



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL

**O Olhar da Educação Ambiental sobre a Participação dos Conselhos  
Municipais de Meio Ambiente na Construção de Políticas Ambientais**

Marcio Andre Facin

Orientador: Prof. Dr. Francisco Quintanilha Veras Neto

Rio Grande  
2011

**MARCIO ANDRE FACIN**

**O Olhar da Educação Ambiental sobre a Participação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente na Construção de Políticas Ambientais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental, da Universidade Federal do Rio Grande, como requisito à obtenção do título de Mestre em Educação Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Quintanilha Veras Neto

Rio Grande  
2011

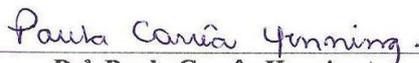
**MARCIO ANDRE FACIN**

**O OLHAR DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL SOBRE A  
PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO  
AMBIENTE NA CONSTRUÇÃO DE POLITICAS  
AMBIENTAIS**

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação Ambiental no Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Comissão de avaliação formada pelos professores:



**Dr. Francisco Quintanilha Veras Neto  
(Orientador - FURG)**



**Dr.ª Paula Corrêa Henning  
(PPGEA/FURG)**



**Dr. Érico Kunde Corrêa  
(UFPEL)**

F141o Facin, Marcio Andre  
O Olhar da Educação Ambiental sobre a Participação dos  
Conselhos Municipais de Meio Ambiente na Construção de  
Políticas Ambientais / Marcio Andre Facin. – 2011.  
109 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio  
Grande – Programa de Pós-Graduação em Educação  
Ambiental.

Orientador: Dr. Francisco Quintanilha Veras Neto.

1. Educação Ambiental. 2. Democracia. 3. Conselhos  
municipais de meio ambiente I. Veras Neto, Francisco  
Quintanilha. II. Título.

CDU 504:37

## Agradecimentos

Ao término deste trabalho, emergem em minha memória muitos fatos, acontecimentos, desafios, sentimentos, conquistas, em suma, toda a minha caminhada até chegar nesta etapa. Foi uma experiência muito importante na minha vida e que me proporcionou profundas reflexões. Mas esta vitória não foi realizada sozinha. Ao longo da caminhada pude contar com o apoio de muitas pessoas queridas, às quais agradeço, não como mera formalidade da academia, mas para expressar meu profundo agradecimento e gratidão a todas.

Ao Professor, orientador e amigo, Dr<sup>o</sup>. Francisco Quintanilha Veras Neto, a quem me faltam palavras para agradecer. Nele encontrei o exemplo do verdadeiro mestre, dedicado, competente e humano. Sua confiança, dedicada orientação, experiência e carinho foram imprescindíveis durante nossa convivência. A ele, minha eterna gratidão!

Aos ilustres Professores que compuserem a banca de qualificação da presente dissertação e que ora fazem parte da defesa deste trabalho a minha imensa gratidão pelos apontamentos e correções da trajetória da pesquisa, observações sem a qual não teria alcançado o êxito desejado.

Agradeço também à todas as pessoas que auxiliaram-me no processo de inspiração, desenvolvimento e finalização da presente pesquisa, salientando-se em especial o nome do Prof. Antonio Carlos Porciuncula Soler, pessoa na qual fica plenamente evidenciado um exemplar comprometimento com a causa ambiental, sendo um dos principais articuladores do colegiado ao qual utilizamos como objeto de pesquisa.

Aos professores e funcionários com quem tive contato na PPGEA/FURG, por me atenderem com tanta atenção e interesse em todos os momentos que precisei.

Às colegas do curso e do grupo de pesquisa GTJUS - Grupo Transdisciplinar em Pesquisa Jurídica para a Sustentabilidade pelo conhecimento compartilhado e pela agradável convivência nestes anos de curso.

Aos meus companheiros do policiamento ambiental da Brigada Militar do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas a profunda gratidão por terem compartilhado momentos de lutas em prol da defesa do meio ambiente, circunstâncias as quais julgo serem a fonte inspiradora deste trabalho.

Aos meus pais, José e Iolanda, os quais jamais conseguirei agradecer, primeiro pela vida que veio de vocês, pelos ensinamentos, pelo amor incondicional, ajuda, e, principalmente, por fazerem parte de minha vida. Amo vocês!

Aos meus irmãos, Marcelo e Ligia: agradeço por tê-los como irmãos, pelos exemplos de atitude em suas condutas pessoais e profissionais e por nossos, escassos, mas prazerosos momentos de convivência familiar.

Aos demais amigos e familiares que direta e indiretamente estiveram presentes, obrigada por vibrarem com as minhas conquistas.

À minha esposa, Helenara Plaszewski Facin, meu amor, amiga, eterna companheira, agradeço a compreensão pelas ausências, inquietações e insônias. Obrigada pelo incentivo e, principalmente, por compartilhar sonhos e realizações.

À minha querida Juliana, minha filha amada, a gratidão incondicional por seres esta pessoa tão especial que és. Tua compreensão, colaboração, carinho e sensibilidade foram fatores decisivos para que seu pai pudesse concluir mais esta jornada. Te amo filha!!!

E, por fim, a todos os seres vivos do planeta dedico este trabalho!

Marcio Andre Facin

## Resumo

Em tempos que a pauta ambiental assume destacada visibilidade no cerne das discussões planetárias, importante aprofundar-se o debate acerca das possíveis soluções que visem o enfrentamento da grave situação vivenciada no âmbito global. Para que haja a possibilidade de obter-se êxito no encaminhamento desta questão, imprescindível que o processo de mudança de comportamento passe pela efetiva participação daqueles que ao longo dos séculos vêm, indiscriminadamente, dizimando os recursos naturais do planeta. Diante deste preocupante cenário, resta à espécie humana voltar-se para a construção de políticas ambientais que transformem o atual contexto, buscando-se alternativas por meio dos diversos espaços participativos disponibilizados pelo estado democrático. Desta maneira, vislumbra-se nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente uma excelente alternativa para que se coloque no centro dos debates todos os segmentos envolvidos, construindo-se alternativas que garantam qualidade de vida às presentes e futuras gerações. Por meio de uma abordagem detalhada acerca da criação e funcionamento do COMPAM - Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas, ter-se-á o propósito de demonstrar os entraves pelos quais estes colegiados enfrentam para empreenderem seu papel na construção de políticas públicas ambientais.

**Palavras-chave:** Democracia; Conselhos; Conselhos Municipais de Meio Ambiente.

## **Abstract**

In times that the environmental agenda assumes prominent visibility at the heart of discussions planetary important to deepen the debate about possible solutions aimed at coping with the serious situation experienced globally. So there is the possibility of obtaining success in addressing this issue, essential to the process of behavior change go through the effective participation of those who throughout the centuries have indiscriminately decimating the planet's natural resources. Faced with this worrying scenario, the human species left turn to the construction of environmental policies that transform the current context, seeking alternatives through various participatory spaces provided by the democratic state. Thus, one glimpses the Municipal Councils of Environment an excellent alternative to that place in the center of debates all segments involved, building up alternatives that ensure quality of life for present and future generations. Through a detailed approach on the creation and operation of COMPAM - City Council Environmental Protection Pelotas, will have the purpose of demonstrating the obstacles faced by which these boards to undertake their role in building public environmental policies.

**Keywords:** Democracy; Councils, Municipal Councils Environment.

## Lista de Figuras

<b>Figura 1:</b> Jornal Folha de São Paulo, 1984 .....	68
<b>Figura 2:</b> Mapa do Estado .....	75
<b>Figura 3:</b> Atividade de campo do COMPAM às margens da Laguna dos Patos em 2006 - Fonte Site do CEA .....	76
<b>Figura 4:</b> Ata de Nº 1 .....	86
<b>Figura 5:</b> Ata de Nº 6 .....	88
<b>Figura 6:</b> Notícia do Jornal do Diário Popular .....	89
<b>Figura 7:</b> Imagem mostra processos danificados pela infiltração d'água	95
<b>Figura 8:</b> Documentos molhados sobre a mesa da Secretaria Executiva	96
<b>Figura 9:</b> 26/03/2009 - Imagem mostra o ambiente da reunião, com pessoas Acumuladas dentro de uma sala a qual, em muitas reuniões, sequer dispõe de sistema de ventilação. ....	97

## Lista de Quadros e Gráficos

<b>Gráfico 1:</b> Percentuais de representação .....	61
<b>Gráfico 2:</b> Representantes .....	65
<b>Gráfico 3:</b> Órgãos que compõem CONSEMA .....	66
<b>Gráfico 4:</b> Percentuais de municípios – Fonte IBGE 2010 .....	73
<b>Quadro 1:</b> Alterações do COMPAM .....	83
<b>Gráfico 5:</b> Tipos de Pauta .....	94

## Lista de siglas e abreviaturas

- 4º BPM** - 4º Batalhão de Polícia Militar
- AGAPAN** - Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural
- APM** - Academia de Polícia Militar
- BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BM** - Banco Mundial
- CAIAPAM** – Cadastro Municipal de Instrumentos e Atividades de Defesa Ambiental
- CEA** - Centro de Estudos Ambientais
- CMMA** - Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente
- CNEA** – Cadastro Nacional de Entidades Ambientais
- COMPAM** - Conselho Municipal de Proteção Ambiental
- CONAMA** – Conselho Nacional de Meio Ambiente
- EA** - Educação Ambiental
- ECO-92** - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
- FMI**- Fundo Monetário Internacional
- IBAMA** - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE**- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- MMA** - Ministério do meio Ambiente
- ONGs** - Organizações não Governamentais
- OP** - Orçamento Participativo
- PATRAM** - Patrulha Ambiental
- PNMA** - Política Nacional de Meio Ambiente
- PT**- Partido dos Trabalhadores
- RI** - Regimento Interno
- RIO-92** - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- SISNAMA** - Sistema Nacional de Meio Ambiente
- SQA** - Secretaria de Qualidade Ambiental

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	12
<b>1 Origem e justificativa da pesquisa</b> .....	15
1.1. Trajetória para compreender as origens desse estudo .....	15
1.2. Questão de pesquisa e os objetivos .....	19
<b>2 Encaminhamentos Metodológicos</b> .....	21
2.1. Delineamento da pesquisa.....	21
2.2. Coleta e análise de dados .....	23
<b>3 Perspectivas Conceituais</b> .....	27
3.1 Democracia e Participação.....	27
3.2 Contextualizando aspectos da Educação Ambiental .....	36
<b>4 Os Conselhos de Meio Ambiente</b> .....	47
4.1. Origens dos Conselhos .....	47
4.2. A gênese dos Colegiados Ambientais .....	52
4.2.1. O Conselho Nacional de Meio Ambiente .....	58
4.2.2. O Conselho Estadual de Meio Ambiente .....	62
4.3. Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA) .....	67
<b>5 O Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas</b> ....	75
5.1. Aspectos gerais e ambientais do município de Pelotas .....	75
5.2. Origens e competência legal do COMPAM .....	78
5.3. Aspectos funcionais do COMPAM .....	90
5.4. Descrição e análise dos dados .....	93
<b>Considerações Finais</b> .....	100
<b>Referências</b> .....	103

## Introdução

No momento em que o debate acerca da degradação ambiental toma proporções jamais vistas na história da humanidade, torna-se imprescindível aprofundar as discussões em torno de alternativas que visem encaminhar soluções para essa problemática que aflige os habitantes do planeta.

Sem dúvida alguma, os problemas ambientais vividos no mundo de hoje são frutos de severas intervenções antrópicas, cuja origem reside em condutas que limitam-se a pensar no desenvolvimento eminentemente econômico, composto por organizações que determinam o rumo financeiro, produtivo e de fabricação de material bélico. Seja por intermédio de corporações transnacionais ou pela ação de hegemonias imperialistas de algumas nações, tem ficado evidenciada a prática avassaladora causada por esses organismos, dando origem a intensos desequilíbrios ambientais, a ponto de comprometer a vida nas suas mais diversas formas.

Sendo os integrantes da espécie humana os únicos responsáveis pela devastação ambiental que ora vivenciamos, nada mais coerente do que relegarmos a esses, ou seja, a todos nós, a responsabilidade de mudar a iminente e ameaçadora trajetória que nos conduz a desconhecidos e temerários cenários, cujos prognósticos colocam em xeque inclusive a própria existência do ser humano.

No rastro deste inquietante panorama global é que apresentamos a presente pesquisa, na pretensão de estabelecer um levantamento a respeito de uma das iniciativas que vem sendo empreendida pela sociedade organizada, a qual, por intermédio de suas estruturas político-administrativas, vem estabelecendo a discussão de temas ambientais por intermédio de órgãos colegiados denominados Conselhos de Meio Ambiente, os quais possibilitam o exercício de uma democracia direta e participativa, característica de fundamental importância na elaboração das políticas públicas.

No caso específico do presente estudo, investigar-se-á o COMPAM – Conselho Municipal de Proteção Ambiental sediado em Pelotas, cidade que usufrui de relevante expressão no contexto histórico, político, social e ambiental no estado do Rio Grande do Sul.

Pelotas é considerada importante pólo da metade-sul do estado do Rio Grande do Sul, pelo grande número de estabelecimentos industriais e comerciais. (FRANCO, 1997, p. 167)

Um dos municípios mais antigos do Estado. Possui muitos prédios de arquitetura neoclássica, entre os quais se destacam a Catedral São Francisco de Paula, o Teatro Sete de Abril, o Mercado Municipal e o Cine Teatro Guarany (RAPOSO, 2004, p. 114).

Importante ressaltar que o interesse pelo presente estudo foi suscitado a partir de participações em reuniões do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas, local frequentado por este pesquisador entre os anos de 2001 a 2010 na qualidade de representante da instituição na qual encontrava-me atrelado profissionalmente, a Polícia Ambiental da Brigada Militar, tendo ocupado assento como membro de entidade governamental, em espaço obtido por intermédio de processo eletivo próprio.

Não obstante o envolvimento natural que a atuação no colegiado propicia, por três biênios consecutivos oportunizou-se integrar a coordenação do Conselho, fato que, no transcorrer das plenárias e demais atividades, proporcionou uma relação ainda mais efetiva com os temas abordados, com as rotinas de trabalho e com as decisões exaradas pelo referido órgão.

Ao mesmo tempo em que dispunha-se de um acompanhamento cotidiano das atividades realizadas pelo colegiado, passou-se também a manter um contato mais estreito com as principais dificuldades que afetam o funcionamento do mesmo, bem como das adversidades verificadas no sentido de pôr em prática as deliberações tomadas pela plenária.

A partir da premissa de que os Conselhos Municipais de Meio Ambiente são espaços destinados a “colocar em torno da mesma mesa os órgãos públicos, os setores empresariais e políticos e as organizações da sociedade civil”, sendo instrumento para o “exercício da democracia, educação para a cidadania e para o convívio entre setores da sociedade com interesses diferentes”<sup>1</sup>, o objetivo da pesquisa abrangeu, fundamentalmente, uma apuração no sentido de verificar em que medida este órgão representativo, na localidade de Pelotas, tem discutido e colaborado com a temática ambiental.

---

<sup>1</sup> Conceito extraído do sítio eletrônico Oficial do Ministério do Meio Ambiente, obtido no endereço <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=123&idConteudo=6375&idMenu=5478>

Com base nesse contexto, e acreditando na “ideia de que a democracia deva ser radicalizada para que superemos o desafio ambiental” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 117), espera-se que a presente pesquisa contribua no sentido de motivar a coletividade acerca da importância da participação de todos no processo de construção de um mundo ambientalmente sustentável.

Assim, as origens e justificativas da pesquisa serão apresentadas no capítulo seguinte, a fim de determinar um melhor entendimento do assunto proposto neste trabalho.

## **1 Origem e Justificativa da Pesquisa**

### **1.1 Trajetória para compreender as origens desse estudo**

Pensar sobre as origens do presente trabalho me remete a conjeturar sobre os motivos que impulsionaram a escolha da temática em pauta para pesquisar, ressaltando-se que este comportamento me leva a profundas reflexões a respeito de minha trajetória de vida.

Ao fazer o exercício de voltar às origens, recordo-me que, desde minha infância, tinha uma atração pelas questões vinculadas à preservação dos animais, das plantas, dos rios, enfim, da natureza como um todo. Brota em minha memória cenas como minha profunda desaprovação no momento em que meu irmão, ao brincar, prendia formigas em uma caixinha de fósforos. Lembro-me que enquanto muitos de meus colegas de ensino fundamental, à época chamado de ensino de 1º grau, viajavam de Porto Alegre para o litoral norte, onde curtiam as férias nas agitadas praias gaúchas, eu desfrutava, com muita alegria, da opção de visitar meus tios que residiam em cidades do interior do estado, local onde me divertia muito, especialmente quando tinha a oportunidade de acampar junto a regiões pouco impactadas pelo homem.

Passaram-se os anos. Terminou o período que compreende a adolescência e, em virtude da necessidade de buscar a independência financeira, decidi prestar um concurso público a nível estadual. Influenciado por amigos, tomei a iniciativa de fazer um concurso para ingresso na carreira de oficial da Brigada Militar<sup>2</sup>, tendo obtido êxito no referido processo seletivo.

Ao longo de quatro anos na Academia da Polícia Militar, em regime de semi-internato, passei a estudar várias disciplinas vinculadas ao tema da segurança pública. Dentre as matérias que mais me chamavam a atenção, estava uma denominada policiamento ambiental, a qual tratava das ações de proteção ambiental desempenhadas pela Corporação.

---

<sup>2</sup> Forma como é chamada a Polícia Militar no Estado do Rio Grande do Sul.

Encerrado o curso, em novembro de 1995, fui transferido para a cidade de Pelotas, local onde desempenhei várias funções junto ao 4º BPM – 4º Batalhão da Brigada Militar, unidade de policiamento ostensivo que coordena as ações da polícia militar em Pelotas. Entre as inúmeras repartições existentes no novo local de trabalho estava a PATRAM – Patrulha Ambiental, uma pequena célula que, entre outras atividades, exerce tarefas direcionadas à proteção do meio ambiente. Como já havia me interessado pela temática na Academia, passei a almejar a função existente junto ao policiamento ambiental.

Aquilo que era uma pretensão acabou por realizar-se em 2000, ano em que tive a grata satisfação de ter sido designado como coordenador da então Patrulha Ambiental do 4º BPM, fato que considero um marco em minha vida, pois a partir daí passei a intensificar as ações em favor da preservação ambiental.

Motivado com a nova atribuição, tratei de reunir-me com os integrantes daquela equipe, os quais passaram a municiar-me de inúmeras informações que compunham suas expectativas em relação ao futuro daquele grupo de policiais. A partir daí, comecei a compreender melhor as dificuldades enfrentadas por quem trabalha com atividades atreladas à proteção do meio ambiente, especialmente quando essas práticas atentam contra os padrões lucrativos empreendidos por pessoas físicas e/ou jurídicas responsáveis pelo des-envolvimento econômico.

Des-envolver é tirar o envolvimento (a autonomia) que cada cultura e cada povo mantém com seu espaço, com seu território; é subverter o modo como cada povo mantém suas próprias relações de homens (e mulheres) entre si e destes com a natureza; é não só separar os homens (e mulheres) da natureza como, também, separá-los entre si, individualizando-os. (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 81)

Uma das grandes preocupações externadas pelos membros da PATRAM era que não estavam sendo empregados no trabalho de tutela as normas ambientais vigentes. Os regramentos protegiam um vasto espectro de recursos naturais. No entanto, as operações eram voltadas apenas ao combate à caça ilegal, à pesca predatória e às infrações de cunho florestal, não fazendo parte do dia a dia policial as ações direcionadas à prevenção e repressão de outras ilegalidades tais como o funcionamento de empreendimento sem a autorização do órgão ambiental competente, o uso indiscriminado de agrotóxicos, a mineração irregular, a poluição

industrial, a poluição sonora, entre outras tipificações estabelecidas pela legislação ambiental.

Outro fator que revelava a dificuldade que se avizinhava foi a informação de que, como os membros da PATRAM integravam um órgão responsável pelo policiamento ostensivo geral, no caso o 4º BPM, costumeiramente o grupo era desviado de sua missão precípua para ser empregado em eventos que exigiam a presença de um maior contingente policial, a exemplo de jogos de futebol, carnaval, passeatas, espetáculos artísticos, manifestações, entre outros acontecimentos cuja expectativa de público fosse significativa.

De igual forma, em face do emprego no meio rural, as PATRAM's também eram deslocadas para atividades de repressão ao crime de abigeato, ou seja, do furto de gado, circunstância que, via de regra, zelava pelo patrimônio de um pequeno número de proprietários rurais envolvidos com o ramo da pecuária. Aqui cabe mencionar o testemunho deste pesquisador, o qual, no decorrer da sua atividade policial, anterior ao ano 2000, vislumbrara, em diversas oportunidades, que as equipes de patrulhamento ambiental eram empregadas com programações específicas para coibir práticas desta natureza, relegando assim o combate dos ilícitos ambientais a segundo plano, fato que não tinha a concordância da maioria daqueles que faziam parte da patrulha. Neste viés, mais preocupante ainda foi a informação de que parte significativa da manutenção das viaturas empregadas pela PATRAM eram bancadas pela entidade representativa dos proprietários rurais, fato que incomodou-me sobremaneira por entender que não poderíamos ser patrocinados por aqueles que em breve seriam fiscalizados.

Transposta a etapa de levantamentos preliminares sobre a trajetória do policiamento ambiental exercido pela PATRAM, passei a integrar aquela equipe de modo a somar esforços na busca de melhores condições para o trabalho e de uma maior autonomia no planejamento e na execução operacional, a fim de priorizar as ações de proteção ambiental, motivo pelo qual entendia ser criada uma Patrulha Ambiental.

Neste sentido, comecei a trilhar, juntamente com meus companheiros, um espinhoso caminho, onde, além de buscar a motivação e o auxílio daqueles que compunham o setor na Corporação, foi necessário valer-se da parceria de outros segmentos da sociedade, especialmente aqueles que demonstravam compromisso para com as questões ambientais. Aqui cabe, por uma questão de justiça e

reconhecimento, ressaltar alguns desses organismos: Ministério Público Estadual, Organização Não Governamental Centro de Estudos Ambientais (CEA), Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM).

Diante da perspectiva de encontrar no COMPAM um espaço aberto e democrático para discussão das problemáticas ambientais, bem como de obter a oportunidade de participar dos debates atinentes ao tema, a partir daquele momento passei a buscar a participação institucional do policiamento ambiental naquele colegiado.

Posteriormente, no ano de 2001<sup>3</sup>, tendo em vista os esforços empreendidos por gestores públicos que dispunham de coerência e sensibilidade ambiental, uma nova estruturação foi propiciada ao policiamento ambiental da Brigada Militar, agregando as patrulhas ambientais já existentes de maneira a unificar e padronizar procedimentos em todo o Estado do Rio Grande do Sul.

Considerando-se a importância da região no cenário estadual, Pelotas foi designada para receber uma das sete sedes de comando operacional. Designada inicialmente como 7ª e depois como 3ª Companhia de Policiamento Ambiental, a nova estrutura, agora regional, passou a ter a responsabilidade de atender às demandas ambientais em 29 municípios da região, incluindo-se, além de Pelotas, cidades como Rio Grande, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Camaquã, Jaguarão e Santa Vitória do Palmar.

Tendo em vista uma prévia experiência com a atividade, além do fato de estar cursando, à época, um curso de especialização em Direito Ambiental, acabei sendo convidado para ser o comandante da nova Companhia de Polícia Ambiental instalada na região, fato que muito me honrou e me motivou a mergulhar numa intensa jornada de trabalhos.

Motivados pelo fato de não mais estarem atrelados às práticas correntes do policiamento geral e do combate ao abigeato, pois a vontade de trabalharem exclusivamente com o policiamento ambiental era uma demanda encaminhada já a bastante tempo, os policiais, mesmo com severas carências no que tange a meios

---

<sup>3</sup> Naquele momento, o Estado do Rio Grande do Sul era administrado por um governo que levava consigo o lema de ser “democrático e popular”. Vinculado ao Partido dos Trabalhadores, as propostas socioambientais defendidas pelos integrantes daquele governo foram fatores que determinaram a estruturação do Batalhão de Polícia Ambiental.

materiais, desdobravam-se no sentido de mostrar a seus gestores que a decisão de desvinculá-los para uma atividade específica, era uma deliberação acertada.

Mesmo diante de uma árdua rotina de afazeres, em razão da maior autonomia administrativa e operacional, foi possível aproximar-se de maneira mais efetiva dos segmentos tidos como parceiros na tarefa de proteger o meio ambiente. Dentre eles referencio, em caráter especial, o COMPAM, colegiado pelo qual dediquei distinta atenção, passando a frequentar com maior assiduidade e participação, fato que resultou num maior e melhor entrosamento com os entes, governamentais e não governamentais que faziam parte daquele colegiado.

Diante da aproximação com os membros que compunham o Conselho, a partir do ano de 2003 o segmento de policiamento ambiental da Brigada Militar, seguindo as devidas formalidades estipuladas aos pleitos eleitorais que ocorrem bianualmente, passou a ocupar espaço na coordenação do COMPAM, fazendo com que este pesquisador tivesse um elo ainda mais próximo com os demais conselheiros. Foram momentos de grande aprendizado, sobretudo quando o papel a ser desempenhado era o de mediador da plenária, momentos em que, por vezes, tinha-se de incentivar a participação mais ativa dos membros e, em outros, exigia-se uma atuação no intuito de conter asperezas impelidas por opiniões divergentes entre os diversos segmentos.

## **1.2 Questão de pesquisa e os objetivos**

A partir da inserção mais assídua às rotinas e debates realizados no COMPAM, fosse como participante ou como mediador, tive a possibilidade de melhor compreender a dinâmica empreendida pelo Conselho, bem como perceber a dificuldade de serem construídas soluções coletivas, levando-se em consideração as demandas pautadas nas plenárias.

Em meio às adversidades experienciadas no policiamento ambiental, no COMPAM e em outros ambientes que passei a frequentar em razão da função exercida, julguei ser importante retornar aos bancos acadêmicos a fim de reencontrar neles um espaço adequado para aprofundar as discussões em torno dos problemas ambientais vivenciados, motivo pelo qual envidei esforços no sentido de

ingressar no mestrado em Educação Ambiental da FURG – Universidade Federal do Rio Grande.

Obtido o êxito nesta empreitada, tive a oportunidade de ampliar as discussões ambientais vivenciadas no meio acadêmico, ambiente no qual passei a desenvolver a presente pesquisa, acreditando que, por intermédio de uma investigação acerca do colegiado de meio ambiente de Pelotas, poderia deixar uma contribuição à sociedade no sentido de seguirmos a luta por um mundo mais justo e sustentável.

