta da reunião, não havendo notícia, seja nas

atas das reuniões, seja nas entrevistas realizadas, de eventual restrição, por parte da coordenação, à matéria de pauta sugerida por conselheiros.

A elaboração da pauta pelo próprio conselho, com amplo espaço para proposição de discussões pelos conselheiros, indica a capacidade dos atores de intervirem efetivamente no processo decisório do colegiado (Ibid.). Entretanto, as entrevistas realizadas demonstraram um baixo nível de conhecimento desta sistemática pelos conselheiros representantes da sociedade civil. Conforme se observa no gráfico 8, dos 14 conselheiros entrevistados, apenas 53% responderam que a pauta é elaborada pela coordenação, enquanto que os demais ou não souberam precisar ou responderam equivocadamente. Este dado se mostra instigante, na medida em que todos os representantes da sociedade civil, como já exposto no capítulo anterior, participam do conselho há mais de uma gestão. O pequeno acompanhamento dos conselheiros sobre a rotina cotidiana do conselho parece explicar tal fato. Ou seja, os conselheiros demonstram alto conhecimento sobre questões teóricas e amplas do conselho (como seus objetivos institucionais), porém não conseguem precisar detalhes rotineiros e fundamentais da sistemática deliberativa do COMPAM, como a elaboração da pauta de reuniões.

**Gráfico 9**



Por outro lado, a maior parte dos conselheiros afirmou já ter proposto matérias para ser incluída na pauta do COMPAM, o que demonstra um forte



interesse dos representantes da sociedade civil em influenciar, de alguma forma, a política ambiental do município. Dos conselheiros entrevistados, somente 02 afirmaram que suas entidades jamais efetuaram qualquer solicitação de inclusão de matéria para ser discutida pela plenária.

Por fim, cabe demonstrar que o COMPAM é um órgão regimentalmente independente do poder executivo municipal. Não existe qualquer vinculação do conselho com a Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental, nem subordinação da coordenação ao secretário municipal.

Esta independência deliberativa não é prejudicada pela dependência financeira. A lei de criação do COMPAM (art. 8º, lei nº. 3.835 de 1994) garante que serão destinados do orçamento municipal recursos para as despesas de criação, manutenção e funcionamento do conselho. Todas as despesas com pagamento de funcionários, material de expediente, publicação de resoluções em jornais, disponibilização de espaço físico para reuniões e secretária do conselho, etc., são de responsabilidade do poder público municipal.

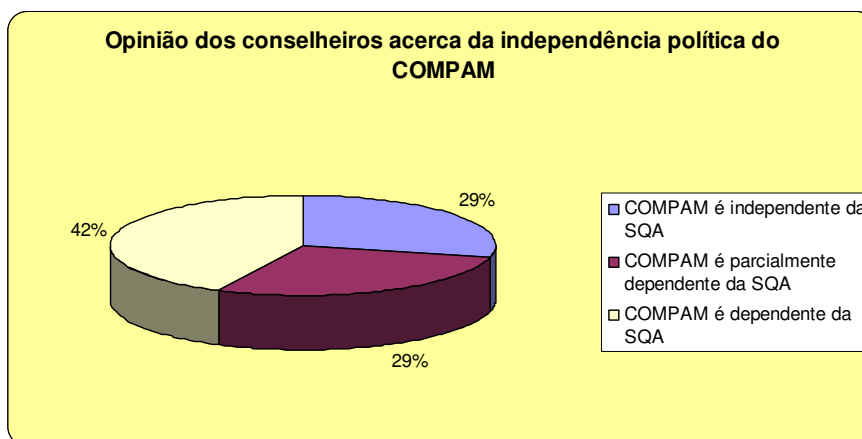
Tal fato pode gerar a impressão de que o conselho é vinculado à Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental, tornando-se um mero departamento da estrutura do poder executivo. Entretanto, a autonomia política do órgão colegiado veta qualquer intervenção do governo sobre a composição do conselho (com exceção, é claro, dos conselheiros representantes do poder público municipal, escolhidos pelo próprio prefeito) e suas decisões.

Ressalta-se, porém, que os próprios conselheiros não conseguem, com precisão, apontar a independência do COMPAM em relação à secretaria municipal. Quando questionados sobre a existência de vinculação política do conselho ao poder executivo, a maior parte dos representantes da sociedade civil afirmou perceber, totalmente ou parcialmente, alguma forma de subordinação política do conselho perante o governo municipal.

Conforme se observa no gráfico 9, apenas 29% dos conselheiros entrevistados afirmaram que o COMPAM é um conselho totalmente independente do poder executivo. Este percentual, quando analisado apenas dentre os conselheiros representantes da sociedade civil mostra-se mais intrigante. Dos 08 conselheiros deste segmento entrevistados, apenas 01 deles

apontou a independência total do colegiado. Ao que parece, os representantes da sociedade civil possuem uma visão mais crítica em relação à independência do conselho.

**Gráfico 10**

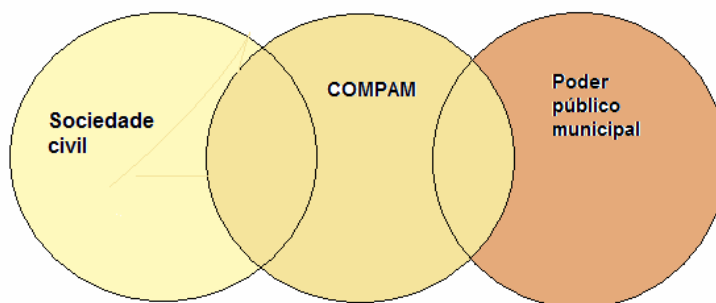


É evidente que a influência do executivo municipal sobre as opiniões do COMPAM existe (aliás, a idéia de paridade visa justamente garantir a opinião do poder público nas deliberações do colegiado). Entretanto, ela é limitada, em tese, à atuação dos conselheiros que o representam, atualmente num total de seis representantes<sup>22</sup>.

Portanto, a atuação dos conselheiros que representam a sociedade civil, para ser efetiva no âmbito da construção de políticas ambientais, geralmente deve ser preponderante em dois âmbitos: primeiramente dentro do próprio conselho (na deliberação com os demais membros da plenária) e, numa segunda etapa, na obediência da decisão aprovada na plenária por parte do órgão governamental municipal responsável pela execução da política.

<sup>22</sup> Como já exposto no capítulo anterior, dos 09 representantes do poder público somente 06 são indicados pelo prefeito. Os demais conselheiros, os quais não pertencem a quadros da administração pública municipal – direta ou indireta (representantes da OAB, FEPAM e III Cia Ambiental da Brigada Militar) são escolhidos pelas próprias entidades, em que pese estas terem sido indicadas pelo prefeito municipal.

### Ilustração 1. Relação Sociedade civil – COMPAM – poder público municipal



Nos pontos vindouros são averiguadas estas duas etapas: inicialmente verificando-se se as problemáticas ambientais tidas como relevantes pelos conselheiros são deliberadas pela plenária e, posteriormente, analisando quais as ações do poder público em relação a estas temáticas.

Cabe reiterar que o COMPAM possui, segundo sua lei de criação e regimento interno, função deliberativa<sup>23</sup>. A interpretação da amplitude da função deliberativa é extremamente pertinente para o presente trabalho.

Propõem-se duas interpretações para esta questão: uma jurídica e outra política. A primeira interpretação vai se ater aos princípios tradicionais de direito administrativo, indicando as funções do órgão colegiado residualmente, não conflitando com as prerrogativas de outros poderes constitucionais. A segunda visão busca preencher as funções dos conselhos de acordo com seus objetivos institucionais e políticos, no contexto democrático brasileiro.

<sup>23</sup> Lei municipal nº 3835/1004:

*Art. 4º - Compete exclusivamente ao COMPAM, sem prejuízo de outras ações necessárias ao controle e proteção da qualidade ambiental do município:*

*I - Deliberar as diretrizes da política ambiental a ser executada pelo Poder Público Municipal, criando, quando necessário, os instrumentos imprescindíveis para a consecução dos seus objetivos;*

*II - Deliberar e gerenciar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, cujos critérios serão determinados em lei complementar;*

No mesmo caminho a Resolução 18/2004 – Regimento Interno do COMPAM

*Art. 4º Compete ao COMPAM:*

*I – deliberar as diretrizes da Política Ambiental Municipal, criando, quando necessário, os instrumentos imprescindíveis para a consecução dos seus objetivos;*

*II – deliberar sobre e gerenciar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal Proteção e Recuperação Ambiental, conforme critérios definidos em Lei;*

A interpretação jurídica clássica vai estar preocupada em respeitar as esferas de discricionariedade do poder executivo. Assim, numa interpretação restritiva do princípio constitucional da divisão dos poderes, qualquer ato decisório que não advenha do Poder Executivo, do Poder Legislativo, ou do Poder Judiciário será tida como inconstitucional. Nesta linha, dependendo do teor da decisão do conselho, a função deliberativa passa a ser vista como legislativa (privativa da Câmara dos Vereadores) ou executiva (privativa do Prefeito Municipal).

Em síntese, o governo municipal não estaria obrigado a acatar decisões do conselho municipal, uma vez que sua esfera de discricionariedade, por força constitucional, não pode ser restringida pelo órgão colegiado. A função deliberativa, portanto, seria sinônimo da função consultiva. Ou seja, o máximo que a legislação poderia impor é necessidade do prefeito ouvir o conselho, sendo liberalidade do chefe do executivo acatar ou não a sua opinião.

Cabe salientar que, filiando-se a esta corrente, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, declarou ser inconstitucionais leis de criação de conselhos municipais que expressamente outorgaram a estes órgãos a função deliberativa<sup>24</sup>.

A interpretação que denominados de política não se limita aos ditames tradicionais do direito público.

Nesta linha interpretativa, o princípio da separação dos poderes é flexibilizado. Não mais se admite que a discricionariedade do administrador acabe por lhe manter um escudo inultrapassável de poder. A divisão do poder decisório concedido ao chefe do executivo com órgãos colegiados não

---

<sup>24</sup> A seguinte decisão bem exemplifica esta corrente:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.663, do município de Cachoeira do Sul (art. 6º, caput, e inc. I e III). Restrições ao poder deliberativo da administração municipal. Uso e destinação dos valores provenientes do Fundo Municipal de Manutenção de Estradas - FUNAMES. Funções deliberativa, fiscalizadora e consultiva atribuídas ao Conselho de Manutenção das Estradas Municipais. Violação aos princípios insertos nos artigos 10, 53, XIX, 70, 71 e 72, observados por força do art. 8º, todos da Constituição do Estado. Ofensa aos princípios da simetria, da independência e da prerrogativa reservada aos chefes dos poderes executivo e legislativo do município. Inconstitucionalidade material ou substancial, com redução de texto. Representação acolhida. Ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70013391149, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 22/05/2006).

caracteriza lesão à sua esfera de discricionariedade. A estrutura administrativa tão somente passa a maximizar o princípio democrático e a soberania popular.

Certamente, seria uma contradição aceitar que o princípio da separação dos poderes, que nasceu justamente para limitar o poder do soberano, na luta contra o absolutismo, servisse hoje para impedir a democratização dos instrumentos de elaboração de políticas públicas. Este entendimento, apesar de ainda minoritário, já é observado em algumas decisões judiciais, nas quais as deliberações do conselho gestor são obrigatoriamente impostas ao executivo, em que pese à contrariedade do governo em relação à matéria deliberada<sup>25</sup>.

O fato é que a lei de criação do COMPAM prevê expressamente a função deliberativa do órgão colegiado. Não se tem notícia de qualquer demanda judicial questionando os dispositivos legais que concedem esta função ao Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas. Por outro lado, como será demonstrado ainda neste capítulo, as decisões do colegiado frequentemente não são acatadas pela administração municipal. Entretanto, tal omissão executiva também jamais foi levada à apreciação do Judiciário.

Em suma, tanto a lei de criação, como o Regimento Interno do COMPAM concedem à plenária do colegiado a função deliberativa. Entretanto, não se pode precisar qual é o alcance do termo deliberar no caso específico do conselho aqui estudado. Em que pese defender-se uma interpretação mais ampla e impositiva para a função deliberativa (aqui denominada de “política”), o fato é que as decisões do colegiado são frequentemente desrespeitadas pelo executivo municipal, o que será demonstrado nos próximos itens deste capítulo.

---

<sup>25</sup> Neste sentido, decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo: ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido (STJ/RECURSO ESPECIAL Nº 493.811 – SP).

### **3.2 – Políticas ambientais no COMPAM: mas afinal, o que a plenária delibera?**

A metodologia adotada para o presente capítulo buscou detectar, a partir das entrevistas efetuadas com os conselheiros, quais as políticas/ações ambientais mais urgentes para o município de Pelotas. As questões referidas com maior assiduidade nas entrevistas foram ordenadas, sendo efetuada uma breve exposição sobre cada uma delas.

As ações ambientais mencionadas com maior regularidade nas entrevistas realizada com os conselheiros foram:

- a) recuperação, manutenção e ampliação de áreas verdes;
- b) qualificação da orla da praia do Laranjal;
- c) melhoria dos serviços de saneamento básico e proteção dos recursos hídricos;
- d) controle da poluição sonora;
- e) resolução do problema da ocupação do Pontal da Barra;
- f) qualificação administrativa da Secretaria de Qualidade Ambiental.

Posteriormente, a partir da leitura de todas as atas do conselho nos anos de 2008 (a partir do mês de abril – quando teve início a gestão do COMPAM para o biênio 2008/2010), 2009, 2010 e parte de 2011 (até abril – quando foi encerrada a etapa de coleta de dados para esta pesquisa), foram analisadas todas as discussões da plenária registradas sobre estas problemáticas. O objetivo desta etapa, além de averiguar se as questões ambientais relevantes de Pelotas são debatidas no conselho, é constatar a aprovação, ou não, de deliberações, moções e/ou outros encaminhamentos sobre tais temáticas.

Antes de dar início à investigação acima proposta, são necessárias algumas colocações sobre o processo de análise documental desta pesquisa.

Parte dos registros do conselho, principalmente do ano de 2009, não foi localizada. Tendo em vista que algumas atas neste período eram

manuscritas em livro, para posterior digitação, supõe-se que este trabalho de digitação jamais tenha ocorrido. Assim, diante da inutilização dos arquivos físicos do conselho, após a inundação da sala do COMPAM, em junho de 2009, provavelmente as atas das reuniões deste período tenham se perdido<sup>26</sup>. Deste modo, a análise dos registros das reuniões resta limitada aos documentos atualmente arquivados na sala do COMPAM, bem como algumas atas disponibilizadas por outros conselheiros, os quais possuíam estes documentos junto às suas instituições<sup>27</sup>. Segue no quadro abaixo (quadro 1) o levantamento das atas analisadas.

**Quadro 1. Relação das atas das reuniões ordinárias analisadas**

|                  | 2008 | 2009                         | 2010                | 2011 |
|------------------|------|------------------------------|---------------------|------|
| <b>Janeiro</b>   |      |                              | não ocorreu reunião |      |
| <b>Fevereiro</b> |      |                              |                     |      |
| <b>Março</b>     |      |                              |                     |      |
| <b>Abril</b>     |      | não localizada               |                     |      |
| <b>Maiο</b>      |      | não localizada               |                     |      |
| <b>Junho</b>     |      | não localizada               |                     |      |
| <b>Julho</b>     |      | não localizada               |                     |      |
| <b>Agosto</b>    |      | não localizada               |                     |      |
| <b>Setembro</b>  |      | não localizada <sup>28</sup> |                     |      |
| <b>Outubro</b>   |      |                              |                     |      |
| <b>Novembro</b>  |      |                              |                     |      |
| <b>Dezembro</b>  |      |                              |                     |      |

<sup>26</sup> Em anexo, consta material documentando a inutilização dos arquivos e demais materiais do COMPAM, em 2009.

<sup>27</sup> Diante da não localização das atas do COMPAM nos computadores e arquivos do COMPAM referente às reuniões dos meses de abril, maio, junho, julho, agosto e setembro de 2009, buscou-se perante os conselheiros cópias de tais documentos. O Conselheiro Antônio Soler, representante do Centro de Estudos Ambientais, expôs que durante os meses acima citados de 2009, o conselho esteve sem secretário executivo designado, de modo que os próprios conselheiros ficaram encarregados de redigir algumas atas. Alguns e-mails trocados entre conselheiros, anexados ao fim deste trabalho, noticiam esta situação.

A notícia veiculada no *blog* do Centro de Estudos Ambientais em 02 de agosto de 2009 (em anexo) também aponta para a precariedade administrativa do conselho à época (notícia disponível em <http://centrodeestudosambientais.wordpress.com/2009/08/02/compam-nao-e-convocado-pela-prefeitura-de-pelotas/>, acessado em 07/06/2011).

Além das reuniões ordinárias, o COMPAM realizou, com certa frequência, reuniões extraordinárias, geralmente em decorrência do não cumprimento da pauta das reuniões ordinárias. Nem toda a documentação das reuniões extraordinárias foi localizada, de modo que a abordagem aqui proposta limita-se a um total de 15 atas.

Por fim, importante ainda ser salientado que a redação de diversas atas do COMPAM não permite uma análise profunda sobre as discussões efetuadas pela plenária do conselho. Os registros das reuniões, não raramente, encontram-se demasiadamente resumidos, de modo que não é possível precisar qual entidade é proponente da discussão sobre determinado tema, ou quais entidades efetivamente participam de tais discussões. Logo, a análise proposta para este momento visa observar se a plenária do COMPAM deliberou determinado assunto e se aprovou algum encaminhamento (resolução, moção, envio de ofício, etc). Nos casos em que as atas permitam uma análise mais aprofundada das discussões, as mesmas serão detalhadas em quadros resumos.

Realizados os esclarecimentos metodológicos, passa-se a averiguação da discussão, ou não, pela plenária do COMPAM, das seis temáticas ambientais salientadas pelos conselheiros.

### **3.2.1 Recuperação, manutenção e ampliação de áreas verdes.**

Os conselheiros apontaram a escassez de áreas verdes públicas em Pelotas como um problema ambiental relevante. Segundo expuseram, o município não possui parques públicos e os raros espaços que possibilitam o contato da população com o meio ambiente ficam distantes das áreas mais populosas. Além do mais, de acordo com os conselheiros, as praças centrais estão desqualificadas e abandonadas pelo município.

Correlata a esta questão encontra-se a problemática da arborização urbana. As entrevistas realizadas indicaram a inexistência de um plano de

---

<sup>28</sup> Em que pese não ter sido localizada a ata da reunião ordinária de setembro, a ata da reunião de outubro menciona a não obtenção do quorum necessário para a realização daquela reunião.



arborização a nível municipal. O conselho limitar-se-ia a deliberar questões pontuais de solicitações de podas e supressões de árvores efetuadas por indivíduos.

A preocupação dos conselheiros é justificada pelo relatório do Programa Municipal de Desenvolvimento Integrado, promovido com recursos do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e da própria Prefeitura Municipal de Pelotas. O relatório expõe que a cidade *apresenta um déficit quanto ao índice de áreas verdes per capita em relação aos valores recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) os quais necessitam ser ampliados.* (disponível em [http://www.pdmi.com.br/cidade\\_pelotas/documentos/docs/editais/guia\\_arborizacao.pdf](http://www.pdmi.com.br/cidade_pelotas/documentos/docs/editais/guia_arborizacao.pdf), consultado em 02/06/2011). O relatório Anual de Qualidade Ambiental de 2001, publicado também pela Prefeitura Municipal de Pelotas, destaca que a cidade possui apenas 4,73 m<sup>2</sup> de área verde por habitante, ou 3,6 % da área do município, enquanto que a OMS recomenda uma proporção mínima de 12 m<sup>2</sup> de área verde por habitante ou 25% da área dos municípios, para a garantia de uma vida saudável nos meios urbanos (Relatório Anual de Qualidade Ambiental – 2001, material disponível em [http://www.pelotas.com.br/politica\\_urbana\\_ambiental/qualidade\\_ambiental/qualidade/relatorio.htm](http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/qualidade_ambiental/qualidade/relatorio.htm), acesso em 22/06/2011).

Em diversas reuniões a plenária do conselho discutiu sobre a ocupação de áreas verdes públicas, como praças, canteiros centrais de avenidas, etc., por particulares. Diante da amplitude do tema, citam-se cinco discussões realizadas pelo COMPAM que se enquadram nesta temática: (a) construção do Portal Grego no Parque Dom Antônio Zattera pela Academia Pelotense de Letras; (b) Plano Municipal de Arborização; (c) danos ambientais na Praça Coronel Pedro Osório durante a realização da Feira do Livro; (d) ocupação de áreas verdes por empreendimentos privados e (e) Construção do Shopping Popular (ampliação do camelódromo) na Praça do Pavão. Apresenta-se resumidamente cada uma das deliberações.

a) Projeto de construção do Portal Grego: foi elaborado pela Academia Pelotense de Letras, cuja sede encontra-se em imóvel cedido pelo poder

público no Parque Dom Antônio Zattera. O projeto propunha a construção de um monumento em frente à sede da entidade, com recursos próprios, mas em área pública. Na reunião ordinária de março de 2009 foi lido parecer da Câmara Técnica Permanente do Plano Diretor de Arborização, cujo teor foi contrário à construção do referido monumento, no mesmo caminho de parecer já emitido pelo Conselho Municipal de Cultura - CONCULT.

Diante do ofício enviado pelo Ministério Público, questionando o conselho acerca da existência de legislação específica de proteção do parque, é aprovada pela plenária a expedição de correspondência nos seguintes termos:

*Por fim, os conselheiros decidem encaminhar o ofício à câmara de consultoria ambiental para que responda ao Ministério Público que o local não é uma APP<sup>29</sup>, e que os representantes da A.P.L. apresentem um local específico para que o COMPAM possa votar.*

Fica evidenciado na reunião o posicionamento contrário do conselho ao projeto da Academia Pelotense de Letras. Em que pese não ter sido discutido expressamente a aprovação ou rejeição da proposta, as manifestações dos conselheiros mostram-se desfavoráveis à construção do monumento.

O tema voltaria a ser discutido pela plenária do conselho em outras três ocasiões. Em todas as oportunidades a plenária mostrou-se desfavorável ao projeto. O trecho da ata da reunião extraordinária de 22 de fevereiro de 2010, abaixo transcrita, demonstra que o conselho expressamente votou contra a construção do monumento.

***Eu, Manoela,** apresento a ata da 52ª R.O do COMPAM, onde o conselho aprova por unanimidade o parecer da CTPPDA e CTPPGPN e conforme sugerido em tal reunião, vota também a pertinência da construção, onde a maioria vota contra.*

---

<sup>29</sup> Área de Preservação Permanente.

A reunião extraordinária de 22 de fevereiro de 2010 foi a última ocasião em que o tema foi debatido no colegiado, percebendo-se, inclusive, certa impaciência dos conselheiros em relação à permanência do projeto na pauta do conselho. Ao menos duas entidades expressamente criticaram o projeto (AEAP e GEEPAA), que ao final restou rejeitado.

b) Plano Diretor Municipal de Arborização Urbana: consiste no conjunto de métodos e medidas adotadas para preservação, manejo e expansão das árvores nas cidades, de acordo com as demandas técnicas e as manifestações de interesse das comunidades locais (informação extraída do endereço eletrônico [www2portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p\\_secao=9](http://www2portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p_secao=9), acesso em 17/06/2011). Deve seguir os mesmos princípios para elaboração do Plano Diretor dos municípios previstos na lei 10.257 de 2001, principalmente no que se refere à ampla divulgação das informações e a possibilidade de participação das comunidades.

No Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas, a importância do Plano Diretor de Arborização Urbana foi reconhecida ao ponto de ser criada uma Câmara Técnica específica para a sua elaboração (Câmara Técnica Permanente do Plano Diretor de Arborização – CTPPDA). Entretanto, o plano, que entraria em vigor através de lei municipal, jamais foi elaborado ou efetivamente discutido. Assim, diante de exigências legais, boa parte dos pedidos de podas, supressões e/ou transplantes de árvores, em áreas públicas ou privadas, deve ser analisadas pela plenária do conselho. Tal exigência deixou o COMPAM sobrecarregado, devido à necessidade de análise individual de cada processo administrativo deste tipo<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> A lei municipal nº. 4428/99 estabelece que toda vegetação localizada em domínio público, bem como as espécimes da flora nativa regional localizadas em domínio privado, são imunes ao corte. Qualquer intervenção nesta vegetação, segundo e referida lei, depende de autorização do Conselho Municipal de Proteção Ambiental.

Por sua vez, a resolução nº 40/2007, do próprio COMPAM, cujo teor se transcreve abaixo, estabelece os casos em que a própria Secretaria de Qualidade Ambiental, sem aprovação do conselho, pode decidir os processos administrativos de requerimento de podas, supressões e/ou transplantes:

*Art. 1º - Os requerimentos administrativos cujo objeto seja poda, supressão, transplante e/ou dendrocirurgias de vegetais em imóvel de domínio privado ou em espaços públicos poderão ser analisados exclusivamente e decididos pelo órgão ambiental municipal quando:*

A plenária do conselho já debateu a necessidade de se conceder maior autonomia aos técnicos da Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental para decidir os requerimentos de indivíduos sobre podas, supressões e transplantes de árvores. Transcreve-se abaixo trecho da ata da reunião ordinária de 02 de agosto de 2010, quando foi deliberada a matéria.

*Quanto à CTPPDA, Marcelo Braga informou que na respectiva Câmara Técnica foi feita uma triagem dos processos, separando os que deveriam ser despachados pelo Departamento, visto os poderes que lhes conferem a Resolução 040/2006 do COMPAM e devolver para o DPA<sup>31</sup> que através de seus técnicos fizessem a gestão dos processos, o que foi negado pela Diretora, pois não se sentiram suficientemente amparados, observadas ainda a Resolução 062/2007 COMPAM, lei 4428/99 e demais formas legais. Posteriormente, foi aprovada pela unanimidade dos presentes a construção de uma moção para a SQA abordando os seguintes assuntos: necessidade de um Técnico de nível superior (agrônomo, ecólogo ou biólogo) para o DPA, que assuma a responsabilidade técnica da gestão de arborização pública, manejo e condução arbórea nas áreas verdes urbanas do município, padronização processual de manejo arbóreo, de acordo com as demais autorizações expedidas pela SQA; Elaboração de termos de referência para autorização do manejo arbóreo e a elaboração de um relatório padrão para que seja informado ao COMPAM todos os despachos expedidos pelo DPA. Tal modelo deverá ser construído pelo DPA em conjunto com a CTPPDA. Esta moção já havia sido aprovada pelas câmaras técnicas CTPPDA e CTPCA. Foi decidido por unanimidade dos presentes que os processos separados retornem ao DPA com os poderes citados na Resolução 040/2006, ressaltando-se as restrições contidas na mesma resolução.*

De fato, nas reuniões posteriores da plenária, se observou uma diminuição dos processos administrativos desta natureza.

---

*I - limitados a dois espécimes por requerente, quarteirão ou área de tamanho aproximado, desde que não integrantes de conjuntos de interesse paisagístico, tais como: renques, alamedas ou caponetes;*

*II – Não se tratar de espécies raras, endêmicas, ameaçadas de extinção, de interesse histórico ou porta-sementes.*

*Art. 2º - Aos espécimes cujo estado fito-sanitário represente risco não devem ser observadas as restrições do inciso I e II do Art. 1º*

Diante do teor restritivo dos incisos I e II do art. 1º da resolução acima transcrita, parte considerável dos pedidos administrativos efetuados por munícipes acaba sendo apreciada pela plenária do conselho.

<sup>31</sup> Departamento de política ambiental.

Cabe ainda ressaltar a apresentação, por técnico da prefeitura, de projeto da Secretária de Qualidade Ambiental para revitalização da vegetação das principais ruas e avenidas da cidade, ocorrida durante a reunião extraordinária de 17 de maio de 2010. Não se tratou, porém, de discussão para a elaboração conjunta do projeto, mas apenas a exposição de uma programação já elaborada.