Estando envolvido com as problemáticas ambientais evidenciadas por intermédio do COMPAM, inúmeras preocupações passaram a me inquietar, tais como: O Conselho estaria cumprindo com o papel estipulado pela norma que o instituiria? A pauta estabelecida para as audiências teria relação com os principais problemas ambientais diagnosticados no município? Em que proporções os assuntos pautados nas reuniões estabelecem sugestões de soluções aos problemas ambientais locais, diagnosticados como centrais? É possível afirmar-se que as deliberações têm contribuído significativamente para com a sustentabilidade ambiental de seus municípios? Os poderes públicos locais teriam proporcionado estrutura adequada para que seus Conselhos desenvolvessem as atividades?

Diante disso, comecei a refletir sobre essa série de inquietações em busca de desvendar, com a realização desta pesquisa, a seguinte questão: na perspectiva da educação ambiental, o Conselho Municipal de Meio Ambiente trata-se de um ente propositivo no que tange às políticas públicas no município de Pelotas?

A forma como foram tratados os dados da referida pesquisa será exposta no capítulo seguinte.

## **2 Encaminhamentos Metodológicos**

### **2.1 Delineamento da pesquisa**

Neste capítulo, serão explicitadas e justificadas as decisões de natureza teórico-metodológicas assumidas no planejamento e no desenvolvimento da investigação. Desta forma, os objetivos e o tipo de estudo realizado serão apresentados, descrevendo-se os instrumentos e procedimentos da investigação, bem como o tratamento dos dados.

Nesta direção, antes de apresentar a organização da pesquisa, é importante mencionar a primeira preocupação: a atenção no concernente à sua relevância científica e social, fato que significa pensar no compromisso social que o presente estudo demanda, ou seja, é imprescindível que a pesquisa esteja comprometida com o processo educativo ambiental.

Juntamente com a busca de uma verdadeira contribuição enquanto produção do conhecimento com qualidade, surge a preocupação metodológica com as seguintes questões: Como melhor fazer a investigação? Por onde começar?

Procurando-se trilhar o melhor caminho para a pesquisa no processo de produção de conhecimentos sobre a realidade estudada, deparou-se, pós banca de qualificação, com algumas sugestões e solicitações no sentido de observar a necessidade de um recorte temporal no estudo proposto, bem como de escolhas de determinados materiais, levando-se em conta a natureza da dissertação, e atentando-se para o lapso temporal previsto para um Curso de Mestrado, suas demandas teóricas e o próprio processo de investigação.

Desta maneira, as argumentações até aqui retratadas remetem este pesquisador às ideias de Minayo (2007), o qual alerta para três distintas dimensões da pesquisa, sendo elas: as escolhas teóricas, as técnicas que possibilitaram a construção do estudo e as relações/articulações que o pesquisador construiu no estudo.

Nesse sentido, é válido destacar que nenhuma teoria, por mais elaborada que seja, consegue dar conta de explicar um fenômeno e um processo na sua totalidade, circunstância que acarreta para o pesquisador a necessidade de separar

e recortar os aspectos relevantes de uma determinada realidade, assim podendo trabalhá-los.

Da mesma maneira, na medida em que o pesquisador realiza a pesquisa, torna-se importante fazer-se uma distribuição do tempo para realização do estudo, devendo-se considerar aspectos tais como o período do curso e o número de pessoas selecionadas a participar da investigação conforme a finalidade do estudo.

Nessa perspectiva, é importante frisar que, quanto maior o envolvimento do pesquisador com o campo de pesquisa, melhor será o processo de investigação, pois assim são criadas condições para que esse seja captado e fenômenos estudados tenham significado.

Diante disso, passo à descrição do estudo, porém sem antes destacar que pesquisar fenômenos e realidades que levam à produção do conhecimento não devem estar amparados pelo olhar do senso comum, mas pela conexão entre bases epistemológicas, teóricas e metodológicas.

Para fins de realização desta pesquisa, optou-se pela metodologia de caráter qualitativo, visto que esta abordagem atua de maneira a considerar a compreensão, a inteligibilidade de fenômenos sociais e o significado e a intencionalidade que lhes atribuem os atores, como explica Minayo (2007).

Neste caminho, salienta-se que a pesquisa realizada é de caráter descritivo e explicativo, acrescentando-se que foi desenvolvida a partir da abordagem qualitativa com o intuito de descrever, compreender e interpretar o fenômeno, privilegiando as especialidades e particularidades de um fenômeno.

No que tange à opção pela combinação dos tipos de pesquisa descritiva e explicativa, esta se dá pelo fato de que ambas estabelecem uma relação de complementaridade e continuidade entre si. Para tanto, Gil (2002, p. 45) esclarece que o conhecimento aprofundado da realidade, a explicação desse fato, bem como a identificação dos fatores que a determinam exigem que esteja suficientemente descrita e detalhada, assumindo a ótica de que a pesquisa não é uma realidade definitiva, nem dogmática, embora prescindida do rigor para um trabalho percuciente.

Nesta esteira ao ser desenvolvida a partir da perspectiva qualitativa, esta investigação visa entender as especificidades do problema e sua relação com a totalidade, considerando-se as situações na complexidade que lhes é inerente.

## 2.2 Coleta e análise dos dados

Concernente à coleta de dados, para efeitos de efetivação da pesquisa, a mesma foi realizada a partir de dois tipos de fontes: escrita e oral. Sobre esta metodologia, relevante é destacar que muitos historiadores, ao fazerem uso das fontes orais, se interrogam sobre a pertinência da expressão história oral ou fontes orais. Nesse viés, entende-se como pertinentes as ideias trazidas por Joutard (1996, p.56), o qual afirma:

Na América Latina, muitos utilizam as fontes orais de modo predominante, mas não exclusivo. Assim, eles também preferem falar em uso de fontes orais na pesquisa e não história oral (Schwarzstein) [...]. O mesmo pensam muitos arquivistas para quem a expressão fontes orais é mais exata na medida em que se trata de uma fonte entre outras [...]. De minha parte considero, como a maioria de meus colegas, que a expressão “fontes orais” é metodologicamente preferível e que a expressão “história oral” é terrivelmente ambígua, para não dizer inexata.

Seguindo essa linha de raciocínio, optou-se pelo uso da terminologia fonte oral por acreditar ser uma denominação mais ampla e aceita entre os pesquisadores. Conforme GARRIDO (1992/1993), elas são “uma ferramenta indispensável na pesquisa”, motivo pelo qual buscou-se a reconstrução de aspectos da história do COMPAM através de uma entrevista – fonte oral – com um dos membros que vem, ao longo dos últimos 17 anos, acompanhando, com muita assiduidade, a trajetória do Conselho desde o ano de 1994. Ainda que se saiba que cada pessoa é um ser único e singular, os relatos do entrevistado revelaram muitos aspectos importantes para o estudo, os quais poderão ser identificados a partir das narrativas e da análise documental.

Ainda com relação à fonte oral, ressalta-se que a mesma foi coletada por intermédio de entrevista semiestruturada, gravada e transcrita, lembrando ser uma técnica muito utilizada na coleta de dados da pesquisa qualitativa, a qual tem por objetivo a busca de informações através da “fala” dos sujeitos a serem entrevistados. A opção pela entrevista semiestruturada justifica-se por se tratar de uma técnica que permite ao entrevistado responder o que considera significativo usando seus critérios. Ao mesmo tempo, esse instrumento possibilita desenvolver uma relação pessoal entre pesquisador e pesquisado.

Com relação à entrevista, da mesma forma cabe destacar que, conforme explica Triviños (2007, p. 146), essa “valoriza a presença do investigador e também oferece possibilidades para que o informante alcance a liberdade e espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação”.

Ainda sobre a entrevista realizada, também é determinante frisar que o uso desta técnica privilegiou, no que tange à escolha do entrevistado, a qualidade e não a quantidade de relatos, ressaltando-se que, de certa forma, tal comportamento fora lembrado pela banca de qualificação ao ser mencionado que a entrevista, por vezes, torna os dados repetitivos, momento em que fora registrada a preferência pela coleta de observações pessoais.

Não obstante, de posse do material fruto da coleta de dados, foi efetuada a transcrição das entrevistas, bem como procedida a apreciação dos dados, utilizando-se os princípios da Análise de Conteúdo, posto que esse enfoque constitui-se em um conjunto de técnicas de análise de comunicação “visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens” (BARDIN, 1979, p. 42).

Na perspectiva de buscar informações necessárias para dar suporte teórico às interlocuções desenvolvidas durante a tessitura do texto, utiliza-se análise documental, onde foram analisadas as atas das reuniões de Plenário no período compreendido entre 2009 e 2010, e o Plano Ambiental da Cidade de Pelotas e Relatório Anual da Qualidade Ambiental de 2002, documentos esses que atribuem um diagnóstico que contempla os principais problemas ambientais da cidade.

Sobre o recorte temporal atribuído às atas, tal circunstância é justificada em decorrência de serem esses anos – 2009 e 2010 – os dois últimos pelos quais este pesquisador esteve participando como membro do Conselho. A partir do ano de 2011, em virtude do meu afastamento das atividades vinculadas ao Batalhão Ambiental da Brigada Militar, entidade que possui assento no Conselho, não mais houve a possibilidade de acompanhar *in loco* as atividades desenvolvidas pelo colegiado.

Na busca de obter o êxito desejado em relação ao objetivo geral da pesquisa, além dos dados coletados quando da entrevista, foram consideradas as informações exaradas por meio das atas de reuniões dos anos de 2009 e 2010, sendo esses documentos acessados através de uma busca feita nos arquivos do COMPAM. Da

mesma forma, foi realizada uma análise no que tange ao conteúdo do diagnóstico ambiental do município, o qual foi localizado através de levantamentos efetuados junto à sede da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, situada em Porto Alegre, estando tal documento anexo junto ao processo administrativo que trata da permissão para que a cidade possa licenciar empreendimentos de baixo impacto ambiental.

Com relação ao conjunto de dados coletados, conforme depreende-se das ideias de Queiroz (1988, p.18), “a narrativa oral, uma vez transcrita, se transforma num documento semelhante a qualquer outro texto escrito [...]”. Também GARRIDO (1992, 1993, p.34) aponta que se trata, portanto, “de incorporar tais fontes orais como uma fonte documental a mais”. Logo, as fontes orais e escritas têm valor análogo, o mesmo *status*, reconhecido o prestígio da primeira sem a ideia da necessidade de comprovação para validar o relato, pois ambos os registros podem conceber informações relevantes, mas de distintos aspectos.

Quanto à análise dos dados, esta foi feita a partir da análise de conteúdo, a qual é sinalizada por Bardin (1979, p. 36) como um conjunto de técnicas de análise de comunicação “visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo da mensagem, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção desta mensagem”. O emprego desse método de análise possibilita, conforme adverte Triviños (2007, p.160), “desvendar ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes, etc., que a simples vista não se apresentam com a devida clareza”.

A realização de uma análise de conteúdos, conforme alerta Bardin (1979), pressupõe etapas básicas: a *pré-análise*, em que o pesquisador realiza uma organização da análise; a *exploração do material*, composta pela codificação em que são feitos os recortes (escolha das unidades a serem estudadas), pelas agregações (escolha das categorias de análise) e pelas enumerações (escolha das regras de contagem); a *categorização*, que consiste na classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos; e as *inferências*, que são as deduções que o pesquisador faz a partir do tratamento dos dados coletados.

Considerando-se todos os apontamentos acima mencionados e ainda o fato da análise do material escrito estar entrelaçado à fonte oral, bem como a circunstância de estar consciente quanto aos limites e às possibilidades de explorar-

se todo esse conjunto de informações, lancei-me para esta árdua, mas aprazível tarefa de realizar o presente estudo.

Desta forma, se faz necessário expor alguns conceitos e definições acerca do assunto desta pesquisa.

### 3 Perspectivas Conceituais

#### 3.1 Democracia e Participação

Bastante pronunciada na atualidade, a palavra democracia remonta à Grécia Antiga onde, em meados de 508 a.C. teve origem um sistema de governo que utilizou tal nomenclatura. Apesar da etimologia da palavra nos conduzir a ideia de governo do povo (*demo*=povo e *kracia*=governo), o regime implantado pelos atenienses mostrou-se nada democrático na acepção da palavra.

Mantido sob um regime de escravidão, onde a segregação de jovens, mulheres, crianças e estrangeiros eram práticas comuns daquela urbe, o regime propiciava a participação apenas daqueles que eram considerados cidadãos, ou seja, de uma minoria composta de homens adultos, os quais necessariamente eram filhos e netos de atenienses.

Embora tenha permeado diferentes períodos, o regime chamado democrático vem perpetuando-se diante dos distintos modelos societários, porém em circunstâncias totalmente diferenciadas. Nesse viés, as características apresentadas sofreram transformações, como nos esclarece Bobbio (1991, p. 39, 40):

Na acepção descritiva da palavra, os antigos entendiam por democracia a democracia direta; para os modernos, ela é a democracia representativa. Quando falamos de “*democracia*” a primeira imagem que nos vem à mente é a do dia das eleições. - longas filas de cidadãos que esperam sua vez de depositar o voto na urna. (...) Em suma, o voto com que se faz coincidir o ato mais relevante de uma democracia contemporânea não é o que decide sobre alguma coisa, mas o que elege quem vai decidir. (...) Para os antigos, a imagem da democracia era completamente distinta. Quando falavam em “democracia” pensavam numa praça, ou assembleia, que os cidadãos eram convocados a tomar, eles próprios, as decisões de governo. Este era o significado literal da palavra: o poder dos *demos*, como acontece hoje.

Transpondo-se ao século XVIII, verifica-se a existência de pensadores que trabalharam com a concepção de democracia participativa. Numa de suas principais obras, designada *O contrato social*, publicada em abril de 1762<sup>4</sup>, Jean Jacques

---

<sup>4</sup> Informação extraída da obra *Dicionário Rousseau/n.j.h.* (DENT, 1996, p. 25).

Rousseau<sup>5</sup> identifica duas proposições referentes à importância da participação democrática. Primeiramente mencionara que seria importante porque propiciaria a cada cidadão a oportunidade de participar na tomada de decisão política, sendo que a importância estaria no fato de que essa forma de democracia permitiria a expansão da cidadania e a inclusão daqueles que, de outra maneira, tivessem sido suprimidos dos assuntos da comunidade. Em segundo lugar, Rousseau avaliara o valor psicológico da democracia participativa nos seus integrantes, pois garantiria a existência de uma inter-relação contínua entre o trabalho das instituições e as qualidades psicológicas e atitudes dos indivíduos que interagem (SANTOS, 2009, p. 156).

Ainda em relação às noções de democracia apresentadas por Rousseau, Vieira (1997, p. 95) comenta que encontram-se implícitas algumas condições indispensáveis a sua realização: a igualdade de participação, onde Rousseau referia-se aos perigos das grandes diferenças em uma sociedade; o político como espaço autônomo do agir humano, onde o autor expõe que para Rousseau a política passa a ser uma esfera superior e privilegiada da atividade humana, destacando que a soberania de uma comunidade só se efetiva mediante a contínua manifestação da vontade comum nas questões de interesse geral; e ainda a participação direta no poder soberano, onde ressalta que a participação política é a única forma de se fazer garantir a soberania de um povo. Nesse sentido, completa:

[...] um povo só alcança efetivamente a sua soberania, ou torna-se de fato soberano, na medida em que a exercita permanentemente. Para Rousseau, não há meio termo: ou a participação direta nas decisões fundamentais da coletividade ou a usurpação do poder político pelos interesses particulares, que é o caminho irreversível da opressão. Em outras palavras, a participação política consiste na essência do conceito rousseauiano de democracia.

Por outro lado, embora Rousseau tenha pregado questões atinentes à democracia participativa direta, Dent (1996, p.139) avalia que seria um equívoco imaginar que o pensador concordava com um governo democrático. Nesse sentido, referindo-se à obra de Rousseau, o autor afirma:

---

<sup>5</sup> Renomado pensador europeu do século XVIII, nascido em Genebra, na Suíça, em 28 de junho de 1712, e falecido em Ermenonville, nordeste de Paris, França, em 2 de julho de 1778. Sua obra “O Contrato Social” inspirou reformas políticas e educacionais, tornando-se, mais tarde, a base do chamado Romantismo.

Ele estabelece algumas regras gerais que visam determinar a melhor forma de governo a adotar em qualquer caso particular mas, ao mesmo tempo, admite a existência de muitas exceções e que nenhuma forma “pura” – democracia, aristocracia ou monarquia – possa ser a melhor. (DENT, 1996, p.139)

Seguindo essa linha de raciocínio, em complemento à afirmação anteriormente mencionada, Nicholas Dent (1996, p. 140) apresenta a seguinte crítica à Rousseau:

Se Rosseau tem uma preferência é por uma aristocracia eletiva – na realidade não muito dessemelhante da democracia representativa comum do ocidente no final do século XX, embora sem a mesma distinção entre função legislativa e executiva.

Sobre a ideia de democracia no final do século XVIII, verifica-se que a noção tida à época estava associada a uma forte soberania. Assim Rousseau deixa claro ao estabelecer tal vinculação em uma passagem a respeito do funcionamento do Parlamento inglês:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que ela não pode ser alienada. [...] Os deputados eleitos pelo povo não são e não poderiam ser os seus representantes; eles são, unicamente, os seus agentes. [...] Toda a lei que o povo não ratificou pessoalmente é nula. [...] O povo inglês acredita ser livre [...] Na verdade, ele está fortemente enganado; ele é apenas livre no dia da eleição dos seus representantes. Assim que os representantes são eleitos, o povo está novamente escravizado (ROUSSEAU apud SANTOS, 2009, p.564).

Em decorrência de contextos políticos, ao longo do século XIX passou-se a enfrentar dificuldades no que concerne ao exercício da democracia direta que, aos poucos, foi dando lugar à democracia chamada representativa, onde um grupo ou pessoas passaram a ser eleitas com o objetivo de representar seu povo, seja falando, agindo ou decidindo em seu nome. Aqui é importante mencionar que essa democracia, visando privilegiar uma elite burguesa, ocorreu censitariamente, ou seja, votavam somente aqueles que detinham determinado poder econômico.

Neste contexto, surge, no século XIX, o filósofo e economista John Stuart Mill<sup>6</sup>, o qual na obra “O Governo Representativo” traz argumentações de maneira a

---

<sup>6</sup> Mill nasceu em Londres no ano de 1806 e foi um dos pensadores mais influentes do século XIX. Filósofo e economista, o inglês foi um defensor do utilitarismo, doutrina ética que prescreve a ação de forma a otimizar o bem-estar. Mill escreveu inúmeras obras ao longo da sua vida, mas destacamos, neste momento, “O Governo Representativo”, no ano de 1861.

defender que esse sistema seria necessário e cobijado em grandes territórios, onde seria improvável esperar que os membros da sociedade reunir-se-iam para debater assuntos de interesse coletivo. “Para Mill, a assembléia constitui uma miniatura do eleitorado e toda assembleia representativa é capaz de expressar as tendências dominantes do eleitorado” (SANTOS, 2009, p.49).

Além disso, Mill (apud CADERMATORI, 2007, p.200) sustenta que:

A participação eleitoral tem um grande valor educativo: é através da discussão política que o operário, cujo trabalho repetitivo e concentrado no horizonte limitado da fábrica, consegue compreender a conexão existente entre eventos distantes e o seu interesse pessoal e estabelece relações com cidadãos diversos daqueles com os quais mantém relações cotidianas, tornando-se assim membro consciente de uma comunidade.

Apesar de defender o governo representativo, Mill sugere a participação direta em territórios de menor porte. Para ele, a participação consistiria numa experiência de grande importância para o desenvolvimento moral, para a promoção do espírito público, além de promover o exercício da criatividade Abers<sup>7</sup> (apud FURRIELA, 2002, p. 32).

No que tange às contribuições trazidas por Marx<sup>8</sup>, destacamos sua crítica ao contratualismo<sup>9</sup>, onde o pensador defende a prioridade do coletivo sobre o individual, trazendo ainda relevante subsídio para a discussão do conceito de poder participativo, ao reputá-lo como substitutivo do Estado liberal burguês. Cabe salientar que o intelectual alemão desaprovava a democracia liberal, alegando que a

---

<sup>7</sup> Rebecca Neera Abers é Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2 - possui graduação em Social Studies - Harvard University (1988), mestrado em Planejamento Urbano - University Of California Los Angeles (1992) e doutorado em Planejamento Urbano - University Of California Los Angeles (1997). Atualmente é professora adjunta da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estrutura e Transformação do Estado, atuando principalmente nos seguintes temas: relações entre estado e sociedade civil, transformação institucional, gestão de água e comitês de bacia hidrográfica, participação da sociedade e políticas participativas e movimentos sociais.

<sup>8</sup> Karl Heinrich Marx (Tréveris, 5 de maio de 1818 - Londres, 14 de março de 1883) foi um intelectual e revolucionário alemão, fundador da doutrina comunista moderna, tendo atuado como economista, filósofo, historiador, teórico político e jornalista.

<sup>9</sup> Também conhecido como modelo do “Contrato”, caracterizou a sociedade entre os séculos XVII e XVIII, fundamentando em bases distintas a organização civil, que na Idade Média definia o conceito de poder como de origem divina e, portanto, inquestionável, justificando, dessa maneira, o poder dos príncipes, os quais tinham a estrutura da sociedade a eles subordinada. Com isso, o contratualismo veio a favorecer o indivíduo como fonte do poder, fato que é legitimado a partir de uma convenção, onde fica estabelecida a base do poder político no consenso, fundando-se o poder soberano. A partir dessa categoria, o estado apresenta-se como máquina, em oposição à concepção orgânica da sociedade, baseado nas castas, hegemônica na Idade média, onde a participação do indivíduo na sociedade, seu peso e seu valor só era considerado enquanto membro de uma classe ou estamento social do qual participava.

igualdade jurídica, pressuposto desse sistema, resultara na legitimação da dominação burguesa. Para Marx, o Estado liberal burguês teria que ser eliminado, juntamente com o sistema capitalista que o criou. Abers (apud FURRIELA, 2002, p. 32).

Karl Marx acreditava que a Comuna de Paris, instituída por dois meses – de março a maio de 1871 –, teria potencial para ser um exemplo de verdadeira democracia. O modelo, que foi predominantemente estabelecido pela classe trabalhadora, tomou medidas que chamaram a atenção de Marx, tanto em relação à organização política quanto à economia.

No que tange à organização política, o modelo extinguiu o exército e criou uma força designada guarda nacional, a qual era composta pelos próprios cidadãos, que passaram a andar armados pelas ruas parisienses. A Comuna era formada por conselheiros distritais eleitos por mandato imperativo<sup>10</sup> por meio do voto, sendo que estes poderiam ser destituídos e substituídos a qualquer momento, devendo prestar contas aos eleitores.

Além disso, a Comuna tinha funções tanto executivas quanto legislativas, sendo que todos os funcionários da justiça, da administração e os policiais eram obrigados a prestar contas à Comuna, sob pena de serem afastados de suas funções. No transcorrer da Comuna houve ainda providências que modificaram, ainda que por um curto período, a organização econômica da sociedade, tais como o término do trabalho noturno dos padeiros, o impedimento de multas salariais impostas pelos patrões aos seus empregados, a constituição de cooperativas para gerir a produção das fábricas, a prorrogação de prazo para quitar dívidas, abolindo-se os juros sobre esses passivos e a interrupção do pagamento de aluguéis por seis meses. Essas ações tinham o objetivo de deixar os proletários insubmissos à burguesia, encaminhando, assim, a emancipação econômica do trabalho dos mesmos.

Seja qual for a metodologia aplicada por uma administração que defenda o processo democrático, uma condição que naturalmente deve estar presente no

---

<sup>10</sup> Trata-se, em direito civil, de mandato vinculado à sua forma de execução. Mesmo gozando de poderes amplos, o mandatário terá de cumprir os objetivos do mandato e agir para tal fim nos estritos termos estabelecidos pelo mandante - ao contrário do mandato comum, no qual se estabelece a missão, mas não a forma como ela deverá ser cumprida. Nos casos de mandato imperativo, o descumprimento, pelo mandatário, dos termos definidos para a execução da missão poderá causar ilegitimidade do exercício do mandato. Fonte: Dicionário Parlamentar e Político. Disponível em: <<http://www.politicaecidadania.com.br>>. Acesso em 12 de maio de 2011.

contexto da democracia é a “participação”, vocábulo que encontra-se intimamente imbricado com essa forma de gestão.

De acordo com Pateman (1992), a partir do final da década de 1960 a palavra participação passou a tomar parte do cenário relacionado ao vocabulário político popular, tendo ocorrido em razão de inúmeros pleitos estabelecidos por conta das manifestações sucedidas em prol de abertura de novas áreas de participação, bem como por parte de diferentes grupos que buscavam a efetivação de direitos teoricamente já adquiridos.

Neste viés, verifica-se que no vocabulário popular, político e científico, a participação, via de regra, é uma das expressões mais utilizadas. Segundo Gohn (2007), conforme o período e a circunstância histórica, o caráter participativo surge atrelado a outras temáticas, a exemplo da democracia, da representação e da cidadania. Ao tratar do sentido atribuído à participação, a referida autora sustenta uma apreciação que leva em consideração três níveis básicos:

O primeiro apresenta um alto grau de ambiguidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. O segundo, dado pelo nível político, usualmente é associado a processos de democratização (em curso ou lutas para sua obtenção), mas também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social. O terceiro – as práticas – relaciona-se ao processo social propriamente dito; tratam-se das ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental. (GOHN, 2007, p. 14).

Ao dedicar um capítulo de sua obra ao tema da “participação”, Gohn (2007) aborda a matéria de maneira a dispor os diversos entendimentos dados ao termo. Desta forma, a autora ensina que há diferentes maneiras em que se pode compreender a participação, citando, entre essas, a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática.

No que tange ao entendimento expressado pelo campo liberal, levando-se em consideração os pensamentos defendidos pelo liberalismo, o qual procura o estabelecimento de uma estrutura social que garanta a liberdade individual, a participação tem o propósito de fortalecer a sociedade civil, não para que essa venha a fazer parte das decisões do Estado, mas sim para torná-la forte, evitando as intromissões do mesmo e aprimorando a qualidade da democracia que é balizada pelas relações impostas pelo capitalismo. Assim, a autora observa que “a

participação liberal se baseia, portanto, em um princípio da democracia de que todos os membros da sociedade são iguais, e a participação seria o meio, o instrumento para a busca de satisfação dessas necessidades” (GOHN, 2007, p. 16).

Ainda decorrente de uma percepção liberal, pois os indivíduos também articulam-se de maneira espontânea, Maria da Glória Gohn (2007) aborda a participação corporativa, a qual não origina-se da razão movimentada por uma conveniência privada e sim pela anuência do espírito, havendo um envolvimento de afinidade e consentimento com uma determinada ordenação social que concebe alguma coisa transcendente. Esse algo, superior, denominado “bem comum” torna-se então o cerne da questão que move os indivíduos, verificando-se, assim, que o motivo do estímulo para participar está do lado externo dos indivíduos, indo além do proveito particular. “Usualmente, a concepção corporativa busca articular o processo participativo à existência de organizações na sociedade” (GOHN, 2007, p.16).

Concernente à participação comunitária, essa também apresenta uma raiz na percepção liberal, pois cria um fortalecimento dos segmentos representativos da coletividade ao invés dos organismos deliberativos e administrativos do Estado. Referente ao tema que é objeto de estudo desta pesquisa, os Conselhos, Gohn (2007, p.17) faz a seguinte observação:

Ao tratar do tema dos Conselhos, observaremos que várias propostas elaboradas, no passado, em especial nos anos 1980 no Brasil, em gestões do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), estruturam-se segundo estes pressupostos. Consideramos os dois casos – a corporativa e a comunitária – como versões que se alimentam em uma mesma vertente: a do paradigma liberal. Ambas entendem a participação como um movimento espontâneo do indivíduo, em que não se colocam as questões das diferenças de classe, raças, etnias, etc.

Transpondo-se para outra forma de abordagem da participação, Gohn (2007, p.17) trata da maneira autoritária, onde conceitua como sendo “aquela orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política”. Este tipo de participação acontece em gestões políticas autoritárias de direita, a exemplo do fascismo<sup>11</sup>, e de esquerda, tal como das significativas mostras de massas em cerimônias e celebrações nos regimes socialistas<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Fascismo, em geral, se entende por um sistema autoritário de dominação que é caracterizado: pela monopolização da representação política por parte de um partido único de massa, hierarquicamente organizado; por uma ideologia fundada no culto do chefe, na exaltação da coletividade nacional, no desprezo dos valores do individualismo liberal e no ideal da colaboração de classes, em oposição

Relativo às formas de participação consideradas como revolucionárias, Gohn (2007) destaca que as mesmas são alicerçadas em grupos que se estabelecem com o objetivo de contraporem as relações autoritárias e no sentido de lutarem pela partilha do poder político. Acrescenta ainda que, habitualmente, a compreensão extremista acerca da participação envolve teóricos e ativistas, os quais contestam e procuram permutar a democracia representativa por outro sistema, normalmente substituindo pela chamada democracia participativa<sup>13</sup>.

Ao tratar da concepção democrática da participação, Gohn (2007) aborda a perspectiva “democrático-radical”, manifestando-se no sentido de que o propósito desta é reforçar a sociedade civil para a implantação de trajetórias que indiquem uma nova perspectiva societária, desprovida de exclusões, discriminações e desigualdades sociais. Nesse sentido, Santos (2009, p. 658) coloca que:

É esse o caso, por exemplo, das iniciativas de orçamento participativo, que apontam para a socialização da política e do poder, assumindo positivamente a alternativa colocada por Gramsci, para quem existem dois tipos de políticos: os que lutam para diminuir a separação entre governantes e governados e os que lutam para superá-la.

Ao referir-se às iniciativas denominadas de Orçamento Participativo – OP, é importante mencionar o processo ocorrido na capital do Estado do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre. Iniciado no ano de 1989, na gestão do Prefeito Olívio Dutra,

---

frontal ao socialismo e ao comunismo, dentro de um sistema de tipo corporativo; por objetivos de expansão imperialista, a alcançar em nome da luta das nações pobres contra as potências plutocráticas; pela mobilização das massas e pelo seu enquadramento em organizações tendentes a uma socialização política planificada, funcional ao regime; pelo aniquilamento das oposições, mediante o uso da violência e do terror; por um aparelho de propaganda baseado no controle das informações e dos meios de comunicação de massa; por um crescente dirigismo estatal no âmbito de uma economia que continua a ser, fundamentalmente, de tipo privado; pela tentativa de integrar nas estruturas de controle do partido ou do Estado, de acordo com uma lógica totalitária, a totalidade das relações econômicas, sociais, políticas e culturais (BOBBIO, 1998, p. 466).

<sup>12</sup> Em geral, o Socialismo tem sido historicamente definido como programa político das classes trabalhadoras que se foram formando durante a Revolução Industrial. A base comum das múltiplas variantes do Socialismo pode ser identificada na transformação substancial do ordenamento jurídico e econômico fundado na propriedade privada dos meios de produção e troca, numa organização social (BOBBIO, 1998, p. 1197).

<sup>13</sup> As experiências políticas que assumiram o nome de democracia participativa em geral se opõem ou buscam complementar as formas de democracia representativa. Nesse caso, trata-se de experiências de políticas de afirmação do Estado de direito, de planejamento territorial, de “responsabilidade social” de empresas, de participação das mulheres na luta política, de democracia participativa em suas formas clássicas ou de orçamento participativo, de afirmação de direitos sociais. Situam-se elas seja na contraposição entre direitos afirmados formalmente, porém costumeiramente negados na realidade, seja no aprofundamento da relação entre cidadãos e decisão do poder político, ou de resgate de minorias políticas” de gênero ou de etnia. (SANTOS, 2009, p. 657).

pertencente ao Partido dos Trabalhadores – PT e aprofundado na gestão do então Prefeito Tarso Genro, do mesmo Partido, em 1993, o referido instrumento de gestão estabeleceu uma estrutura pública de participação, planejamento e controle democrático.

Trabalhado de forma a ser um novo tipo de descentralização e de novos processos de democratização, o OP foi criado com o objetivo de democratizar radicalmente a democracia, instituindo mecanismos para que ela correspondesse aos interesses da ampla maioria da população e concebendo novas instituições, seja pela reforma ou pela ruptura, as quais permitissem que as decisões sobre o futuro da cidade fossem compartilhadas com a comunidade conforme explanação de Genro (2001, p.12):

A experiência realizada pela cidade de Porto Alegre com o Orçamento Participativo é incomum. Não se tratou simplesmente de “incentivar” a participação popular de uma forma espontânea, “fazer obras” ou simplesmente “azeitar” os mecanismos da democracia formal. Na verdade, foi criado um novo centro decisório que, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos num novo “espaço público”. Um espaço público não tradicional, que potencializou o exercício dos direitos de cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos.

Para que uma participação observe os verdadeiros preceitos democráticos, é imprescindível que esta ação se dê de maneira plural, ou seja, não se trata de sujeitos isolados, tampouco de sujeitos que componham uma determinada casta societária. Além disso, é necessário também conceber-se uma cultura de partilha de responsabilidades com a comunidade. Dessa forma, tomando parte efetivamente das decisões, as pessoas motivam-se a continuar participando das deliberações, comprometendo-se com o que fora deliberado e sentindo-se partícipe do processo democrático.

Dado o cunho ambiental do presente estudo, pertinente ainda se faz mencionar, nesta etapa da investigação, o conteúdo do décimo princípio estabelecido no transcórre da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro, no ano de 1992:

**A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação**, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas

comunidades, bem como a **oportunidade de participar em processos de tomada de decisões**. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a **participação** pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos (**grifos meus**) (LAGO, 2007, p. 270).

É de extrema relevância, então, que as questões ambientais sejam tratadas com a devida importância não só pelo Estado, mas também por aqueles que detêm o poder da educação, em seus diversos âmbitos, levando o conhecimento aos que dele puderem e quiserem usufruir em prol da proteção ao meio ambiente.

### 3.2 Contextualizando aspectos da Educação Ambiental

Tendo em vista as múltiplas formas em que são abordadas as questões relacionadas à Educação Ambiental (EA) nos dias de hoje, conveniente se faz analisar criteriosamente acerca das diversas conceituações e posicionamentos em torno da temática em pauta, a fim de que se avaliem as diversas linhas de raciocínio existentes.

A preocupação com a Educação Ambiental surge, ao mesmo tempo, em diferentes setores – nas universidades, instituições de pesquisa e escolas, assim como nos estudos de ecologia natural e social. Nas organizações estudantis, associações de classe e de moradores, sindicatos e outras organizações não governamentais **a consciência ambiental surge das lutas pela democracia** (grifo meu), direitos humanos e melhores condições de vida. Nas organizações conservacionistas em defesa da vida e entre grupos de indivíduos sensibilizados por discursos alternativos em diferentes áreas da existência humana (energia, agricultura, religião, política, arquitetura, alimentação, etc.), essa conscientização resulta de influências diversas que vão do desencanto com as utopias políticas, científicas e religiosas, que já não mobilizam grandes parcelas da população, à influência dos meios de comunicação na popularização do tema Ecologia (SORRENTINO, 1993, p.9).

Um dos embriões desta preocupação ampara-se na constatação de que, em não raras oportunidades, a propalada EA é exercida de forma limitada e superficial, apenas pautando circunstâncias vinculadas à natureza, deixando de penetrar em discussões que apontem a origem do problema.

(...) Apesar da complexidade do tema, muitos programas de educação ambiental na escola são implementados de maneira reducionista, já que, em função da reciclagem, desenvolvem apenas a Coleta Seletiva de Lixo, em detrimento de uma reflexão crítica e abrangente a respeito dos valores culturais da sociedade de consumo, do consumismo, do industrialismo, do modo de produção capitalista e dos aspectos políticos e econômicos da questão do lixo. (LOUREIRO, 2008, p. 180)

Neste viés, verifica-se a educação ambiental sendo tratada de maneira a transformar-se basicamente em ações como a reciclagem de lixo, a construção de horta na escola, a distribuição, via de regra desorientada, de mudas de árvores, entre outras medidas inconsistentes que não abordam a EA com a devida profundidade e complexidade, a exemplo daquilo que pode perceber-se na notícia publicada recentemente, em 29/06/2011, no site Oficial da Prefeitura Municipal de Pelotas<sup>14</sup>:

Teatro e distribuição de mudas encerram o Junho Ambiental – (...) no sábado, no estande da Prefeitura na Fenadoce, e durante a edição do Fala Pelotas, a SQA vai estar com equipe de educação ambiental onde fará a distribuição de folder informativo sobre ações ambientais, e também de mudas de árvores e flores.

A notícia extraída do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Pelotas retrata apenas um molde daquilo que vem ocorrendo habitualmente no município. Mesmo que as ações desenvolvidas tenham a frente pessoas capacitadas e, em algumas vezes, sensibilizadas com a problemática ambiental, ao serem propostos num contexto que prioriza as questões econômicas em detrimento das demais, os projetos acabam acolhendo apenas a objetivos imediatistas, não caracterizando numa política que resulte em verdadeiras mudanças de comportamento da sociedade.

Sob essa perspectiva, ao refletir-se em relação ao exemplo de medida acima descrito, naturalmente surgem questionamentos que inquietam àqueles que lutam pela sustentabilidade ambiental: a troca de materiais recicláveis por mudas de árvores resolveria – ou ao menos amenizaria – o problema do aumento exponencial do quantitativo de resíduos gerados nos últimos anos? As mudas foram entregues com orientações de como e onde elas deveriam ser plantadas, a fim de que não

---

<sup>14</sup> Disponível no site: <<http://www.pelotas.com.br/noticia/noticia.htm?codnoticia=27114>>. Acesso em 10 de maio de 2010.

fossem desperdiçadas e/ou inseridas em locais inadequados? As espécimes vegetais distribuídas eram de espécies nativas da região?

Neste mesmo contexto, Sorrentino (1993, p.24) faz as seguintes considerações:

Pode-se dizer que a grande maioria das atividades chamadas de Educação Ambiental trabalha de algumas horas a poucos dias com uma mesma clientela e não possuem nenhum esquema de acompanhamento avaliativo e de assessoria aos participantes. Contentam-se com a velha frase: "Jogamos as sementinhas; se alguma germinar, já nos daremos por realizados".

Para que seja possível uma melhor compreensão dos aspectos conceituais relativos à Educação Ambiental, necessário é retratar-se à perspectiva histórica, ressaltando-se que esta vem sendo alicerçada por meio de amplos debates propostos pela sociedade mundial ao longo de diversos eventos que ocorreram nos últimos anos.

De acordo com Henriques et al (2007, p.12), os primeiros registros de utilização do termo "Educação Ambiental" são datados de 1948, em meio a um encontro da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)<sup>15</sup>, em Paris. Já para Loureiro (2006, p. 69), este aponta que "em termos cronológicos e mundiais, a primeira vez que se adotou o nome Educação Ambiental foi em um evento de educação promovido pela Universidade de Keele, no Reino Unido, em 1965".

Referindo-se especificamente ao Brasil, a EA ganhou sua notabilidade somente a partir dos anos 70, quando intensificou-se a atuação do movimento ambientalista no país, que passou a organizar-se de forma a impulsionar aqui uma mobilização que já ocorria no plano internacional.

A partir do estabelecimento de um olhar crítico ao modo de vida empreendido na contemporaneidade, o movimento ambientalista expandiu-se mundialmente com o advento da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano e Desenvolvimento, ocorrida no ano de 1972, em Estocolmo, na Suécia. Entre as inúmeras manifestações da sociedade internacional, que naquela década estimulavam o ambientalismo brasileiro, ressalta-se a ocorrência da divulgação do relatório denominado "Limites do Crescimento", elaborado pelo Clube

---

<sup>15</sup> A IUCN é uma organização internacional que trabalha em prol da conservação da Natureza. Fundada em 1948, sua sede está localizada em Gland, na Suíça. Fonte: <http://www.iucn.org/>.

de Roma<sup>16</sup> no ano de 1968, o qual apresentou dados que apontavam para a finitude da natureza no âmago do modo de produção capitalista e seus impactos ao meio ambiente.

O debate acerca dos limites da relação das sociedades com a natureza começou a vir a público e, assim, a se tornar um debate propriamente político, a partir de uma série de manifestações que denunciavam os riscos que a humanidade e o planeta passaram a correr em função de um modelo de desenvolvimento que não os considerava devidamente, ao acreditar, enfim, que não existiriam limites para a intervenção humana na natureza. (PORTO-GONÇALVES, 2006, p.67)

No ano de 1975, durante o Seminário Internacional sobre Educação Ambiental que ocorreu em Belgrado, trabalhou-se a questão da EA “como um processo educativo amplo, formal ou não, abarcando as dimensões políticas, culturais e sociais, capaz de gerar novos valores, atitudes e habilidades compatíveis com a sustentabilidade da vida no planeta.” (LOUREIRO, 2006, p. 70)

Na esteira desses significativos acontecimentos relacionados à EA, no ano seguinte, em 1976, realizou-se no Peru, na cidade de Chosica, a Conferência Sub-regional de Educação Ambiental para a Educação Secundária, o qual abordou a temática da seguinte forma, segundo Lima (apud GUIMARÃES, 1995, p.18):

(...) a educação ambiental está sendo postulada como um agente fortalecedor e catalisador dos processos de transformação social. (...) a educação ambiental assume a posição de promover conhecimento dos problemas ligados ao ambiente, vinculando-os uma visão global; preconiza, também, a ação educativa permanente, através da qual a comunidade toma consciência de sua realidade global, do tipo de relações que os homens mantêm entre si e com a natureza, dos problemas derivados destas relações e de suas causas profundas.

Neste mesmo ano de 1976 aconteceu em Bogotá, na Colômbia, outro encontro latino-americano, em evento que resultou na conceituação da EA:

como o instrumento de tomada de consciência do fenômeno do subdesenvolvimento e de suas implicações ambientais, que tem a responsabilidade de promover estudos e de criar condições para enfrentar esta problemática eficazmente. Lima (apud GUIMARÃES, 1995, p.19).

---

<sup>16</sup> O Clube de Roma é um grupo de pessoas que se reúnem para debater um vasto conjunto de assuntos relacionados à política, economia internacional e, sobretudo, ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

No ano de 1977 foi a vez de Tbilisi, na Geórgia (antiga União Soviética), receber um evento de relevância mundial. Considerado até hoje como um encontro referencial, a 1ª Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental foi realizada por intermédio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, tendo sido definidos, consensualmente entre os países participantes, objetivos, princípios e estratégias para a EA global.

A Conferência Intergovernamental realizada em Tbilisi (..) aponta para a Educação Ambiental como o meio educativo pelo qual se pode compreender de modo articulado as dimensões ambiental e social, problematizar a realidade e buscar as raízes da crise civilizatória. (LOUREIRO, 2006, p. 71)

Entre os princípios da EA traçados durante o evento em Tbilisi, destaca-se o fato de ter sido considerado o ambiente em sua totalidade, tendo-se a definição da EA como um processo contínuo e permanente, a ser estendido a todas as fases dos ensinamentos formal e não formal. Da mesma forma, primou pela aplicação de uma abordagem interdisciplinar, observando a necessidade da cooperação local, nacional e internacional que visasse a prevenção e a resolução dos problemas ambientais, a necessidade de dispor-se de um senso crítico para que seja possível compreender a complexidade dos problemas ambientais e a intensificação das atividades práticas e as experiências pessoais que resultem na transformação das esferas coletivas e individuais (UNESCO, 1983).

Dez anos mais tarde, em 1987, os princípios propostos em Tbilisi seriam reafirmados por intermédio do Congresso Internacional de Educação e Formação Ambientais, ocorrido em Moscou, “num evento que reuniu centenas de especialistas de 94 países” (CZAPSKI, 1998, p. 33), os quais discutiram os avanços e retrocessos apontados pelas nações na área da educação ambiental e indicaram a Estratégia Internacional de Ação em Matéria de Educação e Formação Ambiental para o decênio de 90.

Da mesma maneira, desfrutando de significativa importância no âmbito mundial, no ano de 1992 destacou-se o documento denominado Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. Estabelecido pela sociedade civil no transcorrer do Fórum Global, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio

92<sup>17</sup>, o pacto instituiu princípios fundamentais da educação para sociedades sustentáveis, onde ressaltou-se a necessidade de estruturação de um pensamento coletivo, solidário e crítico, de multiplicidade, de interdisciplinaridade e de diversidade. Além disso, foi estabelecida uma vinculação entre as políticas públicas de EA e a sustentabilidade, assinalando princípios e um plano de ação para educadores ambientais.

No que concerne ao aspecto conceitual, a comissão interministerial que preparou a Conferência da ECO 92 deu o seguinte contorno à expressão “Educação Ambiental”:

A educação ambiental se caracteriza por incorporar as dimensões sócio-econômica, política, cultural e histórica, não podendo se basear em pautas rígidas e de aplicação universal, devendo considerar as condições e estágios de cada país, região e comunidade, sob uma perspectiva histórica. Assim sendo, a EA deve permitir a compreensão da natureza complexa do meio ambiente e interpretar a interdependência entre os diversos elementos que conformam o ambiente, com vistas a utilizar racionalmente os recursos do meio na satisfação material e espiritual da sociedade, no presente e no futuro. (LEÃO & SILVA, 1995, p.13).

Em evento paralelo à ECO-92, denominado 1ª Jornada Internacional de Educação Ambiental, foi debatida a missão da EA como papel central da formação de valores nos distintos modais de sociedade. Durante um ano de trabalho internacional, questões como a sustentabilidade do planeta, as políticas vigentes e o aumento da pobreza foram amplamente debatidas. O evento culminou com o Fórum das Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais, sendo produzido o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, destacando-se o seguinte conteúdo do referido documento:

Consideramos que a educação ambiental para uma sustentabilidade equitativa é um processo de aprendizagem permanente, baseado no respeito a todas as formas de vida. Tal educação afirma valores e ações que contribuem para a transformação humana e social e para a preservação ecológica. Ela estimula a formação de sociedades socialmente justas e ecologicamente equilibradas, que conservam entre si relação de interdependência e diversidade. Isto requer responsabilidade individual e coletiva em nível local, nacional e planetário. (GUIMARÃES, 1995, p.28)

---

<sup>17</sup> A ECO-92, Rio-92, Cúpula ou Cimeira da Terra são nomes pelos quais é mais conhecida a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro.

Relevante ainda mencionar que no transcorrer da Conferência Mundial Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+10 como ficou conhecida, ocorrida no ano de 2002, em Joanesburgo, na África do Sul, foi debatido o legado deixado pela RIO-92, bem como construídos novos compromissos que objetivassem garantir uma mobilização mundial em torno de uma cidadania planetária.

Além disso, num dos documentos produzidos, denominado Plano de Implementação, foram estabelecidos compromissos de execução de ações concretas e mecanismos de financiamento, contemplando até mesmo as promessas não cumpridas, definidas na RIO-92.

Entre as ações previstas no Plano de Implementação verifica-se que não é contemplado, em nenhum momento, a expressão “Educação Ambiental”. No entanto, a temática da “educação” é tratada, como abaixo mencionado, em diferentes momentos no decorrer das 170 recomendações previstas:

116. A educação é um tema crítico para a promoção do desenvolvimento sustentável. Por isso, é muito importante mobilizar os recursos necessários, inclusive recursos financeiros, em todos os níveis, por meio de doadores bilaterais ou multilaterais, entre os quais se encontram o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento, a sociedade civil e as fundações, para que complementem os esforços realizados pelos governos nacionais para buscar os seguintes objetivos e ações:

- a) cumprir a meta de desenvolvimento da Declaração do Milênio de concretizar, até 2015, o acesso universal ao ensino fundamental, de modo que todas as crianças do mundo, tanto meninos quanto meninas, possam completar o ensino fundamental;
- b) proporcionar a todas as crianças, especialmente às que vivem em áreas rurais e em situação de pobreza, e particularmente às meninas, o acesso e a oportunidade de ter acesso ao curso completo do ensino fundamental. Fonte: Ministério do Meio Ambiente. (Disponível no site: [www.mma.gov.br/estruturas/ai/\\_arquivos/pijoan.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/pijoan.doc))

Diante dos avanços auferidos no transcorrer dos debates propostos pela comunidade internacional, o momento vivenciado é de relevante expectativa para as decisões que serão tomadas na próxima Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável – RIO+20, a qual acontecerá novamente no Brasil no ano de 2012<sup>18</sup>.

A execução de políticas públicas que sejam capazes de proteger o meio ambiente e ao mesmo tempo estimular atividades de inclusão da população

---

<sup>18</sup> Disponível no site: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/08/09/brasil-defendera-na-rio-20-economia-verde-sem-miseria> - 09/08/2011 19:42 - Portal Brasil

pobre na formação do Produto Interno Bruto (PIB) será uma das principais propostas a serem encaminhadas pelo Brasil, à Organização das Nações Unidas (ONU) para as discussões da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20).

Não obstante a relevância dos aspectos conceituais e demais conclusões resultantes dos eventos envolvendo a comunidade internacional, indispensáveis têm sido os estudos realizados por intermédio de pesquisadores da área afeta à EA, os quais têm desenvolvido suas investigações no sentido de aprofundar este campo do conhecimento.

Nesta conjuntura, identificam-se inúmeras definições expressas por estudiosos do tema, sendo alguns transcritos conforme segue:

Educação Ambiental é um vocábulo composto por um substantivo e um adjetivo, que envolvem, respectivamente, o campo da Educação e o campo Ambiental. Enquanto o substantivo Educação confere a essência do vocábulo “Educação Ambiental”, definindo os próprios fazeres pedagógicos necessários a esta prática educativa, o adjetivo Ambiental anuncia o contexto desta prática educativa, ou seja, o enquadramento motivador da ação pedagógica. O adjetivo ambiental designa uma classe de características que qualificam essa prática educativa, diante desta crise ambiental que ora o mundo vivencia (LAYLARGUES, 2004, p.7).

Tratamos da Educação Ambiental definida no Brasil a partir de uma matriz que vê a educação como elemento de transformação social inspirada no diálogo, no exercício da cidadania, no fortalecimento dos sujeitos, na superação das formas de dominação capitalistas e na compreensão do mundo em sua complexidade e da vida em sua totalidade. (...) Numa perspectiva transformadora e popular de educação Ambiental, nos educamos dialogando com nós mesmos, com aquele que identificamos como sendo de nossa comunidade, com a humanidade, com os outros seres vivos, com os ventos, as marés, os rios, enfim, o mundo, transformando o conjunto das relações pelas quais nos definimos como ser social e planetário. (LOUREIRO, 2006, p. 24)

Trabalhamos com o conceito de Educação Ambiental como um processo educativo que dialoga com valores éticos e regras políticas de convívio social, cuja compreensão permeia as relações de causas e efeitos dos elementos socioambientais numa determinada época, para garantir o equilíbrio vital dos seres vivos. (MELLO & TRAJBER, 2007, p.47)

Da minha parte defino a educação ambiental como sendo a educação problematizadora (no sentido de Paulo Freire) fundamentada na ética argumentativa e orientada rumo ao ecomunitarismo<sup>19</sup>. (VELASCO, 2008, p. 13)

---

<sup>19</sup> O próprio autor citado “chama de ecomunitarismo a ordem sócio-ambiental pós-capitalista na qual os seres humanos reconciliam-se entre si para permitir e incentivar o desenvolvimento multifacetado de cada sujeito, e se reconciliam com o restante da natureza, mantendo face a ela uma atitude permanente de preservação e regeneração.” (VELASCO, 2008, p.17 e 18)

(...) a educação ambiental consiste num mútuo conscientizar-se, feito de reflexão e ação, visando a construção dessa ordem sócio-ambiental sustentável de reconciliação planetária. (VELASCO, 2008, p. 21)

No que tange ao processo de consolidação da EA, é importante gizar ainda que estes avanços estão referenciados em inúmeras normas no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive estando presente na Lei Maior do país, ou seja, na Constituição Federal de 1988:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
VI - promover a **educação ambiental** (grifo meu) em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (BRASIL, 1988).

Especificamente relacionado à temática normativa da EA, frisa-se que a matéria é regradada em nível nacional por meio da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, contemplando o seguinte conceito:

Art. 1º - Entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.  
(BRASIL, Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999)

Em análise realizada às normas vigentes no Estado do Rio Grande do Sul, verifica-se também estar instituído, no plano regional, uma definição Legal referente à EA. Atualmente ela se dá por intermédio do artigo 1º da Lei nº 13.597, de 30 de dezembro de 2010<sup>20</sup>, que deu nova redação à Lei nº 11.730, de 2002, que dispunha sobre a Educação Ambiental.

Art. 1º - Entende-se por educação ambiental os processos através dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, atitudes, habilidades, interesse ativo e competência, voltados à proteção do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

---

<sup>20</sup> A referida norma deu nova redação à Lei n.º 11.730, de 9 de janeiro de 2002. No entanto, no que tange à conceituação legal da EA, a mesma permaneceu inalterada.