Em que pese à plenária ter ciência da importância da elaboração do Plano Diretor de Arborização, não houve qualquer deliberação pelo conselho para construção deste trabalho. Além do mais, percebe-se que a única exposição sobre revitalização e qualificação da arborização urbana, em algumas vias públicas da cidade, partiu de representante do poder público municipal. Em suma, o COMPAM não conseguiu estabelecer uma política para arborização urbana de Pelotas. A decisão acima referida, a qual buscou dar maior poder de ação a própria SQA visava, antes de tudo, diminuir a sobrecarga de trabalho da plenária.

c) Feira Municipal do Livro de Pelotas: o evento ocorre anualmente, durante o mês de outubro, no interior da praça Coronel Pedro Osório, na região central da cidade de Pelotas. A estrutura da feira é montada, em sua grande parte, sobre os canteiros da praça. A plenária do COMPAM recebeu, durante a reunião ordinária de novembro de 2008, denúncia sobre danos ambientais ocorridos durante a montagem da feira, conforme se observa no trecho da ata a seguir transcrita:

***SINDAPEL** informa sobre crime ambiental na praça Coronel Pedro Osório, mais especificadamente a “Feira do Livro”, após cita a lei 9.605/98 (Lei da Natureza). **SEEB** questiona se o COMPAM não irá tomar providências. É respondido que o caso será repassado a alguma câmara técnica do COMPAM.*

A matéria não mais retornou a pauta da plenária do conselho. Não se tem notícia se alguma câmara técnica abordou o tema posteriormente. Cabe ser ressaltado que no período anterior ao pesquisado neste trabalho (reunião ordinária de 05 de fevereiro de 2007), a plenária do conselho aprovou envio de

ofício à Secretária Municipal de Cultura - SECULT, solicitando que o COMPAM fosse convidado a acompanhar a elaboração e execução dos projetos das Feiras do Livro. Não há, porém, qualquer registro de resposta ao ofício ou de participação do conselho na elaboração dos projetos das Feiras do Livro dos anos posteriores.

d) Novo Shopping Popular de Pelotas: constitui projeto da Prefeitura Municipal<sup>32</sup>, a qual propõe a construção *de prédio que abrigue todos os vendedores ambulantes do Camelódromo e ainda aqueles que atuam na área central da cidade*. O prédio será construído no mesmo local do atual camelódromo da cidade, compreendendo *dois andares: no térreo, praça de alimentação e cerca de 650 bancas e no pavilhão superior, restaurante, garagem e escritório administrativo* (informação extraída do site <http://www.pelotas.rs.gov.br/noticia/noticia.htm?codnoticia=24264>, acessado em 19/06/2010). Entretanto, parte do novo prédio, segundo o projeto, será construído sobre área pública não edificada, ao lado da denominada Praça do Pavão.

A temática passou pela plenária do COMPAM durante a reunião extraordinária de 1º de novembro de 2010. Nesta ocasião, o projeto foi apresentado por entidade do poder público municipal (UGP). Após a discussão, decidiu-se pela formação de comissão para deliberar sobre o tema, composta pelos conselheiros de outras três Câmaras Técnicas, além da coordenação.

A matéria foi apreciada pela comissão designada, a qual elaborou parecer aprovando o projeto do poder público municipal. A discussão voltou para deliberação da plenária durante a reunião extraordinária de 20 de novembro de 2010. O referido parecer foi aprovado, com abstenção de três entidades (GEEPAA, PACHAMAMA e 3º CIA), fato noticiado por diversos meios de comunicação<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> O referido projeto, no momento da elaboração desta dissertação, ainda não se encontra em concretização.

<sup>33</sup> A aprovação, pelo COMPAM, do projeto do município, foi noticiada em diversos jornais, conforme se observa nos endereços eletrônicos a seguir elencados: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=226790> (acesso em 19/06/2010);

Importante ainda salientar que a concordância do COMPAM com o projeto da UGP significou uma alteração do posicionamento do conselho sobre a matéria. A plenária do COMPAM aprovou, em agosto de 1997, a resolução nº. 003/1997, a qual, através de moção, apontou a seguinte recomendação (teor integral da moção encontra-se em anexo):

QUE O PROLONGAMENTO DA PRAÇA DO PAVÃO, ÁREA PÚBLICA, HOJE COMPLETAMENTE ABONDANADA, SEJA ARBORIZADA COM ESPÉCIES NATIVAS, CONFORME ESTABELECE A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (art. 268) E ENTREGUE À COMUNIDADE COMO MAIS UM ESPAÇO DE LAZER E CONTEMPLAÇÃO AMBIENTAL, colaborando para reverter o baixo índice de área verde por habitante acima mencionada, bem como para a melhoria da qualidade de vida local, na busca de uma sociedade sustentável, conforme preceitua a AGENDA 21.

e) Ocupação de áreas verdes públicas por empreendimentos privados: a matéria foi objeto de discussão pelo COMPAM em algumas oportunidades. No período de análise desta pesquisa, há o registro de três ocasiões em que foram observadas denúncias sobre tais ocupações.

A primeira delas refere-se ao comércio “Rudi Veículos”, o qual, segundo as denúncias, utilizava área verde da região da República do Líbano para expor os automóveis disponíveis à venda. Na reunião ordinária de junho de 2008, foi aprovado, por unanimidade, o envio de ofício para o Ministério Público informando a ocupação mencionada.

Denúncia semelhante foi realizada pelo conselheiro representante do SINDAPEL, o qual, na reunião ordinária de fevereiro de 2010, informou *que perto do HABib’s existe uma revenda de carros que ficam expostos em área verde*. Entretanto, a denúncia, realizada nos momentos iniciais da reunião, não gerou qualquer encaminhamento.

Por fim, também na reunião ordinária de fevereiro de 2010, foi feita denúncia pela representante do IFSUL<sup>34</sup> acerca de empreendimento que

---

<http://www.diariopopular.com.br/site/content/noticias/detalhe.php?id=6&noticia=30335> (acesso em 19/06/2010).

<sup>34</sup> Instituto Federal Sul-rio-grandense.

estaria expondo piscinas na praça Largo Verneti. Na reunião extraordinária de 22 de fevereiro de 2010, o secretário executivo do COMPAM informou à plenária sobre os e-mails enviados aos secretários municipais de Qualidade Ambiental e de Urbanismo, os quais responderam que tomariam as medidas administrativas cabíveis.

Em síntese: das três denúncias realizadas por conselheiros, duas delas geraram providências do COMPAM. Ressalte-se também que as denúncias partiram tanto de conselheiros que representam a sociedade civil, como de representantes do poder público.

### **3.2.2 - Qualificação da Orla da Praia do Laranjal.**

A praia do Laranjal está localizada a cerca de 20 km do centro da cidade de Pelotas. A orla da praia apresenta diversas construções de bares e quiosques, além de ser objeto de projeto da prefeitura municipal para construção de banheiros públicos.

A necessidade de qualificação da praia do laranjal foi lembrada pelos conselheiros representantes da sociedade civil. O Centro de Estudos Ambientais, entidade com assento no COMPAM, destacou em diversas ocasiões em seu *blog* oficial a ocupação indevida da orla da Lagoa dos Patos no município de Pelotas (notícia disponível em <https://centrodeestudosambientais.wordpress.com/tag/praiado-laranjal>, consultado em 02/06/2011). A edição do mês de agosto de 2010 do jornal “O Troco”, publicação oficial do Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Pelotas e Região, entidade que também compõe o COMPAM, destacou a problemática da ocupação desordenada da orla por quiosques e outros comércios (matéria disponível em <http://www.bancariospel.com.br/admin/uploads/otroco/download/e1d1a4ebbd.pdf>, consultado em 02/06/2011).

A temática foi objeto de diversos debates nas reuniões da plenária do COMPAM. Em que pese não haver registro de discussão, no período analisado, sobre a ocupação da orla por comerciantes, a problemática da



erosão da praia, principalmente no balneário dos prazeres, foi deliberada em três reuniões durante o ano de 2010.

O projeto de contenção da erosão do balneário chegou à plenária após solicitação do Ministério Público Estadual, na reunião ordinária de abril de 2010. A municipalidade, diante do problema da erosão e da pressão do Ministério Público, solicitou a utilização de verba do Fundo Municipal de Meio Ambiente, em caráter emergencial<sup>35</sup>. Após discussão entre conselheiros, sobretudo dentre os representantes da sociedade civil, restou aprovada a proposta da AEAP, de reserva da quantia de R\$ 130.000,00 para projeto a ser apresentado pelo executivo municipal, bem como a criação de uma comissão dentro do COMPAM para acompanhamento do projeto.

O tema foi novamente discutido pela plenária do Conselho na reunião ordinária do mês de junho. Nesta ocasião, o engenheiro do SANEP e conselheiro do COMPAM, Cláudio Adir, apresentou detalhadamente o projeto de recuperação da voçoroca no Balneário dos Prazeres. Foi proposto pelo representante da SQA que o arquiteto Fernando Caetano, conselheiro representante da AEAP, explanasse sobre a possibilidade de alteração do projeto, utilizando-se os ecodutos<sup>36</sup>, ao invés das tubulações de concreto. A proposição foi aprovada por unanimidade.

A apresentação do projeto pelo arquiteto representante da AEAP, se deu na reunião extraordinária de 21 de junho de 2010. Após a explanação, foi aprovado o seguinte encaminhamento: *manter contato com o SANEP, recomendar o uso do ecotubo, criar projeto piloto e convidar oficialmente o Sr. Presidente do SANEP para se pronunciar na próxima reunião.*

---

<sup>35</sup> O Fundo Municipal de Proteção Ambiental é gerido pelo Conselho Municipal de Proteção Ambiental. Suas receitas são provenientes de termos de ajustes de condutas, taxas de licenciamento, multas, etc. A disponibilização destes recursos é feita através de editais publicados pelo COMPAM, através dos quais o conselho analisa os projetos apresentados por entidades da sociedade civil e do poder público. Além da disponibilização de recursos por intermédio dos editais, há a possibilidade de concessão de verbas em caráter emergencial, com o limite de 5% do saldo total do Fundo. No princípio de 2011, o saldo total do Fundo Municipal de Proteção Ambiental era de cerca de R\$1.500.000,00.

<sup>36</sup> O ecoduto é um sistema de saneamento que utiliza, ao invés das tradicionais tubulações de concreto, pneus prensados. O sistema foi desenvolvido pelo arquiteto da Secretaria de Qualidade Ambiental e conselheiro do COMPAM, Fernando Caetano, através de pesquisa fomentada por verbas do Fundo Municipal de Proteção Ambiental.

As alterações no projeto, propostas pela plenária, não foram bem recebidas pela representação da autarquia municipal. A presença do presidente do SANEP se deu na reunião ordinária do mês de julho. Nesta oportunidade, foi defendida, por aspectos técnicos, a concretização do projeto com o uso de tubulações de concreto<sup>37</sup>.

Ficou evidente a tentativa, por parte da plenária do COMPAM, de influir no projeto elaborado pela entidade do poder público municipal, sugerindo opção para diminuir custos da obra discutida, bem como valorizar a técnica de engenharia mais viável ecologicamente.

Outra proposta do executivo municipal que foi abordada pelo COMPAM refere-se à construção de sanitários públicos na orla da praia, considerada área de preservação permanente pela legislação ambiental. A discussão não se deu por iniciativa da Secretaria de Qualidade Ambiental, mas por denúncia de uma entidade representante da sociedade civil, CEA, na reunião ordinária de abril de 2010.

### **3.2.3 Melhoria dos serviços de Saneamento básico e proteção dos Recursos Hídricos**

O baixo índice de tratamento de esgoto na cidade de Pelotas foi salientado por diversas entidades da sociedade civil. Segundo dados gerais do

---

<sup>37</sup> Chamou a atenção, nesta reunião, a leitura de ofício, por parte do representante do SANEP, demonstrando forte contrariedade à modificação do projeto proposta pelo COMPAM, conforme trecho de ata abaixo transcrita:

*Na última reunião ordinária do COMPAM fizemos uma apresentação do Projeto Técnico – Obra de Drenagem e Combate à Erosão do Balneário dos Prazeres. O objetivo de tal apresentação era o de, através do conhecimento detalhado da concepção do projeto, colher apreciação deste órgão quanto à possibilidade e conveniência de incluir o projeto na relação daqueles com execução prevista com recursos financeiros do FMAM. Não conseguimos nós, conselheiros do COMPAM, nem mesmo posicionar-nos favoravelmente ou desfavoravelmente ao consultado. Colhemos inclusive, a manifestação para mim constrangedora, de substituição de tubulações previstas no Projeto Técnico, já elaborado, inclusive aprovado pelo SANEP, e pela SQA e com Licença de Instalação expedida por ela, por tubulações constituídas de pneus. Argumentamos, quando perguntados, que tais tubulações não poderiam ser substituídas, no projeto aprovado, pois além de tal utilização não estar ainda normatizada, isto configuraria outro projeto. Não entendíamos o porquê da proposição ocorrer naquele momento. Perdoem-me os conselheiros, mas acredito que o COMPAM desviou-se de seus objetivos fundamentais, não intencionalmente, parecendo, inclusive, que objetivos comerciais prevaleceram. Reiteramos o descontentamento com o acontecido!*

SANEP, apenas 40% do esgoto coletado de Pelotas recebe algum tipo de tratamento (arquivo disponível em [www.pelotas.com.br/audiencia-publica/arquivos/Plano\\_Agua\\_e\\_Esgoto.ppt](http://www.pelotas.com.br/audiencia-publica/arquivos/Plano_Agua_e_Esgoto.ppt), consultado em 03/06/2011).

Vinculado a esta problemática está a questão da poluição dos Recursos Hídricos. O lançamento do esgoto doméstico e industrial sem tratamento, ou com tratamento deficiente, resultou num quadro de poluição dos principais recursos hídricos de Pelotas. O descaso histórico do município com seus canais, arroios e lagoas foi um dos temas salientados pelos conselheiros entrevistados.

Exposições sobre o Plano Diretor de Saneamento Básico foram observadas nas reuniões da plenária em ao menos quatro oportunidades. Em todas elas, o representante do SANEP no conselho noticiou que a prefeitura municipal firmou contrato com um consórcio público para elaboração do plano diretor de saneamento. Em que pese o representante da autarquia ter salientado a importância do conselho se manifestar acerca do Plano, em nenhuma ocasião foi realizado um debate amplo sobre o projeto.

A própria abertura do processo de licitação não foi divulgada com antecedência e nem foi apresentado à plenária o nome do consórcio vencedor desta licitação. Do mesmo modo, a elaboração do plano, com a possibilidade de sugestão de diretrizes mais amplas, bem como a possibilidade da efetiva participação dos conselheiros, não ocorreu no COMPAM.

#### **3.2.4. Controle da Poluição sonora:**

A falta de fiscalização para propaganda auditiva foi apontada como um dos maiores problemas ambientais da região central da cidade nas entrevistas realizadas com os conselheiros.

Em que pese a preocupação expressada, não se encontrou nas atas analisadas, qualquer registro de discussões sobre esta problemática. Em suma: o conselho não deliberou a temática da poluição sonora nem por

provocação do poder público, nem por iniciativa de alguma entidade da sociedade civil.

### 3.2.5. Resolução do problema da ocupação do Pontal da Barra

Trata-se da problemática mais citada pelos conselheiros representantes da sociedade civil. O Pontal da Barra está localizada na praia do Laranjal, às margens do Canal São Gonçalo, sendo uma região de banhado com importante diversidade ambiental<sup>38</sup>.

A ocupação irregular desta região, através de loteamento urbano, vem acarretando o aterramento do local e a conseqüente alteração das suas propriedades naturais. Parte da região foi transformada em Reserva Particular de Proteção Natural – RPPN, pelo proprietário do terreno e empreendedor do loteamento. Entretanto, até hoje a reserva não se encontra implantada, havendo registros de ocupação parcial da área protegida. Além do mais, observa-se a tentativa de instalação de um empreendimento hoteleiro na região do banhado.

A problemática da preservação do Pontal da Barra foi um dos temas de maior repercussão dentro do COMPAM. A plenária discutiu esta questão em, ao menos, oito reuniões, a maior parte delas no ano de 2008.

A primeira reunião analisada neste trabalho na qual se observou este debate ocorreu em 19 de maio de 2008, quando teve início as obras do empreendimento hoteleiro “Cavalo Verde”. Nesta oportunidade restou aprovada a criação de Câmara Técnica Temporária para a análise do tema. Também ficou visível a contrariedade unânime dos conselheiros acerca da construção do empreendimento. O quadro a seguir resume as discussões registradas na ata desta reunião (quadro 2).

---

<sup>38</sup> Diversos estudos acadêmicos apontam a importância ecológica do banhado do Pontal da Barra. Não é objetivo deste trabalho adentrar em aspectos biológicos das problemáticas apontadas. Entretanto, para uma rápida análise das propriedades naturais desta região sugerimos o seguinte estudo acadêmico, disponível na internet: SELMO, Flávia S., ASMUS, Milton L, **Análise Ambiental da Ocupação Urbana do Pontal da Barra, Praia do Laranjal, Pelotas/RS**. Revista Eletrônica Cadernos de Ecologia Aquática. Volume 1, número 2. (disponível em [http://www.ceac.furg.br/revista/artigos/09\\_Flavia.pdf](http://www.ceac.furg.br/revista/artigos/09_Flavia.pdf), consultado em 05 de junho de 2011);

**Quadro 2. Resumo das discussões sobre Pontal da Barra durante reunião de 19 de maio de 2008.**

| <b>Instituição</b>                      | <b>Exposição</b>  |
|---|---|
| <b>GEEPAA</b>                           | sugere que se discuta o assunto para que o conselho sugira alterações no plano diretor que está em fase de elaboração.  |
| <b>SANEP</b>                            | sugere que na próxima reunião extraordinária do conselho sejam convidadas as entidades de fundamental importância para a discussão.   |
| <b>TUPAHUE</b>                          | sugere o envio de correspondência para a empreiteira que está executando a obra no Pontal da Barra, para a FEPAM (órgão que expediu a licença) e para o Ministério Público. Requer que os ofícios sejam respondidos até a próxima reunião e que tais entidades sejam convidadas para a mesma.   |
| <b>Câmara de Vereadores</b>             | afirma que no ano de 1984 foi aprovado um projeto de loteamento no pontal da barra, o qual não obedeceu as estipulações do conselho, e assim mesmo, começaram a ser vendidos lotes no local.  |
| <b>Anelise da Silva Gomes (ouvinte)</b> | afirma que no início de 2006 foi feita uma vistoria sobre Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) e encaminhado ofício ao Ministério Público, o qual nunca respondeu.   |
| <b>SQA</b>                              | explica que o órgão público municipal não pode sobrepor licenças expedidas a nível estadual.  |
| <b>AEAP</b>                             | diz que o problema não é só o Pontal da Barra, mas que existem inúmeros outros casos deste tipo na cidade, como o condomínio Marina Ilha Verde, onde não há mais passagem para o canal São Gonçalo, e alguns bairros como o Recanto de Portugal, onde existem posseiros e há ruas fechadas de uso particular. Expõe que fizeram dos parques públicos verdadeiros clubes privados e diz que o COMPAM foi omissos na formação do Plano Diretor. |
| <b>SEEB</b>                             | salienta que a situação dos moradores das proximidades do Pontal da Barra é preocupante, pois os ratos estão tomando conta do local, invadindo as casas e que, inclusive, uma escola suspendeu as aulas para uma detetização de urgência. Afirma que o conselho deve ter uma visão menos política e mais jurídica da situação, além de defender que o COMPAM revogue imediatamente as licenças que a ele competem.                            |
| <b>TUPAHUE</b>                          | manifesta concordância com o representante da AEAP, mas discorda da representante do SEEB, pois afirma que o caso dos ratos tem boa participação da população que coloca lixo em local desapropriado, sem a menor preocupação com o meio ambiente.  |
| <b>GEEPAA</b>                           | questiona sobre os cuidados que deveriam, mas não foram tomados, com relação as RPPNs no plano diretor e sugere que neste novo, que está em votação, se dê outro direcionamento ao Pontal da Barra, não com relação as casas, mas sim quanto a novas diretrizes sobre a área de preservação.  |
| <b>HOCTEMPORE</b>                       | afirma que o conselho deve se unir e pressionar a SQA para que a mesma se posicione, não no plano diretor, pois este já está praticamente pronto, mas sim quanto a criar alguma maneira de atuar os exploradores do local, e diz ainda que este assunto deve ir à mídia, para que toda a população esteja ciente da irregularidade da obra.   |
| <b>OAB</b>                              | explica que o COMPAM tem dois papéis, o de dar diretrizes, e o de fiscalizar as questões ambientais do município, e esclarece que,  |

|                             |  |
|-----------------------------|--|
|                             | segundo a lei, uma licença pode ser revista a qualquer momento, e cabe ao COMPAM denunciar as irregularidades.   |
| <b>Câmara de Vereadores</b> | sugere que a idéia de contrapartidas específicas e de alto custo seria a melhor opção.   |
| <b>IFSUL</b>                | diz que o COMPAM não está fazendo o seu papel, que todos os conselheiros devem unir-se e "por a boca no trombone". Afirma ainda que não existe vontade política na cidade para as questões ambientais e que a SQA deveria tomar alguma atitude.  |
| <b>AEAP</b>                 | salienta que se for modificado no mínimo o traçado original do loteamento, ter-se-ia alguma repercussão. Salienta que, caso a SMU altere o projeto do loteamento, desmembrando os lotes, seria necessária nova licença ambiental.  |
| <b>TUPAHUE</b>              | lembra a todos que o licenciamento ambiental do hotel passou pelo COMPAM.  |
| <b>SQA</b>                  | manifesta concordância com a representante do CEFET, mas explica que falta regulamentação para que o município entre contra uma licença expedida pelo Estado.  |
| <b>SINDAPEL</b>             | explica que quando se faz um loteamento, traça-se ruas que são doadas ao município. Relata que o empreendedor, depois de feito isto, solicitou a desafetação da área para que estas ruas sejam incorporadas novamente aos seus terrenos, para que possa aumentar o seu hotel, ou seja, está pedindo as ruas de volta.      |
| <b>IFSUL</b>                | referindo-se a fala do representante da SQA, disse que não querer gerar conflito é omissão.  |
| <b>OAB</b>                  | diz que a prefeitura pode sim contrapor uma decisão superior.  |
| <b>SQA</b>                  | repete que a FEPAM é o órgão licenciador.  |
| <b>GEEPAA</b>               | diz que o COMPAM é omissor por falta de informação, já que o projeto que gerou este loteamento foi licenciado pela FEPAM, e quando houve este licenciamento, o COMPAM nem existia, pois fora reestruturado posteriormente.   |
| <b>HOCTEMPORE</b>           | fala que é lamentável, mas o COMPAM com 32 instituições representantes resolve menos, ou tem menos impacto, que uma manifestação de quatro ou cinco estudantes, que na maioria das vezes repercute bem mais.   |
| <b>OAB</b>                  | diz que uma licença não é imutável, pois qualquer fato novo deve ser comunicado ao órgão expedidor. Afirma que no que tange ao direito ambiental não existe direito adquirido, de modo que se houver alteração no projeto, ele deve ser barrado.   |
| <b>TUPAHUE</b>              | diz que não pode uma pessoa comprar um lote e reclamar seu direito adquirido, para tirar tudo que está no terreno.   |
| <b>PACHAMAMA</b>            | diz que concorda com a representante da OAB quando diz que o COMPAM tem de dar diretrizes, e tem também que fiscalizar, pois estas são as atribuições do conselho. Diz, porém, que nunca viu ocorrer uma fiscalização das deliberações do COMPAM.  |
| <b>3ª CIA</b>               | sugere que se chame o promotor para saber as eventuais providências a serem tomadas, com referência a este processo enviado pelo COMPAM. Sugere também que se chame o proprietário do empreendimento, os representantes da escola de ecologia da UCPEL e a FEPAM, para ser questionada sobre licença expedida. Explica que |

|  |   |
|--|---|
|  | já houve vistoria no local com a presença da 3ª CIA, IBAMA e FEPAM, e que diariamente há um patrulhamento da 3ª CIA no local, solicitando licenças e notas fiscais a todos os caminhões que passam. Ainda com a palavra, sugere que se faça uma reunião de caráter emergencial, a realizar-se no dia 26 de maio. Sugere, por fim, que seja criada uma comissão técnica temporária para tratar do assunto. |
|--|---|

Ao fim da reunião foi aprovada a criação de Câmara Técnica específica para tratar da temática.

Em que pese se observar uma certa unidade dos conselheiros no que tange à contrariedade à ocupação do Pontal da Barra e ao empreendimento hoteleiro, foi possível notar a diversidade de opiniões, inclusive sobre aspectos técnicos, dentre os participantes.

Saliente-se também que, apesar da aprovação da criação de Câmara Técnica específica para acompanhar o caso, na reunião extraordinária de 09 de junho de 2008, foi informado que a resolução sobre a sua criação estava aguardando publicação na imprensa<sup>39</sup>. Na reunião de agosto foi novamente noticiado pelo GEEPAA que a referida resolução ainda não estava publicada, razão pela qual a Câmara Técnica designada não estava mais se reunindo.

Na mesma reunião de agosto de 2008, foi discutido parecer da Câmara Técnica Permanente de Patrimônio Genético e Paisagístico Natural - CTPPGPN, cujo teor manifestou contrariedade ao empreendimento hoteleiro, mas requereu encaminhamento do processo para Câmara Técnica Permanente de Consultoria Ambiental.

Na reunião extraordinária de dezembro de 2008 foi debatido projeto de lei da Câmara Municipal de Vereadores, a qual propunha a desafetação de ruas de loteamento urbano, passando as mesmas, novamente, para domínio privado, possibilitando construção de empreendimento hoteleiro. O parecer da CTPPGPN (Câmara Técnica Permanente de Paisagismo Genético e Patrimônio Natural) informava que alteração no projeto inicial (de loteamento urbano para empreendimento hoteleiro) exige o deferimento de novas licenças ambientais, já que constitui um novo projeto, razão pela qual deveria ser consultado novamente o órgão licenciador.

---

<sup>39</sup> A publicação da resolução criando Câmara Técnica constitui requisito regimental para sua institucionalização.

A discussão voltaria ainda à plenária o COMPAM em outras duas ocasiões, mas apenas no ano de 2010. Uma delas durante a reunião extraordinária de 20 de dezembro de 2010, quando o coordenador do conselho, representante da AEAP, solicitou apoio para realização de estudos científicos no local do empreendimento.

Por fim, na reunião ordinária de abril de 2011, foi exposto o teor da correspondência enviado pelo Ministério Público Federal, na qual são solicitados recursos do Fundo Municipal de Proteção Ambiental para a realização de pesquisas sobre o Pontal da Barra<sup>40</sup>. A resposta aprovada pela plenária indicava que o conselho somente autorizaria a realização de estudos com recursos do FMAM num momento posterior, uma vez que os estudos prévios ao licenciamento devem ser realizados às custas do empreendedor. Entretanto, não ficou afastada a possibilidade de o COMPAM autorizar outros estudos, financiados pelo FMAM, em caso de necessidade.

O conjunto das discussões demonstra uma resistência da plenária, inclusive dos órgãos do poder público municipal, no desenvolvimento de empreendimentos na região. A exceção foi observada na reunião de abril de 2011, quando o representante da UGP salientou a necessidade de celeridade no licenciamento do projeto hoteleiro, haja visto que o mesmo seria credenciado para receber delegações estrangeiras durante a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

### **3.2.6. Estrutura Administrativa da Secretária de Qualidade Ambiental e do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas**

A Secretária de Qualidade Ambiental (SQA) é responsável pelas ações municipais na área ambiental. Através de convênio firmado pela Prefeitura de Pelotas com Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), a SQA passou a ser responsável pelo serviço de licenciamento ambiental de uma série de atividades. Entretanto, o próprio convênio firmado exige que a

---

<sup>40</sup> Segundo exposto por alguns conselheiros, existe incerteza sobre a caracterização, ou não, do local do empreendimento, como zona de banhado. Os estudos que o Ministério Público Federal propunha visava superar esta incerteza, facilitando os procedimentos de licenciamento do empreendimento.