Referente ao plano municipal, fazendo-se uma investigação junto às normas ambientais que vigoram no município, nada foi encontrado em termos de conceituação de EA. No entanto, há de se destacar que no transcorrer da investigação junto ao Poder Legislativo municipal de Pelotas, verificou-se que no transcorrer do ano de 2011 houvera a aprovação de uma lei que instituíra a obrigatoriedade da EA a nível curricular nas escolas do município. Neste regramento, não fosse o fato de ter sido vetado pelo poder executivo, fato que não entrar-se-á no mérito, posto que o objetivo deste capítulo é somente a abordagem quanto ao aspecto conceitual, a definição de EA estaria instituída pelo artigo 2º da aludida proposta legislativa.

**Artigo 2º** - Para efeito desta Lei, “Educação Ambiental” é definida como processo de formação e informação social orientando para: **I** - o desenvolvimento de consciência crítica sobre a problemática ambiental, compreendendo-se como crítica a capacidade de captar a gênese e a evolução de problemas ambientais, tanto em relação aos seus aspectos biofísicos, quanto sociais, políticos, econômicos e culturais; **II** - o desenvolvimento de habilidades e instrumentos tecnológico necessário a solução dos problemas ambientais; **III** - o desenvolvimento de atitudes que levam a participação das comunidades na preservação do equilíbrio ambiental. (Lei 11.730, 2002)

Ao vislumbrar este conjunto de perspectivas associadas à construção conceitual da EA, vê-se que a temática possui um profundo vínculo com as lutas perpetuadas pelo movimento ambientalista. Neste sentido, tendo em vista o fato de que “interpretar o pensamento e o movimento ambientalista como um bloco monolítico, coeso e orgânico é incorrer no equívoco da generalização” (HENRIQUES et al, 2007, p.16), pois, a exemplo de outros campos do conhecimento, são inúmeras as vertentes de pensamento, é razoável deduzir-se que esta análise também deva ser utilizada ao comparar-se as diversas percepções registradas ao longo dos anos.

Assim sendo, após efetuar este breve desdobramento conceitual e histórico relativo à evolução da Educação Ambiental, é possível afirmar-se que a definição construída ao longo dos últimos 80 anos, levando-se em consideração os primeiros registros do termo, conduz este pesquisador para o entendimento de que o aludido tema vem propondo uma mudança de atitudes e valores, uma vez que a preocupante conjuntura global impõe medidas que visam a constituição de um novo modo de vida, com características integralmente diversas daquelas verificadas nas últimas décadas.

Além disso, é imprescindível que o novo comportamento sugerido seja provido de um olhar crítico, ou seja, que leve em consideração as incoerências existentes no sistema econômico vigente. Da mesma forma, ressalta-se que é preciso considerar princípios que valorizem a liberdade, a solidariedade, a generosidade e que ainda tenha fortes laços com a cidadania e com a democracia que, por sinal, “coloca-se como uma exigência radical para enfrentar-se o desafio ambiental” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p.131).

É munido de tais argumentos e com objetivos pré-definidos que foram criados os conselhos de meio ambiente, sobre os quais trata o capítulo seguinte.

## 4 Os Conselhos de Meio Ambiente

### 4.1 Origens dos Conselhos

Em que pese o fato das pesquisas alusivas aos atuais modelos de Conselhos serem ainda incipientes nos ambientes acadêmicos, aprofundando-se a presente investigação verifica-se que a expressão em epígrafe é produto de uma extensa construção ao longo dos tempos, inclusive incorporando-se à história política mundial, levando-se em consideração que os conselhos são uma criação um tanto antiga quanto a própria democracia participativa, tendo suas origens reportadas aos clãs visigodos e às cidades-estado da sociedade greco-romana.

Os registros históricos indicam que já existiam, há quase três milênios, no povo hebreu, nos clãs visigodos e nas cidades-Estado do mundo greco-romano, conselhos como formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais. A Bíblia registra que a prudência aconselhou Moisés a reunir 70 “anciãos ou sábios”. Para ajudá-lo no governo de seu povo, dando origem ao Sinédrio, o “Conselho de Anciãos” do povo hebreu. (BORDIGNON, 2004).

Transpondo-se para a história contemporânea, observa-se que um dos conselhos que desponta, dentre aqueles considerados marcantes, é o da Comuna de Paris. Em meio às experiências radicais de autogestão, organizadas pelos trabalhadores no ano de 1871, foram estabelecidos os Conselhos Operários, os quais integravam setores oprimidos que lutavam contra a lógica capitalista, traçando uma gestão autônoma e descentralizada e objetivando a emancipação cultural, social, política e econômica.

Analisando-se o contexto histórico societário, da mesma forma verifica-se como significativamente reconhecidos outros conselhos, instituídos no plano global, a exemplo dos “soviets russos”<sup>21</sup>, em 1917, dos Conselhos Operários da Alemanha<sup>22</sup>, em 1918, do Conselho de Fábrica de Turim<sup>23</sup>, no ano de 1917, dos

---

<sup>21</sup> Colegiados ou corpos deliberativos constituídos que surgiram pela primeira vez na Revolução Russa de 1905, reaparecimento na Revolução Russa de 1917. Eram simples comitês de greve estruturados em *soviets*, os quais consistiam num sistema piramidal de conselhos. A base era formada pelos *soviets* de fábricas, nas cidades, ou de aldeias, no campo. Fonte: REIS, 1987.

<sup>22</sup> Surgiram em meio à crise gerada pelo movimento de maio de 1918, quando ocorreu a queda geral das estruturas institucionais. Sobreviveram até 1923 por intermédio dos conselhos de fábrica. Eram órgãos de autogestão da produção e auto-administração da população. (GOHN, 2007, p. 67- 68).

conselhos operários e populares da Espanha<sup>24</sup>, em 1934, da Hungria<sup>25</sup> e Iugoslávia<sup>26</sup>, nos anos 1950 e da Polônia<sup>27</sup>, em 1969. Além desses, hoje em dia ressalta-se também os conselhos da democracia estadunidense<sup>28</sup>.

Atualmente, os Conselhos vêm funcionando de maneira mais delimitada no que concerne aos seus papéis e poderes, variando suas características e formatos de acordo com o país a que se encontram vinculados. Não obstante, frisa-se que, independente de onde estiverem fixados, algumas peculiaridades devem ser observadas para que seja possível obter-se um funcionamento adequado.

Neste sentido, Teixeira (1999, p.101) alega ser necessária uma “base social concreta, com representantes usufruindo de mandato vinculado e revogável, bem como plenos poderes para exercerem funções legislativas e executivas”. Desse modo, é essencial que os Conselhos disponham de membros que representem os seus diversos segmentos sociais da comunidade e que seja observado o mandato vinculado, onde o representante fique atrelado aos seus representados. Não obstante, ainda deve ser levado em conta o princípio da revogabilidade, circunstância na qual, a qualquer momento, o delegado pode ser submetido ao controle da base que o elegeu.

Ainda referindo-se aos conselhos, Teixeira (1999, p.101) acrescenta que “trata-se de uma organização dotada de flexibilidade, com possibilidades de articulação no plano territorial e funcional”, aduzindo que tal circunstância acaba

---

<sup>23</sup> O movimento de conselhos de Turim ocorreu de março à abril de 1920, sendo iniciado pelos proletários da Fiat que constituíam um núcleo muito concentrado. Entre agosto e setembro de 1919, ocorreu a renovação dos eleitos em uma "comissão interna" - uma espécie de comitê de empresa colaboracionista fundado por um convênio coletivo de 1906 com o objetivo de integrar melhor os operários - o que ocasionou uma transformação completa do papel desses "comissários" na situação de crise social que então assolava a Itália. Fonte: disponível no site: <http://www.midiaindependente>

<sup>24</sup> Associados ao Narco-sindicalismo, em um período em que o fascismo e a perseguição ao movimento operário estavam em ascensão em outros países europeus, em Barcelona, os conselhos operários autogeriram fábricas e organizaram milícias. (GOHN, 2007, p. 68).

<sup>25</sup> Rebelião ocorrida em Budapeste contra os russos, onde conselhos foram criados como estratégia de defesa, atuando nas fábricas, nos distritos, nas municipalidades e nas províncias. (GOHN, 2007, p. 68).

<sup>26</sup> Questão surgida no pós-guerra onde, associada à autogestão, os comitês de libertação, como instituição de governo alternativo, deram origem aos conselhos iugoslavos.

<sup>27</sup> Ao contrário da Hungria, os conselhos poloneses não tomaram o poder, mas permanecendo, após a revolta, como um duplo poder, questionando a burocracia e sendo porta-vozes dos operários e dos estudantes. (GOHN, 2007, p. 69).

<sup>28</sup> Nos Estados Unidos os Conselhos proliferaram por meio do desenvolvimento de grupos e de comunidades de interesses, objetivando constituir grupos de pressão na esfera dos seus interesses. Enquanto os conselhos socialistas ou as experiências revolucionárias da primeira metade deste século ocorreram no setor da produção, os conselhos americanos acontecem na esfera do consumo de bens, serviços e equipamentos coletivos público, ou de moradia familiar. São organismos de pressão da sociedade civil e atuam como “lobbies” de pressão ou como estruturas auxiliares da administração pública. (GOHN, 2007, p. 69-70).

propiciando maior transparência dos atos e decisões e, ao mesmo tempo, constitui-se como espaço de disputa de posições políticas e ideológicas.

Ao resgatar-se a memória dos conselhos e contrapô-la com a trajetória societária, observa-se que, via de regra, estes organismos recrudescem em dois momentos distintos, surgindo em circunstâncias de crise institucional, quando da ausência de legitimidade de parte dos sindicatos, ou em situações de crise revolucionária, quando de conflagrações no aparato estatal.

No Brasil, os conselhos tiveram sua origem a partir de lutas sociais compreendidas por meio de movimentos que idealizavam um país mais democrático. Insatisfeitos com a política autoritária e centralizadora vigente no período compreendido entre as décadas de 70 e 80, a sociedade civil brasileira passou a organizar-se no sentido de protestar contra as políticas excludentes que vigoravam no território nacional.

Ao mesmo tempo em que a dinâmica societária apontava para a necessidade de um regime efetivamente participativo, outras circunstâncias mais abrangentes contribuíam para o agravamento do panorama de crise que se intensificaria na década de 80.

Trata-se da combinação, por complexas mediações, de um elemento político, determinado pela crise do autoritarismo e pela transição negociada “pelo alto” que marcou a democratização em nosso país, e determinantes econômico-sociais derivados dos processos de reorganização do capitalismo em escala mundial, responsáveis pela articulação de novo padrão de acumulação nos países centrais, com rebatimentos nos países situados na periferia do sistema capitalista. (RAICHELIS, 2011, p. 31)

Mesmo que dispondo de configurações distintas, ao longo dos anos os conselhos vêm sendo implementados no sentido de representar uma alternativa na busca de maiores espaços nas decisões tomadas pelo poder público, sendo, em grande parte, utilizados com o propósito de equilibrar os interesses conflitantes das políticas econômicas.

No que tange aos diferentes formatos pelos quais os conselhos vêm integrando a política brasileira ao longo dos anos, Gohn (2007) e Tatagiba (2010) abordam o assunto de maneira a distinguir tais configurações em três diferentes modelos que fazem parte na história recente do país.

No primeiro modelo, com ocorrência no final da década de 70, Gohn (2007, p.70) ressalta que os conselhos eram “criados pelo próprio poder público executivo para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares”.

Diante disso, em meio ao regime ditatorial, Tatagiba (2010) assinala que o papel a ser desempenhado pelos conselhos tornava-se meramente decorativo, somente tendo a função de aconselhar ao poder executivo, ou seja, tratando-se de um organismo puramente consultivo. Denominados conselhos comunitários, estes somente passaram a ganhar notoriedade “com a vitória dos governos de oposição à ditadura militar, momento em que a bandeira da descentralização e da participação comunitária integrou os diferentes projetos governamentais” (RIACHAELIS, 2011, p. 41), em fato que se deu a partir do ano de 1982.

A conjuntura política da década de 70 marcou o princípio da organização dos movimentos populares no ambiente da ditadura, em que os canais de participação estavam totalmente bloqueados. Eram movimentos “de costas para o Estado”, que traziam como novidade a afirmação de sua autonomia, não apenas em relação ao Estado, mas a todas as formas de representação institucional, como partidos, sindicatos, etc. (RAICHELIS, 2011, p. 272)

No segundo modelo, também surgido no final dos anos 70, mas abrangendo parte dos anos 80, em que pese também tratar-se de um organismo demasiadamente vinculado ao poder executivo, os conselhos populares, como eram designados, tiveram sua estruturação gestada a partir dos próprios movimentos populares, os quais utilizavam-se deste meio de organização para elaborar suas pautas de reivindicações junto aos governos.

Na década de 80, com a transição democrática começa a se destacar a questão da participação institucional, sobretudo a partir das eleições de 1982, que inauguram as experiências dos vários conselhos organizados no período. (RAICHELIS, 2011, p. 272)

Para Tatagiba (2010, p.30), esta segunda fase “é localizada no contexto da abertura política, onde a pressão da sociedade pela democratização do Estado gerava novos formatos participativos, principalmente no nível local”. Nesta conjuntura, sobre este momento, Raichelis (2011, p.41) destaca:

Os conselhos populares surgiram inicialmente na área da saúde e emergiram com a unificação dos movimentos que reivindicavam melhores condições de saúde e de saneamento básico na década de 70. Na análise de Gohn (1990), os conselhos de saúde tinham grande representatividade,

mas não eram deliberativos nem autônomos na gestão dos recursos, o que dificultava a tarefa básica de fiscalização que deveriam desempenhar.

Em relação ao terceiro modelo, Tatagiba (2010, p.30) vincula-o à promulgação da Constituição Federal de 1988. Por força da nova Lei Fundamental deu-se por redefinida a posição e a função dos conselhos, sendo tal circunstância estruturada a partir de uma nova arquitetura jurídica-política que lhes conferiria maior legitimidade, força e permanência. Neste mesmo diapasão, Gohn (2007, p.70) denomina o novo molde como conselhos institucionalizados, referindo-se assim aos organismos colegiados que passaram a ser criados por leis originárias do poder Legislativo, dispendo, portanto, de possibilidade para participar da gestão dos negócios públicos.

Ao término da década de 1980, com a promulgação da chamada Constituição Cidadã, como é conhecida a Carta Magna de 1988, os Conselhos passaram a ser consolidados. Levando-se em consideração as experiências das décadas de 1970 e 1980, onde os colegiados eram meramente consultivos, os Conselhos passaram a representar uma inovação democrática, onde lhes foi concedida a competência deliberativa, algo até então não viabilizado a estes órgãos.

Nesse novo contexto societário, os movimentos populares e a organização coletiva passam a ser interpelados, o que os obrigou a redefinir concepções e práticas adotadas. A criação de novos fóruns de participação da sociedade civil no âmbito das políticas públicas é impulsionada pelo movimento associativo que mobiliza novas organizações e sujeitos sociais. (RAICHELIS, 2011, p. 273)

Na atual conjuntura, os Conselhos vêm se apresentando como elementos fundamentais no processo de reestruturação das políticas. Legitimados pelos novos preceitos constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa, os colegiados vem sendo compreendidos como espaços de composição heterogênea, de natureza plural e, essencialmente, como um ambiente de negociação de divergências que circundam projetos que manifestam interesses políticos diferentes. (RAICHELIS, 2000)

Diante disso, cabe ressaltar que o debate relacionado às questões que envolvem os Conselhos é de relevante importância para o fortalecimento dos entes públicos verdadeiramente participativos e democráticos, sendo imprescindíveis para

o debate, também, acerca dos desafios ambientais a serem transpostos pela sociedade.

## 4.2 A gênese dos Colegiados Ambientais

Em que pese os escritos relativos ao tema específico, relacionado aos “Conselhos de Meio Ambiente”, sejam ainda escassos na literatura brasileira, a fim de contemplar a perspectiva conceitual este pesquisador buscou fazer um levantamento, chegando-se às seguintes denominações:

Loureiro et al (2008), ao abordar a temática das Unidades de Conservação, ensina que os Conselhos representam espaços públicos de mediação de conflitos, onde as disputas contra as degradações ambientais e a militância em favor dos direitos ambientais da população consideram-se lutas pela garantia da natureza pública do meio ambiente.

Da mesma forma, encontrou-se definição do tema no caderno denominado Perfil dos Municípios Brasileiros, publicado pelo IBGE<sup>29</sup>, (2002, p. 30), onde é retratado o seguinte conceito relativo à matéria:

Conselhos são instâncias colegiadas, compostas por representantes de organizações públicas civis, de interesse público e privado, que podem exercer diversas funções, tais como: debate de problemas públicos, proposição de soluções, tomada de decisão, assessoria e acompanhamento de processos decisórios e de ações governamentais.

Ainda sobre o aspecto conceitual, identificou-se na obra de Tatagiba e Teixeira (2007, p. 62-63) a seguinte definição:

Os conselhos gestores são instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir a forma de norma estatal), e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito a voz e voto.

---

<sup>29</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Como se pode observar, a participação ativa e aberta nos debates é uma questão fundamental para o bom funcionamento dos Conselhos, sendo que, desta forma, criam uma mobilização permanente, a partir de um elemento que distingue-se da democracia representativa pura, a qual somente é instigada nos períodos eleitorais, gerando um padrão de cidadania passiva e tutelada.

Nesse viés, importante trazer-se a observação de Loureiro et al (2008, p.41), o qual faz uma pertinente advertência:

Cabe aqui diferenciar a gestão participativa da gestão onde se participa. Na maioria das vezes o termo “participativo” é usado de forma incorreta já que participar de uma reunião onde algumas decisões são tomadas é diferente de construir coletivamente a decisão a ser tomada. Falar que um processo é participativo implica dizer que todos os atores envolvidos no assunto foram mobilizados e reunidos com o objetivo de manifestar e negociar seus interesses. (LOUREIRO et al, 2008, p.41)

Diante dos avanços conquistados pela sociedade brasileira, com o passar dos anos os conselhos passaram a se organizar nos mais variados setores que envolvem as políticas públicas. Ao fazer a abordagem atinente à temática ambiental, vê-se que esses colegiados tiveram uma essência histórica análoga aos Conselhos que tratam de outras temáticas, tais como os de saúde, o da criança e adolescência, o de assistência social, entre outros.

Isso significa dizer que os Conselhos de Meio Ambiente, a exemplo dos outros colegiados, também fixaram fortes raízes com os mecanismos de participação demarcados a partir do envolvimento da sociedade civil com a gestão das políticas públicas, os quais foram conquistados por intermédio de inúmeros manifestos realizados por movimentos que defendiam a radicalização da democracia. Nessa luta, inclui-se a mobilização das organizações ambientalistas, que, além disso, contribuíram sobremaneira para a promoção da politização das questões relacionadas ao meio ambiente.

Estabelecendo-se como um novo tipo de movimento social, o ambientalismo passa a atuar com maior intensidade no Brasil entre os anos de 1970 e 1980, marcando sua presença na história do país como um movimento de atuação descentralizada, multifacetada e voltada para um trabalho em rede.

No entanto, no transcorrer do lapso temporal compreendido entre os anos de 1964 e 1984, cabe salientar que não foi possível estabelecer um diálogo político e democrático, pois o regime militar impetrado com o golpe de 1964 e a intensa

repressão aos movimentos sociais resultou numa desmobilização da cidadania e, conseqüentemente, das ações conservacionistas (Santilli, 2005). Ademais, para maior aflição de ambientalistas e de movimentos que vinham lutando pela democracia, foi nesse período que foi construída uma série de empreendimentos potencialmente poluidores sem quaisquer tipos de consulta que possibilitasse a participação da sociedade nas decisões do poder público, demarcando, assim, a presença do autoritarismo, característica intensamente presente naquele momento do país.

Durante os anos 70, o regime militar promoveu a construção de inúmeras obras e projetos de grande impacto ambiental, sem qualquer consulta pública prévia ou avaliação ambiental: usinas hidroelétricas, polos industriais, estradas, portos e refinarias de petróleo. Dois exemplos marcantes foram Itaipu e o acordo nuclear. Em 1973, Brasil e Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu, um acordo bilateral que viabilizou a construção da maior hidroelétrica do mundo. O reservatório de Itaipu inundou o Parque Nacional de sete Quedas e acabou com os saltos de Sete Quedas, apesar dos protestos de ambientalistas (SANTILLI, 2005, p. 27).

Mesmo com as condições desfavoráveis impostas pelo referido regime, é imperioso que se registre a criação, no dia 27 de abril do ano de 1971, na cidade de Porto Alegre, de uma importante organização ambientalista brasileira. Chamada de AGAPAN – Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural, a entidade era encabeçada pelo ambientalista José Lutzemberger, o qual à época já desfrutava de renome internacional. Dentre as ações praticadas, destaca-se as manifestações que impediram a derrubada de uma árvore no centro da capital, bem como a apresentação de denúncias contra o uso indevido de agrotóxicos no Rio Grande do Sul (MARCONDES, 2005).

Apesar da opressão vivenciada no Brasil com o regime ditatorial, no ano de 1972 ocorreria um dos momentos de maior relevância no contexto do ambientalismo mundial. Naquela oportunidade acontecera a Conferência de Meio Ambiente das Nações Unidas, em Estocolmo, na Suécia. Nela reuniram-se cerca de 110 países e 250 organizações não governamentais, as quais, mesmo com pouca representação de brasileiros, acabaram influenciando medidas tidas como positivas para a política ambiental brasileira, a exemplo da criação do primeiro órgão brasileiro de meio ambiente, o qual fora concebido sob o nome de Secretaria Especial de Meio Ambiente, tendo sido criado logo após a conferência, no ano de 1973.

Art. 1º Fica criada, no Ministério do Interior, subordinada diretamente ao Ministro de Estado, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), órgão autônomo de administração direta, nos termos do artigo 172 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, orientada para a conservação do meio ambiente, e o uso racional dos recursos naturais. (DECRETO Nº 73.030, de 30 DE OUTUBRO DE 1973).

Embora a medida governamental pudesse ter sido vista como uma conquista por parte da sociedade, estando o estado brasileiro nas mãos do regime militar, percebe-se que a deliberação tomada pelo governo atendeu muito mais a influências, exercidas por segmentos internacionais, do que pelos apelos dos movimentos sociais e ambientais.

No Brasil, a SEMA surgiu em pleno regime ditatorial, de forma reativa, com traços fortemente burocráticos e sem nenhuma articulação com a sociedade, não fora o fato de buscar oferecer resposta formal ao movimento que, no início dos anos 70, se levantou contra a poluição causada por uma fábrica de celulose localizada em Porto Alegre. (ACSELRAD, 2001, p. 79)

Outro passo significativo na institucionalização dos Conselhos Ambientais foi trazido pela implementação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto 1981, a qual normatizara a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, criando o Conselho Nacional de Meio Ambiente, à época denominado órgão superior do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, cabendo ao colegiado a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da PNMA.

Atualmente, em decorrência de modificações sofridas na Lei da PNMA, proporcionadas por intermédio da Lei nº 8.028, de 1990, o Conselho Nacional de Meio Ambiente passou a ser tratado como órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, cabendo ao colegiado chamado de Conselho de Governo a denominação de órgão superior, ficando este com a atribuição de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais.

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. (Lei nº 8.028, de 1990)

Em que pese os avanços auferidos, especialmente os conquistados por meio da Lei da PNMA de 1981, foi somente a partir da segunda metade dos anos 80, por meio de articulações políticas entre o movimento social e o movimento ambientalista, que o socioambientalismo brasileiro retomou sua mobilização.

Podendo ser mencionado como parte do processo de redemocratização do país, com o fim do regime militar, em 1984, e a posterior consolidação da nova Constituição Federal brasileira, fato ocorrido em 1988, o movimento ambientalista resultara fortalecido, especialmente posterior ao advento da ECO-92. (SANTILLI, 2005). Ainda de acordo com a autora, “a consolidação democrática no país passou a dar à sociedade civil um amplo espaço de mobilização e articulação, que resultou em alianças políticas estratégicas entre o movimento social e o ambientalista”. (SANTILLI, 2005, p. 28).

Em meio ao cenário de transformações demonstrado no capítulo anterior, aonde se percebem significativos avanços relacionados à temática da democracia e da participação popular, o movimento ambientalista encontrou o espaço de que necessitava para progredir na sua luta em prol das questões ambientais. Por meio de inúmeros eventos, nacionais e internacionais, muitos deles já mencionados no subcapítulo que tratou dos aspectos conceituais da Educação Ambiental, as discussões relacionadas à pauta foram ganhando um novo contorno no país.

Diante de um trabalho articulado, que valoriza a participação e a democracia e que vem explorando muito bem as tecnologias de comunicação, especialmente as disponibilizadas pela Internet, as ONGs – Organizações Não Governamentais passaram a destacar-se no cenário nacional, atingindo um amplo espectro de causas sociais.

Visando a busca pela justiça ambiental, esses organismos passaram a atuar de maneira a serem consideradas como uma das principais personagens da articulação de esforços que busca a obtenção de soluções nos conflitos ambientais, os quais vêm tomando proporções cada vez maiores no desordenado modo de exploração a que são submetidos os recursos naturais.

Sendo colocadas como primordiais na formulação e implementação de políticas públicas, historicamente a atuação de ONGs tem sido considerada como fundamental nos Conselhos Ambientais, tanto na sua criação quanto no seu funcionamento.

Em 1986, foi fundada uma das mais atuantes organizações ambientalistas: a Fundação SOS Mata Atlântica, com sede em São Paulo (...). Esse grupo teve grande influência na criação do primeiro Conselho de Meio Ambiente (CONSEMA) e da primeira Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, em 1986, exercendo papel importante na defesa desse ecossistema florestal (SANTILLI, 2005, p. 30).

Via de regra, com uma postura coerente, instigadora e principalmente comprometida com as vidas nas suas mais diversas formas, são alguns representantes destes organismos que têm se apresentado melhor preparados para os debates que são colocados em pauta nesses colegiados: “Seja por sua experiência, conhecimento e interesse pelas questões ambientais, seja pelo constante esforço de atualização, os ambientalistas, quando não dominam o debate, ao menos são constantes provocadores”. (FURRIELA, 2002, p.165)

Ao tratar da educação ambiental crítica na gestão de unidades de conservação, Mussi (2009, p. 20) traz importantes observações acerca dos conselhos inseridos naqueles espaços territoriais especialmente protegidos, as quais trago para esta pesquisa:

Com o objetivo de criar nova relação entre governo e sociedade no que se refere às políticas públicas, a CF 88 prevê em seu artigo 10º que “*Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. Desta forma, institui-se a possibilidade de criação de meios de participação da sociedade, nos quais se inserem os conselhos de gestão de áreas protegidas.

Na mesma obra escrita por Mussi (2009), o autor também apresenta relevantes colocações feitas por Loureiro (2005), o qual aborda a contextualização conceitual, manifestando-se da seguinte maneira, conforme Loureiro et al (apud MUSSI, 2009, p.20):

(...) a noção de conselho prevista nessa Constituição procura torná-lo o espaço público jurídico-institucional em que todas as demandas são legítimas por princípio, prevendo-se canais de confronto e interpelação democrática entre os projetos sociais, a fim de se construírem alternativas

viáveis e o mais inclusivas possíveis. Sendo assim, os conselhos favorecem a ampliação do espaço público diferente do espaço/governamental, reunindo uma diversidade de atores e interesses, funcionando como uma instituição social e um espaço público importante de equalização de oportunidades.

Assim sendo, mais do que os objetivos acima sustentados, verifica-se que os colegiados ambientais vêm desempenhando um processo de gestão socioambiental participativa, caracterizando-se, assim, num espaço dedicado ao desenvolvimento das ações de Educação Ambiental crítica, transformadora e emancipatória (LOUREIRO et al, 2005).

#### 4.2.1 O Conselho Nacional de Meio Ambiente

Desta forma, paulatinamente os Conselhos Ambientais foram solidificando-se no território nacional. Em nível nacional, o CONAMA, em que pese ter sido criado em 1981, na prática veio a funcionar somente em 1984, momento em que editou a sua primeira resolução:

RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001, de 5 de junho de 1984. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe confere o parágrafo único do artigo 8º, do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, RESOLVE: Aprovar seu Regimento Interno nos termos da Proposição CONAMA Nº 001/84, apresentada por sua Secretaria Executiva em sua **1ª reunião ordinária** (grifo meu), realizada em 05.06.84, ficando as propostas de emendas ao mesmo, apresentadas pelos Conselheiros, para serem estudadas por sua Secretaria Executiva e submetidas ao plenário após parecer da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos. Paulo Nogueira Neto. (CONAMA, 1984)

Regrado pela Portaria do Ministério do Meio Ambiente de número 452, de 17 de novembro de 2011, o CONAMA vem atuando como órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, tendo a sua composição formada pelo Plenário, pela Câmara Especial Recursal, pelo Comitê de Integração de Políticas Ambientais, pelas Câmaras Técnicas, pelos Grupos de Trabalho e pelos Grupos Assessores (Brasil, Portaria MMA nº 452, de 17 de novembro de 2011).

O plenário do CONAMA, presidido pelo Ministro do Meio Ambiente, reúne-se ordinariamente a cada três meses, ou extraordinariamente quando convocado pelo

seu Presidente ou por iniciativa própria ou a requerimento de pelo menos dois terços de seus membros, sendo que os encontros ocorrem na capital federal, em Brasília.

Além do Ministro, compõe o plenário o Secretário-Executivo do Ministro do Meio Ambiente, que desempenha o papel de Secretário-Executivo, um representante do IBAMA, um representante do Instituto Chico Mendes, um representante da Agência Nacional das Águas, um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores, oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, um representante do Ministério Público Federal, um representante dos Ministérios Públicos Estaduais e um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

Já na Câmara Especial Recursal, os representantes são escolhidos entre profissionais que possuam formação jurídica e experiência na área ambiental, sendo composta por sete representações: o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Justiça, o Instituto Chico Mendes, o IBAMA, uma entidade ambientalista, um representante de entidades empresariais e um oriundo das entidades de trabalhadores.

No que tange ao funcionamento do Comitê de Integração de Políticas Ambientais, este tem a função de avaliar a integração das políticas e programas ambientais em nível federal, sugerindo procedimentos para estimular essa integração, bem como difundir a articulação do CONAMA com outros órgãos colegiados de meio ambiente e com o Conselho de Governo – órgão superior do SISNAMA.

Relativo às Câmaras Técnicas, estas são apêndices do CONAMA responsáveis por analisar e opinar acerca de determinadas matérias. Quanto a sua composição, ela pode ser integrada por até dez membros, devendo ser observada a participação das diferentes categorias de interesse representadas no Plenário. Em casos de urgência, o Presidente do CONAMA pode criar Câmaras Técnicas, sendo necessária aprovação posterior do plenário.

Concernente aos Grupos de Trabalho, são constituídos por conselheiros ou convidados, via de regra especialistas em determinada matéria. Quanto a sua

atribuição, a eles cabe estudar e apresentar propostas sobre matérias de sua competência, que após serão analisadas pelas Câmaras Técnicas.

Quanto aos Grupos Assessores que compõem o CONAMA, estes atuam de modo a auxiliar o Conselho no sentido de que suas inúmeras atividades sejam concluídas de forma criteriosa, ágil e com qualidade.

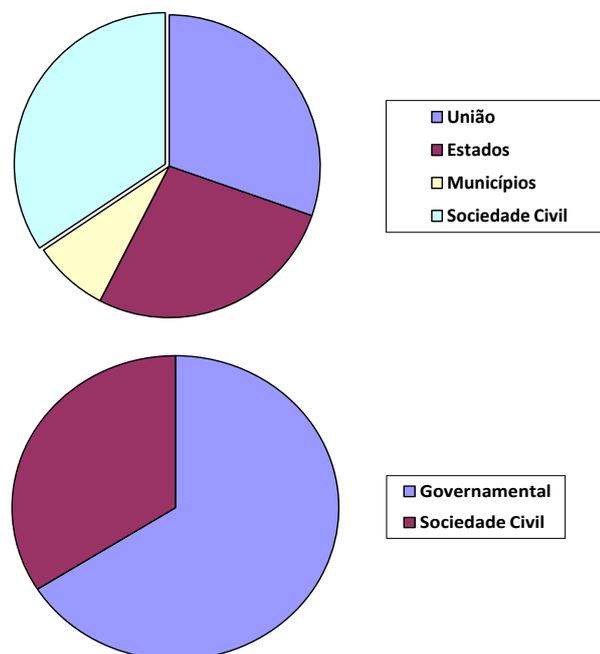
Partindo para um estudo específico relacionado às competências legais do Conselho Nacional do Meio Ambiente, vê-se que ao colegiado atribuem-se diversas missões, entre elas: estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto; determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional; decidir, por meio da Câmara Especial Recursal, como última instância administrativa, os recursos contra as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA.

Além disso, o Conselho Nacional do Meio Ambiente determina, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes; estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos; assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais.

Ainda prevê deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; estabelecer os critérios técnicos para declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação; acompanhar a implementação do

Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; propor sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais; incentivar a instituição e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, de gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica; avaliar a implementação e a execução da política ambiental do País; recomendar ao órgão ambiental competente a elaboração do Relatório de Qualidade Ambiental; estabelecer sistema de divulgação de seus trabalhos; promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente; elaborar, aprovar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional de Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do SISNAMA, sob a forma de recomendação; deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente e elaborar o seu regimento interno (CONAMA,1984).

Percebendo-se a complexa gama de responsabilidades atribuídas ao colegiado, observa-se que o número total de conselheiros é de 101 pessoas, sendo as representações distribuídas dentro dos seguintes percentuais: o Governo Federal tem 30% das cadeiras, os governos estaduais 27% e os municípios tem 8%, fato que indica uma representação governamental de 66%, ficando assim transparente a disparidade, pois a sociedade civil acaba contando apenas com 34% dos assentos.



**Gráfico 1:** Percentual de representação

#### 4.2.2. O Conselho Estadual de Meio Ambiente

Sendo integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente, os órgãos denominados como seccionais representam todos os organismos estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos, bem como os de controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental.

Dessa forma, assim como o CONAMA está para o trato de questões ambientais nacionais, a nível de estados têm-se os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente – CONSEMA, os quais abordam as demandas regionais existentes dentro do território estadual.

Para efeitos de contextualização histórica, temos no Conselho Estadual de Meio Ambiente da Bahia, lá chamado de CEPRAM, a mais antiga instituição desta modalidade existente no país. Criado pela Lei nº. 3.613, de 04 de outubro de 1973, à época com outro nome, denominado Conselho Estadual de Proteção Ambiental, conforme Oliveira (2007, p.22), “este órgão é considerado pioneiro na formulação da legislação ambiental brasileira e exemplo para a implantação de conselhos em outros estados da Federação”.

Transpondo-se para a realidade do Estado do Rio Grande do Sul – RS, verifica-se que em 1994 foi criado o Sistema Estadual de Proteção Ambiental por meio da Lei nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994. Esta mesma norma criou o CONSEMA, designando-o como órgão superior do sistema, elencando sua estruturação, composição e atribuições.

Art. 5º - Compõem o Sistema Estadual de Proteção Ambiental: I - o Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA - órgão superior do Sistema, de caráter deliberativo e normativo, responsável pela aprovação e acompanhamento da implementação da Política Estadual do Meio Ambiente, bem como dos demais planos afetos à área.

Verificando-se os aspectos atinentes às competências legais do CONSEMA gaúcho, verifica-se que incumbem a este Conselho as seguintes atribuições: propor a Política Estadual de Proteção ao Meio Ambiente para homologação do Governador, bem como acompanhar sua implementação; estabelecer, normas, padrões, parâmetros e critérios de avaliação, controle, manutenção, recuperação e melhoria da qualidade do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, não deixando de observar a legislação vigente; estabelecer diretrizes para a

conservação e preservação dos recursos e ecossistemas naturais do Estado; deliberar sobre recursos em matéria ambiental, sobre os conflitos entre valores ambientais diversos e aqueles resultantes da ação dos órgãos públicos, das instituições privadas e dos indivíduos; colaborar na fixação das diretrizes para a pesquisa científica nas áreas de conservação, preservação e recuperação do meio ambiente e dos recursos naturais; estabelecer critérios para orientar as atividades educativas, de documentação, de divulgação e de discussão pública, no campo da conservação, preservação e melhoria do meio ambiente e dos recursos naturais; estimular a participação da comunidade no processo de preservação, conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental; apreciar e deliberar, na forma da legislação, sobre estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios, e elaborar e aprovar o seu regimento interno (Lei 10.330, 1994).

No que tange à estrutura do CONSEMA no Estado do RS, esta é regrada pela resolução nº 007 de 21 de setembro de 2000, sendo composta por Presidência, Secretaria Executiva, Plenário e Câmaras Técnicas, podendo estas serem provisórias ou permanentes.

À Presidência, que é exercida por conselheiro eleito dentre os representantes do CONSEMA, cabe as seguintes missões: dar posse e exercício aos Conselheiros; convocar e presidir as reuniões; aprovar a pauta das reuniões; encaminhar a votação de matéria submetida à decisão do Conselho; assinar as atas aprovadas nas reuniões; assinar as Resoluções do Conselho; conceder, negar e cassar a palavra, ou delimitar a duração das intervenções, desde que feito de modo justificado; convidar pessoas ou entidades para participar das reuniões plenárias do CONSEMA, sem direito a voto; aplicar as normas deste Regimento; tomar as providências necessárias ao funcionamento do Conselho e determinar a execução de suas deliberações, através da Secretaria Executiva e ainda representar o Conselho e manifestar-se em seu nome (CONSEMA, 2000).

Concernente às atribuições da Secretaria Executiva, a qual é exercida pelo órgão ambiental do estado e coordenada pelo seu titular ou, na sua ausência, pelo seu substituto legal, compete a esta as seguintes missões: receber, e encaminhar a despacho, o expediente do Conselho; exercer a comunicação entre o Presidente e os Conselheiros, a propósito de assuntos de interesse do Conselho; preparar as pautas das reuniões ordinárias e encaminhá-las à aprovação do Presidente; convocar, organizar a ordem do dia e assessorar as reuniões do Conselho,

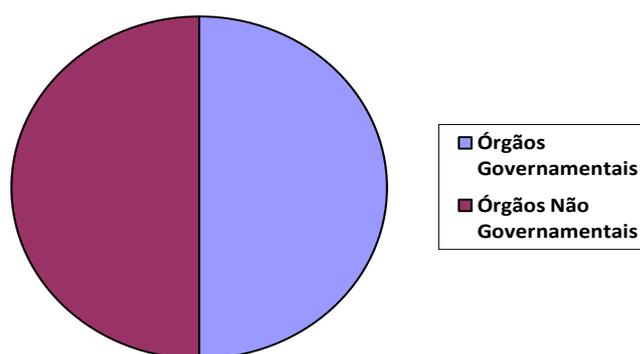
cumprindo e fazendo cumprir este Regimento; adotar todas as medidas necessárias ao funcionamento do Conselho e fazer executar e dar encaminhamento às deliberações, sugestões e propostas do Plenário; praticar, após deliberações do Plenário, os atos relacionados com a convocação, atuação e dispensa de pessoal técnico e administrativo; preparar e fazer circular as matérias sujeitas a divulgação; fazer publicar, no órgão oficial do Estado, as decisões do Conselho; dar conhecimento ao plenário de correspondências e proposições sugeridas; elaborar o relatório anual do Conselho, a ser aprovado pelo plenário; proceder e dar conhecimento ao controle de faltas dos Conselheiros, através das folhas de presença. Além disso, cabe ainda à Secretaria executar outras tarefas que lhe forem solicitadas pelo Conselho (CONSEMA, 2000).

No que se refere ao Plenário, frisa-se que este é composto por seus membros, sendo-lhes conferidas as seguintes atribuições: comparecer às reuniões; debater e votar todas as matérias submetidas ao CONSEMA; requerer informações, providências e esclarecimentos ao Presidente; pedir vista de documentos; solicitar ao Presidente a convocação de reunião extraordinária para apreciação de assunto relevante; propor a inclusão de matéria na ordem do dia; apresentar as questões ambientais de suas respectivas áreas de atuação; desenvolver, em suas respectivas áreas de atuação, todos os esforços no sentido de implementar as medidas assumidas pelo CONSEMA; propor a criação de Câmara Técnica, provisória ou permanente; requerer votação nominal ou secreta; solicitar à Secretaria Executiva que faça constar em Ata seu ponto de vista discordante, declaração de voto ou outra observação que considerar pertinente; propor o convite de pessoas de notório conhecimento, personalidades e especialistas, em função de matéria constante na pauta para trazer subsídios aos assuntos de competência do CONSEMA; prestar esclarecimentos sobre ações, proposições e decisões das entidades que representam; representar o CONSEMA em evento oficial, por indicação da Presidência e posterior comunicação ao Plenário, e ainda, eleger o Presidente do CONSEMA (CONSEMA, 2000).

Ainda tratando-se da estrutura do CONSEMA, é importante ressaltar o trabalho desempenhado pelas Câmaras Técnicas, as quais sendo instituídas pelo Plenário possuem a missão de examinar, prescrever pareceres e relatar ao plenário sobre os assuntos que lhe forem encaminhados. As Câmaras Técnicas podem ser provisórias ou permanentes, de acordo com a decisão do Plenário no ato de sua

criação, sendo que o número de membros das Câmaras Técnicas fixado pelo Plenário (CONSEMA, 2000).

Relativo à composição do CONSEMA, atualmente ele é composto por 32 entidades a seguir arroladas: Secretaria Estadual do Meio Ambiente, Secretaria da Saúde, Secretaria da Agricultura Pecuária e Agronegócio, Secretaria de Infraestrutura e Logística, Secretaria de Educação, Secretaria da Cultura, Secretaria da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico, Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento, Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, Secretaria de Segurança Pública, ONG Ingá, ONG AGAPAN – Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural, ONG Mira-Serra, ONG Amigos da Floresta, uma Instituição Universitária Pública, uma Instituição Universitária Privada, SINDIÁGUA – Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do RS, FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul, FIERGS – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul, FARSUL – Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul, Sociedade de Engenharia do RS, FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, IBAMA, Centro de Biotecnologia do RS, um representante do Comitês de Bacias Hidrográficas, um representante do Corpo Técnico do DEFAP – Departamento Estadual de Florestas e Áreas Protegidas, FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler, Instituto Biofilia, CREA-RS – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do RS, FECOMÉRCIO - Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do RS e ainda mais um representante de uma Entidade Não Governamental. (CONSEMA, 2011).



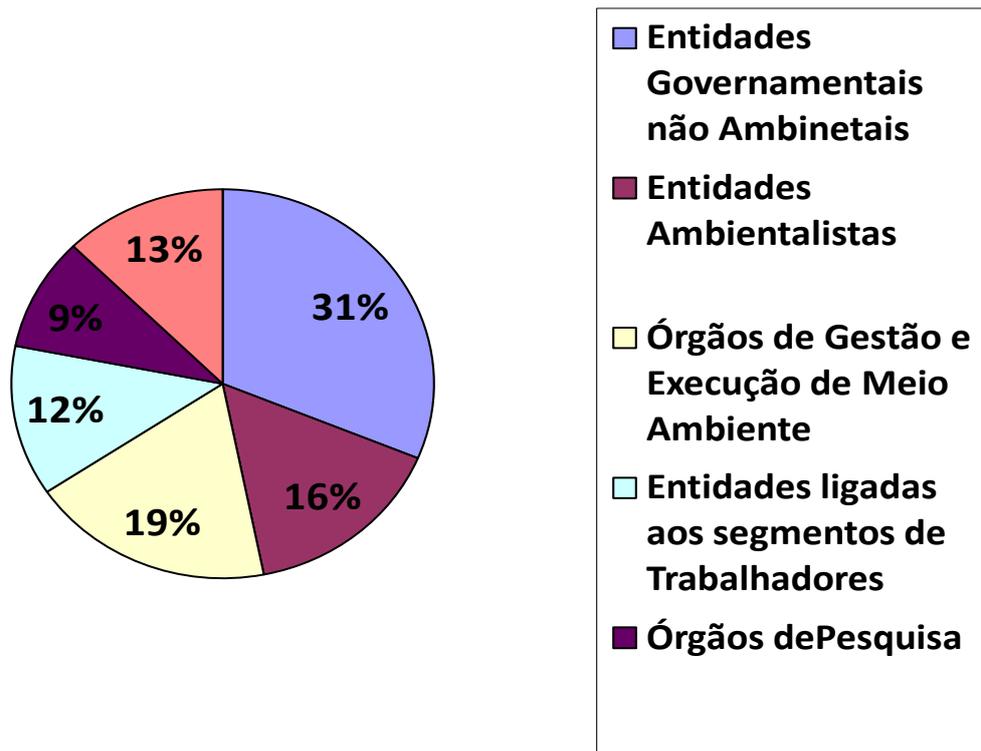
**Gráfico 2:** Representantes

Ao fazer-se uma investigação acerca da origem das instituições que compõem o CONSEMA, verifica-se que o mesmo observa a paridade entre os membros governamentais e não governamentais, pois foram averiguadas 16 instituições ligadas ao setor governamental e 16 ao não governamentais.

Por outro lado, é possível também afirmar-se que a simples distribuição numérica equitativa entre entidades governamentais e não governamentais, no olhar deste pesquisador, não garante que as forças ambientalistas e desenvolvimentistas (referindo-se ao aspecto econômico) estejam em condição de igualdade, fato que aí sim entendo poder garantir um maior equilíbrio nas decisões a serem tomadas.

Este tema da distribuição de cadeiras vem sendo um debate constante nos Conselhos Ambientais. No CONSEMA não tem sido diferente, fato que nos faz ver que as conquistas tidas pelos ambientalistas foram muitas, sobretudo nestes últimos 30 anos, mas que ainda há muita luta pela frente.

Desta maneira, detalhando-se a distribuição dos órgãos que compõem o CONSEMA, vêem-se as seguintes divisões:



**Gráfico 3:** Órgãos que compõem o CONSEMA

A nova distribuição de espaços visualizada no gráfico retrata uma situação diferente daquilo percebido no primeiro gráfico. O que era visto como uma repartição igualitária, extremamente democrática, passa a ter a possibilidade de ser alvo de críticas, especialmente de parte dos ambientalistas, os quais, tendo experienciado inúmeras derrotas ao longo dos últimos anos, passaram a enxergar com reticência a presente fórmula de repartição empregada.

### **4.3 Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA)**

A partir dos anos de 1970, a questão ambiental passou a dispor de maior visibilidade no estado brasileiro. Entre a publicação de novas normas e a criação de órgãos, ambos voltados à pauta ambiental, no ano de 1973 foi concebida a Secretaria Especial de Meio Ambiente, sendo esta a entidade precursora no trato da gestão ambiental do país.

Neste contexto, Não demoraria muito para surgir aquele que seria o primeiro Conselho Municipal dedicado a zelar pela temática ambiental no âmbito de uma cidade brasileira.

Aos cinco dias do mês de maio do ano de 1975, dada a circunstância decorrente de um intenso processo de poluição ambiental vivenciado no município de Cubatão, interior do Estado de São Paulo, o poder público local, sentindo-se pressionado a tomar alguma medida, instala o colegiado de meio ambiente municipal, a fim de viabilizar o encaminhamento de sugestões para a melhoria da qualidade ambiental da cidade.

Infelizmente a preocupação esboçada pela municipalidade foi um prenúncio do dramático panorama que seria vivenciado na década seguinte, quando a comunidade cubatense sentiria na pele os efeitos resultantes do mau planejamento de seus gestores públicos.

“Vale da morte”, “cidade mais poluída do mundo”, entre outras adjetivações e “títulos” foram as denominações atribuídas ao município, que passou a ser manchete internacional em decorrência do caos ambiental vivido em razão da desregrada expansão industrial realizada nos limites do município.

Abaixo, uma das notícias dedicadas ao colapso ambiental verificado em Cubatão:



Figura 1: Jornal Folha de São Paulo, 1984

A partir do fim do regime militar e o consequente restabelecimento da democracia no país, os municípios brasileiros passaram a almejar o resgate de sua autonomia, fato que foi alcançado por meio das lutas empreendidas pela sociedade civil, em articulações que culminaram com o advento da Constituição Cidadã.

Assim sendo, foi por intermédio da própria Constituição Federal que, em 1988, os municípios brasileiros ganharam um novo contorno legal, passando a ser considerados como unidades integrantes da República Federativa do Brasil, estando eles indissolúvelmente ligados aos estados e ao Distrito Federal.

Considerado como um episódio inédito, se comparadas as Constituições anteriores, os municípios passaram a desfrutar de autonomia administrativa, como se evidencia por meio do dispositivo Constitucional abaixo descrito:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** (grifo meu), todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

Estando estruturada no alicerce do regime republicano brasileiro, a autonomia dos municípios vem ganhando maior notoriedade no cenário político do país. Assim, a cada dia que passa, esta, que é a menor célula do tecido federativo, vem sendo considerada como o “coração” do Estado Democrático de Direito.

Evidenciando-se a importância dada à menor célula do tecido federativo, atualmente vê-se nas municipalidades uma extensa gama de competências atribuídas pela Lei Maior. Com base no artigo 30 da Constituição Federal, verificam-se as seguintes competências: legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (Brasil, 1988).

A relevância das cidades contemporâneas, no que tange a novas experiências políticas e à criação de novas instituições, foi intensificada sobremaneira nos últimos anos. As cidades jamais foram tão debatidas, não somente no ambiente universitário e nos espaços políticos, como também inseridas a milhares de ONGs que “passaram a analisá-las e a propor soluções para os seus inúmeros ‘dramas’” (GENRO, 2001).

Neste contexto, os CMMA surgem como espaços de participação social, mediação de conflitos e discussões de demandas e interesses. Ao mesmo tempo em que estabelecem um novo formato de relação Estado e sociedade, os Conselhos institucionalizam a participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada e possibilitam a entrada em vigor de uma nova cultura cívica.

Tendo a possibilidade de atuarem como órgãos locais, inseridos às municipalidades, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, quando

implementados, passam a integrar o SISNAMA, tendo assim a legitimidade de agir no sentido de controlar as atividades capazes de provocar a degradação ambiental nas suas respectivas jurisdições.

Desta forma, percebe-se que a atuação dos CMMA possui fundamentação legal junto à lei que instituiu o SISNAMA, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Porém, para que sejam concebidos, é necessário que se tenha a iniciativa do poder executivo ou do legislativo, no sentido de apresentar e aprovar um projeto de Lei que venha a criar este organismo.

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

(...)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades **municipais** (grifo meu), responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

Concernente às competências destes Conselhos, estas variam de acordo com as diferentes realidades municipais, podendo, entre as atribuições, terem caráter consultivo, normativo, fiscalizador e deliberativo.

Referente ao caráter consultivo, este se dá quando o conselho emite opinião sobre determinada matéria, tal como, por exemplo, em uma apreciação a respeito de aspectos ambientais referentes às políticas públicas que acarretem impactos sobre o município. De um modo geral, os CMMA consistem em órgãos colegiados com a incumbência de opinar e assessorar o poder executivo municipal nas questões relativas ao meio ambiente (SOUZA, 2010).

Atinente ao papel normativo desempenhado pelos conselhos municipais, cabe ressaltar que estes não têm a função de criar leis no âmbito do município, cabendo tal competência às Câmaras de Vereadores. No entanto, os referidos colegiados ambientais, além de sugerirem a criação de Leis, podem estabelecer resoluções que regulamentem estas, desde que não criem parâmetros menos rigorosos do que as normas já estipuladas pelo poder legislativo.

Quanto ao caráter fiscalizador, esta é uma competência que objetiva dar aos Conselhos a atribuição de acompanhar e cobrar do poder público medidas necessárias, a fim de que se tenha no município políticas públicas condizentes com o tamanho da problemática ambiental.

Tratando-se do aspecto deliberativo, ressalta-se que este refere-se às decisões tomadas pelo plenário quando os mesmos, por exemplo, definem aspectos relacionados às políticas ambientais locais. Ainda relativo a tal competência, Raichellis (2000, p. 43) faz as seguintes considerações:

O que incomoda os governos na questão dos Conselhos não é a sua existência, mas exatamente a natureza das suas atribuições, **o fato de terem um caráter deliberativo garantido legalmente** (grifo meu), pois os procedimentos são muitas vezes mais demorados e abertos ao debate e conflitos de posições por terem que passar pela aprovação dos Conselhos.

Ainda com relação ao caráter deliberativo atribuído aos CMMA, importante mencionar-se uma significativa medida que veio induzir as administrações municipais no que concerne à criação de Conselhos Ambientais e a conseqüente observação da competência deliberativa destes.

No ano de 1997, o CONAMA, por meio da Resolução de número 237, datada de 19 de dezembro daquele ano, regrou, entre outras circunstâncias, que poderiam ser estabelecidos procedimentos simplificados para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. No entanto, constou como fator condicionante deste procedimento o fato de que, necessariamente, os licenciamentos deveriam ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

Anteriormente à edição da Resolução nº 237 do CONAMA, a competência para expedir licenciamentos ambientais restringia-se exclusivamente aos Estados e ao IBAMA, este último em caráter supletivo. Tal circunstância era prevista pelo artigo 10 da Lei nº 6.938, de 1981, da forma como segue:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Nesse contexto, dispondo os municípios de competência normativa para licenciarem empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, a Resolução nº 237 do CONAMA, por intermédio do seu artigo 20, acrescentou outro

agente condicionante a ser observado, desta vez referindo-se ao caráter deliberativo nos Conselhos:

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

Levando-se em consideração a mudança da perspectiva normativa, tendo em vista os novos parâmetros estabelecidos pela Resolução do CONAMA, iniciou-se no Brasil um fenômeno de disseminação dos CMMA. No entanto, percebe-se também que tal circunstância não se deu em razão da sensibilização do gestor público em torno das demandas ambientais, mas sim em virtude de motivações que atendem prioritariamente ao viés econômico.