Prefeitura possua estrutura administrativa e corpo técnico capaz de prestar o serviço em foco. O déficit de funcionários e de estrutura compromete o licenciamento ambiental, a fiscalização de empreendimentos, bem como a efetivação de outras políticas ambientais. Esta problemática também se reflete no próprio funcionamento do COMPAM, uma vez que a secretária municipal é responsável pela disponibilização de estrutura para o conselho.

Esta problemática constitui um dos temas discutidos pela plenária com maior frequência. Tendo em vista que as discussões ora se dirigiram à ausência de estrutura da secretaria, ora à ausência de estrutura do próprio COMPAM, os debates sobre os dois pontos são analisados separadamente.

### **3.2.6.1. Estrutura Administrativa do COMPAM**

Foram duas as reclamações principais em relação ao funcionamento do COMPAM registradas nas atas do conselho: a demora no repasse às entidades dos recursos do Fundo Municipal de Proteção Ambiental – FMAM, e o déficit estrutural da secretaria do COMPAM.

Na reunião ordinária de agosto de 2008, os conselheiros fizeram reclamações à excessiva demora na liberação dos recursos do FMAM referentes aos projetos aprovados pela plenária, bem como outros problemas estruturais do COMPAM. Os questionamentos nesta reunião partiram de conselheiros representantes da sociedade civil diretamente ao secretário municipal de qualidade ambiental<sup>41</sup>. O quadro abaixo (quadro 3) resume as reivindicações dos conselheiros perante o secretário.

---

<sup>41</sup> Esta foi a primeira reunião com a presença do secretário municipal de Qualidade Ambiental Mateus Lopes. Importante ressaltar que, no período de análise desta pesquisa, a secretária de Qualidade Ambiental teve três secretários: o primeiro foi Roberto Sena, que foi afastado em meados de 2008, o segundo foi Mateus Lopes, que ficou no cargo até janeiro de 2011 e, por fim, o atual secretário Luis Viana, que ocupa o cargo até o momento de conclusão desta pesquisa.

**Quadro 3. Resumo das discussões sobre a demora no repasse de verbas do FMAM durante a reunião ordinária de agosto de 2008.**

| Instituição | Exposição   |
|-------------|---|
| CEA         | fala da falta de estrutura do COMPAM (e-mail, convocações, mp3, estacionamento...) e dos projetos já aprovados pelo FMAM há mais de dois anos faltando somente que a SQA libere os recursos conforme estabelece a lei do FMAM.                        |
| SQA         | diz que a demanda é imensa, mas que irá respeitar o art. 37 da Constituição Federal e que está disposto a dialogar.   |
| TUPAHUE     | declara já ter procurado o novo secretário para conversar, mas em todas as ocasiões houve o cancelamento dos encontros. Relata que os recursos estão trancados há anos na conta do FMAM. Diz que todos os projetos foram aprovados de forma legítima. |
| SQA         | diz que não tem interesse em se omitir  |
| AEAP        | diz que atos da secretária não são públicos.  |
| SQA         | diz que quanto mais públicas são as decisões, melhor para o secretário "dormir".  |
| CEA         | fala que faltam fazer os RAMBs <sup>42</sup> dessa gestão, expõe sobre o perfil dos secretários (todos advogados) e a importância disso para o cumprimento da lei ambiental.  |
| AEAP        | fala da dificuldade de atendimento junto à procuradoria do município.   |

Ao fim do debate, foi aprovada a realização de uma reunião entre o secretário municipal de Qualidade Ambiental e os demais coordenadores do COMPAM.

Novas reclamações sobre estes problemas, sobretudo em relação à demora no repasse dos recursos do FMAM, foram observadas em outras reuniões, chegando-se ao ponto de ser aprovada, em dezembro de 2010, a estruturação de uma auditoria para facilitar a liberação dos recursos<sup>43</sup>.

Para melhor operacionalizar o funcionamento do COMPAM, na reunião extraordinária de 12 de janeiro de 2009 foi aprovada a criação de comissão para analisar a reforma do Regimento Interno. Foi aprovada ainda a elaboração

<sup>42</sup> O RAMB - Relatório Anual de Qualidade Ambiental – deveria ser elaborado, segundo lei municipal, anualmente, pela Secretaria de Qualidade Ambiental, em parceria com o COMPAM.

<sup>43</sup> Não se tem registro da criação e/ou estruturação da auditoria aprovada pela plenária.

e publicação de resolução autorizando que as entidades indicassem um segundo suplente para a plenária<sup>44</sup>.

Na reunião extraordinária ocorrida em 13 de julho de 2009, novamente percebe-se reclamações acerca da estrutura do COMPAM. Nesta reunião foi relatada perda dos documentos digitais da Secretária de Qualidade Ambiental, em decorrência de um vírus nos computadores. Foi ainda registrado o encontro de um grupo de conselheiros com o prefeito municipal, em seu gabinete. As críticas observadas nesta ocasião foram dirigidas, sobretudo, ao poder público municipal, tanto pelos representantes da sociedade civil, como de outras entidades do poder público de nível federal (IFSUL, UFPEL, EMBRAPA). Além do mais, cabe ressaltar que as reclamações formuladas não foram rebatidas pelo representante da Secretária de Qualidade Ambiental, o qual, em certo momento manifestou concordância com o problema<sup>45</sup>. O quadro abaixo (quadro 4) resume as discussões registradas em ata.

**Quadro 4. Resumo das deliberações registradas na ata da reunião extraordinária de 13 de julho de 2009, tendo como foco o atrito entre o COMPAM e o poder executivo municipal.**

| Instituição | Exposição   |
|-------------|---|
| AMIZ        | solicitou um informe sobre a reunião do COMPAM com o Sr. Prefeito Municipal, Adolfo Fetter Junior, que tinha como escopo melhorar a relação com o governo local e buscar melhor estrutura para funcionamento do COMPAM.   |
| TUPAHUE     | relatou que “a reunião não rendeu o esperado”, e que o documento entregue ao Sr. Prefeito foi aprovado por unanimidade no plenário do COMPAM, com a presença dos representantes da prefeitura. Fomos pedir, ao Sr. Prefeito, um socorro a SQA e também ao COMPAM. OAB, GAEC, IFSul, SINDUSCON, FT e 3ª. Cia, estiverem presentes. O prefeito ficou indignado e quase nos correu do seu gabinete. Saiu na imprensa. Na Reunião Ordinária do COMPAM, em junho, resolvemos que teria uma Reunião Extraordinária do COMPAM para convidar o Sr. Prefeito a participar de uma reunião do COMPAM. Proponho que também convidemos o MP e a Câmara de Vereadores (CV). Porém a SQA não convocou reunião de Coordenação. Me reuni várias vezes com o Secretário que se comprometeu a marcar a uma Reunião Extraordinária e posteriormente a Reunião Ordinária. A SQA não se |

<sup>44</sup> Em que pese a documentação referente às reuniões da plenária de 2009 estarem incompletas, ressalte-se que nas atas analisadas não há qualquer registro de reunião da comissão formada. Do mesmo modo, jamais houve a publicação da resolução autorizando a participação do segundo suplente. A regulamentação da figura do segundo suplente somente se deu no fim de 2010, com a reforma do regimento interno.

<sup>45</sup> Saliente-se que nesta reunião a SQA não estava representada pelo secretário municipal, mas por servidor concursado, Marcelo Braga. O secretário somente chegou na parte final da reunião.

|                |  |
|----------------|--|
|                | manifestou e não respondeu nenhuma mensagem eletrônica. Proponho que marquemos uma Reunião Extraordinária, com o Sr. Prefeito, MP e CV.  |
| <b>AMIZ</b>    | disse que não há mais espaço para conversar politicamente com o governo local.   |
| <b>TUPAHUE</b> | não concorda com a AMIZ e afirma que ainda há sim espaço para conversar politicamente com o governo local.   |
| <b>AEAP</b>    | não concorda em convidar o Sr. Prefeito para uma Reunião Extraordinária do plenário do COMPAM, mas sim para reunião com a Coordenação, pois o clima esta pronto para o enftretamento. O prefeito não gosta muito da distribuição dos recursos do FMAM para ONGs. É melhor tentar abrir um canal de diálogo. O rompimento não é bom. O COMPAM não faz divulgação adequada do que faz. Temos que buscar apoio da comunidade.   |
| <b>AMIZ</b>    | entende que tinha que haver mais informes e divulgação do que o COMPAM faz. Questiona: Tem que compor de novo com o Sr. Prefeito? Sim. mas como? O licenciamento é importante. O governo tem dificuldade de se organizar operacionalmente. Como o COMPAM deve se portar? Talvez uma greve do COMPAM?   |
| <b>TUPAHUE</b> | disse que convidamos o Sr. Prefeito a vir ao COMPAM e ele não disse que não viria. Com relação ao documento que entregamos, ele se mostrou indignado com os termos, como p. ex., descaso. O texto foi até suave com relação ao que acontece no COMPAM. Podemos convidar ele novamente. Mas devemos trazer o MP e a CV. Temos que marcar a data. Só não se marcou porque não houve reunião da Coordenação do COMPAM.  |
| <b>IFSUL</b>   | disse que em nenhum momento o Sr. Prefeito afirmou que viria a reunião do COMPAM, mas também não disse que não viria. Ele falou: 'eu sei tudo do que acontece do COMPAM'. Ele realmente sabia de tudo: o conteúdo do nosso documento e o que iríamos tratar. Ele estava preparado. A carta foi singela. Descaso é o que acontece com a política ambiental. Meio ambiente não dá voto para ninguém, segundo essa Administração. Estamos na contra-mão da história. Jaguarão, p.ex., caminha adiante e Pelotas, que tem população muito maior e estrutura melhor, estamos quase fechando o COMPAM, porque não existe interesse do governo municipal em fazer o COMPAM funcionar. Na minha opinião o documento do COMPAM entregue ao Sr. Prefeito Municipal deveria ser mais forte. Foi uma reivindicação mais do que justa e necessária. Fomos lá pelo COMPAM e pela SQA. Fico triste com a postura do prefeito. |
| <b>UFPEL</b>   | comentou que o Prefeito não entendeu o que se pediu lá. Porque não marcar outra reunião?   |
| <b>GEEPAA</b>  | concorda com o IFT/Sul e disse que tem pessoas com má fé que colocam coisas na cabeça do Sr. Prefeito. Ocupamos dois espaços no CAPA. Porque o FMAM não é da Secretaria, muitos nos colocam como vilões. Aqui não se trata a política pública verdadeira. Faço uma proposta (01): realizar uma Audiência Pública na CV sobre a questão ambiental em Pelotas.   |
| <b>TUPAHUE</b> | desabafa dizendo que somos todos uns frouxos.  |
| <b>EMBRAPA</b> | concordar em convidar o Sr. Prefeito, em realizar a Audiência Pública e elaborara e colocar a Nota Pública nos meios de comunicação. Não é porque o Sr. Prefeito não gosta de jornal que não vamos colocar a Nota esclarecendo a população.  |

|  |  |
|--|--|
| <b>SQA (agora representada pelo secretário Mateus Lopes)</b> | informa que foram aprovados na CV a criação de cargos para a SQA e que vai sair concursos públicos. Afirma também que o COMPAM está sem Secretária Executiva por que a servidora que cumpre essa função esta doente. |
| <b>TUPAHUE</b>   | diz mandar uma mensagem aos olheiros do Prefeito: que levem o que acontece no COMPAM hoje, pois vamos ficar satisfeitos e que o COMPAM não quer destruir nada.   |

Destaca-se aqui que as reclamações partem dos conselheiros representantes da sociedade civil, bem como de representantes de órgãos públicos fora do âmbito municipal, tendo como alvo o poder público municipal.

Ao fim da reunião foram aprovados quatro encaminhamentos: (a) o agendamento de reunião extraordinária com convite para o prefeito municipal, (b) a realização de seminário de políticas públicas ambientais, (c) elaboração de nota pública sobre a situação atual do COMPAM e (d) o envio de ofício para a SQA solicitando esclarecimento e providências para a perda dos documentos digitais da secretaria.

Importante salientar que os encaminhamentos aprovados não foram concretizados. Não houve nova reunião com o prefeito, não ocorreu o seminário sobre políticas públicas ambientais, não se elaborou e publicou a nota pública, bem como não há registro de qualquer ofício encaminhado à SQA.

### **3.2.6.2 – Estrutura Administrativa da Secretaria de Qualidade Ambiental – SQA.**

Em diversas reuniões foram relatados os problemas administrativos da SQA, sobretudo decorrentes do déficit no quadro de funcionários para a realização do licenciamento ambiental, fato que poderia acarretar a rescisão do convênio firmado entre o município e a FEPAM, bem como o conseqüente retorno do licenciamento para o órgão estadual.

O relato da AEAP, durante a reunião extraordinária de 13 de julho de 2009, registra esta preocupação:

AEAP comentou que a SQA já teve quinze servidores exclusivos para o licenciamento ambiental. Expôs que a SQA respondia por 20% das atribuições de licenciamento ambiental e que hoje faz 70%, com somente cinco servidores. Afirmou que o Ministério Público (MP) quer auditoria na SQA. Informou ainda que a AEAP, junto à Aliança Pelotas, buscou apoio para manter o sistema de licenciamento ambiental local, pois caso contrário o licenciamento vai ter de ser realizado em Porto Alegre. Hoje, a SQA, já acumula dezoito meses de atrasos na avaliação de processos de licenciamento ambiental.

Não há qualquer registro, porém, de aprovação de moções, notas públicas, etc., pela plenária acerca deste tema.

A partir do final de 2009 começaram a ser veiculadas diversas notícias sobre a reforma administrativa do município, a qual extinguiria a Secretária de Qualidade Ambiental. Em todas as ocasiões em que este debate passou pela COMPAM, a plenária mostrou-se contrária ao projeto, chegando ao ponto de aprovar moção de repúdio, na reunião ordinária de outubro de 2009, à referida reforma<sup>46</sup>.

As discussões sobre a possibilidade de extinção da SQA e fusão da pasta ambiental com a Secretária Municipal de Urbanismo ainda seriam observadas em outras reuniões ordinárias. Nas reuniões de outubro, novembro e dezembro de 2010, com a proximidade da votação da reforma administrativa

---

<sup>46</sup>MOÇÃO COMPAM 01/2009

Considerando que o meio ambiente é meta do milênio para a Organização das Nações Unidas (ONU);

Considerando o dever constitucional dos Municípios na tutela ambiental/ecológica;

Considerando a importância dos Municípios para o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA);

Considerando a relevância da temática ambiental/ecológica, posto que a mesma constitucionalmente conforma as demais políticas públicas;

Considerando a necessidade constante de fortalecimento da política ambiental/ecológica;

Considerando os Princípios Jurídicos do Direito Ambiental, notadamente o do Não-Retrocesso em Matéria Ambiental, o qual refuta qualquer ação que venha a diminuir a tutela jurídica ambiental/ecológica;

O Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM), órgão máximo da política ambiental municipal, aprova, por unanimidade, na Reunião Extraordinária do plenário do dia 05.10.09, a Moção pela manutenção da temática ambiental/ecológica com status de secretaria no âmbito da administração pública municipal de Pelotas.

pelo legislativo municipal, a plenária do conselho se mobilizou pela manutenção da secretaria, inclusive com a presença de diversas entidades na Câmara de Vereadores.

A pressão surtiu efeito e o projeto de reforma administrativa foi alterado, com a manutenção da pasta ambiental com uma secretaria autônoma, evitando-se a fusão com outro departamento municipal. A manutenção da Secretaria de Qualidade Ambiental foi um dos pontos mais lembrados pelos conselheiros entrevistados, no que se refere à influência do COMPAM na política ambiental do município<sup>47</sup>.

Concluída a análise das deliberações da plenária do conselho acerca das questões de maior relevância para a política ambiental na visão dos conselheiros representantes da sociedade civil, tenta-se apontar a influência, ou não, da sociedade civil nas deliberações do COMPAM. Para tanto, utiliza-se o quadro abaixo, o qual indica a(s) entidade(s) que encaminharam as discussões analisadas neste capítulo:

**Quadro 5. Temáticas deliberadas pelo COMPAM e entidades que indicaram assunto para pauta**

| Temática abordada   | Entidade(s) que propôs(useram) inclusão na pauta |
|---|--|
| Portal grego  | Academia Pelotense de Letras                     |
| Projeto de qualificação da arborização das principais ruas e avenidas da cidade | Secretária de Qualidade Ambiental                |
| Denúncia sobre dano ambiental causado durante Feira Municipal do Livro          | SINDAPEL   |
| Construção do Shopping Popular de Pelotas                                       | UGP  |
| Denúncia sobre ocupação de área verde por empreendimentos privados              | SINDAPEL e IFSUL                                 |
| Projeto contenção erosão na praia do Laranjal                                   | SQA  |
| Projeto construção banheiros na praia do Laranjal                               | CEA  |
| Plano Diretor de Saneamento Básico  | SANEP  |
| Pontal da Barra   | em 2008: análise das atas não permite precisar.  |

<sup>47</sup> As notícias veiculadas no blog do CEA, em anexo, relatam a manutenção da SQA como uma conquista da sociedade civil.

|                                       |  |
|---------------------------------------|--|
|                                       | em 2010: Ministério Público Federal.                     |
| Demora no repasse de recursos do FMAM | entidades da sociedade civil com representação no COMPAM |
| Estrutura administrativa COMPAM e SQA | entidades da sociedade civil com representação no COMPAM |

Percebe-se, assim, que a representação da sociedade civil obteve relativo sucesso na formatação da pauta do COMPAM. As matérias discutidas pela plenária em decorrência de proposição de conselheiros da sociedade civil foram ou denúncias de danos ambientais ou reivindicações sobre falta de estrutura administrativa.

Em suma: não se constata, no período analisado, uma dominação do poder público municipal sobre a pauta do COMPAM, como apontam alguns trabalhos sobre conselhos gestores. Os temas ambientais mais relevantes, segundo respostas dos próprios conselheiros, foram debatidos pela plenária (a exceção aqui é a questão da poluição sonora), sendo propostos tanto pela representação da sociedade civil, como do poder público.

No ponto a seguir, procura-se averiguar as ações do poder executivo, através dos diversos órgãos com competência municipal para atuar em matéria ambiental, em relação às problemáticas discutidas até aqui.

### **3.3 – Políticas ambientais de meio ambiente em Pelotas: e afinal, quais são as políticas ambientais concretizadas?**

Como observado nos capítulos procedentes, os conselheiros possuem considerável conhecimento sobre o funcionamento interno do conselho. Do mesmo modo, percebeu-se que a plenária do colegiado discutiu boa parte dos problemas ambientais apontados pelos próprios conselheiros.

O foco do trabalho neste momento afasta-se da análise da plenária do conselho e volta sua atenção para o poder público municipal. Sabendo-se que o COMPAM é a instância superior de deliberação das políticas ambientais do



município de Pelotas, busca-se indagar se as ações da prefeitura municipal em matéria ambiental são reflexos das deliberações do conselho.

A estratégia metodológica para esta etapa não apresenta maior complexidade. Parte-se dos documentos e notícias veiculadas pela própria prefeitura municipal em sua página oficial na internet. Através dos pontos abordados no capítulo anterior (áreas verdes, saneamento básico, poluição sonora, praia do laranjal) efetuou-se a busca pelas ações da prefeitura municipal através de palavras chaves. No que se refere aos temas “Pontal da Barra” e “estrutura administrativa da Secretária de Qualidade Ambiental”, não se encontrando notícias no endereço eletrônico da prefeitura, optou-se por entrevista diretamente com o ex-secretário de qualidade ambiental Mateus Lopes.

A opção por notícias veiculadas pela própria prefeitura decorre da inexistência de trabalhos e/ou relatórios de ações do poder público municipal que abarque todo o período da pesquisa. Saliente-se que a lei municipal nº. 3863 de 1994 instituiu o Relatório Anual de Qualidade Ambiental<sup>48</sup> - RAMB, o qual deveria ser elaborado conjuntamente pelo órgão ambiental municipal com o COMPAM. Entretanto, a página oficial da Prefeitura Municipal de Pelotas na Internet mantém a publicação apenas dos relatórios elaborados até o ano de 2003<sup>49</sup>. A não elaboração do RAMB nos últimos anos foi, aliás, objeto de crítica pelo conselheiro representante do CEA durante a reunião ordinária de 04 de agosto de 2008.

Diante da não elaboração dos relatórios, para se conhecer as ações do poder público municipal, foram utilizadas as notícias veiculadas pela própria prefeitura em sua página eletrônica. Saliente-se que esta ferramenta é

---

<sup>48</sup> Lei 3863/94.

Art. 1º - O órgão ambiental municipal, conjuntamente com o conselho disposto no artigo 273 da Lei Orgânica Municipal, elaborará um relatório minucioso sobre a qualidade ambiental do município de Pelotas, ao qual dará publicidade.

Parágrafo Único - O impedimento de funcionamento, temporário ou não, do conselho mencionado no "caput" deste artigo, bem como a sua inexistência, não desobriga ao órgão público ambiental a elaboração do RAMB e ao cumprimento das demais disposições estabelecidas por esta Lei.

<sup>49</sup> Os Relatórios Anuais de Qualidade Ambiental referente aos anos de 2000 a 2003 encontram-se disponível em [http://www.pelotas.rs.gov.br/politica\\_urbana\\_ambiental/qualidade\\_ambiental/qualidade/relatorio.htm](http://www.pelotas.rs.gov.br/politica_urbana_ambiental/qualidade_ambiental/qualidade/relatorio.htm), acesso em 22/06/2011.

atualizada frequentemente, constituindo, portanto, um instrumento de grande utilidade para conhecimento das ações publicizadas pelo poder público municipal<sup>50</sup>. Em que pese haver a possibilidade de nem todas as ações terem sido publicadas pelo site do município, além da possibilidade da ferramenta de busca da página não indicar todos os resultados esperados, com esta metodologia poderá ser averiguado, por amostragem, se as ações da administração, em relação às problemáticas referidas neste capítulo, são reflexos das discussões do COMPAM.

a) **Áreas verdes:** para conhecer as ações do município sobre recuperação, manutenção e qualificação das áreas verdes do município utilizaram-se as seguintes palavras chaves: “área verde” e “arborização”. O quadro a seguir (quadro 6), demonstra as notícias veiculadas no endereço eletrônico do município.

**Quadro 6. Notícias veiculadas na página da Prefeitura na Internet sobre a temática “áreas verdes”**

| Tema da notícia  | Resumo da notícia veiculada  | Data da publicação |
|--|--|--------------------|
| Implantação do Parque do Bicentenário                    | Projeto de construção de área verde de uso público da comunidade que deverá ser implantada, segundo projeto, na avenida Adolfo Fetter, às margens do Arroio Pelotas. | 27/05/2011         |
| Shopping Popular   | Projeto de construção do shopping popular teve parecer favorável do COMPAM e do COMPLAD  | 08/12/2010         |
| Distribuição de mudas de árvores                         | Secretaria de Qualidade Ambiental, por intermédio do Horto Municipal de Pelotas, fez a doação de 4.625 mudas de árvores a instituições públicas e privadas.          | 23/09/2009         |
| Retomada de espaço público                               | Secretária de Qualidade Ambiental retomou área verde no Bairro Guabiroba que estava sendo utilizada como estacionamento por revenda de veículo.                      | 04/12/2009         |
| Convite para a comunidade participar da Semana da Árvore | Evento da secretária de Qualidade Ambiental busca alertar a população sobre a gravidade decorrente do descuido com o meio ambiente no dia da árvore.                 | 04/09/2009         |

<sup>50</sup> As pesquisas foram efetuadas através do endereço: <http://www.pelotas.com.br/home/default.php#>.

|  |  |            |
|--|--|------------|
| Instituição do projeto adote o verde.  | Assinatura do decreto nº. 5.189, que institui o projeto de adoção de praças públicas, canteiros e áreas verdes, por pessoas físicas, entidades da sociedade civil, organizações não-governamentais, associações de moradores, sociedades de amigos de bairro ou pessoas jurídicas. | 28/07/2009 |
| Implantação de área verde pública  | Inauguração de praça na Rua Albuquerque de Barros.   | 18/04/2009 |
| Curso de Arborização Urbana  | Curso de arborização promovido pelo IFSUL, Corpo de Bombeiros e pela SQA.  | 16/05/2011 |
| Plantio de árvores na Avenida Adolfo Fetter  | Trabalho de plantação de árvores pela Secretária de Qualidade Ambiental, em parceria com a Secretaria de Segurança, Transporte e Trânsito (SSTT). As árvores foram plantadas a cada dez metros, com o objetivo de coibir os atalhos em qualquer ponto do trecho contemplado.       | 21/10/2010 |
| Plantio de árvores na Avenida Ferreira Viana   | A avenida Ferreira Viana foi contemplada com o plantio de 500 mudas de árvores das espécies Ipê Amarelo e Fedegoso.  | 23/11/2010 |
| Realização de audiência pública sobre projeto de qualificação da Avenida Fernando Osório | UGP planeja realização de audiência pública para debater qualificação da avenida Ferreira Viana, inclusive arborização do trecho.  | 03/12/2010 |
| Plantação de árvores em escola   | A SQA efetuou o plantio de 30 árvores na escola Francisco Carúccio, como parte do projeto criado pelo arquiteto paisagista Fernando Sparenberg, da SQA, o qual começou a ser executado na segunda quinzena de maio.  | 07/06/2010 |
| Plantio de árvores no Colégio Municipal Pelotense  | Equipe da SQA plantará 40 árvores de três metros de altura no Colégio Municipal Pelotense.   | 17/05/2010 |
| Revitalização do Quadrado das Doquinhas  | Concluída a revitação de área pública no "quadrado", tradicional região de lazer da cidade.  | 27/08/2009 |
| Revitalização do Parque Dom Antônio Zattera  | Conclusão de obras de qualificação do parque Antônio Zattera, com projeto de arborização e tratamento fitossanitário das árvores do parque.  | 10/06/2009 |

Das ações do poder público municipal acima elencadas passaram pela plenária do COMPAM apenas duas delas: a construção do shopping popular e o projeto de arborização das principais vias da cidade, elaborado pelo servidor da SQA, Fernando Sparenberg. Em relação a este ponto, porém, observa-se

que não ocorreu um processo de discussão do mesmo, mas apenas a apresentação do projeto já concluído, conforme já salientado neste capítulo.

b) **Saneamento básico:** diversas obras de saneamento básico foram divulgadas pela prefeitura municipal em seu endereço eletrônico. Todas elas fazem parte de um plano mais amplo de saneamento básico, que visa aumentar o percentual de esgoto urbano tratado em Pelotas. As palavras chaves para a pesquisa foram “saneamento básico”, “esgoto” e “estação de tratamento”.

**Quadro 7. Notícias veiculadas na página da Prefeitura na Internet sobre a temática “saneamento básico”**

| Assunto  | Resumo notícia   | Data publicação |
|--|--|-----------------|
| Estação de Tratamento de Esgoto Centro             | Notícia sobre abertura de concorrência pública para construção de Estação de Tratamento de Esgoto no centro da cidade.                             | 25/05/2011      |
| Coletor geral de esgoto                            | Notícia sobre processo licitatório para construção de coletor geral de esgoto.   | 10/05/2011      |
| Audiência pública sobre saneamento                 | Sanep promove audiência pública para discussão do plano municipal de saneamento básico.  | 04/05/2011      |
| Estação de Tratamento de esgoto Rodoviária         | Unidade Gerenciadora de Projetos divulga empresa vencedora de licitação para construção da Estação de Tratamento de Esgoto Rodoviária.             | 08/04/2011      |
| Estação de Tratamento de Esgoto Sítio Floresta     | Notícia sobre processo licitatório para construção da Estação de Tratamento de Esgoto Sítio Floresta.  | 17/02/2011      |
| Escavação de sistema de esgoto do Laranjal         | Notícia sobre início das obras das escavações da ampliação da rede de esgoto do Laranjal.  | 11/06/2010      |
| Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico | Notícia sobre resultado de processo licitatório indicando consórcio vencedor de licitação para elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico. | 21/05/2010      |

Não se percebeu qualquer discussão sobre as obras acima referidas pela plenária do COMPAM. Em que pese à exposição do conselheiro representante do SANEP acerca da elaboração do plano diretor de saneamento básico por um consórcio privado, bem como a realização de

audiência pública sobre a temática, em momento algum houve uma deliberação mais ampla sobre as diretrizes e/ou prioridades da política de saneamento básico junto ao Conselho Municipal de Proteção Ambiental.

c) **Poluição sonora:** a problemática da poluição sonora, conforme exposto anteriormente não foi objeto de deliberação pela plenária do COMPAM.