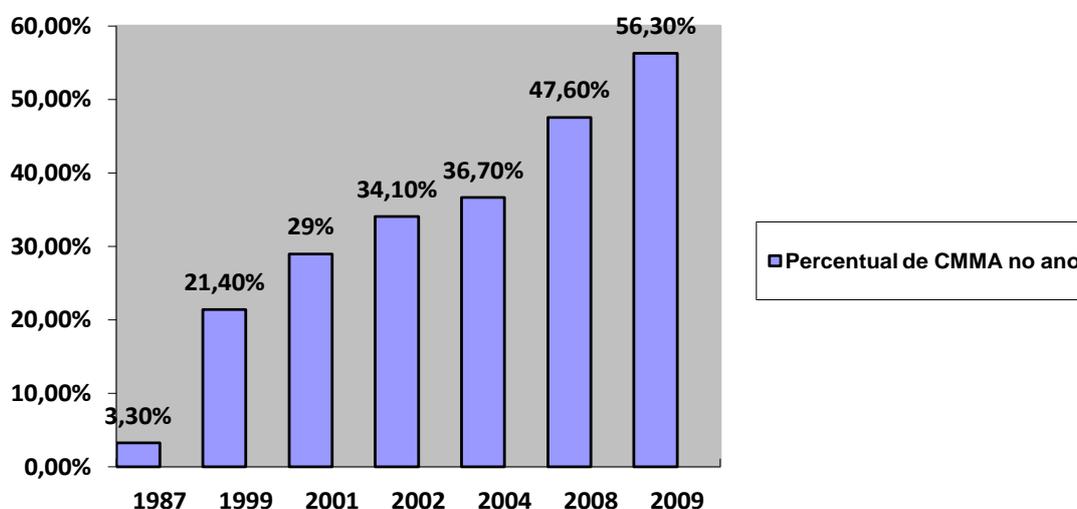
Pelo fato desse tipo de atribuição implicar receita para a prefeitura, oriunda das taxas de licenciamento que podem ser cobradas (desde que regulamentada por esses Conselhos), é que se assiste, a partir de 1997, um significativo aumento no quantitativo de CMMA criados anualmente (SOUZA, 2010, p.46).

Para certificar-se do referido aumento no número de Conselhos Municipais de Meio Ambiente a partir de 1997, este pesquisador emvidou esforços no sentido de buscar dados numéricos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A conclusão a que se chegou foi que, mesmo depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, o crescimento do número de CMMA foi pequeno, sendo que o “incremento mais significativo se deu a partir de 1997” (IBGE, 2010), dado que veio a corroborar com as afirmações antes mencionadas, verificando-se ainda que, desse ano até 2009, foram criados 2.665 novos colegiados, fato que representa 85% do total existente atualmente no País.

Além disso, foram averiguados outros dados que também consideram-se pertinentes à pesquisa. Assim, foi possível constatar que no ano de 1987 o país possuía apenas 107 CMMA e, em 2010, este número chegou a 3.135 Colegiados instalados (IBGE, 2010). Ainda como resultado desta investigação, ao analisar-se o percentual de municípios com CMMA, estabelecidos nos anos de 1987, 1999, 2001,

2002, 2008 e 2010<sup>30</sup>, obteve-se os resultados conforme se visualiza no gráfico abaixo:

#### PERCENTUAIS DE MUNICÍPIOS COM CMMA NO BRASIL



**Gráfico 4:** Percentuais de Municípios - Fonte dos dados IBGE, 2010

Importante ressaltar que a democracia participativa direta subsiste de forma a garantir a transparência ao Estado, que em muitas oportunidades, mesmo tomando parte como membro ou coordenador do Conselho, acaba não demonstrando interesse em privilegiar este sistema de governo, optando por atores governamentais ou mesmo por empresas, que acabam deixando de apostar no caráter não público dos atos governamentais.

Diante das atribuições acima elencadas, facilmente se dimenciona o quanto tais colegiados são imprescindíveis na busca de um ambiente mais sustentável, termo que, diante de suas distintas aplicações, motiva este pesquisador a trazer as conclusões de Sorrentino (2008, p.21) que, ao abordar este termo, faz a seguinte observação:

“[...] reafirmamos nossa convicção de que a superação do fracionamento das respostas desenvolvimentistas (fundamentadas em ciclos econômicos milagrosos – do café, da borracha, do mogno – que propiciam a emergência de novos ricos e mantêm na miséria a grande maioria da população, além

<sup>30</sup> Estes foram os anos pelos quais este pesquisador pode acessar tal informação.

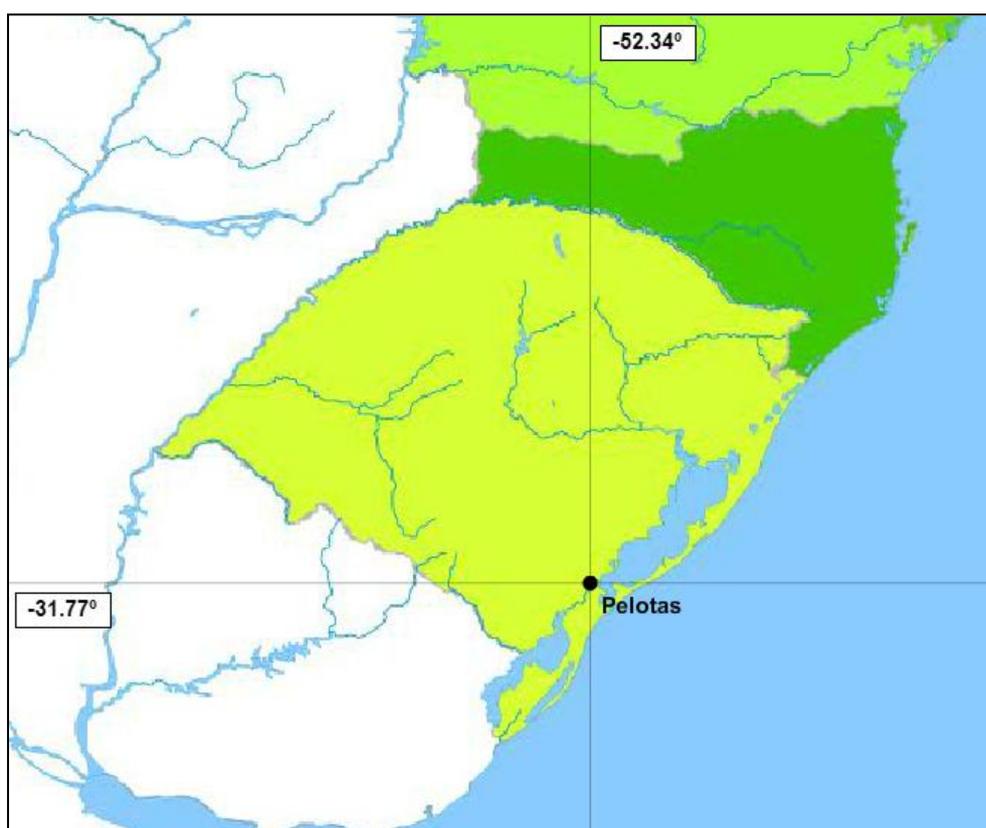
de degradarem as condições de sustentabilidade das futuras gerações) passa pelo compromisso das políticas públicas com a inclusão na diversidade e com o questionamento dos valores e obviedades da sociedade de consumo, pelo estímulo do grupo e do indivíduo ao debate e à busca de respostas para a melhoria da qualidade de vida e felicidade material, física e espiritual.”

A sociedade sustentável somente pode ser viabilizada se acompanhada de políticas públicas no campo ambiental, sócioeconômico e ainda se houver a garantia da efetivação dos interesses da coletividade, fator preponderante para a sustentação de um Conselho Municipal no município de Pelotas, descrito no capítulo que segue.

## 5 O Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas

### 5.1 Aspectos gerais e ambientais o município de Pelotas

Situada na região sul do estado do Rio Grande do Sul, Pelotas possui uma população de 328.275 habitantes, sendo a terceira cidade mais populosa do estado. Com uma área territorial de 1.610,091 Km<sup>2</sup>, a cidade conta com uma densidade demográfica de 203,89 habitantes por Km<sup>2</sup> (IBGE 2010).



**Figura 2:** Mapa indicando posição geográfica de Pelotas (IBGE 2011)

Localizada às margens do Canal São Gonçalo, que liga a Laguna dos Patos à Lagoa Mirim, a cidade destaca-se pelo invejável sistema hídrico, fato que denota a riqueza ambiental da região, especialmente pela zona dos banhados, o qual contempla inúmeras espécies de peixes, anfíbios, répteis, mamíferos, entre outros animais.



**Figura 3:** Imagem mostra atividade de campo do COMPAM às margens da Laguna dos Patos em 2006 - Fonte Site do CEA

No que tange à infraestrutura, Pelotas é considerada um polo regional, contando com cinco instituições de ensino superior, quatro grandes escolas técnicas, três teatros, uma biblioteca pública, vinte e três museus, dois jornais de circulação diária, três emissoras de televisão, um aeroporto, um porto flúvio-lacustre, localizado às margens do Canal São Gonçalo, entre outros serviços.

Pelotas é um polo regional", reafirmam trabalhos desenvolvidos pelo Instituto Técnico de Assessoria e Pesquisa (Itepa), que completa 35 anos neste mês. O Itepa é vinculado à Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Estudos do Itepa comprovam que Pelotas é considerado um polo regional, com um dos maiores movimentos financeiros do interior do Estado. Cerca de 56% de todas as atividades comerciais da região são realizadas em Pelotas (DIÁRIO POPULAR, 2004).

Especificamente no que tange à questão ambiental do município, ao fazer-se levantamentos no sentido de colher dados que diagnosticassem a situação

ambiental de Pelotas, encontrou-se em órgãos ambientais oficiais apenas dois documentos que retratam tal circunstância.

O primeiro deles encontra-se inserido ao Plano Ambiental<sup>31</sup> da cidade de Pelotas, confeccionado no ano de 2001 pela Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental – SQA por ocasião do encaminhamento de processo administrativo à Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul.

Neste Plano, assinado pelo então Secretário Municipal de Qualidade Ambiental, Sr Alexandre Melo Soares, foi diagnosticado que Pelotas tem entre os principais problemas ambientais o tratamento e destinação final dos resíduos sólidos, a insuficiente cobertura vegetal urbana, um passivo ambiental decorrente do uso inadequado de agrotóxicos em sua região rural e o desmatamento generalizado. Quanto a estes itens, também foi observado que a ausência de programas de educação ambiental de parte do órgão público teria sido determinante para a constatação destes aspectos negativos.

Já no segundo diagnóstico oficial encontrado, localizado junto ao Relatório Anual da Qualidade Ambiental do ano de 2002, produzido em 2003 pela Prefeitura de Pelotas, as informações diagnosticadas conduzem a aspectos como o inadequado uso e ocupação de solo, problemas relacionados a destinação de resíduos sólidos, poluição atmosférica, poluição visual, poluição sonora, o uso inadequado de sistemas de irrigação, o uso indiscriminado de agrotóxicos, a monocultura e a atividade extrativa mineral clandestina.

Levando-se em consideração as breves informações acima arroladas é possível perceber-se que Pelotas trata-se de um município de grande relevância no cenário ambiental e de significativa importância nos contextos histórico e econômico, visualizando-se assim a necessidade de aprimorar-se os debates em torno das problemáticas apontadas, tendo nos Conselhos Municipais uma oportunidade de buscar-se alternativas que visem solucionar os problemas diagnosticados e prevenir o surgimento de novas adversidades.

---

<sup>31</sup> Documento localizado através de levantamentos realizados junto à sede da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, situada em Porto Alegre, estando tal documento apenso ao processo administrativo que trata da permissão para que a cidade possa licenciar empreendimentos de baixo impacto ambiental.

## 5.2 Origens e competência legal do COMPAM

Tratando-se especificamente de aspectos relacionados ao Conselho Municipal de Meio Ambiente estabelecido em Pelotas, passo a analisá-lo individualmente, levando-se em consideração os fatores cronológicos de sua existência. É localizada no contexto da abertura política, onde a pressão da sociedade pela democratização do Estado gerava novos formatos participativos, principalmente no nível local”.

No final dos anos 80 o país vivia um momento de transição, onde a sociedade pressionava o estado em busca da democratização, tencionando os órgãos de governo a possibilitarem novos espaços de participação. Em que pese os modelos de abertura política ser ainda muito incipientes, motivado por uma cultura estabelecida pelo regime militar, já naquela ocasião os movimentos organizados pela sociedade civil acabaram conquistando de alguns espaços, dando os primeiros sinais de que a sociedade brasileira caminhava para um novo momento político.

Foi exatamente neste período, mais especificamente no ano de 1979, que concebia-se em Pelotas o Conselho Municipal de Controle do Patrimônio Ambiental - COMPAM, sendo este o primeiro Conselho Municipal Ambiental da região sul e um dos primeiros a serem instalados no Estado, tendo sido criado em 30 de agosto daquele ano, por intermédio da Lei municipal nº 2.484<sup>32</sup>.

Analisando-se a descrição contida no referido diploma legal, percebe-se que o COMPAM era um órgão colegiado de assessoramento, vinculado ao Prefeito por linha de coordenação, sendo que no corpo da norma já estava estabelecido quem faria parte do Conselho.

Naquela oportunidade, as cadeiras do Conselho eram destinadas a 17 diferentes instituições, sendo elas: Secretaria Estadual da Saúde; Departamento Nacional de Obras e Saneamento; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Católica de Pelotas; Superintendência da Lagoa Mirim; Superintendência de Desenvolvimento da Pesca; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Associação dos Municípios da Zona Sul; Mitra Diocesana de Pelotas; Centro de Estudos Toxicológicos de Pelotas;

---

<sup>32</sup> Fonte: [http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse\\_legislacao/leis/antigo/L1979/Lei\\_n\\_2484.pdf](http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/antigo/L1979/Lei_n_2484.pdf)

Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Pelotas; Procuradoria do Município, de Pelotas; Departamento de Praças e Jardins, da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos; Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral; Associação Brasileira Contra a Poluição do Ar - ABPOLAR; e um representante dos Clubes de Serviço.

Levando-se em consideração os critérios atualmente estabelecidos, os quais determinam paridade entre órgãos governamentais e não governamentais, ver-se-ia que naquela época o critério de proporcionalidade era desrespeitado, evidenciando-se assim uma cultura centralizadora de poder, característica típica daquele momento vivido no país. Desta forma, vê-se que, na sua origem, o COMPAM foi instalado com dez órgãos de governo e sete entidades não governamentais, sem levar em conta o fato de que a escolha dos segmentos não governamentais fora imposta pelo poder executivo, fato que pressupõe um possível alinhamento destes com o governo.

Naquela época, os movimentos ambientalistas não tinham a mesma representatividade que viriam a ter depois com a redemocratização do país no final dos anos 80. No Rio Grande do Sul eram raras as organizações ambientalistas, destacando-se a AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural, que existia desde 1971, sendo que aqui na região sul tinham uma representação militante da causa ambiental, ao qual atuava nos municípios de Rio Grande e Pelotas. Mais tarde, componentes desta extensão da AGAPAN viriam a fundar uma outra entidade, denominada CEA - Centro de Estudos Ambientais, organização que verificar-se-á em seguida, teria participação decisiva nos encaminhamentos de reestruturação democrática aplicada ao Conselho.

Três anos depois da criação do COMPAM, a Lei 2.772, datada de 1º de fevereiro de 1983, estabelecer-se-ia nova composição ao Conselho, sendo mantido aqueles que já estavam e acrescidas as outras instituições, dentre elas: EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, o qual passou a contar com duas cadeiras<sup>33</sup>, EMATER<sup>34</sup>, Ordem dos Advogados do Brasil, Sociedade de Medicina de Pelotas, Associação de Engenheiros Agrônomos de Pelotas, Núcleo de Veterinário

---

<sup>33</sup> uma para sua unidade da cidade, em Pelotas, e outra para um representante da sede rural da instituição, denominada localidade da Cascata.

<sup>34</sup> Hoje denominada Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural.

do Sul, Lions Cub e Rotary Club<sup>35</sup>. Desta maneira, a representação de órgãos não governamentais permaneceu quase que inalterada, passando dos 41% das cadeiras do Conselho, para 44% de representação.

No entanto, com o avanço do processo de redemocratização no país, fato marcado pela promulgação da Carta Constitucional de 1988, instituiu-se na cidade de Pelotas uma nova Lei Orgânica a partir do ano de 1990. No capítulo destinado à normatização dos aspectos atinentes ao saneamento básico, o artigo nº 273 esculpou o dispositivo legal que passaria ser um marco na mudança de trajetória COMPAM. Assim preconizava a Lei:

Art. 273. O Poder Público Municipal manterá obrigatoriamente o Conselho Municipal de Meio Ambiente, órgão colegiado, deliberativo e fiscalizador, composto paritariamente por representantes do Poder Público e representantes da sociedade civil organizada, inclusive por seus técnicos capacitados.

Sendo uma grande conquista para aqueles que lutavam pelo compartilhamento de poder entre governo e sociedade civil, o artigo representou uma significativa vitória dos segmentos ambientalistas, que viram no critério paritário e na atribuição deliberativa os dois maiores triunfos de sua luta pela participação na gestão pública.

Mas na euforia manifestada pelo êxito alcançado estaria uma outra batalha, agora no sentido de convencer o poder público a propor uma outra norma que regulamentasse o preceito instituído pela Lei Orgânica. Tal procedimento seria necessário para que fosse possível colocar o Conselho em pleno funcionamento.

Na entrevista que realizou-se com Antônio Carlos Porciuncula Soler<sup>36</sup>, um dos personagens mais antigos ainda em atuação no Conselho, foi possível reconstruir-se um pouco desta caminhada que, conforme o mesmo, iniciou dentro de uma conjuntura de fortalecimento à democracia, motivada pelo advento da Constituição Federal brasileira.

Por outro lado, conforme alertou o entrevistado, em Pelotas o ambiente era preocupante. Não se tinha um espaço para tratar-se das questões relativas às

---

<sup>35</sup> Lions Cub e Rotary Club são clubes de serviço da cidade. Na primeira Lei era estabelecida uma cadeira genérica aos clubes de serviço. Nesta nova, o poder público discriminou qual seria o clube de serviço, dispondo de duas cadeiras para este setor.

<sup>36</sup> Soler é Advogado Ambientalista, Especialista em Ecologia Humana e em Ciência Política, Mestrando em Educação Ambiental - Universidade Federal do Rio Grande, Membro do Centro de Estudos Ambientais (CEA) e Conselheiro do COMPAM desde 1995 até a presente data.

políticas ambientais, o Ministério Público ainda era incipiente na defesa do meio ambiente e não era tarefa fácil abrir-se um diálogo com o poder público local.

Diante disso, foi por meio de debates que aconteciam na sede regional do IBAMA, em Pelotas, que tomou corpo um grupo de pessoas que à época formavam um fórum, denominado pela gerência regional do órgão como Conselho Técnico Consultivo do IBAMA. Era um Conselho desprovido de formalidade, mas que dada a inexistência de outro local para travar-se as discussões, acabou acolhendo representações governamentais e não governamentais, as quais, dentre outros assuntos, passaram a discutir uma nova proposta para o COMPAM.

Este Conselho acabou sendo crucial para a formatação de um movimento que logo em seguida viria a formatar-se. Lembrado por Soler como Movimento “Pró-COMPAM”, a referida pauta passou a ser tratada em reuniões que eram realizadas, prioritariamente, na Câmara de Vereadores e no Museu Carlos Ritter, ambos órgãos públicos situados na zona central de Pelotas.

O movimento era composto por pessoas de diversos setores, muitas delas que compunham o Conselho Técnico Consultivo do IBAMA, acrescida de outros que também manifestavam-se em favor do novo COMPAM. Soler recorda de alguns nomes que tiveram forte atuação neste movimento: Henrique Salazar, da ONG GEEPA – Grupo Especial de Estudos de Proteção Aquática, Professor Brandalize, da Universidade Federal de Pelotas e Diretor do Museu Carlos Ritter, Professor De Leon, da Associação de Geógrafos de Pelotas, Arquiteto Ronaldo Kopertino de Moraes, que trabalhava na Prefeitura de Pelotas, Vereador Milton Martins, do Partido dos Trabalhadores, representação do IBAMA, representações do CET – Centro de Estudos Toxicológicos, entre outros não lembrados no momento da entrevista.

Foram em torno de dez reuniões, distribuídas em pequenos intervalos de dias, que culminaram em uma assembleia pública realizada no Teatro Sete de Abril, momento em que a comunidade fora chamada a discutir a reorganização do COMPAM. No evento, o Advogado Ambientalista, representando a ONG CEA – Centro de Estudos Ambientais, apresentou ao público a minuta por ele construída que tratava do novo modelo de Conselho sugerido. A reunião teve boa participação de pessoas e dali em diante a luta seria pelo encaminhamento da proposta para o legislativo.

Conforme relata Soler, em razão do intenso trabalho de divulgação e mobilização realizado pelo movimento “Pró-COMPAM”, o Projeto de Lei - PL chegou com bastante força à casa legislativa. Em que pese o poder executivo ter manifestado-se desfavorável quanto à aprovação do novo modelo de Conselho, a Câmara de Vereadores acabou aprovando o Projeto de Lei, que diante da aquiescência do poder legislativo tomou o seu curso legal, sendo encaminhado para a Prefeitura manifestar-se quanto a aprovação ou veto.

Da forma como já era esperado, pois a Prefeitura já havia manifestado-se contra o processo antes mesmo da votação no legislativo, o Prefeito Irajá Andara Rodrigues restituiu a Lei para a Câmara de Vereadores, manifestando-se no sentido de vetar o Projeto.

Ao retornar para a Câmara de Vereadores, em sessão onde o voto era secreto, foi aprovado o veto do Prefeito, barrando-se assim a reestruturação do novo Colegiado.

Passado alguns meses, o movimento “Pró-COMPAM” voltou a se reunir, objetivando reencaminhar o processo ao legislativo pelotense. E assim foi feito. Seguindo os mesmos passos da primeira tentativa, novamente a demanda obteve êxito na Câmara de Vereadores, sendo aprovado o Projeto de Lei.

Da mesma forma, ao chegar para análise do Prefeito Municipal, este repetiu a medida adotada anteriormente, vetando o PL. Por intermédio do Ofício nº 71/94, de 12 de maio de 1994, pode se perceber o encaminhamento do veto, onde o Prefeito manifesta-se no sentido de justificar sua decisão, informando que o PL apresentava inconstitucionalidades.

Todavia, não reproduzindo a mesma atitude que houvera assumido da primeira vez, em 21 de junho de 1994 os Vereadores deliberaram por “derrubar” o veto do Prefeito, chancelando-se, desta maneira, a nova estruturação no COMPAM, que a partir de então passou chamar-se Conselho Municipal de Proteção Ambiental, em ato regido por intermédio da Lei Municipal nº 3.835.

No quadro abaixo demonstrar-se-á algumas modificações decorridas da nova conformatação, com destaque para a maior abrangência no que refere-se à competência do COMPAM:

**Quadro 1:** Alterações do COMPAM

<b>DENOMINAÇÕES</b>	
<b>COMPAM – Conselho Municipal de Controle do Patrimônio Ambiental</b>	<b>COMPAM – Conselho Municipal de Proteção Ambiental</b>
<b>EMBASAMENTO LEGAL</b>	
Lei 2.484 de 30 de agosto de 1979 (revogada)	Lei 3.835 de 21 de junho de 1994 (em vigência)
<b>COMPOSIÇÃO</b>	
Conselho com maioria governamental	Conselho paritário
<b>COMPETÊNCIAS</b>	
<p>I - Estabelecer intercâmbio, de experiências e para aproveitamento de recursos humanos e materiais, entre as entidades que o integram;</p> <p>II - Compatibilizar as atividades das entidades que o integram;</p> <p>III - Propor a elaboração de convênios com entidades que possam atuar na área de controle ambiental; e acompanhar a execução dos mesmos;</p> <p>IV - Implantar sistema de controle sobre o patrimônio ambiental, no Município;</p> <p>V - Propor a fixação de metas prioritárias para controle do patrimônio ambiental, no Município;</p> <p>VI - Assessor o Prefeito Municipal, para elaboração de uma política municipal de controle do patrimônio ambiental;</p> <p>VII - Propor a elaboração, a nível municipal, de legislação de controle do patrimônio ambiental.</p>	<p>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;</p> <p>II - Deliberar e gerenciar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, cujos critérios serão determinados em lei complementar;</p> <p>III - Decidir , como última instância administrativa em grau de recurso, mediante prévio depósito, sobre multas e outras penalidades impostas pelo Poder Público Municipal;</p> <p>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;</p> <p>V - Homologar acordos visando a transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas que objetivem concretamente a proteção, preservação e recuperação ambiental;</p> <p>VI - Exigir, no caso de omissão da autoridade competente, multas e outras penalidades, a pessoas físicas ou jurídicas que não cumpram as</p>

	<p>medidas necessárias a preservação ou recuperação dos inconvenientes ou danos causados ao meio ambiente;</p> <p>VII - Elaborar seu regimento interno, no prazo máximo de 60 dias.</p> <p>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.</p> <p>IX - Fiscalizar o Poder Público da execução da política ambiental em Pelotas;</p> <p>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;</p> <p>XII - Propor a criação e fiscalizar unidades de conservação a serem mantidas pelo Poder Público Municipal, de acordo com as determinações deste Conselho;</p> <p>XIII - Exercer o controle e a fiscalização da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental;</p> <p>XIV - Incentivar a educação ambiental;</p> <p>XV - Promover o intercâmbio entre entidades ligadas a proteção, preservação e recuperação ambiental;</p> <p>XVI - Incentivar atividades que proporcionem a racionalização da exploração e preservação dos recursos naturais;</p> <p>XVII - Zelar, juntamente com a coletividade e o Poder Público, pelas obras e monumentos artísticos, históricos, paisagísticos e naturais, determinado os meios para tais;</p> <p>XVIII - Determinar normas de localização, instalação e operação de atividades que efetiva ou potencialmente causem degradação ambiental;</p> <p>XIX - Exigir a realização de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto</p>
--	---

	<p>Ambiental - RIMA, para atividades que causem degradação ambiental;</p> <p>XX - Investigar a ocorrência de danos ao ambiente onde quer que ocorra, quer em propriedades públicas ou particulares;</p> <p>XXI - Informar ao Ministério Público e demais autoridades sobre a ocorrência de degradação ambiental.</p>
--	--

Frente às novas competências, composição e funcionamento, o COMPAM necessitaria agora da nomeação de seus membros pela Prefeitura Municipal para que pudesse iniciar seus trabalhos. Não obstante todas as lutas empreendidas até este momento, outra vez o poder executivo protagonizaria o que foi mencionado à época como sendo procrastinação, ou seja, o adiamento proposital de uma ação.

No dia 19 de julho de 1994, mesmo sem a referida nomeação de parte do poder executivo, o COMPAM reuniu-se pela primeira vez dentro de sua nova formatação, ficando aquele momento histórico registrado por meio da ata<sup>37</sup> nº 1:

---

<sup>37</sup> Material cedido pelo CEA, na pessoa de Antônio Soler.



**CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS**  
GABINETE DO PRESIDENTE

Ata n.º 1

Aos dezesseis dias do mês de julho de mil novecentos e noventa e quatro na sala da presidência da Câmara de Vereadores, reuniram-se, a fim de discutir a composição do Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPA), as seguintes entidades: CENTRO DE ESTUDOS AMBIENTAIS (CEA), representado por Antônio Soley; SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E BEM-ESTAR SOCIAL E CENTRO DE ESTUDOS EM TOXICOLOGIA (SMSB/CETA), representadas por Maria de Lourdes; CÂMARA DE VEREADORES, representada por Milton Martins e Dr. Carlos Mattoso; SOCIEDADE SULRIOGRANDENSE DE PROTEÇÃO AOS ANIMAIS (SOPRIDA), representada por Lourdes Nobre; GRUPO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINAR EM DIREITO AMBIENTAL (GEMA), representada por Alexandre Melo Soares; ASSOCIAÇÃO PELO CENSO DE BIÓLOGOS (APEB), representada por Osvaldo Siqueira. Ficou deliberado uma nova assembleia pública para o dia vinte e seis de julho do corrente ano, às nove horas no mesmo local supra citado. Outrossim as entidades presentes manifestaram a urgente necessidade de funcionamento do Conselho Municipal de Proteção Ambiental. Nada mais havendo a

Figura 4: Ata

Abaixo segue os termos da Ata acima em destaque:

Aos dezanove dias do mês de julho de mil novecentos e noventa e quatro, na sala da presidência da Câmara de Vereadores, reuniram-se, a fim de discutir a composição do Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM), as seguintes entidades: Centro de Estudos Ambientais (CEA), representado por Antonio Soler, Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar Social e Centro de Estudos em Toxicologia (SMSBES / CET), representado por Moacir De Leon; Câmara de Vereadores, representada por Milton Martins e Luis Carlos Mattozo; Sociedade Sulriograndense de Proteção aos Animais (SOSRIPA), representada por Lourdes Nobre; Grupo de Estudos Multidisciplinar em Direito Ambiental (GEMDA), representado por Alexandre Mello Soares, Associação Pelotense de Biólogos (APEB), representada por Osvaldo Siqueira. Ficou deliberado uma nova assembleia pública para o dia vinte e seis de julho do corrente ano, às 09 horas, no mesmo local supra citado. Outrossim, as entidades presentes manifestaram a imediata necessidade de funcionamento do Conselho "in tela". Nada mais havendo a tratar, assino eu, Alexandre Mello Soares, com os demais acima mencionados.

A partir daí novamente foi necessário articular-se no sentido de pressionar a Prefeitura para que esta cumprisse a sua obrigação, ou seja, exarasse o documento de nomeação dos novos Conselheiros. Porém, nitidamente com a intenção de atravancar o processo de designação dos Conselheiros, somente na terceira reunião do COMPAM, ocorrida em 16 de fevereiro de 2005, é que um dos representantes da Prefeitura viria a estabelecer um acordo, propondo medida que visasse estabelecer um ponto final naquele imbróglio administrativo. Abaixo vê-se cópia da Ata<sup>38</sup> nº 03:

---

<sup>38</sup> Material cedido pelo CEA, na pessoa de Antônio Soler.

ATA Nº 03

Aos dezesseis dias do mês de fevereiro de mil novecentos e noventa e cinco, reuniram-se na sede do IBAMA, na rua Lobo da Costa nº 447-A, nesta cidade, os representantes das entidades da k, digo, r relacionadas na lista anexa. Tal reunião pública, teve como escopo principal discutir as razões que levaram ou leu, digo, levam a não formação do COMPAM, bem como discutir as novas leis municipais em vigor relativas ao tema. Foi escolhido para coee, coordenar os trablhos o representante do Grupo de Apoio Taim - GAT, Carlos Ebersol, que deu início a reunião, questionando os representantes do Poder Público Municipal sobre a proca, digo, procrastinação em com, digo, compor o COMPAM. O Professor Macir De Leon, em nome do Executivo Municipal, colocou que a demora se deve, entre outros fatos, a não confirmação das organizações não governamentais das respectivas legalizações junto ao CONAMA, o que foi contestado pelas ONGs presentes, as quais informaram a existência da Lei Municipal nº 3861/94, que criou o Cadastro Municipal de Instrumentos e Atividades de Defesa Ambiental - CAIAPAM, o qual vem suprimir a exigência de cadastramento das ONGs junto ao V, digo, CONAMA. O Secretário Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, Cesar Olmedo, em nome do Sr. Prer, digo, Sr. Prefeito Municipal, Irajá Rodrigues, disse que o Poder Público Municipal nomeará imediatamente o COMPAM, bastando para isso, que todas as ONGs se cadastrem na SMUMA, informando o endereço, razão social, bem como anexando cópia dos estatutos e ata de fundação. Ficou av, digo, ficou acertado que todas as entidades ambientalistas que ainda não obtiveram registro no CAIAPAM se registrariam e o Sr. Prefeito nomearia o Conselho Municipal de Protelç, digo, Protel, digo, Proteção Ambiental - COMPAM. O prazo, digo, ficou acertado pelos presentes que a nomeação do COMPAM e o cadastramento das entidades junto a SMUMA terá prazo até oito de março de mil novecentos e noventa e quatro, até as 19:00 hs, ficando desde já acertado uma reunião na SMUMA, no mencionado horário, para que sejam acertados todos os detalhes que por v, porventura, por ventura neste espaço de tempo não tenham sido resolvidos para o funcionamento legal do COMPAM. Também ficou acertado que a Composição do COMPAM, até decisão emc, digo, em contrário deste FORUM, será a estabelecida na reunião que ocorreu em vinte e seu, digo, seis de julho de mil novecentos e noventa e quatro, nesta sede. Nada mais havendo a tratar, encerro a presente ata, que vai assinada por mim, Ab.digo, Antônio C. P. Soler, que vai a, digo, e os demais presentes. x.x.x.x.x.x.x.x.x.x.x.x.x.x.x.x.x.x. Em tempo: O professor De Leon, representante do Executivo Municipal, disse que a demora foi da b, digo, não f, dif, digo, confirmação pelo CONAMA do Cadsatramer das ONGs e sugeriu a elaboração de uma nova listagem baseada no CAIPAM. A reunião está marcada para o ano de mil novecentos e noventa e cinco. x.x.x.x.x.x.x.x.x.x.

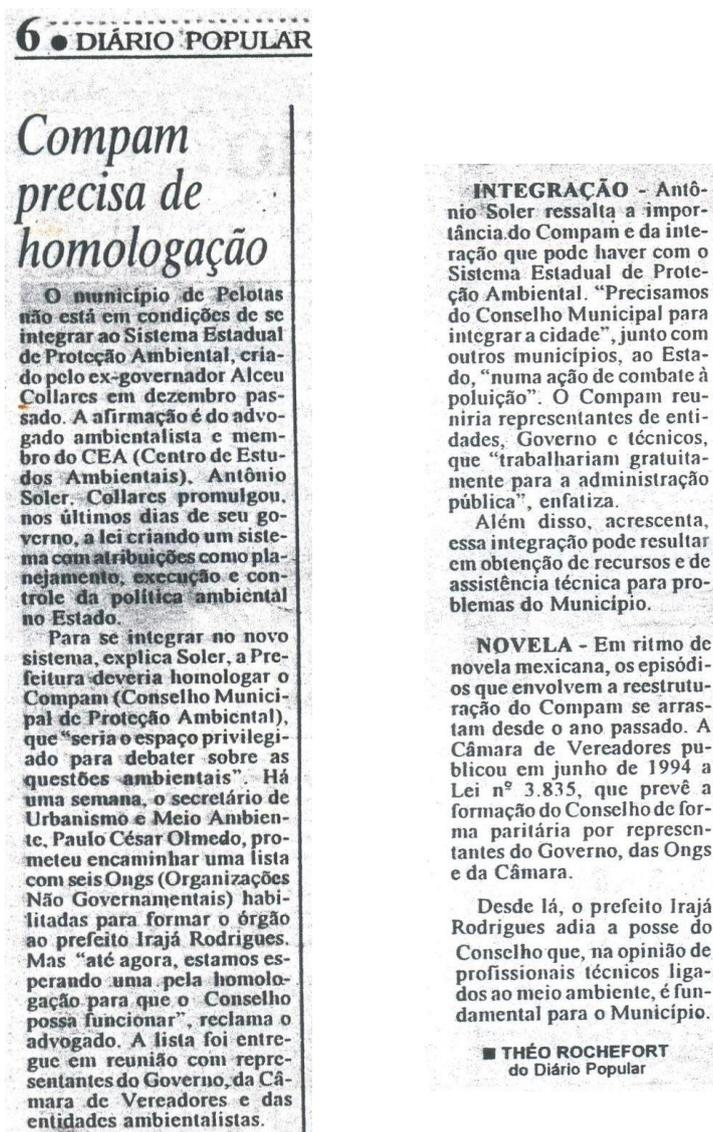
The image shows several handwritten signatures in black ink, corresponding to the names mentioned in the text above. The signatures are written in a cursive style and are located at the bottom of the page, below the main body of text.

Figura 5: Ata Nº 3

Analisando-se o corpo do referido documento, extraí-se do mesmo a afirmação conciliatória explanada pelo representante do poder público municipal:

O Secretário Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, Cesar Olmedo, em nome do Sr Prefeito Municipal, Irajá Rodrigues, disse que o poder público municipal **nomeará imediatamente** (grifo meu) o COMPAM, bastando para isso, que todas as ONGs se cadastrem na SMUMA, informando o endereço, razão social, bem como anexando cópias dos estatutos e atas de fundação.

Estabelecido o acordo, o que se verifica é uma pressão exercida de parte das entidades que compunham o novo COMPAM, em uma luta que tomou caráter público a partir de matérias que seriam veiculadas na mídia local, como mostra a coluna do jornalista Théo Rochefort, publicada na página 6 do Jornal Diário Popular, de 15 de março de 1995:



1

Figura 6: Notícia do Jornal do Diário Popular

A reiterada pressão exercida por membros da sociedade civil viria, semanas depois, em 04 de abril de 1995, a resultar na tão almejada nomeação do novo Colegiado ambiental pelotense, o qual tomou posse no dia 5 de junho daquele ano.

Desta maneira, no capítulo a seguir poder-se-á verificar uma análise que vai além do resgate histórico, onde será realizada uma abordagem crítica ao funcionamento do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas.

### **5.3 Aspectos funcionais do COMPAM**

Com seus membros nomeados pelo poder executivo, agora seria a hora de estabelecer as regras de funcionamento do COMPAM. Para tanto, os membros do Conselho utilizaram-se das reuniões seguintes para definir os rumos do seu Regimento Interno - RI. Por meio da Resolução nº 01, de 19 de julho de 1995, passaram-se a ser conduzidas as rotinas administrativas do colegiado.

Reforçando a ideia de ser um órgão colegiado, deliberativo, fiscalizador e normativo, o artigo 1º do RI enfatiza também que o COMPAM é um órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, sendo considerado a instância superior para o estabelecimento da política ambiental do município.

O COMPAM tem sua sede estabelecida junto Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental - SQA, local aonde, via de regra, deve realizar suas reuniões, podendo ser realizada em outro local se houver motivos relevantes ou de força maior.

Sobre a composição do Conselho, além das questões paritárias já tratadas, o Regimento traz em seu bojo o fato de que deverá ser garantida a representação governamental de entes representativos de todos os níveis da Federação - Federal, Estadual e Municipal - ficando o ente que possuir mais de um assento obrigado a conceder o número de vagas necessárias à representação do ente que não possuir representação.

Quanto às Organizações Não Governamentais, a Resolução 01/95 prevê que 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 Ambientalistas - CNEA.

Quanto aos órgãos que dão corpo ao COMPAM, estes dividir-se-ão em Plenário, Coordenação e Câmaras-Técnicas. O plenário é o órgão deliberativo e soberano do COMPAM, constituído pelos seus Conselheiros. Já a Coordenação, órgão eleita pelo Plenário na primeira reunião de cada mandato, sendo exercida por quatro membros do COMPAM, os quais, de maneira simultânea, dividirão suas tarefas e revezar-se-ão semestralmente na presidência das reuniões. Concernente as Câmara Técnicas, estas são instâncias encarregadas de desenvolver, examinar e relatar ao Plenário as matérias de sua competência, podendo ser criadas em caráter permanente ou temporário.

Além destes membros, poderão ainda serem concebidas comissões especiais, as quais serão criadas pela coordenação do COMPAM. Sendo de caráter temático e consultivo, elas extinguir-se-ão sempre que o atingimento de seus objetivos for alcançado. Ainda sobre as comissões, salienta-se que a iniciativa para a criação de Comissões Especiais compete a qualquer conselheiro, à coordenação ou a uma ou mais Câmaras Técnicas. No entanto, somente a coordenação poderá, mediante justificava, criar Comissões sem que haja a necessidade de consultar ao Plenário.

Outra peça fundamental para o bom funcionamento do Colegiado é a Secretaria Executiva, função pela qual deverá ser exercida por um servidor municipal a ser designado pelo Poder Executivo. Ao Secretário-Executivo atribui-se as seguintes funções: submeter à coordenação, para elaboração da ordem do dia das sessões, a correspondência, assuntos, proposições e pareceres técnicos que lhe forem encaminhados; expedir, por ordem da coordenação, convocação escrita aos conselheiros, para as sessões ordinárias e extraordinárias; secretariar as sessões do Plenário; redigir e organizar a correspondência; organizar o arquivo do COMPAM; executar todas as funções burocráticas do conselho, inclusive as das Câmaras Técnicas e Comissões Especiais; e ainda executar outras tarefas, condizentes com sua função quando lhe forem determinadas pela coordenação.

Com relação às reuniões ocorridas no COMPAM, estas devem ser transcritas para fins de formalidade e materialização das decisões, devendo obrigatoriamente constar os seguintes quesitos: Dia, hora e local da reunião; Nome dos membros presentes; Nome dos membros ausentes; Resumo do expediente;

Relação das matérias distribuídas e seus respectivos Relatores; Pareceres emitidos; e Deliberações tomadas.

No que tange ao controle de presença das entidades com assento no Colegiado, este é um tema de constante preocupação no COMPAM, tendo inclusive motivada algumas alterações recentes no RI, decorrentes da necessidade de cobrar-se maior frequência de parte de algumas instituições. Quanto ao método de controle destas faltas, o Regimento estabelece que será atribuída falta ao conselheiro e ao suplente quando não for apresentada justificativa, as quais poderão ser consideradas como procedentes nos seguintes casos: por motivo de doença; por motivo de força maior devidamente justificado; e por atividades profissionais intransferíveis.

Por tratar-se de um Colegiado concebido dentro dos princípios da democracia e da participação, o uso da palavra em plenário é garantido a todos os conselheiros, os quais sempre poderão pronunciar-se, desde que respeitados alguns preceitos regimentais. Para disciplinar a fala dos conselheiros, o RI estabelece que os mesmos devam pedir a palavra e esta lhe será concedida pela coordenação, respeitada a ordem de inscrição. Somente depois da concessão dada pela coordenação, o conselheiro poderá fazer suas colocações. Destaca ainda o Regimento que o conselheiro só poderá pedir a palavra para fazer comunicações, discutir as proposições integrantes da pauta, levantar questões de ordem, fazer reclamações ou apresentar requerimentos, declarar voto, e apartear.

As normas de funcionamento do Conselho ainda preveem o seu processo eletivo os quais devem ocorrer de dois em dois anos. As eleições dos membros do COMPAM serão estabelecidas em assembléia pública própria para este fim, sendo conduzida por comissão eleitoral indicada pela plenária do Colegiado, composta de maneira paritária, sendo duas entidades governamentais e duas não governamentais.

Vista algumas das principais características relativas ao funcionamento do COMPAM, importante fazer-se uma abordagem crítica no sentido verificar-se como vem, na prática, ocorrendo as reuniões deste Conselho.

#### 5.4 Descrição e análise dos dados

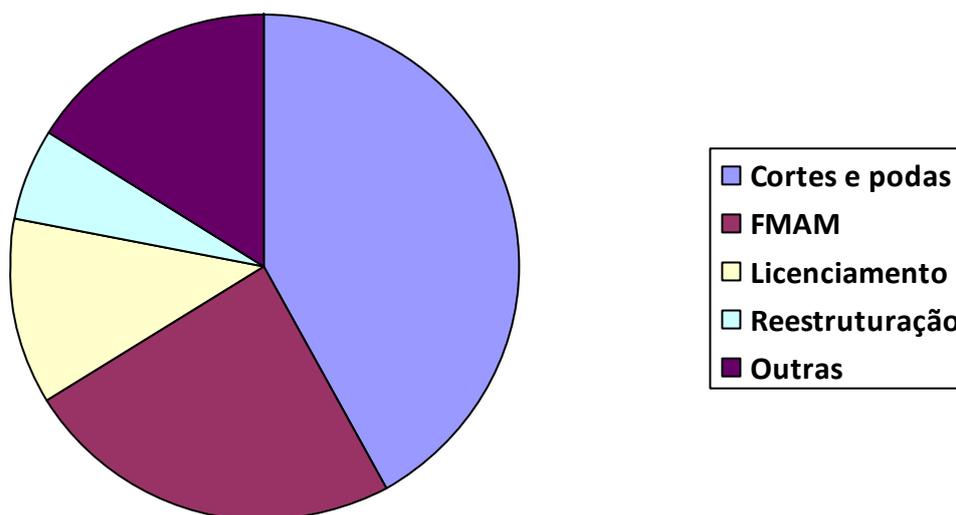
Tendo contemplado anteriormente os aspectos históricos e funcionais do COMPAM, não deixando-se de considerar as demais informações, neste subcapítulo pretender-se-á fazer uma análise acerca da práxis estabelecida pelo Conselho, dando-se enfoque no sentido de verificar em que proporções este Colegiado têm exercido o debate acerca da temática ambiental e quais as contribuições trazidas a matéria em pauta. Para tanto, far-se-á uma análise que levará em conta os dados coletados e as considerações percebidas por este pesquisador ao longo das reuniões ocorridas no COMPAM.

Quanto aos materiais utilizados como fonte de dados, utilizou-se atas e convocações de reuniões relativas aos anos de 2009 e 2010, somando-se 24 atas e 33 convocações. Aqui importante registrar que não foi possível ter-se acesso a todas as atas e convocações, visto estas não estarem disponíveis junto aos arquivos do COMPAM.

Analisando-se as 24 Atas de Reuniões, verificou-se que a média de participantes nas reuniões foi de 15 pessoas por reunião, tendo, em média, 48% de presenças de organismos governamentais e 51% de não governamentais, o que demonstra que a paridade no Conselho vem sendo observada.

Quanto a análise das convocações, nestas foram somadas 174 pautas ao longo dos dois anos, sendo que, dentre os assuntos pelos quais o COMPAM fora convocado, 41,9% representou análises de podas e cortes de árvores, 24,1% retratou assuntos relativos ao Fundo de Meio Ambiente, 12,% das pautas trataram sobre licenciamento de empreendimentos, 5,7% versou sobre a necessidade de reorganização do Conselho e cerca de 16% representaram outros tipos de pauta. No quadro abaixo pode-se visualizar melhor a distribuição de assuntos:

Fazendo uma comparação dos assuntos tratados pelo COMPAM com os problemas diagnosticados no primeiro item deste capítulo, percebe-se claramente que o Conselho está muito longe de fazer debates propositivos, que tenham uma visão macro da problemática ambiental e que venham a discutir as demandas com profundidade, dentro de um olhar crítico e transformador da realidade imposta pelo atual modelo econômico



**Gráfico 5:** Tipos de Pautas

Enquanto os diagnósticos apontavam graves problemas de poluição, agrotóxicos, mineração, incorreta urbanização e desmatamento, o Conselho Ambiental Municipal gastou quase que metade do seu tempo verificando processos de autorização de podas e corte de árvores, e pior, na maioria das vezes legitimando o corte e a poda, aumentando assim os efeitos do desmatamento.

Felizmente esta situação já demonstra estar sendo percebida por alguns conselheiros, como o representante da Universidade Federal de Pelotas, que na Ata de Reunião datada de 03 de setembro de 2008 manifestou-se de forma a declarar sua contrariedade a esta questão, propondo a discussão do Plano Diretor de Arborização ao invés de tratar-se.

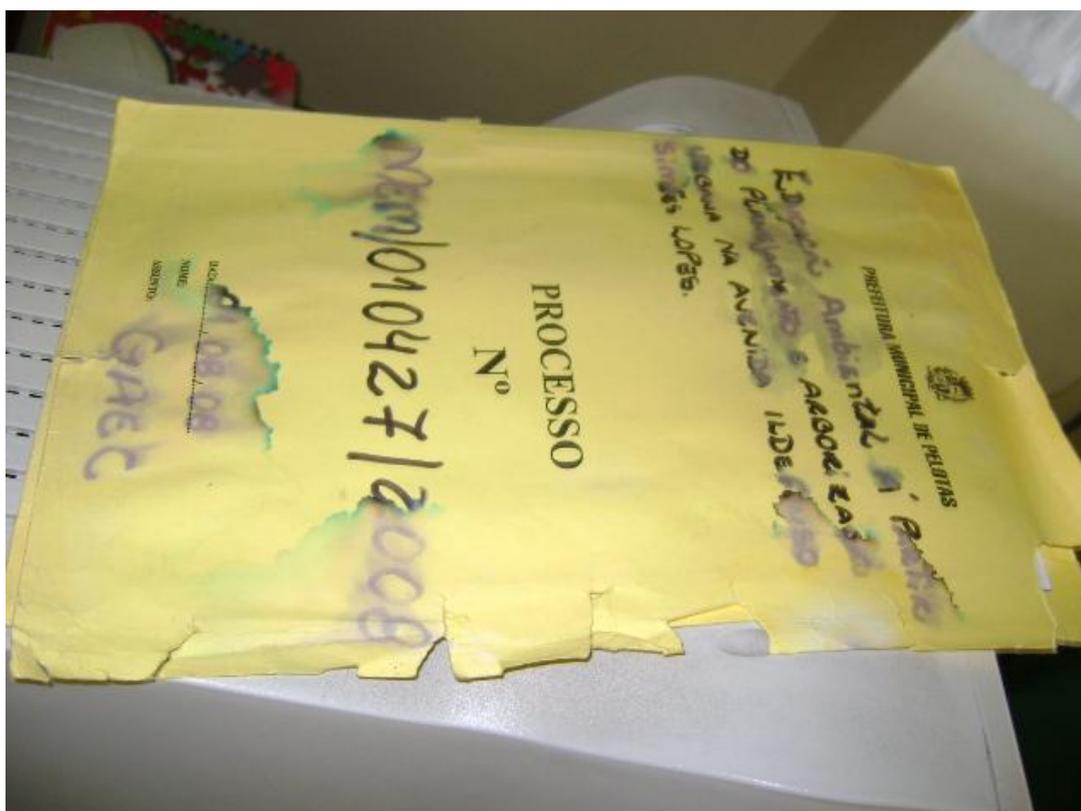
Referindo-se especificamente a uma análise mais criteriosa das Atas de Reuniões, inicialmente considera-se relevante fazer uma abordagem no que refere-se à estrutura ao qual é cedida ao COMPAM para fins do desempenho de suas tarefas.

Fazendo parte de uma das obrigações normativas do poder público municipal, as instalações físicas destinadas pela municipalidade vem estando muito aquém do mínimo que seria necessário para o funcionamento do Conselho. Concernente a sala designada para a organização documental e para os afazeres da secretaria executiva, esta mostra-se completamente inadequada, tendo inclusive sido alvo de duas infiltrações de grandes proporções, fato que resultou numa grave

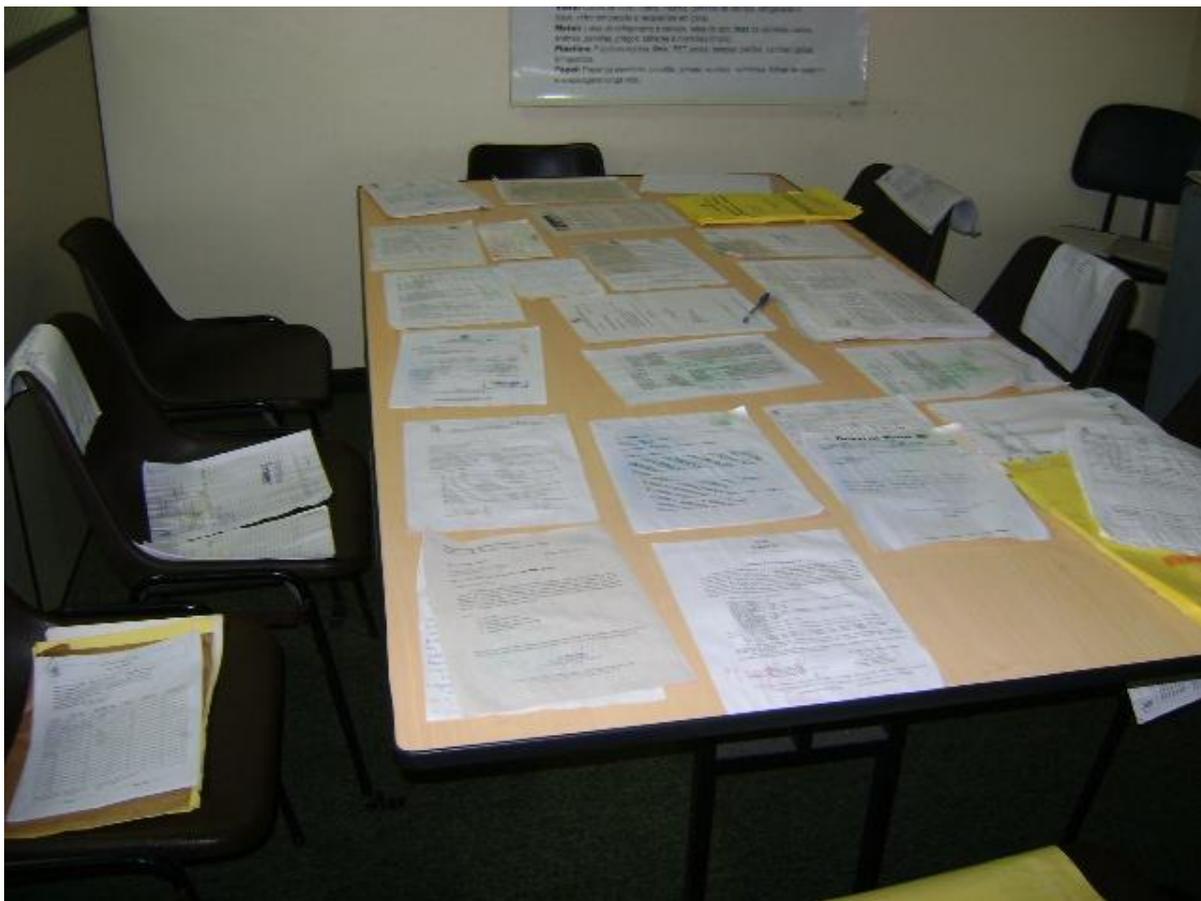
consequência, ou seja, no extravio de inúmeros documentos que estavam guardados em arquivos do COMPAM.