O site da prefeitura municipal, em sua ferramenta de busca de notícias, com a utilização da palavra chave “poluição sonora” apresentou dois resultados. Trata-se de ações da Secretária de Qualidade Ambiental (noticiadas nos dias 24/04/2009 e 05/03/2010) que visaram coibir a utilização de aparelhos emissores de ruídos acima dos níveis permitidos pela legislação.

d) **Praia do Laranjal:** Em relação à qualificação da orla do Laranjal, as notícias veiculadas pela prefeitura de Pelotas em sua página eletrônica destacaram o projeto do poder público de construção de banheiros sanitários na orla da praia.

Salientam-se três momentos: a liberação de licença ambiental prévia para a construção (publicada em 28/08/2009), a obtenção de recursos para a construção dos banheiros (veiculada em 18/11/2009) e a intimação da prefeitura acerca da decisão judicial que vetou o prosseguimento do projeto, por afronta à legislação ambiental (veiculada em 19/04/2010).

O posicionamento da SQA acerca da temática é observado na entrevista do ex-secretário municipal, Mateus Lopes:

A proteção ambiental integral é feita pela realização de vários direitos fundamentais. Direitos fundamentais podem colidir. Qual é a melhor forma de decisão de direitos ambientais? Ponderação de interesses. Então o que temos ali no Laranjal? Em tese uma APP<sup>51</sup>, impactada, ou seja, a areia do Laranjal, com aqueles valetões de retenção de esgoto que foram feitos antes desta gestão, com um volume de pessoas que transitam ali, ta antropizado, modificado, então é diferente de uma APP intocada. Então devemos tratar ela

---

<sup>51</sup> Área de preservação permanente.

como uma Área de Preservação Permanente que já tem uma ação antrópica. O que a Lei 4771, Código Florestal diz? Que obras de interesse público, utilizada pública, para saneamento do corpo hídrico, enfim, obras de infra-estrutura, e ela foi regulada depois pela resolução 469 do CONAMA<sup>52</sup>, podem e devem, para despoluir, ser feitas obras no Laranjal. A questão no Laranjal é a seguinte: milhares de pessoas vão lá, em algum lugar elas tem que fazer necessidades fisiológicas. Então quando foi feito o projeto, o nosso interesse era tirar a poluição dali. E aí as opções. Colocar banheiros do outro lado da via: teríamos um problema de circulação de pessoas, crianças, idosos, indo pro outro lado da via, correndo o risco, ia inviabilizar o trânsito. Colocar em algum ponto escondido, por exemplo numa praça: haveria a mesma lesão ao bem jurídico ambiental. Então qual foi o critério que se utilizou: utilizar o 4771, lei federal, e realizar a 369.

Saliente-se que, em que pese ter sido manifestado, por uma entidade representante da sociedade civil, na plenária do COMPAM, preocupação com a construção dos sanitários em área de proteção permanente, o projeto da prefeitura não foi compartilhado com os conselheiros. O projeto não foi concretizado por ação do Ministério Público, que através do Poder Judiciário, obstaculizou a obra.

**e) Pontal da Barra:** não se localizou qualquer notícia no site da prefeitura acerca de ações realizadas pelo poder público municipal, em termos ambientais, na região do Pontal da Barra.

Assim, recorre-se ao depoimento do ex-secretário Mateus Lopes para averiguação da opinião da Secretaria de Qualidade Ambiental acerca da temática.

---

<sup>52</sup> A resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente que regula as exceções para edificações em Áreas de Preservação Permanente é a 369, conforme teor parcialmente transcrito a seguir:

*Art. 2º. O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:*

*I - utilidade pública:*

*(...)*

*b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;*

Pelo que eu ouvi de todos os especialistas, pessoas com conhecimento material na área, é um banhado, por conseguinte, é zona não edificável. Deve ser preservado. Penso também que precisamos construir um estado sócio ambiental, na medida em que devemos olhar um pouquinho o social naquele ponto, deixando as pessoas que vivem dali. São pescadores artesanais, penso que eles devem ficar e conciliados no meio ambiente, mas taxativamente não tem que ter outras atividades. Aquele é um local que merece ser preservado, é um banhado pelo que eu vi, e tem que ter uma política municipal impedindo maiores aterramentos, colocação de lixo e utilizações diversas. Aquilo é uma zona de proteção ambiental. (...) Até a época que eu saí, a posição firme da SQA é que não poderia ter construção de hotel e nem construção nenhuma, porque meio ambiente é um bem indisponível. Não tem como transaciona, não pode<sup>53</sup>.

Esta opinião é semelhante ao pensamento defendido por maior parte dos conselheiros. Entretanto, como exposto anteriormente, o representante da UGP, em reunião da plenária, expressamente defendeu a construção do empreendimento hoteleiro no local, fato que demonstra a divergência de opiniões inclusive entre membros do poder executivo municipal.

**f) Estrutura administrativa COMPAM e SQA:** também em relação a este ponto não foram localizadas notícias no portal eletrônico da Prefeitura de Pelotas.

Assim, utiliza-se a entrevista com o ex-secretário municipal de qualidade ambiental, Mateus Lopes, para se conhecer as ações de estruturação tanto da secretaria, como do conselho.

Quando eu entrei na qualidade ambiental, o quadro de funcionários era pequeno. Quando eu sai foi o maior da história. Tínhamos quarenta e quatro em 15 diferentes áreas do conhecimento. Acho que Pelotas hoje já tem um time razoavelmente bom. Recentemente foi feito o concurso que nós tínhamos prometido que iríamos fazer foi feito.

---

<sup>53</sup> Não se refuta a idéia de que o posicionamento oficial da SQA tenha se alterado com a troca de secretário. Porém, é importante salientar que o entrevistado dirigiu a secretaria por praticamente todo o período analisado nesta pesquisa.

É possível constatar a divergência de discurso dentre o posicionamento da SQA e dos demais integrantes do colegiado, sobretudo em relação aos conselheiros que não representam o poder público municipal.

A análise das informações lançadas neste capítulo permite indicar algumas conclusões. Conforme se observa no quadro a seguir (quadro 8), as ações do poder público municipal em área ambiental não são, em sua grande maioria, planejadas em conjunto com o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas, em tese a última instância de proposição de políticas ambientais no município.

**Quadro 8. Resumo das ações do poder público selecionadas e averiguação de sua discussão no COMPAM**

| <b>Ações do poder público municipal</b>             | <b>Discussão/exposição da plenário do COMPAM</b>  |
|---|---|
| Parque Bicentenário                                 | Não ocorreu   |
| Shopping Popular                                    | Sim. Discussão sobre aprovação de projeto elaborado pela Prefeitura Municipal.                                      |
| Projetos e inaugurações de praças                   | Não ocorreu   |
| Curso de Arborização Urbana                         | Não ocorreu   |
| Plantio de árvores pela cidade                      | Apresentação do projeto por servidor da SQA.  |
| Elaboração de Plano Municipal de Proteção Ambiental | Informação, pelo conselheiro representante do SANEP, sobre andamento da elaboração do plano por empresa particular. |
| Construções de Estações de Tratamento de Esgoto     | Não ocorreu   |
| Ações para coibir poluição sonora                   | Não ocorreu   |
| Construção banheiros praia do laranjal              | Não ocorreu   |

Percebe-se que não ocorreu qualquer deliberação conjunta do COMPAM com o poder público municipal para a elaboração de políticas públicas. Do mesmo modo, não se percebe qualquer ação da SQA que tenha sido reflexo das deliberações do COMPAM. A única exceção que poderia ser apontada é a construção do shopping popular, a qual recebeu parecer positivo



do conselho. Porém, não se trata de um projeto elaborado em conjunto com o órgão colegiado. O COMPAM não participou da construção das diretrizes do projeto e nem foi ouvido durante seu processo de elaboração. Tão somente observou-se a aprovação, por parte do COMPAM, de um projeto pré-elaborado.

No restante das temáticas, em duas oportunidades observou-se a prestação de informações por servidores públicos acerca de projetos também já elaborados (plantio de árvores em ruas da cidade e elaboração de plano diretor de saneamento). Entretanto, novamente não ocorreu a elaboração conjunta de proposições pela plenária do COMPAM e pelo poder público municipal.

Em suma, restou demonstrado que há um distanciamento entre as discussões da plenária do COMPAM e as ações do poder público em matéria ambiental.

Recente crítica do CEA, divulgada em seu blog oficial vai ao encontro da constatação aqui apresentada.

O governo municipal não tem buscado o COMPAM para tratar as bases de sua política ambiental, como exige a lei. Um exemplo disso é a proposta do Novo Código de Posturas, que se encontra em processo final de debate na Câmara de Vereadores, sobre o qual o governo atual não tratou de envolver os colegiados municipais na busca de eventuais aperfeiçoamento e legitimação. Assim é que, a AEAP, através do Conselheiro e Coordenador do COMPAM Fernando Caetano, propôs que o mesmo gestione junto ao parlamento municipal para ser ouvido sobre a nova lei (disponível em <http://centrodeestudosambientais.wordpress.com/2011/07/12/compam-busca-incidir-sobre-a-politica-ambiental/>, acesso em 19/07/2011).

Constatado tal distanciamento, propõe-se, no capítulo seguinte, a análise, com maior profundidade, da relação entre Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas e poder público municipal.

## **Capítulo 4**

### **Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas vs poder público municipal: quem ganha nesta partida?**

Não é objetivo deste trabalho avaliar o mérito das políticas ambientais concretizadas pelo poder público ou o mérito das decisões da plenária do conselho. Busca-se apenas averiguar se as deliberações do órgão colegiado alcançam ressonância perante o executivo municipal e, em caso negativo, tentar auferir os motivos de tal fenômeno.

No capítulo precedente concluiu-se que a representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas alcançou relativo êxito em pautar a agenda de discussões da plenária do conselho. Tal constatação foge as frequentes abordagens que afirmam haver uma imposição dos interesses do executivo na pauta dos conselhos gestores. Entretanto, percebeu-se que as deliberações do COMPAM não foram significativamente acatadas pelo poder público.

Do mesmo modo, apreendeu-se que a administração municipal não se utiliza do conselho para elaborar conjuntamente suas ações em nível ambiental. Restou nítido que as ações da municipalidade não foram discutidas com o COMPAM, havendo, em alguns casos, meras apresentações de projetos e ações já elaboradas, restando afastada a possibilidade de interferência do conselho em tais ações.

Não se afirma que o poder público não dialoga com a sociedade civil. No capítulo anterior notou-se a realização de audiências públicas quando do

processo de elaboração de certos projetos. Assegura-se, porém, que o COMPAM não é o canal de diálogo eleito pelo poder público municipal para a construção de políticas ambientais.

Destas constatações parte o presente capítulo.

Evidenciados estes pontos, busca-se focar a relação entre poder público municipal e órgão colegiado aqui estudado (4.1). Para tanto, inicialmente pretende-se conhecer a percepção dos conselheiros acerca das políticas ambientais do município de Pelotas. Em que pese ter-se concluído que existe distância entre a deliberação do conselho e as ações do poder público, torna-se relevante conhecer qual a visão do COMPAM sobre estas ações. Na mesma oportunidade, procura-se averiguar qual a visão dos representantes da administração local sobre a legitimidade do conselho perante a comunidade.

No momento seguinte (4.2) analisam-se os problemas na relação aqui focada. Partindo-se de entrevistas com conselheiros representantes da sociedade civil e do poder público, pretende-se analisar os apontamentos dos conselheiros acerca do processo deliberativo dentro do colegiado.

Por fim, concluindo a pesquisa, a abordagem retorna para a plenária do conselho. Pretende-se conhecer o posicionamento dos conselheiros sobre as estratégias do próprio COMPAM para tornar-se um órgão relevante na política ambiental (4.3). Em suma, busca-se responder: se o conselho não consegue influenciar a política ambiental de Pelotas, quais são as perspectivas para alterar este quadro?

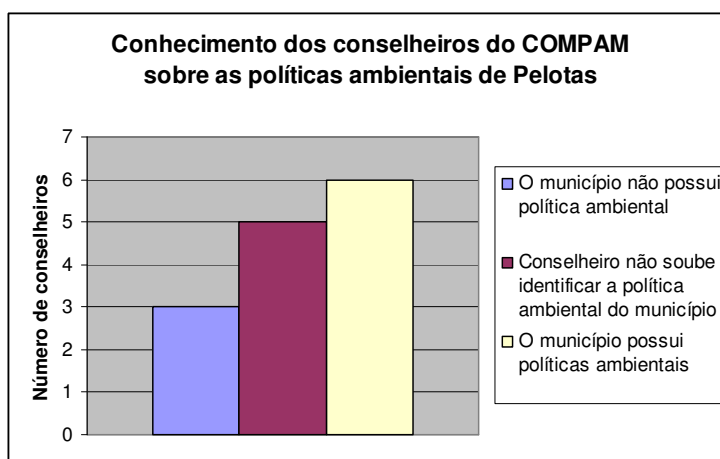
#### **4.1. A avaliação das políticas ambientais no município de Pelotas pelos integrantes do COMPAM.**

Constatada a baixa influência do COMPAM na elaboração das políticas ambientais municipais de Pelotas propõe-se a avaliação das ações do poder público por parte dos conselheiros integrantes do COMPAM. Pretende-se

assim averiguar o nível de conhecimento e de concordância destes conselheiros sobre tais políticas.

Os componentes do conselho, quando questionados sobre quais eram as principais políticas ambientais da Prefeitura de Pelotas no período de abril de 2008 a abril de 2011, demonstram uma percepção negativa sobre as mesmas, respondendo, em sua maioria, ou que o município não possui uma política ambiental, ou que a desconhece. O gráfico abaixo (gráfico 10) resume esta colocação.

**Gráfico 11**



Três entidades responderam de forma idêntica, apontando que o município não possui uma política ambiental definida. Ficou evidenciada na opinião destes conselheiros a ausência de uma política ambiental de médio e longo prazo, limitando-se o poder público a ações isoladas e individuais. Transcrevem-se abaixo trechos das entrevistas realizadas com os conselheiros representantes das entidades referidas<sup>54</sup>.

#### **Entrevista 1**

Acho que Pelotas não tem isso, não tem essa política, tem algumas ações, que são muito restritas aquelas demandas de

<sup>54</sup> Tendo em vista que boa parte dos conselheiros, inclusive alguns representantes de entidades da sociedade civil, são funcionários da SQA, optou-se por não se fazer referência a qualquer nome dos conselheiros ou entidades nas transcrições. A exceção refere-se às falas do ex-secretário Municipal de Qualidade Ambiental, Mateus Lopes.

interesse do funcionamento da cidade. Política ambiental para a zona rural, ou ações para a zona rural, não existe nenhuma. (...) A informação ambiental, que é um direito fundamental também de todos nós, que é consolidada aqui em Pelotas no Relatório Anual da Qualidade Ambiental, a SQA não tem produzido anualmente. Então eu não vejo assim política de educação ambiental: qual é a política de educação ambiental da SQA? Não tem, não conheço nada, não to sabendo de nada. Por isso que eu te digo, as ações que a SQA tem são ações para manter a cidade funcionando, tipo, realização de podas, qualificação de determinadas áreas verdes, não são coisas que não vão além daquele cotidiano necessário para a cidade funcionar. (...) Então não vejo política de arborização, não vejo política de educação ambiental, não vejo política para preservação de áreas de preservação permanente, não vejo uma política para unidades de conservação, não vejo uma política para cuidar das águas, não vejo nada assim de política.

A segunda transcrição também destaca, na visão da entidade, a ausência de planejamento das ações ambientais.

### **Entrevista 2**

Hoje, hoje não há política ambiental desenvolvida pelo município. Há um vazio neste sentido. Nenhuma. A política que há é de varejo, é pra atender coisas assim: tem que botar lixeirinha, tem que botar arvorizinha na rua, dissociada de como se sustenta isso, como se coloca recursos pra isso, como fazer a população participar e como educar essa população pra ter uma cidade mais verde, mais integrada ao planeta. Isso não existe, espero que a gente ainda aconteça.

As transcrições acima expostas são de conselheiros representantes da sociedade civil. A terceira entrevista que afirma não haver política ambiental no município foi dada por representante do poder público, não integrante do governo municipal.

### **Entrevistado 3**

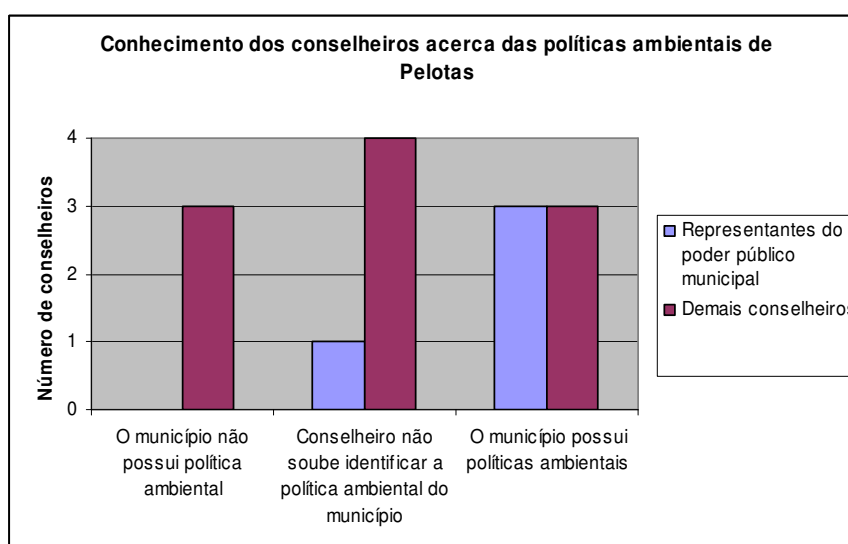
Acho que não houve políticas ambientais. Acho que não houve propostas, nem implantação. Doar mudas de árvores não é política ambiental. (...)

Conforme se observa no gráfico 10, 05 conselheiros ainda destacaram não conhecer as políticas ambientais desenvolvidas pelo poder público municipal. Por fim, 07 membros manifestaram conhecimento sobre a questão, destacando as ações da administração para a arborização urbana, para a reciclagem de resíduos sólidos e para a educação ambiental.

São significantes as discrepâncias de resultados quando analisados isoladamente as entrevistas dos diferentes segmentos. Para demonstrar esta distinção, propõe duas abordagens distintas: uma dentre as respostas dos representantes do poder público municipal e outra em relação aos demais conselheiros.

Dentre os conselheiros que não representam o governo local, 07 integrantes (de um total de 10 entrevistados) responderam que Pelotas não possui, ou que desconhecem, políticas públicas municipais de meio ambiente. Em sentido contrário, 03 dos 04 representantes do poder público municipal expuseram que Pelotas possui políticas ambientais municipais, ao passo que apenas 01 representante deste segmento não soube especificar estas políticas<sup>55</sup>. O gráfico 11 demonstra tal constatação.

**Gráfico 12**



<sup>55</sup> O poder público municipal, conforme já exposto, possui seis representantes no COMPAM: Secretária de Qualidade Ambiental (SQA), Secretária de Urbanismo (SMU), Secretária de Educação (SME), Secretária de Saúde (SMS), Unidade Gerenciadora de Projetos (UGP) e SANEP. Duas entidades (SMU e SMS) não foram entrevistadas, devido a não localização dos conselheiros durante a fase de coleta de dados desta pesquisa. Portanto, a análise aqui efetuada limita-se à opinião de quatro dos seis conselheiros que representam o poder público.

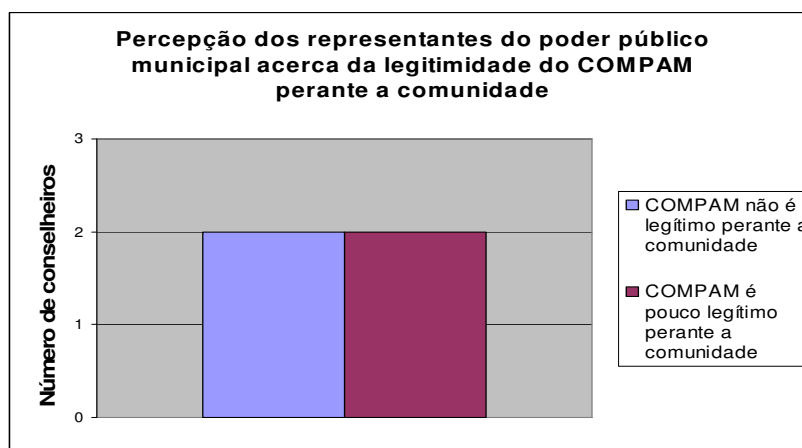
Os dados acima salientados demonstram novamente haver uma heterogeneidade de pensamento dentre do conselho, seja dentre o segmento dos representantes governamentais, seja dentre os representantes da sociedade civil. Porém, parece evidente a tendência dos representantes do poder público municipal em defender as ações do executivo local, bem como um descontentamento dos demais conselheiros em relação às ações do executivo.

Quando questionados acerca da existência de alguma ação ambiental construída conjuntamente entre membros da sociedade civil e do poder público, os conselheiros manifestaram desconhecer qualquer elaboração coletiva. Apenas 03 dos 14 conselheiros entrevistados souberam relatar alguma ação elaborada conjuntamente entre o COMPAM e o governo municipal.

Restou evidenciado, portanto, a tímida articulação entre o conselho gestor aqui analisado e o poder público municipal, de modo que a administração pública não se utiliza do conselho para construir as diretrizes de sua política ambiental.

Propõe-se adiante uma análise inversa. Questionando-se os conselheiros representantes do poder público municipal, nenhum dos entrevistados respondeu que o conselho seria um órgão legítimo perante à comunidade local. Todas as respostas salientaram aspectos negativos da relação do COMPAM com a sociedade civil de Pelotas.

**Gráfico 13**



Alguns trechos das entrevistas demonstram cabalmente a visão deste segmento sobre a legitimidade do conselho perante a comunidade. Transcreve-se partes de duas delas:

#### **Entrevista 4**

Não. A comunidade não gosta do COMPAM. Porque demora muito tudo o que é para a comunidade quando se refere ao COMPAM. Fica lá meses guardado, meses arquivado o processo de um requerente normal e as pessoas acabam ficando desgostosas.

#### **Entrevista 5**

Não. Eu penso que a comunidade nem sabe que ele (COMPAM) existe. Porque não há divulgação do trabalho feito pelo COMPAM.

Evidencia-se que o COMPAM não é o canal adotado pelo poder público municipal para dialogar com a sociedade civil na construção das políticas ambientais. A opinião dos representantes do poder público municipal sobre a legitimidade do conselho justifica o pequeno diálogo observado entre os órgãos.

O que se busca averiguar no próximo ponto é quais os problemas apontados pelos conselheiros na relação do conselho com o poder público.

## **4.2 Poder público e sociedade civil: os pontos de atritos desta relação.**

Até este momento demonstrou-se que o COMPAM não consegue interferir no processo de elaboração das políticas públicas ambientais de Pelotas. Demonstrou-se também que o poder público municipal não elegeu o conselho como canal de diálogo para construir estas políticas, havendo inclusive expressa manifestação dos seus representantes questionando a legitimidade do órgão colegiado perante a comunidade.

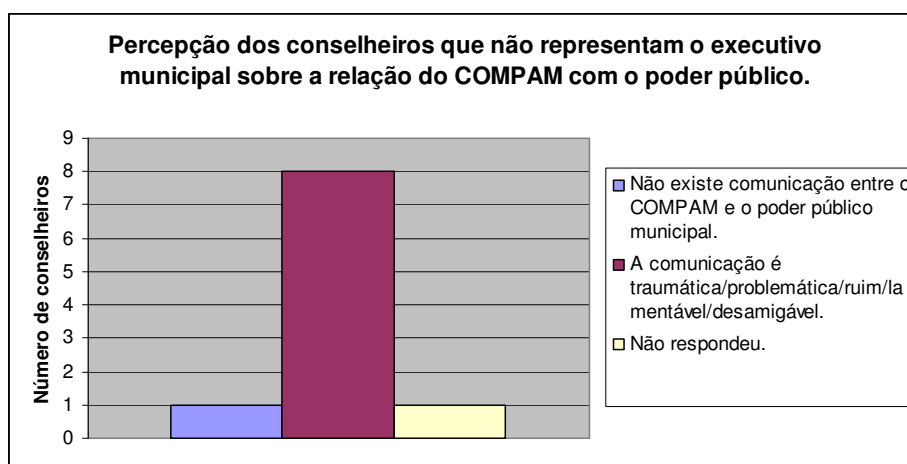
Busca-se averiguar neste ponto as problemáticas apontadas pelos conselheiros entrevistados que fragilizam a relação acima apontada. São



utilizadas neste momento as entrevistas efetuadas com os conselheiros, tanto representantes do poder público, como da sociedade civil.

Os integrantes da plenária do COMPAM que não representam o poder público municipal, quando questionados sobre a forma como se dá a relação entre o COMPAM e o governo local, apontaram uma série de dificuldades neste diálogo. Dos 10 conselheiros entrevistados, 09 salientaram que a comunicação COMPAM/poder público não é positiva. O gráfico abaixo resume as respostas.

**Gráfico 14**



As respostas acima resumidas refletem o descontentamento de um segmento da plenária em relação ao diálogo do conselho com a administração municipal. Os conselheiros, durante as entrevistas, apontaram uma série de causas para esta deficiência, tais como: (a) a falta de reconhecimento, por parte da SQA, da necessidade de trabalhar conjuntamente; (b) a falta de estrutura administrativa do COMPAM; (c) o personalismo por parte dos conselheiros e (d) a falta de preparo dos integrantes do conselho. Propõe-se uma análise individual de cada um destes pontos:

a) Resistência do gestor ambiental municipal em trabalhar em conjuntamente com o COMPAM.

As entrevistas, de modo geral, afirmaram um grau de resistência, por parte do executivo municipal, em dividir espaço com o COMPAM no processo de deliberação de políticas públicas. Isso ficou evidenciado em alguns trechos, os quais são transcritos a seguir:

### **Entrevista 2**

Ele (o poder público municipal de Pelotas) tá levando muito tempo para reconhecer a necessidade de trabalhar em conjunto com o COMPAM e assimilar esta nova idéia de uma sociedade civil organizada em conselhos. Isso de certa forma parece que há um *enciumamento* da classe política, daqui a pouco pode parecer ameaçada no seu poder de persuasão política em relação a ter que dividir isso com a sociedade civil organizada, que é um trabalho voluntário em conselhos. Então os conselhos não são muito bem vindos neste país ainda. Falta educação política para isso.

A opinião do conselheiro, acima transcrita, ratifica a hipótese de que o COMPAM não foi o canal de deliberação com a sociedade eleito pela administração municipal em matéria ambiental, o que já foi destacado neste capítulo. Este afastamento também é exemplificado em trechos de outras três entrevistas, cujas transcrições são abaixo colacionadas:

### **Entrevista 6**

Acho que já se tornou mútua (a falta de cooperação). Anteriormente o COMPAM não foi ouvido, mas agora já é mútuo de ambos os lados (COMPAM e executivo municipal). Nenhum quer saber do outro, cada um tome seu partido, puxe pro seu lado e acabou a história. Já não tem uma relação amigável há algum tempo.

### **Entrevista 7**

Por causa deste desrespeito que o poder público tem com o COMPAM, não só com o conselho de proteção ambiental, mas também com os demais conselhos (em resposta ao questionamento sobre as razões da pequena comunicação entre o COMPAM e o poder público municipal).

### Entrevista 8

Eu acho que de praxe, como em todas as secretarias e todos os outros conselhos, que são ligados a alguma outra secretaria, em toda parte o executivo olha para os conselhos como algo que atrapalha. Cá pra nós, podemos chamar isso até de uma burrice, não vendo o conselho como um aliado.

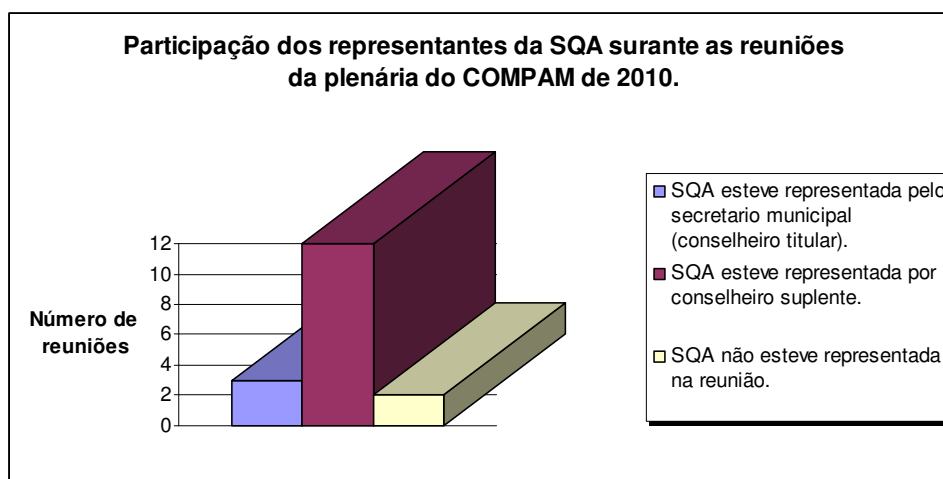
A pequena participação do secretário de qualidade ambiental durante as reuniões da plenária também foi destacado:

### Entrevista 1

Tem os secretários que não participavam das reuniões do conselho, desse atual governo. E mais grave ainda, tem reuniões do próprio conselho que não foi nem o secretário, não foi ninguém da SQA. Acho que isso reflete uma posição de governo que traduz que o conselho não é peça importante da política ambiental.

Tal fato é comprovado na análise das reuniões do COMPAM. Observando-se os registros da plenária de 2010, período no qual foi localizado o maior número de atas, sejam de reuniões ordinárias, sejam de extraordinárias (16 atas, de um total de 17 reuniões da plenária), percebe-se que a participação do secretário municipal de qualidade ambiental foi tímida. Das 17 atas analisadas, em apenas 03 reuniões a SQA esteve representada pelo conselheiro titular, o secretário municipal.

Gráfico 15



Ressalte-se ainda a não participação da SQA em duas reuniões da plenária, sem haver, inclusive, qualquer registro de justificativa em ata.

Embora não haja obrigatoriedade de que a SQA seja representada no COMPAM pelo secretário municipal, a participação do mesmo reflete a importância que o conselho possui para o processo de elaboração das políticas ambientais no município, na visão do gestor municipal. A quantidade de reuniões em que a SQA esteve representada pelo suplente é extremamente significativa (ultrapassa o patamar de 70% das reuniões), ficando evidente que a participação do suplente não ocorreu de forma excepcional, em substituição ao conselheiro titular, mas tornou-se regra na representação da secretária municipal<sup>56</sup>.

b) Falta de estrutura administrativa do COMPAM: a problemática da precariedade da estrutura do conselho, a qual deve ser garantida pelo executivo municipal, também foi apontado como um dos pontos de afastamento entre o conselho e o poder público municipal.

### **Entrevista 1**

Primeiro porque (em resposta aos motivos pelos quais o conselho não exerce adequadamente as suas funções) ele não tem uma estrutura administrativa que permita que seja feita uma gestão administrativa que dê o suporte necessário para que ele funcione adequadamente, isso é fundamental.

(...)

Se fosse (se o COMPAM fosse importante para o executivo municipal), ele seria tratado de outra forma, ele teria estrutura administrativa.

(...)

Já houve reuniões com o atual prefeito, e até o momento essa observação para que a prefeitura colocasse a disposição uma estrutura administrativa para o conselho funcionar adequadamente não foi atendida.

---

<sup>56</sup> No fim de 2010, como já exposto, ocorreu a substituição do secretário municipal. Nas reuniões de 2011, até o fim do período de coleta de dados deste trabalho, houve a participação do novo secretário em duas reuniões. Tendo em vista o pequeno período analisado, não se pode concluir definitivamente que esteja ocorrendo uma mudança na política da SQA, no que tange a sua participação na plenária do COMPAM. Caso isso se confirme, sugere-se que a inexpressiva participação do secretário municipal nas reuniões do conselho no ano de 2010 seja uma opção pessoal do gestor municipal.

### **Entrevista 9**

Só que esse conselho ta atuando, mas ta atuando de forma precária, com muita dificuldade porque não tem estrutura. Esse é um aspecto: não vejo a SQA colocar estrutura pro conselho funcionar.

Tal questão já foi abordada no capítulo anterior, onde ficou demonstrado que houveram deliberações da plenária nas quais foram requeridas melhores condições administrativas para o órgão colegiado. O não atendimento, por parte do poder público, de tais reivindicações, acabou aprofundando os atritos da administração com o conselho.

A visita que um grupo de conselheiros fez ao gabinete do prefeito, com o fim de solicitar melhor estrutura administrativa, foi emblemática neste ponto. A forma como o prefeito teria recebido o conjunto de conselheiros foi salientada em entrevista:

### **Entrevista 10**

Houve uma chamada grande do prefeito. Houve uma comissão que foi até o prefeito. Teve uma moção feita e parece que houve uma discussão mais premente junto ao prefeito. Uma colega da OAB disse pra ele que ele deveria ter uma postura, como outros conselheiros também disseram, e ele disse: ninguém vem na minha casa me dizer como eu tenho que me comportar. Se eu recebo uma visita, esta visita tem que ter a postura de se comportar, pode não gostar, mas tem que se comportar como a casa está andando. E o prefeito não foi (à reunião do COMPAM). Foram marcadas várias vezes reuniões em que ele estaria presente.

A ata da reunião extraordinária de 13 de julho de 2009 também relata informações sobre a reunião com o prefeito:

AMIZ/Betinho solicitou um informe sobre a reunião do COMPAM com o Sr. Prefeito Municipal, Adolfo Fetter Junior, que tinha como escopo melhorar a relação com o governo local e buscar melhor estrutura para funcionamento do COMPAM. FT<sup>57</sup>/Amilton relatou que “a reunião não rendeu o esperado”, e que o documento entregue ao Sr. Prefeito foi aprovado por unanimidade no plenário do COMPAM, com a

---

<sup>57</sup> Fundação Tupahue.

presença dos representantes da prefeitura. “Fomos pedir, ao Sr. Prefeito, um socorro a SQA e também ao COMPAM. OAB, GAEC, IFSul, SINDUSCON, FT e 3ª. Cia, estiverem presentes. O prefeito ficou indignado e ‘quase nos correu do seu gabinete’. Saiu na imprensa. Na Reunião Ordinária do COMPAM, em junho, resolvemos que teria uma Reunião Extraordinária do COMPAM para convidar o Sr. Prefeito a participar de uma reunião do COMPAM. Proponho que também convidemos o MP e a Câmara de Vereadores (CV). Porém a SQA não convocou reunião de Coordenação. Me reuni várias vezes com o Secretário que se comprometeu a marcar a uma Reunião Extraordinária e posteriormente Reunião Ordinária. A SQA não se manifestou e não respondeu nenhuma mensagem eletrônica.

Em suma, o não atendimento das reivindicações da plenária do conselho por melhor estrutura administrativa para o colegiado, aprofundaram os atritos entre o COMPAM e o poder executivo, tornando mais distante a comunicação entre ambas as partes.

c) Personalismo dos conselheiros: segundo relatado nas entrevistas, grande parte dos conselheiros defende posições pessoais nas reuniões do COMPAM, e não as posições de sua entidade. O trecho de entrevista, a seguir transcrito, descreve esta postura:

#### **Entrevista 10**

O que eu acho mais lamentável de tudo isso é o personalismo. Sabe, é o pior do conselho, se as pessoas fossem menos pessoais. Estou representando uma entidade, um órgão público, eu tenho que pensar na entidade, na representação da entidade. (...)

Sabe aquela coisa de tu saber que tu ta representando uma parcela da comunidade, sociedade civil organizada, ou coletivo, não a tua pessoa específica. Eu acho que o nosso grande erro ali, é que tem muito debate pessoal.

Esta colocação vai ao encontro do exposto no segundo capítulo deste trabalho, no que se refere ao baixo grau de comunicação dos conselheiros com as entidades que representam. A superveniência de problemas particulares

entre conselheiros, poderia ter inflado a relação de parte da plenária com o poder público municipal.

d) Falta de preparação dos conselheiros: conforme será demonstrado a seguir, esta questão foi levantada tanto pelos conselheiros que representam o poder público municipal, como pelos demais. Segundo os relatos, os conselheiros não teriam a percepção precisa das atribuições e funções do conselho, fato que prejudicaria a função de propor a política ambiental do município.

### **Entrevista 8**

E o conselho, por sua vez, também não sabe, talvez por falta de preparação dos conselheiros, não sabe assumir a posição que deveria. Eu carrego sempre na pasta o manual do conselheiro, um trabalho feito pela Universidade Católica a muito tempo. O que a gente vê dentro do conselho geralmente é que o pessoal desconhece as mínimas funções e prerrogativas do conselheiro.

Saliente-se que tal opinião não vai ao encontro das conclusões deste trabalho. As entrevistas realizadas demonstraram que os conselheiros apresentam um elevado nível de conhecimento da estrutura e funcionamento do COMPAM, bem como de suas atribuições.

Por outro viés, analisando o posicionamento dos conselheiros representantes do poder público municipal sobre os problemas de relacionamento aqui abordados, as respostas indicaram outros caminhos. Os conselheiros entrevistados também ressaltaram, sem exceções, que a comunicação do executivo municipal com o conselho não tem sido harmônica. Porém, as razões para a ausência desta sintonia foram distintas. Dos 04 conselheiros representantes da administração municipal entrevistados, dois não responderam os questionamentos, e os demais apontaram três pontos problemáticos para esta comunicação: (a) interesses partidários dentro do conselho; (b) inércia dos conselheiros e (c) despreparo dos conselheiros. Tais pontos são abordados a seguir:

a) Interesses partidários dentro do conselho: ambos os entrevistados apontaram que existiriam no conselho pessoas defendendo interesses de grupos partidários, buscando fazer oposição ao poder público municipal. Conforme expuseram, este grupo não estaria interessado em deliberar a política ambiental, mas em defender as bandeiras de seus partidos.

Os trechos das entrevistas abaixo transcritos identificam esta posição:

#### **Entrevista 11**

Hoje em dia tem muita gracinha, muita coisinha, muita picuinha entre os conselheiros. O COMPAM deveria ser mais voltado para a política ambiental e deu. Fazer menos política partidária dentro do conselho, porque assim fica difícil trabalhar política ambiental.

#### **Entrevista 4**

Tem gente que representa o partido, não a entidade.

b) Inércia dos conselheiros: segundo apontado por um dos entrevistados, o conselho é inerte em pleitear a concretização de suas decisões, de modo que boa parte delas, ainda que aprovadas e registradas em atas, não são efetivadas.

#### **Entrevista 11**

O COMPAM deveria levantar a bandeira. Não: tem que ser feito assim, assim e assim. Mas não levanta, ninguém se importa em falar isso, e quando se falam estes assuntos, fica nas atas e ninguém toma providências.

A pouca efetividade das decisões do conselho ficou demonstrada no capítulo anterior. De fato, grande parte dos encaminhamentos aprovados pelo conselho e registrados em ata não foram concretizada, sem que isso tenha causado grande repercussão pela plenária.



c) Preparação dos conselheiros para o cargo: esta questão também foi apontada como ponto de atrito pelos conselheiros representantes do poder público. O desconhecimento das atribuições do órgão colegiado e da administração pública dificultaria o debate efetivo de políticas ambientais.

#### **Entrevista ex-secretário Mateus Lopes**

São mal preparados. Não no sentido de que não sabem absolutamente nada, mas no sentido de que tem que se qualificar. Eu reconheço a vontade das pessoas em participar e o interesse, mas tem que ter maior investimento na sua formação e elas precisam conhecer mais os procedimentos (...).

O tímido diálogo do conselho com o executivo foi confirmado por todos os conselheiros. A distinção de opiniões foi observada somente no momento em que os entrevistados opinaram acerca das razões deste distanciamento, conforme se constata no quadro 9:

**Quadro 9. Resposta dos conselheiros acerca dos problemas de relacionamento entre COMPAM e poder público municipal**

| <b>Resposta dos conselheiros representantes da sociedade civil.</b>                  | <b>Resposta dos conselheiros representantes do poder público municipal</b> |
|--|--|
| Resistência do gestor ambiental municipal em trabalhar em conjuntamente com o COMPAM | Interesses partidários dentro do conselho                                  |
| Falta de estrutura administrativa do COMPAM  | Inércia dos conselheiros   |
| Personalismo dos conselheiros  | Falta de formação dos conselheiros   |
| Falta de formação dos conselheiros   |  |

Percebe-se uma clara tendência dos conselheiros que não representam o poder público municipal em identificar os problemas na relação COMPAM/executivo na esfera do próprio poder público. Como demonstrado, as respostas mais salientadas pelos entrevistados deste segmento apontaram que tais problemas são decorrentes da resistência do gestor municipal em dialogar com o conselho e da falta de estrutura do próprio órgão colegiado.

Na via oposta, as respostas dos representantes do poder público municipal tiveram como alvo o próprio conselho, uma vez que os problemas no diálogo seriam decorrentes da defesa de interesses partidários dentro da plenária, da própria inércia dos conselheiros municipais, bem como da falta de preparação destes para o cargo (em que pese esta resposta também ter sido mencionada no outro segmento).

#### **4.3. Reconstruindo a deliberação no COMPAM: caminhos para a qualificação da política ambiental.**

O presente trabalho reconhece que a divergência de opiniões, seja dentre os representantes do poder público, seja dentre os representantes da sociedade civil, é própria do processo democrático e reflete a complexidade política da sociedade.

Em que pese pareça não existir dúvidas acerca da existência de um atrito no diálogo entre o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas e o poder público municipal, refuta-se aqui a hipótese de que a ausência desta comunicação seja culpa de um ou de outro órgão.

Uma primeira implicação dessa inflexão, que não analisaremos aqui, se refere às relações Estado-sociedade civil e a necessidade de repensar, a partir dessa perspectiva, a análise recorrente dessas relações que tem como seu eixo central a clivagem entre a sociedade civil — considerada como “pólo de virtudes democratizantes”— e o Estado, freqüentemente visto como “encarnação do mal” e obstáculo fundamental à participação e à democratização (DAGNINO, 2004, p.98).

Em síntese, não se pretende apontar culpados pela má relação entre o conselho e o executivo municipal. A análise dos dados coletados nesta pesquisa, bem como a comparação com estudos semelhantes, sugerem um conjunto de problemas, originados em ambos os segmentos, que podem influenciar o diálogo em foco. A possível tese de que a baixa efetividade do conselho gestor, em sua busca de influenciar as políticas públicas, seja

decorrente da inexistência de uma predisposição do administrador em dialogar, parece simplificar uma relação política que se mostra mais complexa.

Luchmann (2002) expõe que as dificuldades desta natureza são observadas tanto na esfera do poder local, como da sociedade civil.

Dentre o conjunto de dificuldades apontadas pela literatura que trata de analisar as experiências de Conselhos Gestores, destacam-se problemas que dizem respeito tanto à esfera estatal – e aqui mais especificamente no âmbito do poder local – quanto à esfera da sociedade civil. De forma bastante sucinta, podemos listar, entre elas: cultura autoritária; falta de qualificação da representação tanto da área governamental como da sociedade civil; vetos governamentais e mecanismos de obstrução e inviabilização das resoluções dos Conselhos; carência de informações; falta de recursos e autonomia; conflitos de interesses no campo da sociedade civil; precária articulação com as bases; e amarras burocráticas (Luchmann, 2002, p.2).

Tatagiba (2002), de forma semelhante, indica que os problemas de efetivação das atribuições do conselho em sua plenitude são, segundo alguns estudos, decorrentes da (a) centralidade do Estado na montagem da agenda; (b) falta de habilitação dos conselheiros; (c) problemas na representatividade; (d) dificuldade em trabalhar a questão da pluralidade de interesses; (e) persistência da relação clientelística do Estado em relação à sociedade; e (f) negativa do Estado em partilhar poder.

De fato, como já demonstrado no capítulo anterior, o conselho não conseguiu deliberar efetivamente políticas ambientais para o município. Em que pese os problemas ambientais tidos como relevantes pelos representantes da sociedade civil terem sido, em parte, debatidos na plenária, não se observou a deliberação de diretrizes para uma política ambiental de Pelotas.

Assim, do mesmo modo que se afirma que o poder público municipal não levou suas ações para apreciação do COMPAM, há que se reconhecer que o conselho não foi apto em exigir, ou mesmo solicitar, espaço para influir nas ações do executivo. Os trechos das entrevistas abaixo, concedidas por dois representantes do poder público municipal, justificam este argumento.

### Ex-secretaria municipal, Mateus Lopes

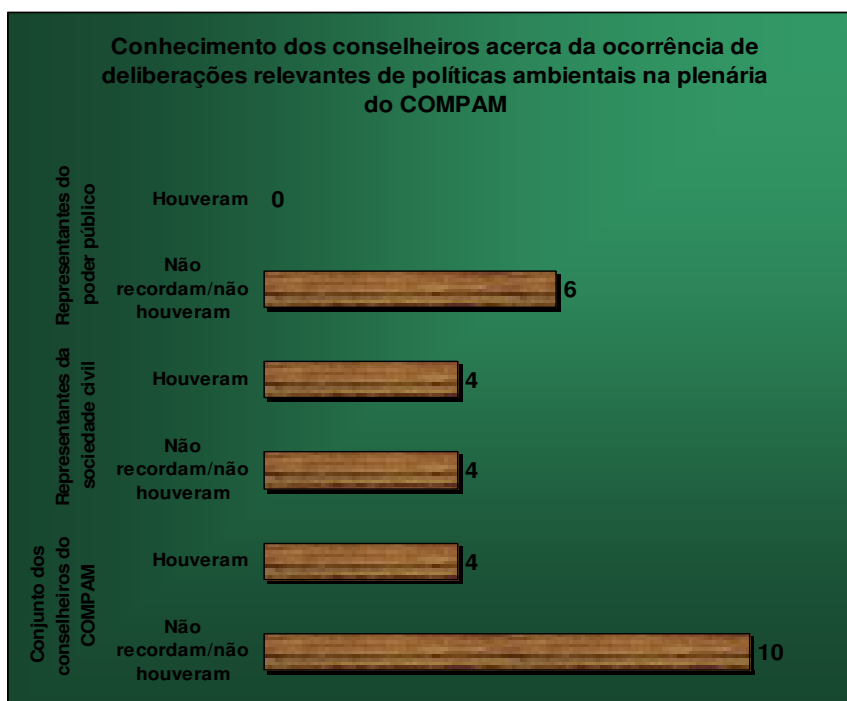
Não vejo, honestamente, não vejo (deliberações de políticas ambientais no COMPAM). Só pra ti teres uma idéia, a SQA, no em que eu sai, emitiu 996 pareceres. Nenhum parecer teve uma contribuição espontânea, positiva do COMPAM, nenhum conselheiro, porque na verdade não conheciam a matéria, ou não tinham interesse na matéria, ou não tinham uma estratégia, estratégia que eu chamo de política.

### Entrevista 4

Como eu não fiquei muito tempo, no restante eu vi muito bla bla bla. Vou ser bem sincera: coisas que não tem fundamento de serem discutidas ali.

Estas opiniões, aliás, não conflitam com a posição dos demais conselheiros do COMPAM. Dos 14 conselheiros entrevistados, incluindo conselheiros representantes da sociedade civil e do poder público, apenas quatro mencionaram alguma deliberação construída pela plenária. Quando analisadas estas mesmas respostas, porém apenas no segmento dos representantes do poder público municipal, todos entrevistados responderam que não houve, no período analisado, qualquer deliberação de política ambiental pelo conselho.

Gráfico 15



Estas informações, além de ratificar a existência de uma distinção de percepção entre os conselheiros que representam a administração municipal e que representam sociedade civil, demonstram uma debilitação do potencial deliberativo da plenária.

Em suma, a visão geral dos conselheiros, com maior ênfase entre os conselheiros representantes do poder público municipal, aponta para um baixo caráter propositivo da plenária. Afasta-se assim a possível hipótese de que a culpa pela pouca influência do COMPAM nas ações ambientais do município seja decorrente exclusivamente de uma limitação do gestor ambiental em ouvir o órgão colegiado.

Tatagiba (2002) expõe que as experiências deliberativas, nos conselhos gestores, em que pese constituírem um avanço em termos de controle social, não conseguem inovar em termos de elaboração de políticas públicas, fato que também foi observado no presente estudo.

Sobre esse registro, as experiências participativas assumem características profundamente ambivalentes, justamente porque realizam o novo, inovando os processos e os conteúdos das políticas, ao mesmo tempo em que mantêm limites rígidos ao avanço do diálogo entre públicos e instituições no que respeita à democratização da decisão. Se por um lado elas avançam no aspecto gerencial, estabelecendo a importância do planejamento e monitoramento das ações, submetendo a ação estatal ao controle social, por outro lado elas apresentam um reduzido poder de inovação no que respeita ao centro de formulação das políticas e seus tradicionais percursos e atores.

O deslocamento do problema da efetividade do conselho para a órbita do poder executivo não reflete a realidade observada no conselho gestor ambiental de Pelotas. Em que pese à demonstração de que o poder público municipal não dividiu seu poder decisório com o COMPAM e até buscou outros canais de diálogo com a sociedade civil (como a realização de audiências públicas), é bem verdade que o conselho não foi apto para reivindicar respeito às suas decisões.

Não é objetivo deste trabalho apresentar soluções para o quadro desenhado. Entretanto, a retomada do diálogo entre COMPAM e poder público municipal parece passar por uma mudança de postura dupla. Primeiramente por parte do conselho, que necessita criar uma nova política de publicização de suas ações, bem como de renovação de suas práticas. Num segundo momento, por parte do poder público municipal, o qual necessita reconhecer no conselho um órgão colegiado parceiro para a elaboração e legitimação de políticas públicas ambientais em Pelotas.

Este reconhecimento passa pela oferta de uma melhor estrutura administrativa ao COMPAM; pela presença, durante as reuniões, de funcionários do alto escalão dos órgãos gestores do meio ambiente e; principalmente, pela inclusão na pauta da plenária de todas as ações do município em caráter ambiental.

## **Conclusão**

A temática acerca do diálogo entre conselhos gestores e poder público se mostra desafiadora para a ciência política. Em que pese a inovação da instituição destes colegiados para a democracia brasileira, os estudos vem apontando contextos distintos em relação ao grau de efetividade dos mesmos.

No presente trabalho propôs-se uma abordagem sobre a relação entre o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas – COMPAM e o poder executivo local.

Buscou-se averiguar se o COMPAM conseguiu, dentre o período de abril de 2008 e abril de 2011, influenciar as ações públicas, em matéria ambiental, efetivadas pela Prefeitura Municipal de Pelotas.

A hipótese levantada antes do desenvolvimento desta pesquisa apontava uma perspectiva negativa, indicando um baixo grau de influência do conselho gestor sobre as ações da administração pública municipal.

Tal hipótese restou confirmada. Entretanto, outras colocações merecem ser desenvolvidas.

Inicialmente, cabe expor que os modelos teóricos apresentados no capítulo inicial, que propõem a construção de uma teoria democrática deliberativa são amplamente aplicáveis aos conselhos gestores. A estrutura institucional observada no COMPAM demonstra que o colegiado possui um evidente potencial de se constituir como arena para discussão de idéias entre diversos atores políticos, nos moldes do que propõe a teoria da ação comunicativa.

A questão da representatividade dos conselheiros também foi abordada no trabalho, sobretudo nos capítulos I e II da dissertação. Como demonstrado, a renovação de entidades no conselho é muito baixa, sobretudo no segmento de representantes da sociedade civil. Este segmento, conforme demonstrado, possui uma lógica de representatividade inversa a dos conselheiros indicados pelo executivo municipal, os quais se legitimam pela indicação do prefeito, eleito pela população.

A própria alternância dos conselheiros é tímida, com casos, inclusive, de rotatividade de membros dentre diferentes entidades, ora representando uma, ora representando outra.

Tais informações, somadas ao baixo nível de comunicação dos conselheiros com suas entidades, o que foi observado em ambos os segmentos, leva a conclusão de que os integrantes do conselho, não raramente, antes de representar suas Instituições e órgãos públicos, traduzem na plenária opiniões e idéias particulares, desprovidas de uma conexão com a visão das entidades.

A baixa presença de indivíduos nas reuniões, a não ser os próprios conselheiros e pessoas diretamente ligadas ao conselho, sugere uma baixa comunicação, não só dos representantes com suas entidades, mas também destes com a comunidade.

Não se pode, porém, imputar tais problemas à falta de preparo dos conselheiros. Conforme demonstrado, os membros do COMPAM possuem um significativo conhecimento das competências institucionais do colegiado. Do mesmo modo, tendo em vista o elevado grau de escolaridade e a razoável situação financeira dos mesmos, o despreparo para compreender questões técnicas e institucionais não se mostra sustentável, principalmente lembrando-se que a maior parte dos conselheiros já participa da plenária há diversas gestões.

No terceiro capítulo deste trabalho foram expostas as problemáticas ambientais mais relevantes na opinião dos próprios integrantes do COMPAM. Também nesta etapa foram analisadas todas as deliberações registradas em atas acerca destas temáticas. Foi possível concluir que as questões ambientais



arroladas pelos conselheiros foram discutidas, em grande parte, pela plenária do colegiado. Ou seja, o conselho conseguiu, no período analisado, propor uma pauta que refletisse as preocupações dos representantes em matéria ambiental.

Porém, com a análise das ações do poder público efetivadas no período investigado, foi possível notar que há um descompasso entre as discussões do conselho e as políticas ambientais efetivadas pelo município. Em suma: se observou claramente que as políticas ambientais efetivadas pelo executivo municipal não passaram, na maioria dos casos, pelo crivo do COMPAM.

O terceiro capítulo propiciou outras conclusões igualmente relevantes. A análise das atas do conselho, em conjunto com as afirmações de alguns conselheiros, propiciou observar um nível de organização administrativa bastante preocupante no COMPAM.

Foram constantes os casos de atas não redigidas ou elaboradas de forma extremamente resumidas, não refletindo com exatidão as discussões da plenária. Do mesmo modo, os encaminhamentos aprovados pela plenária, como expedição de ofícios, elaboração de moções, redação e publicação de resoluções na imprensa local, realização de eventos, convites para participação de autoridades nas reuniões, etc., raramente foram concretizados posteriormente.

Segundo a opinião de parcela da plenária, sobretudo no segmento dos conselheiros que não representam o poder público municipal, a ausência de equipe administrativa apta para dar movimentação às decisões da plenária é um aspecto que, definitivamente, freia o protagonismo político do conselho.

Há que se ressaltar ainda o baixo caráter reivindicatório do conselho sobre suas próprias deliberações, também observada nesta fase do trabalho. No período analisado, não se constatou qualquer movimento do colegiado exigindo que suas decisões fossem aplicadas. Mais do que isso, as entrevistas realizadas demonstram que os conselheiros não conhecem com profundidade as políticas ambientais do município. Em suma, além do conselho não se mostrar apto a reivindicar a concretização de suas decisões, percebe-se que

seus próprios integrantes não conseguem apontar, com exatidão, quais são as ações concretizadas pela administração local.