Ao analisar-se criteriosamente as atas do ano de 2009, verificou-se que na ata da reunião do dia 02 de março daquele ano revelava-se a preocupação da Secretária Executiva do COMPAM em virtude da mesma ter percebido os danos causados na sala do Conselho, em decorrência da infiltração de água das chuvas. O que era uma preocupação inicial acabou sendo um grande prejuízo a posterior. Sem ter sido tomada nenhuma providência no sentido de reparar o dano que havia propiciada a primeira infiltração, dois meses depois receber-se-ia um e-mail da Secretária Executiva comunicando o seguinte fato:

**14 de maio de 2009 15:14** - Escrevo-lhes para comunicar que as reuniões, que correriam esta semana e no início da próxima, serão adiadas, devido ao fato de a sala do COMPAM estar alagada (em decorrência da chuva dos últimos dias) e de muitos documentos terem sido danificados (inclusive processos, listas de presenças, prestações de contas, etc.), até mesmo os documentos que estavam dentro das gavetas foram molhados. Não sei se os computadores estão funcionando, porém os mouses, os teclados e o telefone estão queimados. Seguem abaixo, algumas fotos que tirei logo após os senhores Morevy Cheffe e Gilmar Alves me ajudarem a espalhar os documentos na esperança de secá-los. Atenciosamente Manoela Farias Avila



**Figura 7:** Imagem mostra processos que foram danificados pela infiltração d'água



**Figura 8:** Documentos molhados sobre a mesa da Secretaria Executiva

Porém o descaso municipal com a estrutura do COMPAM não para por aí. Da inspeção realizada na Ata de reunião do sai 13 de julho de 2009, outros fatores relativos às carências estruturais são evidenciados. Nesta reunião, não tendo sequer disponibilizado-se uma secretária executiva para secretariar a reunião, a ata da mesma acabou sendo feita por um de seus membros, no caso o representante titular do CEA, Antonio Soler.

Em meio à reclamações quanto a falta de estrutura no COMPAM e na Secretaria de Qualidade Ambiental, chega-se a um momento da reunião onde um dos conselheiros dá retorno ao plenário sobre os resultados de uma reunião com o Prefeito Municipal, Sr Adolfo Fetter Júnior. Aqui importante observar que em reunião anterior havia sido nomeada uma comissão entre os membros do COMPAM, a fim de levar até o Prefeito da cidade uma série de reivindicações para aprimoramento quanto ao funcionamento do Conselho.

Sobre este momento extraí-se os seguintes trecho de falas registradas em ata: Representante da Fundação Tupahue: “- O Prefeito ficou indignado e quase nos correu do seu gabinete”; Representante da Associação Amizade: “- não há mais espaço para conversar politicamente com o governo local”; Representante da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Pelotas: “- o prefeito não gosta muito de distribuição dos recursos do Fundo Municipal Ambiental para ONGs”.

Diante das manifestações colhidas junto as pesquisas realizadas nas Atas de Reuniões, penso que tais circunstâncias são extremamente desmobilizadoras e vão frontalmente contra os princípios democráticos que a sociedade brasileira tem construindo nas últimas décadas. A estrutura disponibilizada para o funcionamento do COMPAM tem sido vergonhosa nos últimos anos.

Além do que foi mencionado anteriormente, ainda os conselheiros, quando de reuniões da plenária, são obrigados a ficarem durante 3 ou 4 horas dentro de uma sala sem aberturas externas e, muitas vezes, sem ventilação, sem sequer contar com um copo de água. A desídia, o descaso e a desconsideração para com o COMPAM é uma marca pela qual deve-se continuar a luta no sentido de buscar uma situação digna para que o referido colegiado possa funcionar.



**Figura 9:** 26/03/2009 - Imagem mostra o ambiente da reunião, com pessoas acumuladas dentro de uma sala a qual, em muitas reuniões, sequer dispõe de sistema de ventilação.

São práticas como estas, proporcionadas pela poder público municipal, que fazem com que se estabeleçam desilusões e desmotivações de alguns membros do COMPAM. Tais dissabores também podem ser percebidos por intermédio dos documentos examinados nesta pesquisa, como pode-se verificar na Ata de Reunião do sai 08 de fevereiro de 2010 onde manifestam-se vários conselheiros da forma como segue. Representante da OAB: “Diz que a partir de agora seu suplente passará a substituí-la mais vezes, pois em um ano ela conseguiu perder a motivação”; Representante do Sindicato das Indústrias do Arroz de Pelotas: “informa que por desilusão está se retirando do COMPAM”; Representante da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Pelotas: “diz que o conselho se cansou”; e Representante do Centro de Estudos Ambientais: “cancã de ver faltar a SQA para a reunião”.

Outra consequência natural do desprestígio imputado aos membros do Conselho são as ausências nas reuniões. Diante de um processo contínuo de desestímulo, protagonizado pelas atitudes do próprio poder público, associada a existência de alguns membros, especialmente de órgãos governamentais, que comparecem as reuniões somente porque são obrigados por suas chefias a lá estarem, o número de faltas verificadas acaba sendo significativa, motivo pelo qual no transcorrer das investigações verificou-se que em quase 50% das Atas de Reuniões este assunto aparecia para ser colocado em discussão.

A partir de uma estrutura precária, tanto nas instalações físicas, quanto no material disponibilizado, bem como na estrutura de pessoal cedida, o poder público demonstra o seu total desinteresse em compartilhar suas decisões com a comunidade, aqui representada pelo COMPAM, no que tange ao encaminhamento das políticas públicas ambientais.

Da mesma maneira que fez-se buscas no sentido de localizar as Atas de Reuniões junto à Secretaria-Executiva, também investigou-se acerca de informações relativas ao Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental – conseguiram ser coletados.

No entanto, concernente a esta pauta, as informações conseguidas foram ainda mais restritas, apenas sendo possível diagnosticar-se que em 28 de setembro de 2009 o saldo era de R\$ 974.218,00; Em 31 de dezembro de 2009 era de R\$ 1.121.638,70; e em 31 de dezembro de 2010 o saldo era de 1493.564,41. Ou seja, o fato do montante estar numa linha crescente poderia ser visto como positivo, não

fosse fato de que existem vários projetos, apresentados e já aprovados pelo plenário, e que não conseguem obter-se êxito na liberação da verba. Ao longo da investigação das Atas pode-se perceber alguns montantes serem liberados pelo plenário, em caráter de urgência, porém todos eles foram destinados para custear congressos e simpósios a serem frequentados por técnicos do município e componentes do COMPAM. Ressalto aqui uma verba liberada, no valor de R\$ 5.000,00, destinada ao Assessor Especial do COMPAM, a fim de que o mesmo participasse de um evento de caráter ambiental em Paris, na França.

Além dos apontamentos acima mencionados, outras percepções críticas também merecem destaque, tal como a falta de uma continuidade das pessoas vinculadas à Secretaria Executiva, fato que traz sérios prejuízos a memória do COMPAM, a ausência de atividades que visem a capacitação dos Conselheiros, medida que aprimoraria as decisões tomadas pelo colegiado, a inadequação dos horários das reuniões, os quais sempre acontecem em horários comerciais, fato que impede a participação da maioria dos trabalhadores nas reuniões do Conselho, a dificuldade financeira de alguns membros, os quais não têm nenhum tipo de apoio para deslocarem até o local da reunião, a fragilidade da Secretaria de Qualidade Ambiental no que tange a sua estrutura física e financeira, fato que acaba refletindo também no COMPAM e o oportunismo de algumas instituições, especialmente quando de projetos vinculados aos recursos do Fundo.

## Considerações Finais

Das origens da democracia, onde permeamos por alguns dos principais pensadores da temática, passamos à pauta da Educação Ambiental, dos Conselhos e por fim, afinando-se nossa pesquisa, tratamos acerca dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, mais especificamente do colegiado ambiental de Pelotas.

Pelos espaços aonde percorremos o tema voltado a luta pela participação popular esteve presente em todos os momentos de nossa jornada investigatória, sendo este o grande liame que une, de forma uníssona, todos os assuntos pautados no transcorrer desta dissertação.

Seja a participação como um princípio da democracia ou como um preceito para tratar-se das questões relacionadas a educação ambiental, o certo é que em meio às inúmeras formas de participação, os Conselhos tem sobressaído-se por constituírem-se em fóruns para determinar-se maneiras de gestão e de diálogo entre governo e sociedade civil. Sobre este aspecto Loureiro (2008, p.245) faz importantes considerações as quais devemos sempre estar atentos:

Há um longo histórico de criação de conselhos dos mais diferentes tipos em inúmeros países, ocorrendo avanços e também muitos problemas de manipulação, burocratização e pouca autonomia de decisão. Logo, precisam ser entendidos em suas contradições e potencialidades, constituindo-se em espaços públicos que merecem ser resguardados e fortalecidos com a nossa participação direta e, no qual, aprendemos a construir uma cultura democrática, popular e cidadã no Brasil.

Caracterizando-se num espaço onde a sociedade civil tem a oportunidade de participar diretamente das políticas públicas ambientais, opinando, assessorando, propondo, promovendo, analisando, recebendo, apurando e sugerindo a cerca de assuntos que envolvam a temática ambiental, os Conselhos não necessariamente devem ser vistos como órgãos garantidores da participação e da democracia. Ainda há muita luta pela frente!

Os exemplos para comprovarmos isso estão muito mais próximos do que possamos imaginar. No caso deste pesquisador a situação não é diferente, pois as lutas aqui demonstradas para transformar-se o COMPAM num Conselho mais democrático foram muito extensas, intensas e exaustivas.

Sobre isso, importante ressaltar que ao longo da investigação, ficou transparente o incansável trabalho exercido pela ONG Centro de Estudos Ambientais - CEA, na pessoa de Antônio Carlos Porciuncula Soler, membro desta que é uma das principais organizações ambientalistas do estado e que atua em defesa do meio ambiente desde 1983.

A cerca desta personalidade, importante ressaltar-se o fato de ser ele um dos grandes intelectuais da questão ambiental na metade sul, tendo sido o principal responsável pela liderança e articulação do movimento de reestruturação do COMPAM, fato que possibilita a este pesquisador desvendar a notável relevância do papel desempenhado pelos movimentos sociais, partidos políticos de esquerda e pelas ONGs, segmentos os quais, com as suas lutas, trabalham no sentido de livrar tais conselhos do controle exclusivo das forças conservadoras ligadas a uma educação ambiental tradicional, conservadora e comportamentalista, baseada no imobilismo e em uma falsa sensibilização que não problematiza, tampouco estabelece critérios reais para a sustentabilidade.

Neste viés, importante frisar-se também que não existe Conselho formalmente efetivo sem homens posicionados ideologicamente, que façam a crítica ao capitalismo e proclamem processos de tomada de consciência e de posicionamento efetivo, através de uma nova visão ecológica e também de uma educação ambiental crítica e que efetive a transformação no presente e no futuro.

Ao concluir-se este trabalho, fica a certeza de que o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas ainda está bastante longe de ter uma participação efetiva na política pública municipal. Dada a uma política conservadora, centralizadora e antidemocrática estabelecida no cerne do poder público local, a sociedade acaba não dispondo de espaços que sejam verdadeiramente democráticos e que venham a observar os valores de liberdade, justiça e igualdade. Da mesma forma acontece com o COMPAM.

Não obstante as dificuldades impostas, em que pese as contribuições possíveis ainda sejam pouco significativas, no momento em que convivemos com um profundo desequilíbrio ambiental mundial, onde, por exemplo, uma área equivalente a 390 campos de futebol é desmatada diariamente na mata atlântica brasileira<sup>39</sup>, impõe-se que mergulhemos numa intensa reflexão a cerca desta

---

<sup>39</sup> Fonte: Site <http://www.vestibular1.com.br>

problemática, a fim de buscarmos alternativas que visem o enfrentamento dos desafios ora apresentados.

No rastro deste pensamento contextualiza-se o estudo, o qual realiza-se em meio à inúmeros problemas ambientais existentes, tais como: significativas contaminações de mananciais hídricos, grandes lançamentos de poluentes na atmosfera, desregramento urbanístico, extinção de milhares de espécimes da fauna, desmatamento aniquilado, sendo estes alguns dos temas que têm sido alvo das principais manchetes nos principais periódicos publicados pelo mundo.

Neste viés, Porto-Gonçalves (2006) alerta para a seguinte questão: *“é como se tivéssemos no olho do furacão, cujos desdobramentos não temos certeza nenhuma”*. O mesmo autor, analisando a recente história dos debates no campo ambiental, observa: *“não podemos deixar de reconhecer o paradoxo de nunca termos visto tanto se debater a problemática ambiental e, ao mesmo tempo, ter sido tão grande a devastação do planeta desde os anos de 1970”* (2006, p. 451).

Dessa maneira, importante mencionarmos que de nada adiantará pensarmos em alternativas se estas não contemplarem a participação de todos no processo de mudanças. Nessa linha de raciocínio, Loureiro (2006, p.56), referindo-se ao papel da Educação Ambiental, faz a seguinte consideração:

Cabe à Educação Ambiental gerar um sentido de responsabilidade social **planetária** (grifo meu) que considere o lugar ocupado pelos diferentes grupos sociais, a desigualdade no acesso e uso dos bens naturais e nos efeitos desses processos, as diferentes culturas e modos de entender a ameaça à vida no planeta, problematizando as ideologias e interesses existentes por traz dos múltiplos modelos de sociedades sustentáveis que buscam se afirmar no debate ambientalista.

Diante deste complexo contexto, torna-se imprescindível e improrrogável que medidas sejam tomadas com o propósito de readequar e reordenar o comportamento humano, sob pena de sermos sumariamente condenados ao perecimento de nossa espécie. O COMPAM é um excelente espaço para fazer-se esta discussão e encaminharmos as decisões de que precisamos.

## Referências

ACSELRAD, Henri. **Políticas Públicas e Construção Democrática**. In: Viana, Gilney e outros. O Desafio da Sustentabilidade - um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Editora Persona, 1977.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL/MMA, **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Brasília, disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=32>.

BRASIL/MMA. **Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA)** - Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=123&idConteudo=6375&idMenu=5478> - Acesso em 05 de maio de 2010.

BRASIL. Site oficial: **Brasil defenderá na Rio+20 economia verde sem miséria**. Notícia disponível no site <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/08/09/brasil-defendera-na-rio-20-economia-verde-sem-miseria> Acesso em 09/08/2011,

BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm). Acesso em 20 de maio de 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. Disponível no site: [www.mma.gov.br/estruturas/ai/\\_arquivos/pjoan.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/pjoan.doc). Acesso em set de 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria MMA nº 452, de 17 de novembro de 2011**. Brasília: MMA, 2011.

BRASIL/SENADO. **Decreto Nº 73.030, de 30 DE OUTUBRO DE 1973**. [http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=73030&tipo\\_norma=DEC&data=19731030&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=73030&tipo_norma=DEC&data=19731030&link=s). Acesso em 05 de abril de 2011

BRASIL. **Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8028.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8028.htm#art6). Acesso em 04 de julho de 2011.

BOBBIO, Norberto e outros. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Três Ensaios sobre a Democracia.** São Paulo: Cardim & Alario, 1991.

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública.** Brasília: MEC, SEB, 2004.

CADERMATORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático.** Curitiba: Juruá, 2007.

CASTRO, Ronaldo Souza de, (orgs.) **Educação Ambiental: repensando o espaço de cidadania.** 4. ed. - São Paulo: Cortez, 2008.

CONAMA. **Conselho Nacional de Meio Ambiente** - Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=1> - Acesso em 29 de maio de 2010.

CONSEMA, **Resolução nº 007 de 21 de setembro de 2000.** Disponível em [http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resoluçã%20CONSEMA%20nº%2007\\_2000.pdf](http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resoluçã%20CONSEMA%20nº%2007_2000.pdf).

CONSEMA, **Composição - Conselheiros.** Porto Alegre, 2011. Disponível no endereço [http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod\\_menu=364](http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=364). Acesso em 27 de agosto de 2011.

CZAPSKI, Sílvia. **A implantação da Educação Ambiental no Brasil.** Cadernos produzidos pelo Ministério da Educação e do Desporto - Coordenação de Educação Ambiental. Brasília: DF, 1998.

DENT, N. J. H., **Dicionário Rousseau.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1996.  
DIÁRIO POPULAR. **Compam precisa de homologação.** Pelotas: p. 6, publicado em 15 de março de 1995.

DIÁRIO POPULAR. **Itepa avalia situação econômica de Pelotas**. Disponível em [http://srv-net.diariopopular.com.br/19\\_05\\_04/gm180505.html](http://srv-net.diariopopular.com.br/19_05_04/gm180505.html). Pelotas: 2004.

FERREIRA, Lucia da Costa. **Conflitos Sociais Contemporâneos: Considerações sobre o Ambientalismo Brasileiro**. Ambiente & Sociedade - 1999, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n5/n5a04.pdf> Acesso 30 de agosto de 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Acervo Digital**. Disponível em <http://acervo.folha.com.br/>. Acesso 30 de agosto de 2011.

FURRIELA, Rachel Biderman. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai - organizadora. **Universidade, pesquisa e inovação: o Rio Grande do Sul em perspectiva**. Porto Alegre: Edipucrs, 1997.

GARRIDO, Joan del Alcázari I. As fontes orais na pesquisa histórica: uma contribuição ao debate. **Revista Brasileira de História**. São Paulo: ANPUH/Ed. Marco Zero. Vol. 13, n. 25/26, set. 1992/ago.1993. p.33-54.

GENRO, Tarso. **Orçamento Participativo, a experiência de Porto Alegre**. Editora Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2001.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ed. São Paulo: Atlas, 2002

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3ª Ed. - São Paulo, Cortez, 2007.

GUIMARÃES, Mauro. **A dimensão ambiental na educação**. Campinas: Papirus, 1995.

HENRIQUES, Ricardo; TRAJBER, Rachel; MELLO, Soraia; LIPAI, Eneida; CHAMUSCA; Adelaide (org.). **Educação Ambiental: aprendizes de sustentabilidade**. Departamento de Educação para a Diversidade e Cidadania. Cadernos SECAD. Brasília, 2007.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **Perfil dos Municípios Brasileiros** - Meio Ambiente. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/meio\\_ambiente\\_2002/meio\\_ambiente2002.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/meio_ambiente_2002/meio_ambiente2002.pdf)>. Acesso em: 04/07/ 2009.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **IBGE Cidades** - Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=431440>>. Acesso em: 04/07/2011

JOUTARD, Philippe. História oral: balanço da metodologia e da produção nos últimos 25 anos. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína (orgs.). **Usos e abusos da História Oral**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

LAYLARGUES, Philippe Laylargues. **Identidades da educação ambiental brasileira** / Ministério do Meio Ambiente. Diretoria de Educação Ambiental. Brasília: Ministério do meio Ambiente, 2004.

LAYRARGUES, Philippe Pomier; CASTRO, Ronaldo Souza de (Orgs). **Educação Ambiental: repensando o espaço da cidadania**. 4. ed., São Paulo: Cortez, 2008.

LEÃO, Ana Lúcia Carneiro, SILVA, Lucia Maria Alves. **Fazendo Educação Ambiental**, 4ª Ed.- Recife, 1999.

LOUREIRO, C. F. B. et al. **Educação Ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. 2º ed. (revisada e atualizada). Rio de Janeiro: IBAMA, 2005.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. **Trajetória e fundamentos da educação ambiental**. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

LOUREIRO, Carlos F. B. e CUNHA, Cláudia Conceição. **Educação Ambiental e Gestão Participativa de Unidades de Conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática**. Ambiente & Sociedade: Campinas, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v11n2/v11n2a03.pdf>. Acesso em 26 julho 2011.

MARCONDES, Sandra Amaral. **Brasil, amor a primeira vista**. São Paulo: Pierópolis, 2005.

MELLO, Soraia Silva de; TRAJBER, Rachel. **Vamos cuidar do Brasil: conceitos e práticas em educação ambiental na escola**. Brasília: UNESCO, 2007.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: Teoria, Método e criatividade**. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MUSSI, Sultane M. A Educação Ambiental Crítica na Gestão de Unidades de Conservação: Sua Utilização para Mediação de Conflitos no Processo de gestão Socioambiental Participativa, in LOUREIRO, Carlos Frederico B. (org) **Educação Ambiental, Gestão Pública, Movimentos Sociais e Formação Humana - Uma Abordagem Emancipatória** - São Carlos: RiMa Editora, 2009.

OLIVEIRA, José Marcos Luedy Oliveira. Os **Conselhos Municipais de Meio Ambiente e as Políticas Públicas Ambientais: o caso do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Itajuípe, Bahia, Brasil**. Bahia: UESC, 2007, disponível em [http://www.uesc.br/cursos/pos\\_graduacao/mestrado/mdrma/teses/dissertacao\\_marcos\\_luedy.pdf](http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/mdrma/teses/dissertacao_marcos_luedy.pdf)

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução por Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PELOTAS. **Lei Orgânica do Município de 03 de abril de 1990**. Pelotas: 1990, disponível em <http://www.camarapel.rs.gov.br/leis/lei-organica/leiorg.pdf>. Acesso 30 de agosto de 2011.

PELOTAS. **Lei nº 2.484 de 30 de agosto de 1979**. Disponível em [http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse\\_legislacao/leis/antigo/L1979/Lei\\_n\\_2484.pdf](http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/antigo/L1979/Lei_n_2484.pdf). Acesso 30 de agosto de 2011.

PELOTAS. **Lei nº 2.772 de 01 de fevereiro de 1983**. Disponível em [http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse\\_legislacao/leis/antigo/L1983/Lei\\_n\\_2772.pdf](http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/antigo/L1983/Lei_n_2772.pdf). Acesso 30 de agosto de 2011.

PELOTAS. **Lei nº 3.835 de 21 de junho de 1994**. Disponível em [http://www.pelotas.rs.gov.br/politica\\_urbana\\_ambiental/qualidade\\_ambiental/compam/lei3835.pdf](http://www.pelotas.rs.gov.br/politica_urbana_ambiental/qualidade_ambiental/compam/lei3835.pdf). Acesso 30 de agosto de 2011.

PELOTAS, **Resolução COMPAM nº 01 de 19 de julho de 1995**. Disponível em [http://www.pelotas.com.br/politica\\_urbana\\_ambiental/qualidade\\_ambiental/compam/reg\\_compam.pdf](http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/qualidade_ambiental/compam/reg_compam.pdf). Acesso 30 de agosto de 2011.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. Relatos Oraís: do “Indizível” ao “Dizível”. In: VON SIMSON, Olga R. de Moraes (org.). **Experimentos com História de vida (Itália – Brasil)**. São Paulo: Vértice, 1988.

RAPOSO, Alexandre; CAPELA, Alexandre; SANTOS, Cláudia. **Turismo no Brasil: um guia para o guia**. Rio de Janeiro: Ed. Senac Nacional, 2004.

RAICHELIS, Raquel **“Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 6ª ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

RAICHELIS, Raquel **“Os Conselhos de gestão no contexto internacional” in: Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Revista Pólis, nº 37, 2000.

REIS FILHO, Daniel Aarão. **Rússia (1917 - 1921) Anos Vermelhos**. 3º Ed. São Paulo. Editora Brasiliense, 1987.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual Nº 11.730. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/eventos/educacao\\_ambiental/lei11730.asp](http://www.al.rs.gov.br/eventos/educacao_ambiental/lei11730.asp). Acesso em julho de 2010.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei 10.330, de 27 de dezembro de 1994**. Disponível em <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=97432&inpCodDispositive=&inpDsKeywords=> Acesso em 05 de julho de 2011.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. São Paulo: Pierópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia – Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2009.

SEVERINO, Antonio Joaquim. Diretrizes para a elaboração de uma monografia científica. In: **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 1985.

SORRENTINO, Marcos. Desenvolvimento Sustentável e Participação: algumas reflexões em voz alta. In: LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo (org.) et.al.

**Educação Ambiental: repensando o espaço da cidadania.** São Paulo: Cortez, 2008.

SORRENTINO, Marcos. Educação Ambiental: Avaliação de Experiências Recentes e suas Perspectivas. In PAGNOCCHESCHI, Bruno (Coord.) - **Educação Ambiental: Experiências e Perspectivas**. Ministério da Educação e do Desporto - MEC, Brasília, 1993.

SOUZA, Márcia Maria dos Santos, Aspectos jurídicos dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMAS, In. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 57, 30/09/2008. Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5124](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5124). Acesso em 01/05/2009.

TATAGIBA, Luciana e Teixeira, Ana Claudia Chaves. **O papel do CMS na Política de Saúde em São Paulo**. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007. (Cadernos do Observatório, 29).

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira**. In Rubim, Iuri. Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura. Salvador: EDUFBA, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?** São Paulo: ABONG, 1999.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2007.

UNESCO - UNEP International Environmental - Education Programme. **“Trends, needs and priorities of environmental education since the Tbilisi Conference: an overview”**. Environmental Education Series, nº 1, 1983, disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000549/054971eb.pdf> - em 25/08/2011. Acesso em 30 de maio de 2011.

VELASCO, Sirio Lopez. **Introdução à educação ambiental ecomunitarista**. Rio Grande: Ed. Da FURG, 2008.

VIEIRA, Luiz Vicente. **A democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.