A exceção aqui talvez seja a temática da manutenção da Secretaria de Qualidade Ambiental, a qual seria extinta no projeto de reforma administrativa proposto pelo executivo municipal. O projeto não chegou a ser vetado pela Câmara de Vereadores, porém, diante da repercussão negativa da proposta, a prefeitura recuou a manteve a existência da SQA.

A investigação proposta também permitiu constatar que o executivo municipal não elegeu o COMPAM como o canal de diálogo com a sociedade civil. Algumas questões, como o plano diretor de saneamento básico, não foram levadas à discussão para a plenária pelo executivo. Entretanto, foram observadas audiências públicas para discussão com a população desta temática. Não se afirma, portanto, que a prefeitura não esteja disposta ao diálogo com a população sobre as políticas ambientais, porém, o debate que o executivo se propõe não passa pelo COMPAM.

A análise das entrevistas, apresentada no quarto capítulo, sugere uma resposta para tal constatação. O elevado percentual de conselheiros filiados ou simpatizantes de partidos políticos, principalmente de oposição ao executivo (o prefeito pertence ao Partido Progressista, enquanto que vários conselheiros indicaram uma preferência pelo Partido dos Trabalhadores ou outras legendas consideradas de esquerda), tanto no segmento de representantes da sociedade civil, como do poder público, parece justificar a opção da administração municipal de não dar respaldo político ao colegiado.

Aliás, confirmando tal afirmação, cabe lembrar que os representantes do poder público municipal entrevistados, de forma unânime, mencionaram que o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas é um órgão pouco ou não legítimo perante a comunidade.

A baixa presença do secretário municipal, conselheiro titular da Secretaria de Qualidade Ambiental, também demonstrado no trabalho, reforça esta idéia.

As informações recolhidas durante os capítulos III e IV desta pesquisa sugerem que existe um hiato no diálogo entre o COMPAM e o poder público

municipal, de modo que o conselho gestor não obteve sucesso na tentativa de influir a política ambiental do município.

Em que pese às limitações acima impostas acerca da relação conselho/governo, refuta-se a idéia de que o distanciamento apontado seja culpa exclusiva do poder público. As informações levantadas no quarto capítulo sugerem que alguns problemas para esta comunicação surgem dentro do próprio colegiado, enquanto que outras decorrem de ações da administração local.

Resta assim, confirmada a hipótese inicial apresentada. O conjunto da investigação demonstrou um tímido protagonismo político do COMPAM no processo de efetivação das políticas ambientais de Pelotas.

Não se nega, porém, de maneira alguma, o potencial democrático propiciado pelo COMPAM para a elaboração coletiva de políticas ambientais. Sugere-se apenas que talvez seja necessária uma mudança significativa de visão sobre as potencialidades do conselho, seja por parte do poder executivo, seja por parte dos próprios conselheiros.

## Referências

ALMEIDA, Luciana Tegeira de. **Política Ambiental: uma análise econômica**. Campinas: Papirus. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania, Direitos Humanos e Democracia: reconstruindo o conceito liberal de cidadania**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

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

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua nova**, São Paulo, v 49: 25-46, 2000.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **DADOS**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. 2000. Democracia, Gestão Urbana e Instituições Híbridas. **Teoria e Sociedade**. Belo Horizonte, número Especial, p. 14-39, 2005.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de (organizador). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004.

BIRNFELD, Carlos André. **Cidadania Ecológica. Fundamentos para a compreensão da emergência e do significado do Estado de bem-estar ambiental e do Direito Ambiental**. Pelotas: Delfos, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora brasiliense. 2000.

BOHMAN, James. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy**. Cambridge: Mit press, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONONI, Vera Lucia Ramos; MAGALHÃES, Hercília; MERCANTE, Mercedes Abid. Participação da sociedade civil na gestão de unidades de conservação e seus efeitos na melhoria da qualidade ambiental da região Sudeste do Estado do Mato Grosso do Sul. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 32, n. 2, p. 183-192, 2010.

BURDEAU, Georges. **O Estado**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CAUBET, Christian Guy. **A água, a lei, a política...e o meio ambiente?** Curitiba: Juruá, 2006.

COELHO, Vera Schattan P; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Sociedade Civil y Teoria Política**. Carretera Picacho – Ajusco: Fondo de Cultura Económica, 2000.

COHEN, Jean L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. acesso em 13/07/2011.

CUNHA, Eleonara Schetini Martins. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: ARGOS, 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando: In: MATO, Daniel. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DAGNINO, Evelina. DAGNINO, E. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M.. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n. 1, p. 128-139, 1993.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**. São Paulo, v. 49, p. 47-68, 2000.

\_\_\_\_\_. **Os determinantes da efetividade democrática da participação social**. Texto escrito para a disciplina Democracia Políticas públicas e participação do Programa de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais, 2008. Disponível em [http://www.rejuma.org.br/wiki/images/8/89/Os\\_determinantes\\_da\\_efetividade\\_democr%C3%A1tica\\_da\\_participa%C3%A7%C3%A3o\\_social\\_%28Complementar%29.pdf](http://www.rejuma.org.br/wiki/images/8/89/Os_determinantes_da_efetividade_democr%C3%A1tica_da_participa%C3%A7%C3%A3o_social_%28Complementar%29.pdf). Acesso em 15/06/2011.

\_\_\_\_\_. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 73, 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. acesso em 14/07/2011.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Entre o legal e o real: O que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas?** Texto elaborado para o Programa de Especialização em

Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

FARIAS, Saulo Cezar Guimarães. Espaços de Participação Social nas Questões Ambientais do Município de Rio das Ostras: o caso do Conselho Municipal de Meio Ambiente. **InterScience Place**, n. 14, p. 117-139, 2010.

FURRIELA, Rachel Biderman. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume, 2002.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 257-283, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento. Um conceito normativo de espaço público. **Novos estudos**, nº 26, 1990.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre factibilidade e validade**. Traduzido por Beno Liebeneichles, vol. 1, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Traduzido por Georges Sperbet, Paulo Astor Sceethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HERCULANO, Selene Carvalho. Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. In: GOLDENBERG, Mirian. **Ecologia, ciência e política**. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 21, n. 60, 2006.

HUNTINGTON, Samuel P., **The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century**. University of Oklahoma Press, 1992.

JACOBI, Pedro Roberto. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: Participação e Deliberação. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004.

\_\_\_\_\_. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**. Brasília, vol. 18, n. 1-2, p. 137-154, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 06/06/2011.

KRELL, Andreas J. **Discrecionalidade Administrativa e Proteção Ambiental. O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LEIS, Héctor Ricardo. Ambientalismo e relações internacionais na Rio-92. **Lua Nova**, São Paulo, n. 31, 1993. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 06/05/2011.

\_\_\_\_\_. **A Modernidade Insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Montevideo: CLAES - Centro Latino Americano de Ecología Social, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

LOBATO, Anderson Cavalcante. O Reconhecimento e as Garantias Constitucionais dos Direitos Fundamentais. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 22, p. 141-159, 1998.



LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.

\_\_\_\_\_. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais**. São Leopoldo: Unisinos, n.161, p.43-79, 2002. Disponível em [www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%204.doc](http://www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%204.doc)

\_\_\_\_\_. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. acesso em 28/06/2011.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Meio ambiente e Ciências humanas**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MOURA, Luiz Antônio A. de. **Qualidade e Gestão Ambiental: sugestões para implantação das normas ISO 14.000 nas empresas**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

MUNIZ, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante: **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política da descentralização**. Belo Horizonte: Segrac, 2002.

NEVES, Angela Vieira. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Eveline; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

PEPPER, David. **Ambientalismo Moderno**. Tradução de Carla Lopes Silva Correia. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

**Processo Político e Decisório no Âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Relatório 1 O Conama na Visão dos seus Conselheiros**. Ministério de Meio Ambiente. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2011. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriodepesquisa\\_conama.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriodepesquisa_conama.pdf). Acesso em 06/06/2011.

RAMOS, Leonardo Cesar Souza. **A sociedade civil em tempos de globalização: uma perspectiva neogramsciana**. 2000. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

**Relatório Anual de Qualidade Ambiental 2000-2001.** Prefeitura Municipal de Pelotas. Secretaria de Qualidade Ambiental. Disponível em [http://www.pelotas.com.br/politica\\_urbana\\_ambiental/qualidade\\_ambiental/qualidade/elatorio.htm](http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/qualidade_ambiental/qualidade/elatorio.htm). Acesso em 05/04/2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática.** São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS Junior, AZEVEDO, Sérgio de e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, Democracia e gestão local; a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS Junior, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. **Governança democrática e poder local.** Rio de Janeiro, Revan, 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, 2006.

SCHULZ, Rosângela Mariane. A crise de representação e o espaço da mídia na política. **Cadernos de Ciências Humanas - Especiaria**. Santa Cruz do Sul, v. 9, n.15, p. 199-224, 2006.

SILVA, Alberto Teixeira da. A (in)sustentabilidade da política ambiental brasileira. **Revista Eco 21**. Rio de Janeiro, ed. 127, 2007. Disponível em <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=1602>

SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade Civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 156-179, 2006. Disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em 08/07/2011.

SILVA, Marcelo Kunrath; MOURA, Joana Tereza Vaz de. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista de Sociologia e Política. Curitiba**, v. 16, número suplementar, p. 43-54, 2008. Disponível em <http://www6.ufrgs.br/pgdr/arquivos/666.pdf>. Acesso em 06/06/2011.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **A evolução da política ambiental no Brasil do século XX.** 2005. Disponível em [http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana\\_sousa\\_26.htm](http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm).

SOUZA, Bernardo de. **Todo o Poder Emana do Povo. Quando tudo começou.** Pelotas: Educat, 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 25, p. 209-213, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. acesso em 18/02011.

TAVOLARO, Sérgio Barreira de Faria. **Movimento ambientalista e modernidade: sociabilidade, risco e moral**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2001.

URBAN, Teresa. **Missão (quase) impossível: aventuras e desventuras do movimento ambientalista no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2001.

VIOLA, Eduardo. O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986); do Ambientalismo à Ecopolítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 1(3), 1987. Disponível em [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_03/rbcs03\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_01.htm)

VIOLA, Eduardo. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In: GOLDENBERG, M., **Ecologia, Ciência e Política**. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

VIOLA, Eduardo. **A Globalização da Política Ambiental no Brasil, 1990-1998, 1998**. Disponível em <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Viola.pdf>, acesso em 04/06/2011.

WOLKMER, Antônio Carlos. Do Paradigma Político da Representação à Democracia Participativa. **Revista Sequência**. Florianópolis, n° 42, p. 84-97, 2001.

### **Endereços eletrônicos**

[www.bancariospel.org.br](http://www.bancariospel.org.br)

[www.cipel.orb.br](http://www.cipel.orb.br)

[www.fepam.rs.gov.br](http://www.fepam.rs.gov.br)

[www.mma.gov.br/port.br](http://www.mma.gov.br/port.br)

[www.centrodeestudosambientais.wordpress.com/](http://www.centrodeestudosambientais.wordpress.com/)

[www.pelotas.com.br](http://www.pelotas.com.br)

[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)

[www.tj.rs.jus.br](http://www.tj.rs.jus.br)

## ANEXOS

|          |   |
|----------|---|
| ANEXO A  | Lei de criação do COMPAM (Lei municipal nº. 3835 de 1994)         |
| ANEXO B  | Resolução do COMPAM Nº 018 DE 20047 (Regimento Interno em vigor)  |
| ANEXOS C | Fotos registradas após a inundação da sala do COMPAM              |
| ANEXO D  | Resolução COMPAM 003/1997   |
| ANEXO E  | Lei municipal 3861 – Institui o CAIAPAM                           |
| ANEXO F  | Resolução COMPAM 010/03 – Regulamenta o CAIAPAM                   |
| ANEXO G  | Moção do COMPAM manifestando contrariedade à extinção da SQA      |
| ANEXO H  | Questionário utilizado durante as entrevistas com os conselheiros |

**LEI Nº 3835/94**

REESTRUTURA O CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - COMPAM, REVOGA AS LEIS MUNICIPAIS DE Nº 2.484 DE 30.08.79, 2.772/83 E O DEC. Nº 1551/80 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O SENHOR VEREADOR JOSÉ ARTUR D'AVILA DIAS, Presidente da Câmara Municipal de Pelotas.

Faço saber que a Câmara Municipal, aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte lei:

Art. 1º - Em conformidade com o que estabelece a Lei Orgânica do Município de Pelotas, de 03 de abril de 1990, artigo nº 273 é reestruturado o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas - COMPAM.

Art. 2º - O COMPAM constitui - se de órgão colegiado, deliberativo no âmbito de sua competência, fiscalizador e normativo, integrante do sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, nos termos da lei Federal 6.938 de 31 de agosto de 1981, instância superior para o estabelecimento da política ambiental do município.

Art. 3º - O COMPAM será integrado obrigatoriamente de forma paritária por:

I - representantes do Poder Público;

II - representantes das organizações não governamentais - ONGS., que estejam cadastradas no Cadastro Nacional das Entidades Ambientistas - CNEA.

§ 1º - Na composição que trata o inciso primeiro deste artigo, deverá contemplar representantes do Poder Executivo e Legislativo Municipal, ficando facultada a participação do Estado e da União.

§ 2º - A representação no COMPAM será exercida por um membro titular e um suplente.

§ 3º - O Poder Público Municipal, no prazo máximo de trinta dias, a partir da vigência dessa lei, tomará as medidas necessárias para compor o COMPAM:

I - Os representantes do Poder Público serão indicados pelos poderes que representam após realizada a indicação da qual trata o inciso II deste parágrafo;

II - Os representantes das organizações não governamentais serão indicados pelas mesmas, em assembléia pública, organizada pelo Poder Legislativo e Executivo Municipal, ficando obrigatórias as respectivas nomeações.

§ 4º - O número de representantes do Poder Público, sendo o COMPAM de composição paritária, será determinado de acordo com os assentos de Organizações não governamentais.

Art. 4º - Compete exclusivamente ao COMPAM, sem prejuízo de outras ações necessárias ao controle e proteção da qualidade ambiental do município:

I - Deliberar as diretrizes da política ambiental a ser executada pelo Poder Público Municipal, criando, quando necessário, os instrumentos imprescindíveis para a consecução dos seus objetivos;

II - Deliberar e gerenciar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, cujos critérios serão determinados em lei complementar;

III - Decidir , como última instância administrativa em grau de recurso, mediante prévio depósito, sobre multas e outras penalidades impostas pelo Poder Público Municipal;

IV - Analisar e aprovar ou não projetos de entidades, públicas ou particulares, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatória ou poluidora;

V - Homologar acordos visando a transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas que objetivem concretamente a proteção, preservação e recuperação ambiental;

VI - Exigir, no caso de omissão da autoridade competente, multas e outras penalidades, a pessoas físicas ou jurídicas que não cumpram as medidas necessárias a preservação ou recuperação dos inconvenientes ou danos causados ao meio ambiente;

VII - Elaborar seu regimento interno, no prazo máximo de 60 dias.

VIII - Indicar suspensão dos contratos celebrados entre os órgãos da administração direta ou indireta do município e pessoas físicas ou jurídicas causadoras de degradação ambiental.

Art. 5º - Para assegurar a proteção, preservação e melhorias da qualidade de vida do município, incumbe ao COMPAM, juntamente com o Poder Público;

I - Fiscalizar o Poder Público da execução da política ambiental em Pelotas;

II - Estabelecer normas, critérios e padrões de qualidade e preservação ambiental, supletiva e complementarmente observados os que forem estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e Conselho Estadual do Meio Ambiente;

III - Propor a criação e fiscalizar unidades de conservação a serem mantidas pelo Poder Público Municipal, de acordo com as determinações deste Conselho;

IV - Exercer o controle e a fiscalização da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental;

V - Incentivar a educação ambiental;

VI - Promover o intercâmbio entre entidades ligadas a proteção, preservação e recuperação ambiental;

VII - Incentivar atividades que proporcionem a racionalização da exploração e preservação dos recursos naturais;

VIII - Zelar, juntamente com a coletividade e o Poder Público, pelas obras e monumentos artísticos, históricos, paisagísticos e naturais, determinado os meios para tais;

IX - Determinar normas de localização, instalação e operação de atividades que efetiva ou potencialmente causem degradação ambiental;

X - Exigir a realização de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, para atividades que causem degradação ambiental;

XI - Investigar a ocorrência de danos ao ambiente onde quer que ocorra, quer em propriedades públicas ou particulares;

XII - Informar ao Ministério Público e demais autoridades sobre a ocorrência de degradação ambiental.

Art. 6º - As decisões do COMPAM serão tomadas pela maioria de seus membros mediante voto aberto e justificado em sessão pública nos termos do Regimento Interno.

Art. 7º - O COMPAM elaborará um relatório anual de suas atividades, bem como da qualidade ambiental do município ao qual dará publicidade.

Art. 8º - Será destinado do Orçamento Municipal recursos para as despesas de criação, manutenção e funcionamento do presente Conselho.

Art. 9º - Revogadas as disposições em contrário, esta lei entrará em vigor na data da - sua publicação.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS, EM 21 DE JUNHO DE 1994.

Ver. José d'Avila Dias  
Presidente

Registra-se e Publique-se

Ver. Ivan Duarte  
1º Secretário



**RESOLUÇÃO COMPAM N.º 018/04**

***Dispõe sobre o novo Regimento Interno do Conselho Municipal de Proteção Ambiental e dá outras providências.***

O Conselho Municipal de Proteção Ambiental - COMPAM, no uso das atribuições legais que lhe confere a Lei Orgânica do Município - LOM, em seu art. 273 da LOM, a Lei Municipal 3.835, de 16 de junho de 1994, e a Resolução COMPAM 01, de 20 de julho de 1995 (Regimento Interno),

**RESOLVE:**

Art. 1.º Fica aprovado o novo Regimento Interno do Conselho Municipal de proteção Ambiental - COMPAM , nos termos do anexo único da presente Resolução.

Art. 2.º Revogadas as disposições em contrário, esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Pelotas, 11 de fevereiro de 2004.

**Lauro Luís Colvara Bernardi**  
Coordenador do Compam

**Carolina Schultz Vargas**  
Secretaria Executiva do Compam

**Publicada no Diário Oficial (Diário Popular, em 19/02/04)**

## **ANEXO ÚNICO**

Art. 1.º O Conselho Municipal de Proteção Ambiental - COMPAM, instituído pela Lei Orgânica do Município, e estruturado pela lei Municipal n.º 3.835, de 21 de julho de 1994, é órgão colegiado, deliberativo no âmbito de sua competência, fiscalizador e normativo, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, nos termos da Lei Federal 6.938 de 31 de agosto de 1981, instância superior para o estabelecimento da política ambiental do município, e reger-se-á pelo disposto nesta Resolução.

Parágrafo único – O Conselho Municipal de Proteção Ambiental, poderá ser designado pela sigla COMPAM para todos os efeitos legais.

### **TITULO I DO COMPAM**

#### **CAPITULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art.. 2.º O COMPAM terá sede e realizará suas reuniões, na Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental – SQA.

Parágrafo Único – Será garantido o acesso às instalações do COMPAM a qualquer hora, em qualquer dia, aos Conselheiros Titulares e Suplentes.

Art. 3.º Havendo motivo relevante ou de força maior, o COMPAM poderá reunir-se em qualquer outro local, por deliberação do Plenário ou por decisão da Coordenação.

Art. 4º Compete ao COMPAM:

I – deliberar as diretrizes da Política Ambiental Municipal, criando, quando necessário, os instrumentos imprescindíveis para a consecução dos seus objetivos;

II – deliberar sobre e gerenciar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal Proteção e Recuperação Ambiental, conforme critérios definidos em Lei;

III – decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, sobre multas e outras penalidades ambientais impostas pelo órgão ambiental do Município;

IV – analisar e aprovar ou não projetos de entidades, públicas ou particulares, bem como propostas orçamentárias, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatória ou poluidora;

V – homologar acordos visando a transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas que objetivarem concretamente a proteção, preservação e recuperação ambiental;

VI - exigir, no caso de omissão da autoridade competente, multas e outras penalidades, a pessoas físicas ou jurídicas que não cumpram as medidas necessárias para a preservação ou recuperação dos inconvenientes ou danos causados ao meio ambiente;

- VII – dispor, de forma exclusiva, sobre o seu regimento interno;
- VIII - indicar suspensão dos contratos celebrados entre os órgãos da administração direta ou indireta do município e pessoas físicas ou jurídicas causadoras de degradação ambiental.
- IX - fiscalizar o Poder Público na execução da política ambiental em Pelotas;
- X – estabelecer normas, critérios e padrões de qualidade e preservação ambiental, supletiva e complementarmente, observados os que forem estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA;
- XI - propor a criação e fiscalizar unidades de conservação a serem mantidas pelo Município;
- XII - exercer o controle e a fiscalização da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental;
- XIII - incentivar a educação ambiental;
- XIV - promover intercâmbio entre as entidades ligadas proteção, preservação e recuperação ambiental;
- XV - incentivar atividades que proporcionem a racionalização da exploração e preservação dos recursos naturais;
- XVI - zelar, juntamente com a coletividade e o Poder Público, pelas obras e monumentos artísticos, históricos, paisagísticos e naturais, determinando os meios para tais;
- XVII - determinar normas de localização, instalação e operação de atividades que efetiva ou potencialmente causem degradação ambiental;
- XVIII – exigir, quando necessário e o Poder Público não o fizer, a realização de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, para atividades que causem degradação ambiental;
- XIX - investigar a ocorrência de danos ao ambiente onde quer que ocorra, quer em propriedades públicas ou particulares;
- XX - informar ao Ministério Público e demais autoridades sobre a ocorrência de degradação ambiental.

## **CAPITULO II DA COMPOSIÇÃO**

Art. 5.º O COMPAM terá composição paritária entre entidades governamentais e não governamentais, na forma do art. 3.º da Lei n.º 3.835, de 21 de julho de 1994.

§ 1.º Não será admitido o ingresso de entidade, governamental ou não, posterior a primeira composição do Conselho, salvo para substituir entidade que tenha requerido a sua saída do conselho ou tenha sido excluída nos termos deste regimento;

§ 2.º Deverá ser garantida a representação governamental de entes de todos os níveis da Federação – Federal, Estadual e Municipal – ficando o ente que possuir mais de um assento no Conselho obrigado a conceder o número de vagas necessárias à representação do ente que não possuir representação, dando-se preferências à participação dos órgãos legalmente responsáveis pela execução da Política Ambiental.

§ 3.º O ingresso de Organizações Não Governamentais - ONG's e de instituições da sociedade civil, obedecerá a paridade prevista no art. 3º da Lei 3835, de 21 de julho de 1994.

§ 4º Poderá ocorrer a substituição de ONGs ou instituições da sociedade civil, somente por outra ONG ou instituição da sociedade civil;

§ 5º As ONGs ou instituições da sociedade civil, para fazerem parte do COMPAM, deverão estar devidamente inscritas no Cadastro Municipal de Instrumento e Atividades de Proteção Ambiental – CAIAPAM, ou no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas – CNEA.

§ 6º Nenhum membro do COMPAM, titular ou suplente, poderá representar mais de uma instituição durante o mandato.

Art. 6.º A entidade que for notificada das ausências não justificadas de seu representante, nos termos deste Regimento, deverá, no prazo de 15 (quinze) dias, indicar novos representantes e, se assim não proceder, perderá seu assento no Conselho, sendo substituída pela primeira instituição que constar na lista de espera.

### **CAPITULO III DA INSTALAÇÃO**

Art. 7.º Na primeira sessão do primeiro ano de cada mandato os Conselheiros designados reunir-se-ão para serem empossados.

Parágrafo Único. Se decorridos os 2 (dois) anos de mandato, não tiverem sido designados os membros do novo Conselho, continuará em exercício a composição anterior até a posse dos novos Conselheiros.

## **TITULO II DOS ÓRGÃOS DO COMPAM**

### **CAPITULO I DOS ÓRGÃOS**

Art. 8.º São órgãos do COMPAM:

I - Plenário;

II – Coordenação;

III - Câmaras Técnicas-CT:

a) Permanentes;

b) Temporárias;

IV – Comissões Especiais;

V - Secretaria Executiva;

### **CAPITULO II DO PLENÁRIO**

Art. 9.º O plenário é o órgão deliberativo e soberano do COMPAM, constituído pelos Conselheiros.

Art. 10 As reuniões ordinárias do COMPAM serão realizadas mensalmente, em dia útil e em horário a ser fixado pela Coordenação, que os convocará através de instrumento próprio.

§ 1.º Quando necessário, a critério do plenário, o COMPAM reunir-se-á em prazos menores.

§ 2.º O instrumento convocatório consiste em ofício dirigido aos Conselheiros e entregue com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3.º O prazo para convocação das reuniões do COMPAM , das quais trata o § 1.º deste artigo, será de 2 (dois) dias úteis.

Art. 11 As reuniões extraordinárias poderão ser convocadas pelo Prefeito Municipal, pela Coordenação do COMPAM e, quando este não fizer parte da Coordenação do COMPAM, pelo órgão ambiental do Município.

§ 1.º A coordenação convocará reuniões extraordinárias por iniciativa própria ou a requerimento de 1/3 no mínimo, dos membros titulares do Conselho, desde que respeitada a paridade legal entre instituições governamentais e não governamentais.

§ 2.º Poderão, ainda, ser convocadas reuniões extraordinárias por solicitação do Ministério Público, Órgãos Oficiais de Proteção Ambiental ou Associações Comunitárias, a critério da Coordenação.

§ 3.º O instrumento convocatório deverá ser entregue aos Conselheiros com antecedência mínima de 2 (dois) dias úteis, através de ofício por A.R. ou fac-símile a critério do conselheiro, devendo ser obrigatoriamente acompanhada de correspondência eletrônica com aviso de recebimento, tanto para os conselheiros titulares e suplentes, como para as entidades membro do conselho.

§ 4.º É de inteira responsabilidade das entidades e dos conselheiros manter atualizados os seus endereços para comunicação e correspondência, tanto documental, quanto telefônica e eletrônica.

Art. 12 As reuniões do Plenário obedecerão a seguinte Ordem do Dia:

I – abertura

II – verificação do quorum

III – leitura, discussão e votação da Ata da reunião anterior

IV – leitura do expediente

V – discussão e votação da matéria ou processo em pauta

VI – assuntos gerais

§ 1.º Os assuntos incluídos na Ordem do Dia que, por qualquer motivo não forem discutidos ou votados, deverão ser obrigatoriamente incluídos na Ordem do Dia da reunião imediatamente posterior.

§ 2.º A primeira chamada será feita no horário marcado para o início da Reunião, e a segunda chamada, TRINTA minutos após;

§ 3.º Verificado o quorum, não havendo número de Conselheiros, na forma do art. 14, nenhum assunto será posto em votação, podendo, no entanto, processar-se a discussão, assegurada a inversão de pauta até a realização da Segunda Chamada, ou até o esgotamento dos pontos que não dependem de votação.

Art. 13 A matéria a ser submetida à apreciação do Plenário pode ser apresentada por qualquer conselheiro e constituir-se-á de:

I - resolução: quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais;

II - proposição: quando se tratar de matéria ambiental a ser encaminhado ao Poder Executivo Municipal, à Câmara de Vereadores, a outros conselhos, bem como às outros órgãos da administração pública;

III - recomendação: quando se tratar de manifestação acerca da implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área ambiental;

IV - moção: quando se tratar de manifestação, de qualquer natureza, relacionada com a temática ambiental; e

V - decisão: quando se tratar de multas e outras penalidades impostas pelo órgão ambiental do Município, em última instância administrativa e grau de recurso, ouvido previamente Câmara Técnica de Consultoria Ambiental.

Parágrafo Único. Havendo caso de força maior ou extrema urgência, no interesse da área ambiental do Município e a critério do Plenário, poderá haver deliberação sobre assuntos não constantes na Ordem do Dia.

Art. 14 As deliberações do Plenário serão tomadas por maioria simples desde que presente a maioria absoluta dos membros do Conselho.

§ 1.º - A maioria absoluta é a representada pelo primeiro número inteiro acima da metade dos membros empossados do COMPAM, respeitado o disposto no art. 6º.

§ 2.º - a maioria simples é representada pelo primeiro número inteiro acima da metade dos membros presentes.

Art. 15 As decisões nas matérias votadas no COMPAM serão tomadas pela maioria de seus membros mediante voto aberto e justificado em sessão pública nos termos deste Regimento Interno.

Parágrafo Único. A justificativa do voto poderá ser oral, sendo por escrito sempre que solicitado por um Conselheiro.

Art. 16 As reuniões do Plenário, Câmaras Técnicas, Comissões Especiais, serão públicas, podendo participar convidados e partes interessadas com direito a voz e tempo estabelecido em Plenário.

Art. 17 São atribuições do Plenário:

I – deliberar sobre a exclusão de entidade do Conselho que não houver comparecido, sem justificação, a 3 (três) reuniões consecutivas ou a 5(cinco) reuniões alternadas do Plenário ou da Câmara Técnica que integrar;

II – alterar, reformar ou substituir o Regimento Interno do COMPAM;

III – conceder licença para afastamento aos Conselheiros;

IV – criar novas Câmaras Técnicas Permanentes;

V - autorizar a criação de Câmaras Técnicas Temporárias;

VI – autorizar a criação de Comissões Especiais;

VII – solicitar informações sobre assuntos pertinentes com as atividades do COMPAM;

VIII – zelar pelo exercício das competências próprias do COMPAM;

IX – baixar resoluções, apresentar proposições, recomendações, moções e decisões;

X – manifestar –se sobre as matérias de sua competência legal, regulamentar e regimental, tais como:

a) Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental – EIA/RIMA;

b) Diretrizes gerais de desenvolvimento urbano;

c) Plano Diretor;

d) Legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e suas alterações;

e) Código Municipal de Meio Ambiente e legislação ambiental em geral;

f) Código de Obras e Edificações e suas alterações;

g) convênios, termos de cooperação, consórcios e linhas de crédito cujo objeto envolva matéria ambiental;

h) Código de Posturas do Município.

XI – julgar recursos interpostos contra decisões ou emissões da Coordenação em questão de ordem, representação ou proposição de qualquer Conselheiro;

XII – julgar recursos interpostos contra pareceres das Câmaras Técnicas ou relatórios finais de Comissões Especiais;

XIII – propor a criação de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

XIV – decidir, em última instância sobre processo de penalização administrativa e licenciamento ambiental.

Art. 18 As decisões do COMPAM somente poderão voltar para apreciação do Plenário, por requerimento da maioria absoluta dos seus membros titulares, e deliberado por 2/3 dos conselheiros titulares do Conselho.

Art. 19 O COMPAM elaborará Relatório Anual de suas atividades, do qual fará parte Levantamento sobre Qualidade Ambiental do Município, a ser efetuado por suas Câmaras Técnicas.

§ 1.º - Os relatórios de que trata o caput deste artigo deverão ser aprovados em Plenário, durante a última sessão de cada ano.

§ 2.º - Após aprovação, caberá à coordenação dar publicidade aos Relatórios na imprensa oficial e outros meios de comunicação, e encaminhá-lo para fazer parte do Relatório Anual da Qualidade Ambiental do Município de Pelotas – RAMB, ao prefeito, ao Ministério Público e à Câmara Municipal de Vereadores.

### **CAPITULO III DA COORDENAÇÃO**

Art. 20 A Coordenação será exercida por 4 (quatro) membros do COMPAM, simultaneamente, que dividirão as tarefas, e se revezarão semestralmente na presidência das reuniões.

Parágrafo Único – Os integrantes da Coordenação serão eleitos pelo Plenário na primeira reunião de cada mandato.

Art. 21 São atribuições da Coordenação, além das previstas em lei e em outros dispositivos deste Regimento:

I – convocar e presidir as sessões plenárias nos termos regimentais;

II – interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno;

III – dar conhecimento ao Plenário, dos papeis, correspondências e proposições;

IV – anunciar a Ordem do Dia e submeter à votação a matéria nela contida, intervindo para manter a ordem dos trabalhos ou suspendendo –os sempre que necessário;

V – proclamar o resultado das votações;

VI – decidir, de plano, questões de ordem;

VII – receber e despachar as proposições,

VIII - distribuir as proposições, processos e documentos as Câmaras Técnicas;

IX - observar e fazer observar os prazos regimentais;

X - determinar a publicação de informações, notas e quaisquer documentos que digam respeito às atividades do COMPAM e devam ser divulgados;

XI - manter contato, em nome do COMPAM, com outras autoridades.

XII - dar posse aos conselheiros;

XIII - justificar a ausência dos conselheiros as sessões plenárias e as reuniões das Câmaras Técnicas e Comissões Especiais, mediante requerimento do interessado;

XIV - executar as deliberações do plenário;

XV - manter correspondência oficial do COMPAM;

- XVI - dar andamento aos recursos interpostos;
- XVII - dar reconhecimento ao Plenário do relatório final dos trabalhos realizados durante o ano;
- XVIII - baixar os atos normativos, resolutivos e ordenatórios decorrentes das decisões do Plenário;
- XIX - resolver casos omissos do Regimento Interno, AD REFERENDUM do Plenário;
- XX- convocar o suplente do conselheiro;
- XXI- notificar, por AR a entidade cujo membro tenha faltado a duas reuniões consecutivas ou a quatro alternadas, sem justificativa .
- XXII – planejar, supervisionar e coordenar a execução das atividades de apoio técnico e administrativo necessárias ao funcionamento do COMPAM;
- XXIII – proceder ao controle das faltas dos conselheiros através das folhas de presença;
- XXIV – receber e guardar as proposições e papéis entregues para conhecimento e deliberação do conselho;
- XXV – controlar a tramitação dos processos e expedientes, até sua decisão final e conseqüente arquivamento;
- XXVI – manter arquivo atualizado de instituições envolvidas com programas e atividades desenvolvidas pelo COMPAM;
- XXVII – executar os serviços administrativos do COMPAM, em especial:
- a) reunir todo o material relativo às discussões do Conselho, de forma ordenada e sistemática;
  - b) preparar a sala de reuniões providenciando, quando necessário, instalação de sistema de som e gravação;
  - c) organizar, lavrar e manter arquivo das atas das reuniões do Conselho, das Câmaras Técnicas e das Comissões Especiais;
  - d) organizar os anais do COMPAM;
  - e) fazer publicar no jornal oficial do município as resoluções e decisões do COMPAM, bem como resumo dos recursos interpostos;
  - f) organizar pastas com cópias de todos os pareceres exarados;
  - g) encaminhar às Câmaras Técnicas e as Comissões Especiais os processos e papéis a elas destinados;
  - h) indicar em quadro próprio, as matérias distribuídas às Câmaras Técnicas e Comissões Especiais, o nome do relator e a data da entrega, zelando pelo cumprimento dos prazos regimentais.
- Art.22 São, também, atribuições da Coordenação distribuir aos Conselheiros:
- I – a pauta ,em avulso das matérias constantes da ordem do dia
  - II- cópia das atas das reuniões realizadas, para conhecimento;
  - III- relações atualizadas, indicando o andamento dos processos, projetos e proposições em tramitação no COMPAM .
- § 1º - Tratando-se de reuniões ordinárias, os documentos relacionados deverão acompanhar o instrumento convocatório, previsto no § 2º do art. 9º deste regimento.
- § 2º - Se a reunião for extraordinária, os documentos serão distribuídos na instalação dos trabalhos.
- Art. 23 A Coordenação deverá prestar ao Plenário, ou a qualquer conselheiro, esclarecimentos necessários ao desempenho das respectivas funções.



**CAPITULO IV**  
**DAS CÂMARAS TÉCNICAS**  
**SEÇÃO I**  
**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 24 As Câmaras Técnicas serão :

I – permanentes – as que subsistem sem prazo determinado para sua extinção e cuja criação se faz, somente, através de Resolução do COMPAM que disponha sobre matéria regimental;

II – temporárias – as que são constituídas com finalidades especiais e que se extinguem quando preenchido o fim a que se destinam ou quando expirado o seu prazo de duração.

Art. 25 A iniciativa para propor a criação de Câmaras Técnicas compete a qualquer conselheiro.

§ 1º As Câmaras Técnicas serão constituídas DE FORMA PARITÁRIA por no mínimo quatro e no máximo dez conselheiros titulares e/ou suplentes, definidos pelo Plenário, ou ainda por representantes por eles indicados formalmente à Coordenação, com direito à voz e ao voto

§ 2º Após aprovação da proposta, a coordenação expedirá o competente Ato de criação, que será publicado mediante Resolução própria.

Art. 26 As deliberações das Câmaras Técnicas serão tomadas pela maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único - A maioria absoluta é a representada pelo primeiro número inteiro acima da metade dos membros nomeados da Câmara Técnica.

Art. 27 Poderão participar das reuniões das Câmaras Técnicas, sem direito a voto, além dos demais Conselheiros do COMPAM, técnicos ou representantes de entidades que possam prestar esclarecimentos sobre os assuntos submetidos à sua apreciação.

§ 1º. Os técnicos ou representantes deverão ser credenciados com antecedência, pela coordenação da Câmara Técnica, ouvido seu Plenário.

§ 2º Poderão ser convidados a participar das reuniões representantes de segmentos interessados nas matérias, e colaboradores, a critério do Coordenador da Câmara Técnica.

**SEÇÃO II**  
**DAS CÂMARAS TÉCNICAS PERMANENTES**

Art. 28 As Câmaras Técnicas Permanentes são sete e tem as seguintes denominações:

I – Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente;

II – Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;

III – Saneamento Ambiental;

IV – Proteção à Fauna;

V – Educação Sócio-Ambiental;

VI – Patrimônio Genético e Paisagístico;

VII – Consultoria Ambiental

§ 1º Cada Câmara Técnica será composta por, no mínimo quatro e no máximo dez conselheiros.

§ 2º O mandato dos membros das Câmaras Técnicas Permanentes é de um ano, podendo haver recondução.

§ 3º O coordenador da Câmara Técnica Permanente será eleito por seus membros;

§ 4º Os membros das Câmaras Técnicas Permanentes serão substituídos, caso não compareçam a três reuniões consecutivas ou a cinco reuniões alternadas, sem motivo justificado.

Art. 29 Em caso de vaga, licença ou impedimento do conselheiro titular, a coordenação do COMPAM nomeará o substituto legal, após votação no Plenário.

Art. 30 Caberá às Câmaras Técnicas Permanentes, em razão da matéria de sua competência:

I – dar parecer sobre as proposições e demais assuntos a elas distribuídos;

II – promover estudos e pesquisas sobre assuntos de sua competência específica;

III – acompanhar as atividades dos órgãos públicos e dos particulares relacionados com a matéria de sua especialização;

IV – elaborar e apresentar ao Plenário, proposições ligadas a sua área de atuação.

Art. 31 Os estudos prévios e relatórios de impacto ambiental e demais documentos de elevada complexidade e/ou multidisciplinariedade serão apreciados pelas Câmaras Técnicas e pelo Plenário depois de analisados pelo corpo técnico da SQA e/ou empresas, instituições, consultores autônomos, que defenderão seus pareceres nas sessões a que forem convocados.

§ 1º - Os profissionais que assinarem pareceres de análises técnica dos estudos mencionados neste artigo, serão responsáveis por seus pareceres perante a Prefeitura Municipal e respectivos Conselhos Regionais, exigindo-se a competente “Anotação de Responsabilidade Técnica – ART” ou formalização correspondente, quando couber.

§ 2º - As mesmas exigências sobre responsabilidades técnica e convocação para as sessões das Câmaras Técnicas do COMPAM ou do Plenário serão exigidas dos autores dos estudos em questão.

### **SEÇÃO III DAS CÂMARAS TÉCNICAS TEMPORÁRIAS**

Art. 32 As Câmaras Técnicas temporárias poderão ser criadas para a apreciação de matérias que exijam o pronunciamento de, pelo menos, duas Câmaras Técnicas Permanentes.

Art. 33 As Câmaras Técnicas Temporárias serão criadas pela coordenação do COMPAM a requerimento de qualquer conselheiro.

Art. 34 O requerimento para criação de Câmara Técnica Temporária deverá indicar:

I – a finalidade e a justificativa para a criação pretendida;

II – o número de membros que a comporá;

III – o prazo de duração.

Art. 35 Os membros das Câmaras Técnicas Temporárias serão designados pela coordenação, dentre os integrantes das Câmaras Técnicas Permanentes envolvidas, após votação por estas Câmaras.

Parágrafo único. O coordenador e o Relator da Câmara Técnica Temporária serão eleitos pelos seus membros, respeitada a paridade legal.

Art. 36 Aplica-se às Câmaras Técnicas Temporárias, no que couber, o estabelecido para as Câmaras Técnicas Permanentes.

#### **SEÇÃO IV DAS REUNIÕES DAS CÂMARAS TÉCNICAS**

Art. 37 As Câmaras reunir-se-ão, ordinariamente, na sede da Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental – SQA, em dias e horas pré-fixados, com a presença da maioria de seus membros.

1º - As reuniões poderão ocorrer em locais diversos quando assim considerado necessário pela Câmara Técnica.

§ 2º - As reuniões serão convocadas com antecedência mínima de 2 (dois) dias úteis e com designação do local e do objeto.

§ 3º - As convocações serão pessoais e escritas e o instrumento convocatório deverá ser entregue aos membros da câmara técnica, através de ofício por A.R. ou fac-símile a critério do conselheiro, devendo ser obrigatoriamente acompanhada de correspondência eletrônica com aviso de recebimento, tanto para os conselheiros titulares e suplentes, como para as entidades membro do conselho.

§ 4º É de inteira responsabilidade das entidades e dos membros da câmara técnica manter atualizados os seus endereços para comunicação e correspondência, tanto documental, quanto telefônica e eletrônica.

Art. 38 Poderão participar das reuniões convidados que tragam, aos membros da Câmara, esclarecimentos sobre o assunto submetido a seus exames.

Art. 39 Das reuniões serão lavradas atas que deverão ser assinadas pelos membros presentes.

#### **SEÇÃO V DOS TRABALHOS DAS CÂMARAS TÉCNICAS**

Art. 40 Os trabalhos terão início com a presença da maioria de seus membros.

Parágrafo único. Caberá à coordenação :

I – abrir os trabalhos;

II – solicitar a leitura da ata da reunião anterior;

III – proceder à leitura da pauta;

IV – comunicar quais as matérias recebidas para manifestação;

V – designar o relator de cada uma delas;

VI – solicitar a leitura dos relatórios entregues para discussão e votação;

Parágrafo único – Nos casos omissos serão seguidas as mesmas regras aplicadas por este regimento ao Plenário.

Art. 41 As deliberações serão tomadas por maioria simples do voto dos presentes.

Parágrafo único. Havendo empate, o assunto deverá voltar a pauta na reunião seguinte.

Art. 42 A manifestação das Câmaras será através de parecer escrito.

§ 1º O prazo para a Câmara Técnica emitir seu parecer, bem como eventuais prorrogações de prazo, serão fixados pela Coordenação do COMPAM.

§ 2º A prorrogação de que trata o parágrafo anterior será requerida pela Coordenação da Câmara Técnica à Coordenação do COMPAM.

§ 3º A Coordenação da Câmara designará o Relator e fixará o prazo para a entrega do respectivo relatório na reunião da Câmara Técnica.

§ 4º O relatório será lido em reunião da Câmara e imediatamente submetido a discussão e votação.

§ 5º O relatório aprovado e assinado pela maioria dos membros presentes a reunião será tido como parecer da Câmara.

§ 6º O relatório não acolhido, será tido como voto vencido do relator.

§ 7º O voto em separado, divergente do relatório, quando aprovado pela maioria dos membros presentes, será tido como parecer da Câmara.

Art. 43 Decorridos os prazos fixados na forma prevista nos §§ 1º e 2º do artigo 42, sem manifestação da Câmara Técnica, o coordenador da Câmara declarará o motivo e devolverá o processo à coordenação do COMPAM.

§ 1º - O coordenador do COMPAM designará Relator Especial, em substituição à Câmara Técnica fixando o prazo para sua manifestação.

§ 2º - A designação será feita, de ofício, no prazo de vinte e quatro horas, contadas do recebimento do processo.

§ 3º - O relator Especial apresentará relatório escrito ao Plenário, para discussão e votação.

Art. 44 Quando um processo for distribuído a mais de uma Câmara Técnica, cada qual se manifestará separadamente, ou em conjunto, à critério da plenária.

Parágrafo único. Será permitida a criação de Câmara Técnicas Temporárias previstas na

Seção III do presente Capítulo (art.32 e seguintes).

Art. 45 A coordenação da Câmara Técnica decidirá, de plano, questões de ordem levantadas por qualquer membro da respectiva Câmara.

#### **SEÇÃO VI DO PEDIDO DE VISTA**

Art. 46 O pedido de vista somente poderá ser feito por conselheiros integrantes da Câmara Técnica onde se encontrar o processo e enquanto não for emitido relatório final.

§ 1º - A vista será concedida pelo prazo máximo de dois dias úteis, salvo quando do excepcional volume do processo, onde, à critério da coordenação, o prazo poderá ser prorrogado a no máximo 5 dias úteis.

§ 2º - Somente poderá ser concedida vista de processo ao qual o Relator já tenha se manifestado.

§ 3º - Não será concedida nova vista a quem já a tenha obtido.

§ 4º - A concessão de vista será sempre condicionada ao cumprimento do prazo previsto nos §§ 1º e 2º do art. 44

#### **SEÇÃO VII DA DISTRIBUIÇÃO**

Art. 47 A distribuição de papéis às Câmaras Técnicas será feita pela coordenação do COMPAM.

§ 1º - A entrega das matérias aos coordenadores das Câmaras Técnicas será feita pela coordenação do COMPAM, no prazo de vinte e quatro horas.

§ 2º - Os processos distribuídos pela coordenação do COMPAM a mais de uma Câmara Técnica Permanente serão encaminhados, de uma para a outra, na

ordem prevista no art. 28, caso não sejam analisados pelas câmaras em reunião conjunta, a critério da coordenação.

Art. 48 Se uma Câmara pretender que haja a manifestação de outra Câmara, devera solicitá-la para a coordenação do COMPAM, nos mesmos autos.

## **SEÇÃO VIII DOS PARECERES**

Art. 49 Parecer é o pronunciamento oficial da Câmara Técnica sobre matéria sujeita a sua análise.

Art. 50 É vedado a qualquer Câmara manifestar-se sobre matéria estranha a sua competência específica.

Art. 51 A Câmara Técnica poderá concluir seu parecer propondo :

I – aprovação total ou parcial;

II – rejeição, total ou parcial;

III – emendas;

IV – nova proposta, em substituição à analisada.

Parágrafo Único. A conclusão deverá conter, impreterivelmente, justificativa.

## **SEÇÃO IX DAS ATAS**

Art. 52 Das reuniões lavrar-se-ão Atas com o sumário, do que durante elas houver ocorrido.

Art. 53 Das Atas constará :

I – Dia, hora e local da reunião;

II – Nome dos membros presentes;

III – Nome dos membros ausentes;

IV – Resumo do expediente;

V – Relação das matérias distribuídas e seus respectivos Relatores;

VI – Pareceres emitidos;

VII – Deliberações tomadas.

## **CAPÍTULO V DAS COMISSÕES ESPECIAIS**

Art. 54 As comissões Especiais poderão ser criadas pela coordenação do COMPAM e serão de caráter temático e consultivo, extinguindo-se com o atingimento de seus objetivos.

Art. 55 A iniciativa para a criação de Comissões Especiais compete a qualquer conselheiro, à coordenação ou a uma ou mais Câmaras Técnicas.

Art.56 A coordenação do COMPAM poderá, mediante justificativa, criar Comissão Especial ad referendum do Plenário.

Art. 57 Do requerimento de constituição da Comissão Especial constará:

I – objetivo a ser atingido e sua justificativa;

II – matéria a ser analisada;

III – áreas técnicas envolvidas;

IV – prazo para manifestação;

V – número de membros.

Art. 58 A comissão Especial será composta por técnicos profissionais especializados com atuação na área, ou áreas do conhecimento afetas ao problema ambiental em estudo.

§ 1º - Os membros da comissão poderão, ou não, ser conselheiros.

§ 2º - A comissão será, sempre, coordenada por um conselheiro designado pela coordenação do COMPAM.

Art. 59 Terminados os trabalhos e estudos, a comissão exarará seu relatório final que será submetido ao Plenário do COMPAM.

Art. 60 Aplica-se às Comissões Especiais, no que couber, o disposto para as Câmaras Técnicas.

## **CAPÍTULO VI DA SECRETARIA-EXECUTIVA**

Art. 61 O COMPAM será assistido, em suas funções administrativas, por um servidor municipal, designado pelo Poder Executivo.

Art. 62 Ao Secretário-Executivo compete:

I – submeter à coordenação, para elaboração da ordem do dia das sessões, a correspondência, assuntos, proposições e pareceres técnicos que lhe forem encaminhados;

II – expedir, por ordem da coordenação, convocação escrita aos conselheiros, para as sessões ordinárias e extraordinárias;

III – secretariar as sessões do Plenário;

IV – redigir e organizar a correspondência;

V – organizar o arquivo do COMPAM;

VI – executar todas as funções burocráticas do conselho, inclusive as das Câmaras Técnicas e Comissões Especiais;

VII – executar outras tarefas, condizentes com sua função quando lhe forem determinadas pela coordenação.

## **TÍTULO III DOS CONSELHEIROS : POSSE-LICENÇA-VACÂNCIA**

Art. 63 Em caso de vacância, o suplente de conselheiro será empossado pela coordenação do COMPAM e completará o tempo restante do mandato do titular sucedido.

§ 1º - O suplente assumirá a vaga do efetivo nas sessões enquanto este estiver ausente.

§ 2º - O suplente será convidado a assistir a todas as reuniões do Plenário, das Câmaras Técnicas ou das Comissões Especiais das quais participar o efetivo.

Art. 64 Será atribuída falta ao conselheiro e ao suplente, em exercício, quando não for apresentada justificativa.

§ 1º - Não será atribuída, para o efeito de exclusão, falta ao conselheiro titular se seu Suplente estiver à reunião.

§ 2º - As faltas poderão ser justificadas como :

I – por motivo de doença;

II – por motivo de força maior devidamente justificado;

III – por atividades profissionais intransferíveis;

§ 3º - A justificativa da falta da entidade, no caso de ausência do titular e do suplente, será feita por requerimento à coordenação do COMPAM.

Art. 65 O conselheiro poderá licenciar-se para:

- I – tratar da saúde;
- II – tratar de interesse particular.

Parágrafo único. A licença será concedida pelo plenário a requerimento justificado do interessado, não podendo ser superior a noventa dias.

Art. 66 O suplente será empossado pela coordenação do COMPAM em caso de vaga ou licença.

Art. 67 A vacância dar-se-á em razão de morte, renúncia ou exclusão.

§ 1º - A exclusão será deliberada pelo Plenário quando o conselheiro não comparecer a três reuniões consecutivas ou a cinco alternadas, sem justificativa.

§ 2º - Na vagância, a designação pelo COMPAM de novo membro recairá sobre representante do mesmo órgão que indicou originalmente o conselheiro ou o suplente gerador da vaga.

#### **TÍTULO IV DO USO DA PALAVRA EM PLENÁRIO**

Art. 68 durante a sessão plenária do COMPAM, os conselheiros poderão falar, respeitados termos regimentais.

§ 1º - O conselheiro deverá pedir a palavra e esta lhe será concedida pela coordenação, respeitada a ordem de inscrição.

§ 2º - Somente após a concessão pela coordenação, o conselheiro poderá falar.

Art. 69 O conselheiro só poderá pedir a palavra para:

- I – fazer comunicações;
- II – discutir as proposições integrantes da pauta;
- III – levantar questões de ordem;
- IV – fazer reclamações ou apresentar requerimentos;
- V – declarar voto;
- VI – apartear.

Art. 70 A palavra será dada na seguinte ordem:

- I – ao autor da proposição;
- II – aos relatores dos pareceres das Câmaras Técnicas;
- III – ao relator cujo voto foi vencido, quando houver;
- IV – aos que solicitarem.

Parágrafo Único. A coordenação estabelecerá quanto tempo terá direito cada um dos oradores, em cada caso concreto, respeitada a complexidade da matéria em discussão e a paridade.

#### **TÍTULO V DAS PROPOSIÇÕES**

Art. 71 As proposições consistirão em:

- I – propostas de resoluções;
- II – propostas de moções;
- II – indicações;
- III – requerimentos;

Art. 72 As proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos.

Art. 73 As proposições destinam-se a regular matérias de caráter político ou administrativo, sobre as quais deva o conselho pronunciar-se.

Art. 74 São requisitos do projeto de resolução:

I – ementa;

II – divisão em artigos numerados;

III – assinatura do autor ou autores;

IV – justificativa;

Art. 75 As resoluções, depois de aprovadas e assinadas, serão publicadas no órgão oficial de comunicação do Município, e em outros meios de divulgação.

Art. 76 Indicação é a proposição em que são sugeridas medidas de interesse público, em matéria ambiental, ao órgão público competente para efetivá-las.

Art. 77 Requerimento é a proposição de autoria de qualquer conselheiro dirigida à coordenação ou ao COMPAM sobre matéria de sua competência legal ou regimental.

Art 78 Moção é a proposição através do qual o COMPAM aplaude, protesta ou repudia uma medida tomada por órgão público ou não.

## **TÍTULO VI DO REGIMENTO INTERNO CAPÍTULO I A QUESTÃO DE ORDEM**

Art. 79 Questão de ordem é a duvida levantada sobre a interpretação do regimento interno.

§ 1º - Caberá à coordenação resolver, de pleno, as questões de ordem.

§ 2º - A coordenação do COMPAM ou a coordenação da Câmara Técnica ou Comissão Especial interromperá o depoimento que, iniciado como questão de ordem, não se enquadrar como tal.

Art. 80 Da decisão ou omissão da coordenação do COMPAM em questão de ordem de qualquer conselheiro cabe RECURSO ao Plenário, a ser interposto no prazo improrrogável de dois dias úteis contados da data e ciência da decisão recorrida.

## **CAPÍTULO II DAS ELEIÇÕES**

Art. 81 A eleição da composição do COMPAM ocorrerá em assembléia pública própria com esta finalidade, e será conduzida por comissão eleitoral indicada pela plenária do Conselho, composta por duas entidades governamentais e duas não governamentais.

Parágrafo único - Caberá à plenária do conselho aprovar edital, que deverá ser publicado na imprensa oficial e em jornal de grande circulação, indicando as normas que regerão o processo eleitoral.

Art. 82 Durante a realização da assembléia pública, serão eleitas primeiras as instituições não governamentais, para somente após proceder-se à indicação das instituições governamentais, respeitadas normas contidas neste regimento.

## **CAPÍTULO III DA REFORMA DO REGIMENTO INTERNO**



Art. 83 O regimento interno do COMPAM somente poderá ser alterado, reformado ou substituído através de Resolução.

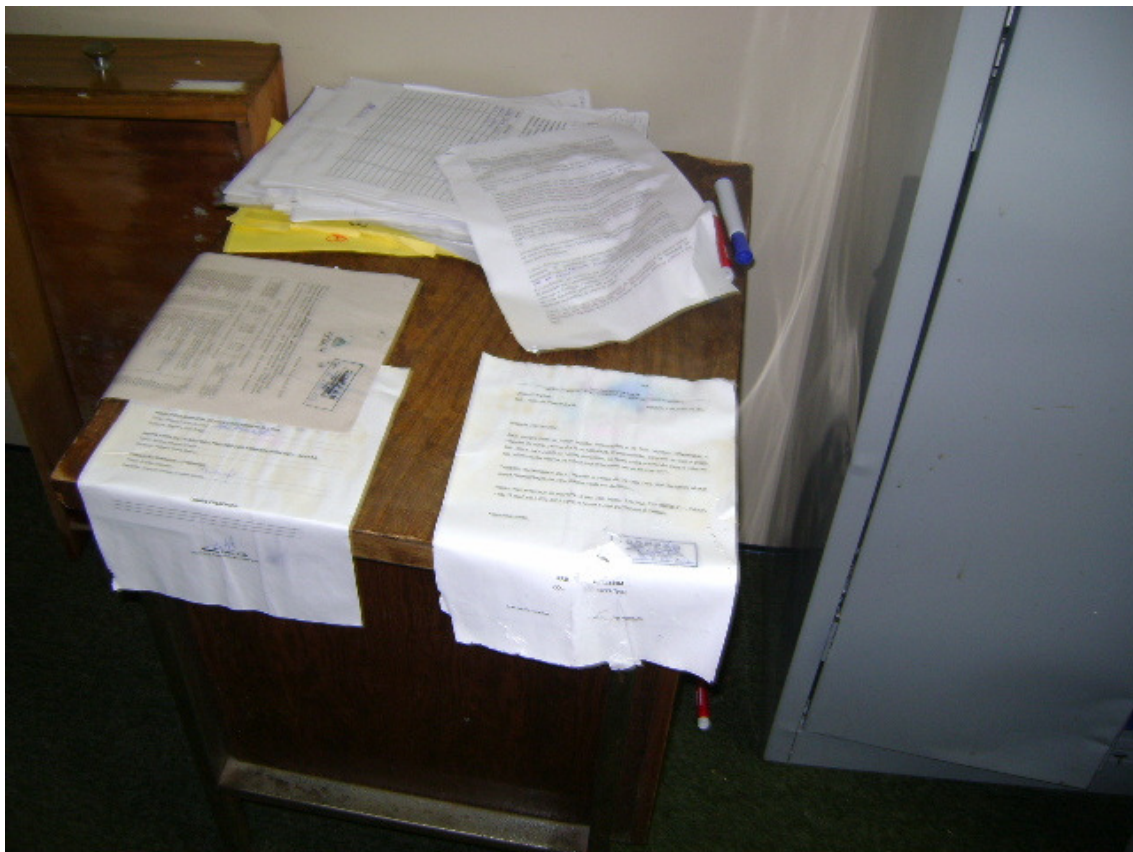
Art. 84 O projeto de Resolução que vise alterar, reformar ou substituir o regimento interno deverá ser proposta pela maioria absoluta dos membros titulares do conselho e deliberada por 2/3.

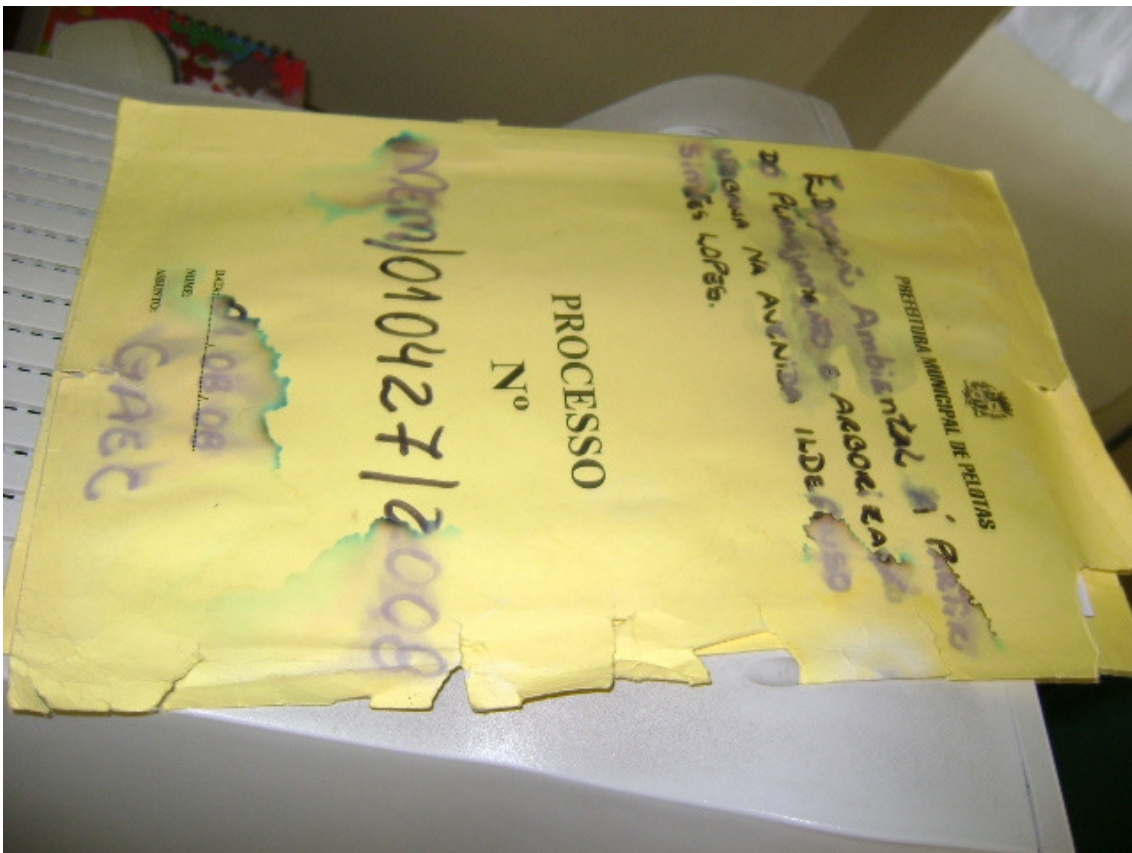
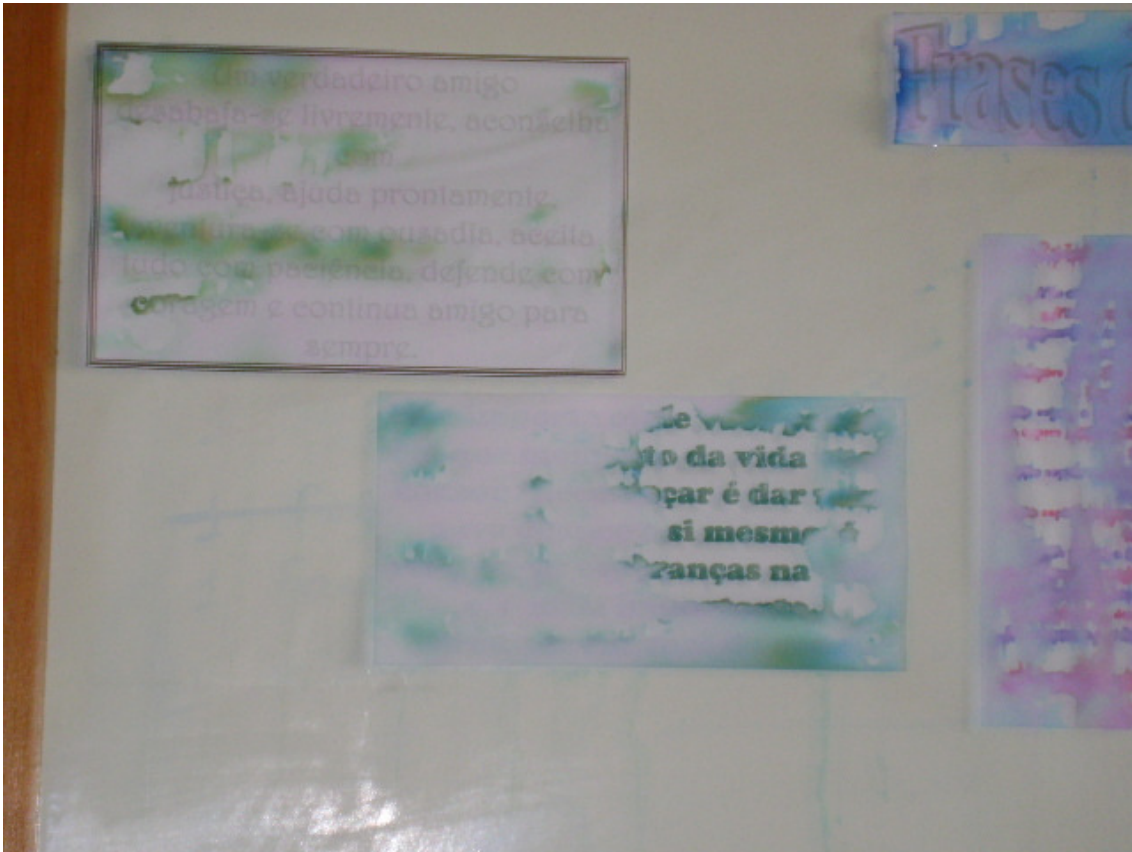
Art. 85 Este regimento entrará em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

## **CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – COMPAM**

|          |                         |                       |                       |   |          |         |          |            |
|----------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|---|----------|---------|----------|------------|
| DFPEL    | "                       | "                     | "                     | " | 25/10/08 | -       | 06/10/08 | -          |
| DPA      | processo                | 200.025452/08         | - Supres. melene      | F | 06/10/08 | -       | 06/10/08 | -          |
| sem      | ofício                  | Substituição          | conselheiras          |   | 17/10/08 | CTPPDA  | 01/12/08 | DPA lot-12 |
| PA       | processo                | 200.005794/08         | - Poda - gelson fons. |   | 17/10/08 | -       | 03/11/08 | -          |
| processo | 200.036372/07           | - Sso. Cult. Italcama |                       |   | 24/10/08 | CTPPDA  | 01/12/08 | CTPPDA     |
| "        | 200.028545/08           | - Infra-est.          |                       |   | 24/10/08 | "       | -        | DPA        |
| "        | 200.032802/08           | - geraldo Choppin.    |                       |   | 29/10/08 | -       | 01/12/08 | DPA        |
| MEM      | Mem/014337/08           | - Sr. J.K. oliveira   |                       |   | "        | CTPPDA  | -        | DPA        |
| processo | 200.033715/08           | - Aldir Lima          |                       |   | "        | CTPPDA  | 01/12/08 | DPA        |
| ofício   | Resp. ofício            | 037/08 - (CTPSA)      |                       |   | 11-11-08 | CTPPDA  | -        | DPA        |
| "        | Cópia de projeto de lei |                       |                       |   | 10-11-08 | -       | -        | -          |
| caso     | 200.033715/08           | - Aldir Lima          |                       |   | 20-11-08 | CTPPDA  | 15/12/08 | ofícios    |
| "        | 200.033463/08           | - Hotelis valla maver |                       |   | 26-11-08 | CTPPDA  | 15/12/08 | DPA        |
| "        | 200.005794/08           | - Poda - gelson       |                       |   | 03/12/08 | CTPPDA  | -        | Sm U       |
| "        | mem/015869/08           | - sup. ma J.K.        |                       |   | 01/12/08 | CTPPDA  | 15/12/08 | DPA        |
| caso     | 200.040824/08           | - Alex crochemore     |                       |   | 05/12/08 | "       | 15/12/08 | -          |
| caso     | 200.039740/08           | - valdir lopes        |                       |   | 11/12/08 | "       | 03/02/08 | DPA        |
| "        | 003/2008 - SFA          | - TAXAS FEFAM         |                       |   | 11/12/08 | CTPPDA  | -        | DPA/20     |
| "        | P técnico               | 004/2008 - Sr. J.K.   |                       |   | 15/12/08 | CG-FMAM | -        | -          |
| "        | 04/1468/07              | - Rubens Perleberg    |                       |   | 17/12/08 | CTPPDA  | 12/01/08 | -          |
| "        | 037662/2008             | 200.037662/2008       |                       |   | 17/12/08 | CTPPDA  | março    | -          |
| "        | 037662/2008             | 200.037662/2008       |                       |   | 30/12/08 | CTPPDA  | março    | -          |

Tudo um só (condição)





PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE QUALIDADE AMBIENTAL – SQA  
**CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - COMPAM**

**RESOLUÇÃO 003/1997**

CONSIDERANDO que a arborização urbana é fundamental para uma melhor qualidade de vida nas cidades:

CONSIDERANDO que as áreas verdes são bens públicos de “*uso comum do povo*” (conforme classificação do Código Civil Brasileiro), portanto inalienáveis

CONSIDERANDO que o uso de tais áreas só pode se dar para fins de lazer individual, coletivo e/ou preservação do ambiente:

CONSIDERANDO que a poluição atmosférica, as alterações climáticas a poluição sonora podem ser atenuadas com a manutenção estratégica de áreas verdes e com uma arborização urbana adequada;

CONSIDERANDO que a referida arborização abriga uma ave-fauna fundamental para o equilíbrio ecológico urbano;

CONSIDERANDO que o próprio governo municipal tem demonstrado preocupação com a questão, através da sua Secretária Municipal de Serviços Urbanos, pelo seu Departamento de Ação Ambiental, conforme noticiou a imprensa local;

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica Municipal incube à coletividade e ao Poder Público Municipal a proteção de áreas verdes (art. 257);

CONSIDERANDO que estudos da Secretaria Municipal de Turismo e Meio Ambiente demonstraram que o índice de área verde por habitante em Pelotas em torno de 4m<sup>2</sup>;

CONSIDERANDO que tais estudos são dados do final da década passada, quando o número de habitantes do município era inferior ao atual e existiam espaços verdes em número maior do que o presente;

CONSIDERANDO que padrões internacionais aconselham em torno de 12 m<sup>2</sup> por habitante, ou seja, três vezes mais do que Pelotas comportava no final da década passada ;

CONSIDERANDO que diversas leis estaduais e municipais protegem as praças, parques e demais áreas verdes, como é o caso da lei Municipal nº 4.125/96, a qual a reza no seu artigo 1º;

“Toda área verde é bem e uso comum do povo, essencial a sadia qualidade de vida, incumbindo a coletividade e ao Poder Público protegê-las...”

CONSIDERANDO que a Praça do Pavão, atualmente denominada de praça Cipriano Barcellos, é de incontestável importância histórica, cultural, social e ambiental;

CONSIDERANDO que junto à Praça do Pavão, na área defronte à Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE, no passado, por se localizar à margem do Arroio Santa Bárbara, o que proporcionava água limpa em abundância para os animais, era utilizada como espaço público de paragem de carretas, sendo denominada de Praça das Carretas;

CONSIDERANDO que o atual governo municipal já anunciou diversas vezes na imprensa local, a intenção de não assentar naquela área os comerciantes informais;

O CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – COMPAM, aprova, na forma de MOÇÃO:

**QUE O PROLONGAMENTO DA PRAÇA DO PAVÃO,ÁREA PÚBLICA, HOJE COMPLETAMENTE ABONDANADA, SEJA ARBORIZADA COM ESPÉCIES NATIVAS, CONFORME ESTABELECE A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (art. 268) E ENTREGUE À COMINIDADE COMO MAIS UM ESPAÇO DE LAZER E CONTEMPLAÇÃO AMBIENTAL,** colaborando para reverter o baixo índice de área verde por habitante acima mencionada, bem como para a melhoria da qualidade de vida local, na busca de uma sociedade sustentável, conforme preceitua a AGENDA 21.

Pelotas, 11 de agosto de 1997

**Antônio C. P. Soler**  
CEA

**Carmem Vera Lacerda**  
SMICCTDIR

**Enrique Salazar**  
Azevedo  
GEEPAA

**Maria Ângela**  
SMSU

**Coordenadores do COMPAM**

**José Anselmo Rodrigues**  
Prefeito de Pelotas

**LEI Nº 3.861**

Institui o CADASTRO MUNICIPAL DE INSTRUMENTOS E ATIVIDADES DE DEFESA AMBIENTAL - CAIAPAM, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PELOTAS, Estado do Rio Grande do Sul. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - É instituído, sob a administração do órgão público municipal conjuntamente com o conselho disposto no art. 273 da lei Orgânica Municipal e Cadastro Técnico Municipal de Instrumentos e atividades de Defesa Ambiental CAIAPAM, para registro obrigatório de pessoas Físicas ou Jurídicas que se dediquem à consultoria técnica sobre questões ambientais e à indústria ou comércio de equipamento, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras.

Parágrafo Único - As organizações não governamentais ligadas a área ambiental poderão cadastrarem-se junto ao CAIAPAM.

Art. 2º - O registro junto ao CAIAPAM será gratuito, salvo nos casos de pessoas físicas e/ou jurídicas que tenham fins lucrativos.

Art. 3º - O CAIAPAM fará parte do Relatório Anual da Qualidade Ambiental do Município de Pelotas - RAMB.

Art. 4º - Revogadas as disposições em contrário, esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DE PELOTAS, EM 09 DE AGOSTO DE 1994

IRAJÁ ANDARA RODRIGUES  
Prefeito

Registre-se e publique-se

GILBERTO ARAGON DOS SANTOS  
Secretário de Governo

## **Resolução n.º 010/03**

***Regulamenta a Lei Municipal n.º 3.861, de 09 de agosto de 1.994 e estabelece procedimentos para o funcionamento do Cadastro Municipal de Instrumentos e Atividades de Defesa Ambiental – CAIAPAM.***

O Conselho Municipal de Proteção Ambiental - COMPAM, no uso das atribuições legais que lhe confere a Lei Orgânica do Município - LOM, em seu art. 273 da LOM, a Lei Municipal 3.835, de 16 de junho de 1994, e a Resolução COMPAM 01, de 20 de julho de 1995 (Regimento Interno), e Considerando a Lei Municipal n.º 3861, de 09 de agosto de 1.994, que dispõe sobre o Cadastro Municipal de Instrumentos e Atividades de Defesa Ambiental – CAIAPAM,

### **RESOLVE:**

Art. 1º - O órgão ambiental do Município deverá manter em funcionamento e permanentemente atualizado o Cadastro Municipal de Instrumentos e Atividade de Defesa Ambiental – CAIAPAM.

Art. 2º - Deverão ser cadastradas as seguintes atividades:

- I – pessoas físicas ou jurídicas legalmente habilitadas para o exercício de auditoria e/ou consultoria ambiental;
- II - indústrias ou empresas de comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras;
- III - organizações não governamentais – ONGs e associações ligadas à área de proteção ambiental.

Art. 3º - As pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem à consultoria ou auditoria ambiental, deverão apresentar, no mínimo, a seguinte documentação:

I – Em caso de pessoas físicas:

- a) certidão atualizada de cumprimento de suas obrigações tributárias e fiscais fornecida pelos órgãos responsáveis;
- b) cópia do documento de identificação do conselho profissional;
- c) cópia do cadastro individual do contribuinte pessoa física – CIC/CPF;
- d) currículo profissional com relato das atividades realizadas pelo técnico;
- e) inventário de equipamentos utilizados pelo técnico, devidamente registrados, apontando a data de validade da última aferição;

II – Em caso de pessoas jurídicas:

- a) certidão atualizada de cumprimento de suas obrigações tributárias e fiscais fornecida pelos órgãos responsáveis;
- b) estatuto e/ou contrato social devidamente registrado;
- c) cópia atualizada do Cadastro Geral do Contribuinte – CGC, ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica CNPJ;
- d) Nome, formação técnica, bem como currículo profissional dos técnicos responsáveis pelos estudos;

e) inventário de equipamentos, devidamente registrados, apontando a data de validade da última aferição;

Art. 4º - As indústrias ou empresas de comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, deverão, para ser cadastradas, cumprir os seguintes requisitos:

- a) estatuto e/ou contrato social devidamente registrado;
- b) Descrição do equipamento, aparelhos e instrumentos utilizados para os fins descritos no “caput” deste item, acompanhado do nome da empresa fabricante, ou em caso de fabricação própria, cópia da carta patente fornecida pelo Instituto Nacional de Propriedade Intelectual - INPI;
- c) certidão atualizada de cumprimento de suas obrigações tributárias e fiscais fornecida pelos órgãos responsáveis;
- d) cópia atualizada do Cadastro Geral do Contribuinte – CGC, ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;

Art. 5º - Organizações Não Governamentais – ONGs e Associações ligadas à área de proteção ambiental, deverão cumprir os seguintes requisitos:

- a) cópia do estatuto social, atualizado, e devidamente registrado;
- b) cópia da ata de posse da diretoria;
- c) cópia das atas das 2 (duas) últimas reuniões da entidade, num prazo máximo de 60 (sessenta) dias anteriores à data do requerimento;

Art. 6º - Os pedidos de cadastramento deverão ser julgados pelo órgão ambiental do Município, e homologados pelo COMPAM mediante Resolução própria.

Parágrafo único – As pessoas físicas ou jurídicas que não mantiverem atualizadas as suas informações cadastrais poderão ser descadastradas pelo órgão ambiental do Município, em decisão devidamente fundamentada, sujeita à prévia homologação do COMPAM, por meio de Resolução própria.

Art. 7º - Aqueles que tiverem o pedido de cadastramento indeferido pelo órgão ambiental do Município poderão recorrer ao COMPAM no prazo máximo de 15 dias após a ciência da decisão.

Art. 8º – Os cadastros deverão ter codificação própria, com numeração de 6 dígitos iniciada em 000.001, acompanhados de duas Letras Maiúsculas, conforme o que segue:

- a) Pessoas Físicas que atuem na área de Auditoria e Consultoria Ambiental – PF;
- b) Pessoas Jurídicas que atuem na áreas de Auditoria e Consultoria Ambiental – PJ;
- c) Indústrias ou empresas de comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras – IN;
- d) Associações Civas e ONGs ligadas à Área de Proteção Ambiental – AO.

Art. 9º - O órgão ambiental do Município deverá dar publicidade ao CAIAPAM.



Art. 10º - O órgão ambiental do Município deverá manter arquivo próprio com a documentação das pessoas físicas ou jurídicas cadastradas no CAIAPAM.

Art. 11º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

Pelotas, 04 de agosto de 2003.

**Márcio André Facin**

Coordenador Executivo do Compam

**Carolina Schultz Vargas**

Secretária Executivo do Compam

Conselho Municipal de Proteção Ambiental  
 Órgão máximo da política ambiental  
 (Instituído em 1978 e reestruturado pela Lei Municipal 3.835, de 21 de julho de 1994)



### **MOÇÃO COMPAM 01/2009**

Considerando que o meio ambiente é meta do milênio para a Organização das Nações Unidas (ONU);

*Considerando o dever constitucional dos Municípios na tutela ambiental/ecológica;*

Considerando a importância dos Municípios para o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA);

Considerando a relevância da temática ambiental/ecológica, posto que a mesma constitucionalmente conforma as demais políticas públicas;

Considerando a necessidade constante de fortalecimento da política ambiental/ecológica;

Considerando os Princípios Jurídicos do Direito Ambiental, notadamente o do Não-Retrocesso em Matéria Ambiental, o qual refuta qualquer ação que venha a diminuir a tutela jurídica ambiental/ecológica;

O Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM), órgão máximo da política ambiental municipal, aprova, por unanimidade, na Reunião Extraordinária do plenário do dia 05.10.09, a Moção pela manutenção da temática ambiental/ecológica com status de secretaria no âmbito da administração pública municipal de Pelotas.

Pelotas, 05 de outubro de 2009.

*Dia Mundial do Habitat instituído pela ONU*

#### **COMPAM:**

- 3ª CIA AMBIENTAL - 3ª CIA
- ASSOCIAÇÃO CIVIL HOCTEMPORE – HOCTEMPORE
- ASSOCIAÇÃO DE ENGENHEIROS E ARQUITETOS DE PELOTAS – AEAP
- ASSOCIAÇÃO PACHAMAMA – PACHAMAMA

## Conselho Municipal de Proteção Ambiental

Órgão máximo da política ambiental

(Instituído em 1978 e reestruturado pela Lei Municipal 3.825, de 21 de julho de 1994)



- CENTRO DAS INDÚSTRIAS DE PELOTAS – **CIPEL**
- CENTRO DE ESTUDOS AMBIENTAIS – **CEA**
- CONSELHO ESCOLAR DO COLÉGIO MUNICIPAL PELOTENSE – **CECMP**
- CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DO RIO GRANDE DO SUL - **CREA-RS**
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – **EMBRAPA**
- FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – **FEPAM**
- FUNDAÇÃO TUPAHUE – **FUNDAHUE**
- GRUPO DE APOIO AO ESPORTE E A CULTURA – **GAEC**
- GRUPO ESPECIAL DE ESTUDO E PROTEÇÃO DO AMBIENTE AQUÁTICO DO RIO GRANDE DO SUL - **GEEPAA - RS**
- INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA – **IFET- SUL RIO-GRANDENSE**
- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – **OAB**
- SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – **SDE**
- SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – **SME**
- SECRETARIA MUNICIPAL DE QUALIDADE AMBIENTAL – **SQA**
- SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO ESPORTE E LAZER – **STE**
- SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – **SMS**
- SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – **SMU**
- SERVIÇO AUTÔNOMO DE SANEAMENTO DE PELOTAS – **SANEP**
- SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DA CONSTRUÇÃO CIVIL E MOVELEIRA – **SINDUSCON**
- SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DO ARROZ DE PELOTAS – **SINDAPEL**
- SINDICATO DOS EMPREGADOS EM ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS DE PELOTAS E REGIÃO – **SEEB**
- SINDICATO DOS TRABALHADORES E COOPERATIVA DA ALIMENTAÇÃO DE PELOTAS – **STICAP**
- UNIDADE DE FORMAÇÃO HUMANA E PROFISSIONAL – **AMIZ**
- UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS – **UCPEL**
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS – **UFPEL**

## Questionário utilizado durante as entrevistas com os conselheiros

### I – Sobre o conselheiro

Nome:

- a) Escolaridade:
- b) Atividade profissional:
- c) Renda mensal (em salários mínimos):
- d) Filiação à partido político:

### II – Sobre a entidade

- a) Entidade:
- b) Cargo/função na entidade:
- c) Entidade participa de outros Conselhos:
- d) Entidade tem atuação local/regional/nacional/internacional:
- e) Número aproximado de membros da entidade:
- f) Quanto tempo existe entidade
- g) Entidade possui algum vínculo contratual com a administração pública:
- h) Como se dá a composição orçamentária da entidade (entidade vive do quê?):
- i) Apresentação do histórico da entidade (como surgiu – principais atividades – objetivos – demais informações relevantes):

### III – Acerca da atuação no COMPAM:

- a) Há quanto tempo entidade participa do COMPAM?
- b) Quantos conselheiros já representaram a entidade?
- c) O conselheiro representa a entidade no COMPAM a quanto tempo?
- d) Há debate do conselheiro acerca do seu posicionamento no COMPAM com os demais membros da entidade?
- e) Como a entidade escolhe o seu representante no COMPAM?
- f) Na opinião do conselheiro, quais são os principais problemas ambientais de Pelotas?
- g) O conselheiro conhece as políticas ambientais desenvolvidas pelo município? Caso sim, quais são, na sua opinião, as principais ações do poder executivo na área ambiental em 2009 e 2010?
- h) O conselheiro conhece o funcionamento do COMPAM? O COMPAM é um órgão independente ou vinculado à Secretária de Qualidade Ambiental?

- i) O conselheiro sabe como se dá a elaboração da pauta das reuniões do COMPAM? O conselheiro/sua entidade, já fez alguma proposta de assunto a ser tratado nas reuniões?
- j) O conselheiro sabe informar quem dirige o COMPAM (diretor, secretário, comissão, etc) e por quanto tempo?
- l) Na opinião do Conselheiro, qual é a principal função do Conselho? Ele exerce esta função?
- m) Quais foram as deliberações mais relevantes do Conselho em 2009 e 2010 (ou desde que participa)?
- n) Na opinião do conselheiro, o posicionamento do COMPAM é relevante na formulação das políticas ambientais de Pelotas? (ou, as políticas ambientais de Pelotas refletem as deliberações do COMPAM) Por que?
- o) O conselheiro saberia informar uma ou mais ações do poder público municipal que foi construída em conjunto com o COMPAM? (ou alguma ação do poder executivo que foi fruto de reivindicação do conselho)? Caso sim, qual?
- p) Em caso negativo, na opinião do conselheiro, por que isso ocorre?
- q) Na sua opinião como se dá a relação do COMPAM com o poder executivo. Relatar os problemas na comunicação entre COMPAM e poder executivo.
- r) Como chegam as demandas no COMPAM?